

asvmeiama

No. 19 • JULIO - SEPTIEMBRE • 1993.

REVISTA
DEL

PEM

*AVANCES DE LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA
ESTATAL Y MUNICIPAL-*

la p fn

REVISTA DEL I A P E M

ISSN 0187-8484

Revista del IAPEM

EDIC ION

Coordinación de Difusión y Publicaciones

Av. Hidalgo Pte. 503

Toluca, México.

C.P. 50 000

Tels.: (Lada 91-72) 14-38-21 y 14-06-89.

FAX (91-72) 14-07-83

Impreso y hecho en Toluca, México/Printed and made in Toluca,
México.

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.**

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 Flores
Jorge Guadarrama López	Juan Carlos Padilla Aguilar
Filiberto Hernández Ordóñez	Víctor Manuel Mulhía Melo
Roberto Rayon Villegas	Gerardo Sánchez y Sánchez
Raúl Zárate Machuca	

CONSEJO DE HONOR

Arturo Martínez Legorreta
José Antonio Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López

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

COMITE EDITORIAL

Tomás Ruiz Pérez

Rodolfo Jiménez Guzmán

Rogelio Tinoco García

Alexander Naime Libián

Santiago Velasco Monroy

SECRETARIO TECNICO

José Luis Albarrán Cruz



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

**CONSEJO DIRECTIVO
1992-1994**

Roberto Gomez Collado
Presidente

Rafael Arias Valdés
Vicepresidente

César O. Camacho Quiroz
Enrique González Isunza
Héctor Guevara Ramírez
Guillermo Raro Bélchez
Rodolfo Jiménez Guzmán
Alexander Nalme Llbien
Tomás Ruiz Pérez
Julián Salazar Medina
Rogelio Tirioco García
Santiago G Velasco Monroy
Consejeros

Regina Reyes Retaría Marquez
Tesorera

Moisés Salazar Bueno
Secretario Ejecutivo

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

COORDINADORES

María Teresa García Rodea

Coordinadora de Capacitación

Refugio González Valdez

Coordinador de Investigación y Documentación

José Luis Albarrán Cruz

Coordinador de Difusión y Publicaciones

Humberto Rodríguez Suárez

Coordinador de Administración y Finanzas

Guillermo Padilla López

Coordinador del Centro de Cómputo

Guadalupe Torres Rodríguez

Jefa de la Librería

CONTENIDO

	Pág.
Presentación	9
Introduccion	13
ENSAYOS	
NECESIDAD) DE MEJORAR LA FORMACION DE LOS ADMINISTRADORES PUBLICOS EN MEXICO. Ignacio Pichardo Pagaza	19
PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA METODOLOGIA Y LOS POSIBLES USOS DE LOS ANALISIS DE EVALUACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS Rafael Arias Valdes	31
ENFOQUE PREDICTIVO RACIONAL EN EL DISEÑO DE ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES MODERNAS Y APLICACION DE LA POLITICA DE CALIDAD TOTAL: ESTRATEGIAS PARA LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA EN LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS Santiago G. Velasco Monroy	49
LA DESCENTRALIZACION POLITICO-TERRITORIAL, IMPRESCINDIBLE EN LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO Roberto Gómez Collado	67

LA CONTA MI NACION AMBIENTAL ENLAZO N A METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO (NUEVOS INSTRUMENTOS DE POLITICA AMBIENTAL)

Martín R. González Hernández ... 89

DOCUMENTOS

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL C. EMILIO CHUAYFFET CHEMOR, AL RENDIR SU PROTESTA COMO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MEXICO 111

LEGISLACION

ACUERDO DEL EJECUTIVO DEL ESTADO POR EL QUE SE CREA EL CENTRO DE ACTUALIZACION PROFESIONAL DEL ESTADO DE MEXICO..... 131

ACUERDO DEL EJECUTIVO DEL ESTADO POR EL QUE SE INSTITUYE EL "PREMIO DE ADMINISTRACION PUBLICA".... 131

RESEÑAS DE LIBROS

PANORAMICA SOCIOECONOMICA DEL ESTADO DE MEXICO
Gobierno del Estado de México.....

LA EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL TRABAJO EN EL ESTADO DE MEXICO.
Alexander Naime Libián..... 147

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO, 1824-1993.
Alexander Naime Libián 155

PR E S ENTACION

A partir del 15 de septiembre. al rendir Emilio Chuayffet Chernor su protesta como Gobernador Constitucional del Estado de México, nuestra entidad federativa inicia una nueva era de transformación y progreso que la continuará ubicando en el primer plano en el contexto nacional.

Gobernar una entidad con las características que presenta el Estado de México no es tarea fácil, sin embargo, estamos seguros que bajo la conducción de Chuayffet Chernor quien reúne en su persona juventud, experiencia y capacidad comprobada en su larga y fructífera trayectoria en el sector público nuestro Estado llegará puntual a su cita con la historia, en los albores de un tercer milenio cada vez más cerca y prometedor.

Toca al nuevo ejecutivo estatal recoger los frutos de la semilla que plantara hace cuatro años Ignacio Pichardo Pagana-Así, porejemplo, en el terreno administrativo son innegables los avances registrados en el proceso de modernización de la administración pública estatal y municipal, de los que hemos dado cuenta en las paginas de esta Revista.

Y como la modernización administrativa no es una moda *per se* ni una moda pasajera sino un proceso permanente y de largo plazo, condición de supervivencia y perfeccionamiento de instituciones gubernamentales y garantía de un mejor servicio a la sociedad a la que se debe y en la cual encuentra su razón de ser, el actual gobierno se verá precisado como así lo ha manifestado. a continuar transitando por la senda de la modernidad no sólo en el rubro administrativo sino

también en el económico, político y social, que conduzca a proporcionar mayores niveles de bienestar a las actuales y futuras generaciones.

La responsabilidad de la administración pública en el logro de objetivos de desarrollo social es mayúscula si consideramos que ésta es un instrumento o aparato de gobierno, encargada de la ejecución de planes, programas y proyectos. Y como lo expresara Chuayffet en su discurso de toma de protesta: "la eficaz ejecución de un plan depende de la solidez de su aparato administrativo y de sus fundamentos financieros", de ahí la importancia de que la administración pública continúe renovándose cualitativamente para satisfacer, hasta el límite de sus posibilidades, las expectativas de la sociedad.

En los tiempos presentes en los que la sociedad reclama mayores espacios de participación en la definición, ejecución y beneficios de la toma de decisiones públicas, no es conveniente ni recomendable que el gobierno sea el solventador de todos los problemas sociales, so riesgo de regresara esquemas paternalistas y populistas ya superados. Hoy la sociedad tiene que ser protagonista y corresponsable en la resolución de los asuntos colectivos.

El gobierno estatal es consciente de que no hay transformación posible ni proyecto que cristalice sin la participación comunitaria decidida, entusiasta y voluntaria. Lo estrecho de las finanzas públicas estatales ante el cúmulo y magnitud de rezagos sociales por atenderen un Estado que reproduce y amplía la problemática nacional, hacen de la participación ciudadana un activo invaluable en la atención de las demandas que la propia sociedad genera.

Aun cuando a la fecha en la que se redacta esta presentación de la Revista no habla sido publicado el Plan de Desarrollo del Estado de México, 1993-1999, es posible delinear, a partir de los documentos de que se dispone, las líneas generales del proyecto de modernización administrativa del gobierno actual, algunas de las cuales se mencionan a continuación: renovación del marco legal vigente en la entidad para que éste responda a las necesidades sociales, a la más rigurosa técnica jurídica y propicien la eficacia administrativa; avanzar en la profesionalización de los servidores públicos; coordinar todos sus esquemas de coordinación e información.

Que el mejoramiento de la eficacia administrativa sea permanente y constante, resultado de la planeación y no de respuestas aisladas; mayor responsabilidad ciudadana en el control y evaluación de la gestión administrativa: profundizar la simplificación administrativa de trámites y procedimientos para dar mayor certeza a los particulares frente a la administración y hacer cada vez más transparentes los actos de los servidores públicos.

Mejorar los procedimientos de defensa jurídica de los particulares y buscar nuevas formas de salvaguarda frente a la arbitrariedad administrativa. consolidar un nuevo esquema para el sector auxiliar, impulsar la formación de una cultura de modernización y mejoramiento de la función pública: revisar y actualizar el marco jurídico y normativo relativo a la vigilancia, control y evaluación gubernamental, impulsando, además, la implantación y consolidación de medidas preventivas para mejorar la correcta aplicación de recursos; reforzar e incrementar mecanismos que amplíen la participación ciudadana en la vigilancia de las acciones gubernamentales y de la actuación de los servidores públicos.

En el caso de la administración municipal se ha propuesto acentuar la descentralización de facultades a los ayuntamientos para lo cual será necesario reformar la Ley Orgánica Municipal: se ofrecerán programas de asesoría para profesionalizar y modernizar sus sistemas administrativos, entre ellos el de control y evaluación.

Estos son algunos planteamientos centrales de la nueva administración que nos permite un primer acercamiento respecto a las propuestas de cambio administrativo que se instrumentarán en el corto y mediano plazo, mismas que anticipan o anuncian un mejoramiento progresivo de la gestión pública y el fortalecimiento de sus capacidades para atender las demandas sociales.

El Intituto de Administración Pública del Estado de México expresa su más sincera felicitación a Emilio Chuayffet Chemor y su gabinete en pleno, por las designaciones con las que fueron honrados y les deseamos los mayores éxitos en las nuevas responsabilidades asumidas en el gobierno estatal.

Y a su vez, el Instituto pone a disposición del gobierno del Estado

de México los servicios que ofrece -capacitación, asesoría, investigación y difusión para continuar avanzando en el modelo de administración al que con gran acierto hiciera referencia el destacado estudioso de nuestra disciplina, José Chanes Nieto, al dar lectura a las conclusiones de la mesa de trabajo. "Modernización de la Administración Pública en el Foro de Consulta sobre Administración Pública y Legislación al que convocara la Coordinación **General para la** Formulación del Plan de Desarrollo del Estado de México, 1993-1999, del Partido Revolucionario Institucional: "Los tiempos presentes requieren ser perseverantes en el establecimiento de una administración democrática, cercana al habitante, expedita, simple, oportuna, eficaz, considerada, razonable, justa, honrada, de calidad y de bajo costo".

I INTRODUCCION

Los ensayos que se publican en el presente número abordan una diversidad de temas, todos ellos de especial interés para el desarrollo de las ciencias administrativas y el mejoramiento de la gestión pública.

El primero de ellos constituye la conferencia magistral que el entonces Gobernador del Estado de México, Ignacio Pichardo F'agaza, sustentara en la inauguración de la reunión internacional de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración, celebrada a finales de julio de este año en la Ciudad de Toluca

Por considerarlo un documento de suma relevancia para las instituciones que tienen la encomienda de preparar a los cuadros administrativos del sector público, nos permitimos reproducirla a efecto de que aquellos que no tuvieron la oportunidad de estar presentes en dicha reunión, tengan acceso a su ponencia, titulada **"Necesidad de mejorar la formación de los administradores públicos en México"**.

En ella Pichardo Pagaza comenta la importancia que tiene la formación y desarrollo de los recursos humanos de alto nivel en el contexto actual de la región latinoamericana, define el perfil del administrador público necesario y señala algunas recomendaciones a los institutos y escuelas de administración pública sobre la formación de los administradores públicos. Observaciones válidas no sólo para México sino incluso también para las naciones latinoamericanas con las que se comparte una problemática muy similar.

En julio la Ciudad de Toluca fue también sede de la Reunión del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, y en una de las

mesas de trabajo correspondió a Rafael Arias Valdés sustentar su **ponencia "Problemas relacionados con la metodología y los posibles usos de los análisis de evaluación de las políticas públicas"**, que ahora sometemos a su consideración.

Sostiene en su escrito la tesis de que la instrumentación de programas de evaluación se hacen necesarios para determinar la racionalidad de la operación administrativa, medir costos y beneficios en la ejecución de prioridades y supervisar la efectividad en el cumplimiento de los objetivos. En uno de los apartados más interesantes de su trabajo, establece los criterios metodológicos para la medición del impacto de las políticas públicas.

A partir del diagnóstico de las condiciones, alcances y límites de las estructuras administrativas actuales sustentadas en un modelo burocrático desfasado y agotado ante los requerimientos de la modernización del Estado y de una sociedad compleja y heterogénea- Santiago G. Velasco Monroy intenta un examen explorativo de las alternativas organizacionales en la Administración Pública de las próximas décadas.

En su ensayo denominado "**Enfoque predictivo racional en el diseño de estructuras organizacionales modernas y aplicación de la política de la calidad total : estrategias para la modernización administrativa en las organizaciones públicas**", afirma que los nuevos contextos exigen nuevas respuestas y eso sólo será posible mediante la innovación de estructuras organizacionales, pasar de una administración reactiva y de ajuste a una administración prospectiva, caracterizada por una cultura de calidad y productividad, estructuras organizacionales flexibles, nuevas formas de organización del trabajo, capacitación constante al personal, y evaluación permanente de resultados.

El último ensayo está dedicado a un tema que más de actualidad es cuestión de supervivencia social, el estudio de "**La contaminación ambiental en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (Nuevos instrumentos de política ambiental)"**, en el cual Martín R. González Hernández divide su documento en tres partes; en la primera expone el diagnóstico de la problemática ambiental en dicha área, afirmando que las medidas adoptadas a la fecha han significado

avances pero de ninguna manera la resolverán en forma definitiva: en la segunda señala las medidas seguidas para combatir las causas, incluyendo comentarios sobre su desempeño. Y en la tercera presenta una serie de medidas e instrumentos de política ambiental que podrían aplicarse para lograr una real y efectiva solución a la crisis ambiental, entre las cuales menciona el establecimiento de un impuesto ecológico basado en el principio de que quien contamina paga, el otorgamiento de compensaciones, la operación de permisos transferibles de emisión de contaminantes y la renovación del marco legal.

En la sección de documentos se reproduce el **"Discurso pronunciado por el C. Emilio Chuayffet Chemor, al rendir su protesta como Gobernador Constitucional del Estado de México"**

El acto tuvo lugar en el Teatro Morelos de la Ciudad de Toluca el 15 de Septiembre, ante la honrosa presencia del 1º presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari.

En su discurso se vislumbran las líneas generales de lo que será su Plan de Gobierno 1993-1999, en donde a partir del diagnóstico de la problemática estatal propone programas y acciones concretas para su atención.

Serán cuatro las prioridades básicas que atenderán durante su gestión: combate a la pobreza extrema; preservación y modernización de la vida del campo; dignificación de la vida urbana; y promoción del crecimiento económico como palanca de un desarrollo más justo.

Por su parte, en la sección de legislación coadyuvamos a la divulgación del **Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se crea el Centro de Actualización Profesional del Estado de México**", localizado en el rancho Guadalupe Victoria, del Municipio de Tenancingo. El dispone ahora de un espacio especialmente destinado y acondicionado a las tareas de capacitación y actualización del personal de las distintas dependencias centrales y organismos auxiliares del Gobierno estatal, facilitará la profesionalización de los servidores públicos estatales y contribuirá a la modernización administrativa, en aras de un mejor servicio a la sociedad.

Asimismo, se incluye el **'Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se instituye el Premio de Administración Pública'** que se

otorgará anualmente a los trabajadores dependientes del organismo denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México, que se hayan distinguido por su esfuerzo y dedicación en la realización de las actividades propias de su función al servicio de la educación.

Finalmente, en la última sección de la Revista se incorporan las reseñas de los siguientes libros: **"Panorámica socioeconómica del Estado de México"**, publicado por el Gobierno del Estado de México; **"Evolución de la Administración Pública del Trabajo en el Estado de México"**, así como **"La administración pública en el Estado de México, 1824-1993"**, ambos de Alexander Naime Libián.

Como se observa, los libros reseñados constituyen publicaciones recientes, y por su contenido, de lectura recomendada para los estudiosos de nuestra disciplina y servidores públicos que laboran en nuestra entidad federativa.

No olvidar que el mayor reconocimiento que podemos brindarle a un autor es justamente leer su obra. La lectura es una puerta abierta al conocimiento, motiva la reflexión, despierta la duda y es a su vez fuente generadora de futuros estudios. Los invitamos, muy cordialmente, a ejercer su derecho a la lectura.

ENSAYOS

NECESIDAD DE MEJORAR LA FORMACION DE LOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS EN MEXICO

Ignacio Pichardo Pagaza*

Introducción

La presente nota es el resultado de la experiencia personal en altos cargos del Gobierno Federal de México y como Gobernador del estado más poblado e Industrializado del país. Es también producto de muchos años de observar y practicar la administración pública.

Aunque el trabajo se refiere a México, las propuestas posiblemente tendrían aplicación en muchos países de la región latinoamericana, porque el Grado de desarrollo es similar, y porque las recientes modificaciones a sus políticas económicas también lo son.

El propósito de este documento es comentar la importancia que tiene la formación y desarrollo de los recursos humanos de alto nivel en la Administración Pública en el contexto actual de la región latinoamericana. Otro propósito es señalar hacia dónde deberán enfocar sus objetivos los institutos y escuelas de administración pública de la región.

En la primera sección se hace referencia a la experiencia de largo plazo en materia de desarrollo de recursos humanos en Latinoamérica

Ex-Gobernador Cns _iciall l srl:deV y Mlenhr. r l uirde, IA"fb'
Co lerencia M -or, i l us ent r r m motiv r- 1 r Confeer c An, 11 159(1 de la
Asoci ae on 'nu maunnul de L :al e lnsLtutc de A l:nln [tr 11 lebr a de
lr nl 94 de j. l de 19(1 e •. C 1 1 l t. 1 xi'n.

En la segunda sección se subrayan los principales rasgos del contexto en el que se desenvuelve hoy el trabajo de los administradores de alto nivel. Por último, en la tercera, se apuntan algunas recomendaciones personales dirigidas a los institutos y escuelas de administración pública sobre la formación de los futuros administradores.

1. EXPERIENCIA DE LARGO PLAZO EN EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS

1. La formación de los recursos humanos es un tema de importancia permanente

En materia de estudio y la práctica de la administración pública en esta región del mundo, se presentan en forma cíclicatemas novedosos que despiertan el interés de los académicos y los practicantes, pero que al paso del tiempo pierden importancia conceptual y práctica. Existen otros, en cambio, que permanecen y se van perfeccionando, son temas constantes en el campo de la administración pública.

Daremos algunos ejemplos: a fines de la década de los años cincuenta y principios de los años setenta la planeación económica y la reforma administrativa para la planeación del desarrollo fueron materias dominantes que al paso del tiempo desaparecieron. En la segunda mitad de los años sesenta --la década del desarrollo según la ONU surgió la tesis del desarrollo de la comunidad, enfoque que también perdió atractivo. Aparecieron en los años setenta formas de pensamiento que quisieron abarcar la totalidad de los temas administrativos, como el presupuesto por programas, presupuesto base cero, el análisis de sistemas, el análisis de factores y otros más. Recientemente se desarrolló una manera de entender la administración pública que ha estado de moda: el análisis de las políticas públicas o políticas gubernamentales.

Hoy los temas que nos ocupan son la privatización, la desregulación y el nuevo perfil del Estado rumbo al próximo milenio. Sin embargo, ha habido cuestiones que sin tenerlas luces celos reflectores forman una constante en los estudios de la administración pública.

2. El Estado seguirá siendo promotor del desarrollo

En los países de la Región, la administración pública o mejor dicho las administraciones públicas (central, estatal, municipal o local, para p. stata, eta) siguen teniendo la responsabilidad de promover el desarrollo económico y social de sus áreas geográficas o administrativas. Con frecuencia son las únicas organizaciones que hacen frente a la tarea de crear la infraestructura necesaria. No hablemos sólo de aeropuertos y presas, sino de sistemas de seguridad social y educación superior. por ejemplo.

El papel del Estado y del sector público ha sido cuestionado. De hecho, estamos en el proceso de redefinición de las nuevas atribuciones del Estado.

Sin embargo, es indudable que el Estado y sus gobiernos seguirán siendo actores en el centro del escenario del desarrollo. En esta región el nuevo estado o, como otros lo han llamado, el estado necesario para el próximo siglo, seguirá teniendo una importancia definitiva para el bienestar de millones de habitantes.

3. Las deficiencias en la preparación de los administradores tiene un alto costo

En la medida en que el Estado siga siendo un factor crítico en la vida social igualmente habrá de serlo la preparación y el desarrollo de los recursos humanos de alto nivel que trabajan para el.

Las deficiencias en la preparación de los recursos humanos se traducirán en fallas en la administración pública y el gobierno y, por lo tanto, en retrasos respecto a su desarrollo.

A pesar de las modas administrativas del día, es indispensable insistir en la necesidad de la formación de recursos humanos.

Resulta preocupante que en los últimos años el porcentaje de presupuesto público destinado a la capacitación y desarrollo de los funcionarios haya disminuido en México y, probablemente, en toda la región. Estoy cierto de que se debe revertir esa tendencia.

4. El administrador de alto nivel desempeña funciones políticas en algunas ocasiones

Una consideración diferente viene a reforzar el punto anterior. En muchos países de la Región el administrador público de alto nivel no es un servidor neutral en el sentido estricto del modelo weberiano de servicio civil.

Por regla general, son técnicos o administradores que desarrollan tanto funciones de análisis y diseño de políticas públicas, como tareas administrativas y aun acciones que podrían considerarse como estrictamente políticas (es decir, funciones de asignación de recursos y resolución de intereses en conflicto entre diversos grupos de presión).

Los administradores públicos de alto nivel se desempeñan en una zona gris, en lo que en otros países se denomina *policy and administration* o *politics and management*. En ciertas circunstancias actúan estrictamente como funcionarios neutrales del servicio civil, pero un instante después como integrantes de un gobierno aunque ellos no hayan sido elegidos por votación.

En algunos países, tal es el caso de México, este fenómeno dio origen en otro tiempo a establecer una distinción entre político "puro", cuya experiencia principal proviene de cargos de elección popular, y los técnicos o "tecnócratas" que, sin ser elegidos por votación, toman y ejecutan decisiones de orden político.

5. Las escuelas e institutos de la Región deben recuperar terreno perdido

Durante los últimos años ha aparecido un fenómeno que requiere análisis por parte de las escuelas e institutos de administración pública de la región y es el que a continuación se señala.

Los administradores con mayor influencia a lo largo de todo el sistema gubernamental forman pequeños grupos caracterizados por su gran preparación académica, que los distingue de otros funcionarios y gozan de una enorme autoridad técnica e influencia sobre los políticos. Realizan sus estudios de postgrado en universidades fuera

de la Región y casi ninguno ha pasado por las aulas de las escuelas e institutos de administración pública. En el caso de México, la formación académica de los administradores de estos pequeños grupos de alto nivel se centra en economía, finanzas, administración de empresas, informática o computación, y cada vez menos en derecho, ciencias políticas, sociología o estudios propiamente de administración pública.

Aquí no se trata de emitir un juicio de valor sobre el fenómeno. Más bien reconocer el hecho de que, salvo algunas excepciones, los institutos y escuelas de la Región no están preparando a los administradores y funcionarios más importantes. Tal vez la conclusión sería que nuestras escuelas de administración deban recuperar terreno o aceptar que, en adelante, van a formar únicamente a los cuadros de niveles gubernamentales intermedios.

Esta situación no sería preocupante en Si misma, si no implicara para los años venideros un sistema de meritocracia socialmente cerrado. En esta Región del mundo quienes tienen más posibilidades de obtener una preparación eficiente en idiomas y quienes más fácilmente obtienen becas y ayudas, son aquellos jóvenes provenientes de familias de ingresos medios o elevados que disfrutaron de las circunstancias necesarias para alcanzar una educación académica esine rada.

Esta tendencia no es positiva pues debe recordarse que en México el Servicio Civil y, en general, la Administración Pública, han sido un instrumento de movilidad social que ha permitido que los jóvenes de escasos recursos escalen posiciones de poder político o administrativo hasta la cúspide

Por tanto, una recomendación inevitable es mejorar los niveles académicos y el prestigio de los institutos y escuelas de administración pública de la Región, para que atraigan al mejor talento joven con vocación para el servicio público, independientemente de su origen social o condición económica.

El nivel académico de los propios institutos y escuelas de administración pública es función o resultante del nivel general de calidad del sistema educativo del país, en su conjunto.

Pero es mucho lo que se puede hacer para mejorar su nivel académico actual. Hay que volver a abrir el sistema de mérito en favor de jóvenes de escasos recursos que no se pueden graduar en el extranjero.

II. CAMBIOS EN EL CONTEXTO EN EL QUE SE DESARROLLA EL TRABAJO DE LOS ADMINISTRADORES

6. Críticas a las actuaciones pasadas de los administradores

En los últimos 10 años ha habido en Latinoamérica un cambio en el marco de la actuación en el que se desenvuelve el trabajo de los administradores de alto nivel. Pareciera que no sólo su actividad, sino la administración pública toda ha sido puesta en tela de juicio.

Se dice que los políticos y los funcionarios de alto nivel rebasaron los marcos de actuación que la sociedad espera de ellos y del Gobierno; también se señala que no han sido eficientes en el logro de objetivos de bienestar para la población.

Ha cambiado la percepción que se tiene de la función pública. La tesis dominante es que el papel del Estado en la sociedad debe ser redefinido para que su intervención en la vida social y económica se reduzca al mínimo. Las actividades del Gobierno deben ser ejecutadas con un criterio financiero de costo-beneficio dejando que operen las leyes del mercado libre tanto cuanto sea posible.

Las nuevas ideas económicas se han basado en la tendencia a aplicar los criterios del mercado y de la competencia en todas las actividades humanas y, en primer lugar, en las gubernamentales.

La ineficiencia gubernamental de los países socialistas contribuyó a propiciar la caída de sus gobiernos así como el enfoque estatista del desarrollo económico.

La subsecuente caída y desaparición del llamado 'socialismo real' dio origen a un gran descrédito del Estado como administrador en todo el mundo.

Otro tanto ocurrió con los países que tenían un amplio sector de empresas públicas y una gran deuda externa. La renegociación de la deuda implicó el saneamiento financiero y, portanto, la privatización en gran escala.

México ha encontrado una fórmula política y social que ha traído grandes resultados para moderar el impacto social negativo que, en ocasiones, se deriva de una estrategia económica liberal ortodoxa.

Ha reformulado la política del liberalismo social' y puesto en ejecución un amplio programa de combate a la pobreza y mejoramiento de las condiciones de vida de las personas de escasos recursos.

Se trata del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), a través del cual y con la participación directa de la población en planes, financiamiento y ejecución directa, se han invertido millones de nuevos pesos en cientos de miles de pequeñas obras y acciones en todo el país.

PRONASOL ha traído esperanza y ha mejorado el nivel de vida en los sectores de más escasos recursos de la población.

El orden del día en la administración pública es privatizar, simplificar, desregular, eliminar trabas burocráticas, dejar que los agentes económicos privados actúen libremente para gerierarempleos y riqueza.

Quisiera señalar algún ejemplo del nuevo contexto que enfrentan los administradores públicos- El escrutinio administrativo; el criterio *value forrnoney"corn*o patrón para el seguimiento de los programas gubernamentales, la tasa interna de retorno para evaluar las inversiones públicas: la introducción de la competencia entre empresas privadas para la prestación de los servicios públicos tradicionales; el concesionamiento a largo plazo de obras públicas-

La tendencia casi universal a la privatización es una de las expresiones más claras de este cambio. La Idea de empresa pública no sólo está en crisis, sino a punto de desaparecer, portanto, el concepto de empresario público corre la misma suerte.

Los institutos y escuelas de administración pública de la región se han quedado con una currícula obsoleta. Han tenido que revisar sus materias, enfoques y métodos. Parecería que los institutos y escuelas están en una encrucijada frente a la tesis de que se requiere un Estado más pequeño, más eficiente y que interfiera lo menos posible con las leyes económicas y sociales del libre mercado.

El contexto actual en el que se desarrolla el trabajo de los administradores públicos es nuevo y está sujeto a muchas críticas. Al clima administrativo existente habría que agregar otro elemento: el que los administradores de alto nivel, por razones que se dijeron en la primera sección, comparten un cierto rechazo que la opinión pública tiene reservado a los políticos y a la política.

Los cargos de corrupción e ineficiencia que diariamente se arrojan sobre los políticos en muchas partes del mundo, con o sin fundamento, con frecuencia alcanzan a los administradores.

7. Cambios necesarios **en la formación de recursos humanos**

La conclusión **que se deriva de lo anterioro sería que la administración y los administradores están en un estado de crisis , más bien que estamos frente a un cambio profundo y necesario.**

En lo personal pienso que ese sacudimiento es muy favorable para obligarnos a pensar cuál debe ser la formación y el desarrollo de los recursos humanos de alto nivel para las administraciones públicas de la Región, en el futuro.

La proposición final en esta sección sería que, frente al cambio de ambiente en el que se desenvuelve la administración y el trabajo de los administradores públicos, debería haber una transformación de la misma magnitud en los contenidos y métodos de las escuelas e institutos de administración pública. Probablemente ese cambio ya se está dando y sólo necesitamos esperar algunos años para observar sus resultados. Lo ignoro ahora, pero estoy seguro que en esta reunión habremos de investigarlo.

III. HACIA DONDE DEBE IR LA FORMACION DE LOS RECURSOS HUMANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

8. Debemos aprender de los administradores privados

En Latinoamérica, la primera decisión que los académicos y practicantes de la administración pública deberíamos tomar es reconocer que la mayor parte de las nuevas ideas administrativas han surgido en campos académicos distintos de las disciplinas jurídicas y de la administración pública: ahora nos toca recuperar la iniciativa.

Deberíamos aceptar también que es mucho lo que tenemos que aprenderlo de nuestros colegas administrativos y ejecutivos en el sector privado. Sobre todo en materia de uso y asignación eficiente de recursos, eliminación del derroche, costos mínimos para la realización de actividades, ingeniería financiera, calidad total, competitividad y eficiencia en todas las acciones administrativas-

Espero que esta actitud de reconocimiento de la forma de trabajar del sector privado y de otras instituciones, produzca muchos beneficios a las administraciones públicas de la Región.

9. Aprender de la administración privada no significa olvidar las diferencias

Sin embargo, la modestia no debe impedir que veamos que son muchas las diferencias entre la administración pública y la privada. Una permanente extrapolación de contenidos, técnicas y métodos no es aconsejable ni tal vez posible.

Un solo ejemplo podré ilustrarlo que se dice- En esta Región del mundo los políticos y los administradores entendemos que es responsabilidad del Estado luchar en contra de la pobreza extrema por métodos diversos, aunque adicionales a la política fiscal. La administración privada es ajena a esta política.

Administración pública y privada son dos esteras de acción humana con similitudes, pero con profundas diferencias.

Es necesario insistir que en la formación y desarrollo de los administradores de alto nivel no puede ser igual al de los empresarios; ni por su vocación, ni por las características del servicio, ni por fines que persiguen unas y otras organizaciones.

Tenemos que revisar la formación de nuestros cuadros de alto nivel, pero no para igualarla a la formación de los empresarios privados. Debemos mejorarla en su propio contexto, tomando de la administración privada lo que sea útil.

10. Perfil del administrador público necesario

No dispongo de los elementos específicos para sugerir cuál debe ser la currícula de temas y materias que los institutos y escuelas deben proporcionar a los administradores públicos de Latinoamérica al acercarse al próximo siglo, pero sí creo conocer las características del administrador que necesitamos.

PRIMERO: una preparación académica rigurosa en derecho público, teoría macroeconómica y administración. Debe ser a fondo, de vanguardia, independientemente de la rama o materia de las ciencias sociales, de las ciencias naturales, o de las disciplinas clásicas que el individuo haya elegido originalmente. Esta preparación buscará formar no una mente erudita y especializada, sino una inteligencia analítica y flexible. Estoy en favor de las tesis del administrador cuya especialidad académica le sirve como antecedente para formar un talento abierto y dúctil; los especialistas son indispensables en su campo, pero no necesariamente buenos administradores de las situaciones complejas.

SEGUNDO: establecer técnicas para perfeccionar la formación del carácter del administrador. Herramientas o conocimientos para que esté dispuesto a correr riesgos en su actividad, sepa aceptar la delegación no sólo de trabajo sino de la toma de decisiones, y sea capaz de adoptar iniciativas propias.

TERCERO: cualidad indispensable es que posea autoridad moral personal y observe un código de ética en el servicio público.

En otro plano, la formación de recursos humanos deberá entregarnos a personas que tengan un sentido de excelencia, de productividad, de eficacia, de calidad total. Finalmente, administradores públicos con capacidad de liderazgo porque es factible que serán conductores de organizaciones humanas numerosas.

11. Recomendaciones adicionales a los institutos y escuelas

En mi opinión, los institutos y escuelas de administración pública en Latinoamérica tendrían que emprender las siguientes acciones

- a) Estrechar los vínculos entre ellos porque, con frecuencia desconocemos los avances que hay en la Región a pesar de [os esfuerzos de organismos como el CLAD;
- b) Mantener un programa permanente de formación de profesores de tiempo completo apoyado a una política salarial que impida los absorba la propia administración pública u otras organizaciones;
- c) Mantener una vinculación estrecha con administradores públicos en servicio;
- d) Mantener programas de investigación ligados a las necesidades reales de las administraciones públicas

Debo reconocer que en el caso de México lograr los objetivos anteriores no es responsabilidad únicamente de la academia. Los políticos y los administradores de alto nivel debemos hacer un esfuerzo para facilitar el logro de esos propósitos, por conveniencia de ambos.

En el caso mexicano hay que admitir con franqueza que no existe una política de formación de recursos humanos y, por lo tanto, se carece de sistemas de capacitación para los cuadros de alto nivel. No existe un programa gubernamental sistemático para proporcionar seminarios, mesas redondas o cursillos que permitan presentar conocimientos administrativos de alto nivel y de avanzada. Es uno de los problemas principales.

El INAP de México y otras instituciones hacen esfuerzos que en lo particular resultan muy útiles pero aislados.

12. Observación final

He sido testigo y beneficiario de los programas de formación de recursos humanos y en especial de los becarios que estudian en países con administraciones más consolidadas.

Siempre habrá la necesidad de formar mejores administradores públicos porque siempre habrá hombres y mujeres cuya vocación vaya dirigida a servir a los demás a través del servicio público.

Como dijera Erich Fromm en un maravilloso libro que se llama "Ser o Tener". Hay dos tipos de seres humanos, unos que dedican su vida a tener y otros que la dedican a ser. Los administradores públicos convencidos, por lo general, pertenecen a esta última categoría, la de quienes prefieren ser a tener.

Yo creo que la Administración Pública no es sólo una profesión sino también una vocación. Mientras la sociedad exista será necesario que alguien la dirija y alguien administre los asuntos públicos. Preparémonos para formar mejor a los administradores del siglo venidero.

PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA METODOLOGIA Y LOS POSIBLES USOS DE LOS ANALISIS DE EVALUACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS

Rafael Arias Valdés

Introducción

Existe una confluencia de fuerzas transformando la fisonomía del mundo en todos sus espacios y en todos sus ámbitos

Estas fuerzas que se traducen en la democratización, el movimiento hacia la apertura y libertad comercial, la globalización y regionalización económica, la introducción del ordenador como pilar para el desarrollo científico y tecnológico, la electronización **moneta-**ria, la transición en los roles que asumen los Estados contemporáneos, y la diversificación y complejidad en las sociedades, son la expresión más nítida de un ciclo histórico en transición, el de la modernidad-postmodernidad, y de un nuevo contexto y proceso de la modernización

Es éste el marco mundial de referencia obligado en la búsqueda por generar hipótesis de interpretación histórica, de interpretación prognoscitiva y de interpretación prospectiva.

Vicepresidente del Consejo Directivo de la Administración Pública del Estado de México. Ponencia sustentada en el Conforenaa Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, celebrada en la Ciudad de Toluca del 27 al 30 de Julio de 1993.

Vivir en un mundo de incertidumbre implica someterse no sólo a la búsqueda de posibilidades diversas, al fenómeno empírico y a la **experimentación**, sino también al **análisis constante de los posibles resultados y efectos**, que como los cuestionamientos precisos pueden encontrar la respuesta segura de su planteamiento correcto.

El estilo sistemático de las causas reales públicas que aquejan a una sociedad debe de iniciar con un análisis de la lógica de modernización del Estado, en el sentido de garantizar la racionalidad (funcionalidad) frente a los nuevos paradigmas técnicos, político-ideológicos y sociales.

Para el Estado mexicano la lógica de la modernización lo plantea como un Estado que sin haber agotado su rol de benefactor, modifica en lo sustancial sus formas, de ahí su recomposición y repliegue, y su asunción como instancia organizadora y direccionadora a lo económico y social.

La dimensión técnica que esto representa es la de una gestión basada en el criterio de eficiencia para garantizar el libre concurso de las fuerzas del mercado a través de la desregulación, por ejemplo.

La dimensión político-ideológica se perfila un fortalecimiento de **la instancia estatal mediante un replanteamiento en sus relaciones con la sociedad; y en una lógica estratégica temporal en la toma de decisiones en relación a diversos asuntos gubernamentales de carácter público; así como la búsqueda de los medios más racionales y de diferentes metodologías para diferentes problemas y públicos.**

La dimensión social implica **un análisis previo del proceso social** de la política pública.

De aquí se desprende la necesidad de comprender el cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad mediante un compromiso de apertura a la participación y apoyo en las políticas internas de la administración y el énfasis en la eficiencia como una nueva forma de hacer política, que tiene como finalidad convertir al proceso de cambio social en un proceso de cambio modernizador.

Retomando lo establecido por estudiosos como Myriam Cardozo Brum, estas tres dimensiones permiten comprender **a las políticas**

como productos de los procesos de toma de posición del Estado frente a determinadas problemáticas-políticas que se integran por decisiones, acciones y omisiones de los organismos gubernamentales responsables. Acciones y omisiones del Estado que provocan consecuencias en la sociedad y que pueden resolver, disminuir, aumentar o no afectar el problema que les dio origen- Para saberlo, y reallmentar el proceso decisorio, dice la Mira. Cardozo, se hace necesario evaluarlos efectos provocados, planteados o no -1

El criterio de la evaluación se hace necesario como el análisis del proceso de planeación e implantación de los programas para determinar la racionalidad de la operabilidad administrativa, lo que implica determinar su efectividad en el cumplimiento de los objetivos; como también el de los actores que se involucran como factores que inciden en la decisión de la política

El porqué de la evaluación, es contrapartida del proceso de racionalidad en el destino de los recursos públicos, como de las demandas sociales de los actores por conocer los efectos de las políticas. Responde la evaluación a una doble lógica: interna, de control. por parte de la administración pública; externa, por el público involucrado con los efectos e impactos de la política.

El problema de la evaluación deriva de planteamientos particulares, cuyas metas y objetivos tienen como origen de su formulación, alternativas de políticas que emanan de las necesidades de la realidad social. El esquema para evaluar debe diseñarse sobre una base confiable de datos que permita respaldar la toma de decisiones.

La evaluación de los programas sociales y de las políticas de recursos (*policy research*) muestran una razonable expansión en los estados de evaluación, tanto de la eficiencia de los programas a través del análisis de los objetivos, como del empleo del análisis costo-beneficio. El criterio de evaluación o el diseño del plan para la evaluación de los programas debe considerar, como propuesta de su

Cardozo Brum, **Myriam**. "LA EVALUACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS PROBLEMAS, METODOLOGIAS, APORTES Y LIMITACIONES". Ponencia, presentada en el Seminario 'Introducción a las Políticas Públicas'. México. INAP, 16, 17 y 18 de noviembre de 1992. p 2.

implantación, las instancias de autoridad involucradas; el apoyo institucional de los órganos administrativos ejecutantes; capacidad, flexibilidad y adaptabilidad del plan de evaluación de las políticas y un soporte organizacional.

1. DIMENSIONES, CATEGORIZACION, PROCESO Y FINES DE LA POLITICA PUBLICA

El agotamiento de la expansión en la participación económica directa del Estado, conduce a un fenómeno de retorno a la demanda real, y a un proceso de reprivatización de áreas concebidas anteriormente como estratégicas o prioritarias, en razón de la disciplina financiera, la eficiencia y la productividad.

En este proceso, el Estado asume el carácter de promotor, apoyando temporalmente proyectos para el desarrollo. Asimismo, al garantizarla autorregulación y liberalización del mercado, el Estado se convierte en el principal organizador social y defensor de los intereses económicos de los diferentes grupos, induciendo una mayor participación del sector social.

Este proceso de cambio del Estado, observado en el prisma de la Administración Pública, permite identificarlo como un medio instrumental. La orientación social y democrática requiere de un sistema de evaluación que determine sobre el funcionamiento del aparato público y el impacto de las políticas públicas.

A continuación haremos un repaso de algunos conceptos teóricos que nos permitirán una interpretación del concepto de política pública, que es una acción, medida o decisión capital; o como señala el Dr. Guerrero, aquella que contiene "...intenciones, planes, programas, decisiones y efectos".²

Myriam Cardozo y Roberto Esteso agregan que sus componen-

² Guerrero, Ornar, *"Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno"*, en **"REVISTA POLITICA Y ADMINISTRACION"**. México. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública (s.J.), p. 52.

tes se interrelacionan formando un sistema procedual, cuyos resultados van a tener como destinatario a la sociedad civil y al Estado.³

Las políticas son un sistema completo en el sentido que interrelaciona a actores en torno a un escenario, cuyo problema tiene carácter público, el problema es el objeto de la política; puede ser la determinación de procedimientos, programas y presupuestos, que es propiamente la previsión técnica; u objetivos y estrategias, en la finalidad acción de la política.

La decisión como parte de la elaboración o diseño de la política, se infiere como un elemento articulador, como la voluntad que hace del poder político un agente activo del cambio, mediante acciones planeadas y ejecutadas por el aparato público.

La política pública acciona al aparato público hacia los objetivos y metas programadas- La política sirve como guía del pensamiento y la acción de la función ejecutiva; da dirección al modo y estilo de actuación pública, la política formula planes y programas que materializan los cursos de acción. La política hace de la voluntad política una forma de gestión plural y democrática para el bienestar social y el desarrollo económico, en donde se exige, como escenario conciliador, el carácter público (participación social plural de los actores) en su elaboración integral.

Por la racionalidad de la adecuación de fines y medios del aparato público, las modalidades y categorización de las políticas públicas, retomando lo que establece Aguilar Villanueva, son principalmente los siguientes:

1. Un campo de actividad gubernamental. que se ejemplifica en la política de salud, educativa, comercial.
2. Un propósito general a realizar, como en el caso de la política de empleo para los jóvenes.

Cardozo Brum Myrinn y Robcaio Esteso " **ANÁLISIS DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EL CASO DE LAS POLÍTICAS CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA EN MÉXICO EN LA DÉCADA DE LOS SESENTA** ", México. Centro de Investigación y Docencia Económicas. 1982. Documentos de trabajo. Serie Administración Pública. Núm. 7, p. 4.

3. Una situación social deseada, en la que se pueda destacar la política de restauración de los centros históricos.
4. Una propuesta de acción específica, en la que se pueda señalar la política de reforestación de los parques nacionales; y
5. Como norma de una determinada problemática que comprende las políticas ecológica, energética, y urbana.⁴

La evaluación de esta categorización de las políticas no responde necesariamente al proceso de análisis de su elaboración, sino a la estructura y racionalidad de la política en arreglo a su alcance, dimensión y duración (fines). Alcance referido al espacio geográfico que comprende su instrumentación: nacional, estatal, regional, municipal, etc. Dimensión que comprende el número de personas que se benefician con la política.

Duración: tiempo de implantación que suele variar conforme con el cumplimiento de sus objetivos; las políticas de salud y educación son de tipo permanente o continuas, otras, en cambio, **se sujetan al período** de gobierno.

II. LA ADOPCION DE POLITICAS PUBLICAS EN MEXICO Y NECESIDADES Y ALTERNATIVAS "EN" Y "PARA" SU EVALUACION

A) La experiencia nacional

La apreciación y evaluación de la política pública y de cada práctica específica resulta complicada, difícil e incierta como su naturaleza misma.

La ciencia, retomando a Ortega y Gasset, necesita la colaboración, en que lo sabido por uno se acumula a lo descubierto por otro. De ahí que al enfrentarse con la teoría existente sobre esta materia (en su mayoría de origen extranjero), surja la necesidad no sólo de encontrar

⁴ Aguilar Villanueva, Luis F. " **LA HECHURA** DE LAS POLITICAS", México, Miguel Angel Porrúa Editor, 1992, pp. 25 a 28.

elementos aplicables a nuestras condiciones como nación, sino asimismo, generados a partir de nuestras problemáticas y de nuestra empírica sociopolítica y económica.

La experiencia mexicana demuestra que el tratamiento de los problemas públicos, a través de políticas de interés general, que delinean cursos de acción en atención a las prioridades del país, ha respondido, en lo esencial a un proceso de cambio social.

El estilo y la forma de decisión también se ha modificado en la pluralidad social y la utilización de modelos racionales en la toma de decisiones.

Los antecedentes, en materia de políticas públicas, denotan un Estado Benefactor, que surgió de un pacto constitucional y que basó su soberanía y poder en la legitimidad del pueblo; además de que en la formulación de sus políticas básicas sustentó el compromiso de gobierno y la estabilidad política.

Estas políticas se formularon en los rubros tanto de educación pública, reparto agrario, rectoría del Estado como de relaciones laborales.

En el aspecto de educación, se tuvo por objetivo una enseñanza popular que incrementase los índices de alfabetización. La política del reparto agrario se orientó al fraccionamiento de latifundios y redistribución de la propiedad parcelaria. La política regulatoria de la economía por parte del Estado se delinea sobre la base de un Estado promotor del desarrollo económico mediante acciones de generación de infraestructura y garante de la estabilidad y el pacto social. Una política laboral que garantiza los legítimos derechos de las organizaciones sindicales de los obreros.

Estas políticas representan el modelo predominante hasta la década de los setenta, momento en que el cambio va a considerar un número más diversificado de elementos sociales. Para responder a estas nuevas expectativas se determinó la necesidad de modernizar el sistema educativo; dar por terminada la política del reparto agrario, en la necesidad de modernizar el campo; en el aspecto laboral, establecer nuevos estándares en torno a la calidad, productividad y competitividad.

En el aspecto de reforma del Estado, se concibe a un Estado modesto por la vía del redimensionamiento y la modernización de la administración pública.

A partir de la década de los ochenta se sustituyen las cifras del milagro mexicano por los de una sociedad que enfrenta significativos rezagos sociales y que busca fortalecerse en las relaciones mercantiles del intercambio oferta-demanda.

Del discurso y sostenimiento de las políticas tradicionales se pasa a la evaluación y valoración de los resultados obtenidos. La evaluación de las políticas públicas demuestra avances, pero también la necesidad de reconsiderar cada una de las políticas.

Es así como el proceso reformador del Estado recoge el problema del cambio de políticas. El replantearniento de las relaciones Estado-sociedad es la nueva racionalidad y criterio normativo del sistema de decisiones.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 establece las líneas de política que guían la vocación del Estado en sentido de una modernización política y social, las que son atendidas a través de los tres Acuerdos Nacionales: para la Ampliación de la Vida Democrática, para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vidas

En consecuencia, las políticas de democratización, de desarrollo económico y de bienestar social obedecen a criterios definidos, a objetivos y estrategias viables en la ejecución del Plan.

Este tipo de políticas identifican a un Estado que se fortalece en la línea democrático-plural, en el orden de una sociedad participativa, de una Administración Pública, que en sentido instrumental se apoya en la sinergia de las organizaciones para elevar la calidad y la productividad, buscando formas organizacionales flexibles, para la definición y solución de las mejores alternativas de políticas.

5 Secretaría de Programación y Presupuesto, **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994**, México, Poder Ejecutivo Federal, p. 12.

Los problemas de las políticas demandan del Sistema de Planeación el examen de los objetivos, de los intereses involucrados en el proceso de la política, y en la necesidad del empleo de técnicas de evaluación que efficienten la función sustantiva del Sistema de Planeación

La política de democratización del país debe concebirse como un molde que acepte su evaluación para el diseño de políticas de modernización acordes con la Reforma del Estado y con las fuerzas propias del cambio social que rodean nuestro medio, que tienen como expectativa a corto plazo la apertura comercial mediante un Tratado Trilateral de Libre Comercio.

Por consiguiente, democratizar al país es fortalecer a la economía y promover el bienestar social, de cara al siglo XXI.

B) La experiencia local (caso: Estado de México)

La elaboración de políticas públicas en el Estado de México, en la década de los ochenta y principios de los noventa, tienen su base en los esfuerzos que comienzan a desarrollarse mediante la organización de un Sistema Estatal de Planeación Democrática, que fuese el centro rector de la formulación del plan y de las políticas y programas estatales.

En el periodo que comprenden los años 1981-1987, el objetivo que prevalece es el de sentar las bases de una estrategia para el desarrollo del Estado de México, que involucrase a todos los sectores de la sociedad y dentro de la estructura de las prácticas democráticas que permiten a la sociedad asumir roles más dinámicos

El modelo de la técnica de planeación va a considerar al Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) y la experiencia en materia de planeación, a los anteriores planes estatales y municipales, para derivar como propuesta la formulación de programas sectoriales y regionales como estrategias de gestión de la administración pública. Los programas sectoriales se agruparon en los rubros agropecuario y forestal, pesca, industria, comercio y artesanía, turismo, desarrollo urbano y obras públicas, comunicaciones y transportes, salud, seguridad social y educación pública,

Sus políticas estaban dirigidas a sentar una infraestructura sobre la cual basaba el desarrollo económico, social y político. El criterio de formulación prioriza ciertos aspectos conforme con las peticiones elevadas por la ciudadanía, denotan una estrategia integradora de un cambio modernizador, en donde la sociedad y la administración asumen compromisos y tareas compartidas.

Por su parte, los programas regionales ponen énfasis en la necesidad de descentralizar y desconcentrar recursos para promover el fortalecimiento y autonomía de los 121 municipios que componen la Entidad. Se concibieron estos programas regionales como **un "elemento integrador y ordenador capaz de lograr conciencia de acciones y recursos federales, estatales y municipales en un ámbito territorial determinado".**⁶

El instrumento promotor del desarrollo regional fueron los Fondos de Fomento Económico y las empresas paramunicipales.

El período subsecuente de gobierno, 1987-1993, muestra un panorama distinto en la formulación de las políticas y programas en el criterio de promover el interés público y de dar respuesta a las necesidades sociales. El eje de la planeación es el Sistema Estatal de Planeación, cuya formulación de programas observan el objetivo de la integración de acciones: Programa Estatal de Desarrollo Rural, Programa Estatal de Solidaridad con las Zonas Urbanas y Marginadas; Programa Estatal de Etnodesarrollo y Programa Estatal de consolidación de las Zonas de Desarrollo Relativo.

Para canalizar inversión en la implementación de las políticas y estrategias se utiliza el Programa Normal Estatal de Inversión, el Convenio de Desarrollo Municipal y el Convenio de Desarrollo Social.

Las políticas que en el actual régimen se formulan se derivan de los siguientes objetivos: mejorar el nivel de vida, incrementar la productividad y el empleo, la consolidación de la integración social y el fortalecimiento de la vida democrática. Conjuntan y pretenden: la superación de la educación, solidaridad con la marginación urbana; solidaridad con las etnias; protección ecológica; modernización agropecuaria; modernización de la industria; modernización del comercio y los servicios; justicia y

Gobierno del Estado de **México**, "**PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1984-1987**", Toluca, México, Poder Ejecutivo Estatal, 1984, p. 162

seguridad ciudadana; fortalecimiento comunitario; desarrollo municipal; ejercicio de los derechos políticos, entre otros 7

Se señalan múltiples líneas de acción que buscan fortalecer el rol participativo de la sociedad en la asunción de nuevos compromisos, organizados por un aparato público con orientaciones más modestas y un sentido de racionalidad para definir las áreas estratégicas de participación

La forma y criterios utilizados para la evaluación de las políticas obedece a las experiencias propias que la administración ha ido enfrentando en torno al planteamiento social de actuar con probidad y racionalidad en el ejercicio de los recursos públicos.

La medición del cumplimiento de los programas en relación con las metas propuestas en el Plan de Desarrollo modificado para 1984-1987, posibilitan un diagnóstico y análisis cualitativo de los avances en las acciones de la administración pública estatal, por años, como por la cobertura total.

El proceso de la evaluación en cuanto a la implantación de los programas regionales, muestra una disociación cuando se observa en el nivel de la administración municipal. Esto, por no contar la mayoría de los ayuntamientos con órganos administrativos internos abocados a la evaluación de los programas de fomento regional, reduciéndose ésta a la presentación de la cuenta pública municipal, en el mejor de los casos

La concepción de la evaluación para el período siguiente 1987-1993 se concibe como el Análisis de los efectos de la actividad planificada, en la realidad económica y social, mismos que permitirán conocer el grado en que los objetivos y acciones del plan se han cumplido.⁸

7 Gobierno del Estado de México, 'PLAN ESTATAL DE **DESARROLLO 1990-1993** 1 oluca México. Poder Ejecutivo Estatal. 1990 pp. VII a IX_

8 Cfr. Gobierno del Estado de México. **PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1987-1993**, Toluca México, Poder Ejecutivo Estatal. 1987, Gobierno del Estado de México. "PLAN ESTATAL DE **DESARROLLO 1990-1993**", Toluca, México. Poder Ejecutivo Estatal, 1990, p. 2.

El criterio de evaluación en la Administración Pública Estatal, considera el destino de las partidas presupuestales por los programas integrativos y de inversión, así también el número de líneas de acción que por política se han ido instrumentando.

En el nivel de la administración municipal, las experiencias positivas se han dado a través de programas de profesionalización de la Administración Pública Municipal, que ha redundado en el fortalecimiento de las finanzas municipales y en una mayor capacidad en la prestación de los servicios públicos municipales. La evaluación confiere a las administraciones municipales una mayor credibilidad de la ciudadanía y una canalización efectiva de los recursos.

La instrumentación de los programas de evaluación requieren de voluntad política, también de metodologías que siendo monitoreadas, se sistematicen para fortalecer la función administrativa; el conocimiento en torno a los criterios de evaluación de los programas deben de revisarse y particularizarse, la improvisación debe de superarse. Los retos que se le presentan a la Administración Pública en el Estado de México requieren de la racionalidad como medio formativo e informativo para la elaboración de políticas públicas básicas, para la medición de costos y beneficios en la ejecución de las prioridades y objetivos; y en el contexto de escenarios más complejos, pero sin duda más democráticos.

W. CRITERIOS METODOLOGICOS PARA LA MEDICION DEL IMPACTO DE LAS POLITICAS PUBLICAS

Los patrones de medición en materia de políticas públicas son resultado de métodos y metodologías de evaluación, y más específicamente experiencias técnicas.

Lo más importante en las técnicas de evaluación de las políticas consiste en buscar las explicaciones objetivas o las fallas o éxitos parciales, así como determinar el grado hasta el cual los resultados se asemejan a los objetivos básicos establecidos.

La evaluación como fase del proceso de análisis de la política se entiende como el conjunto de medios para incrementar la racionalidad

en la toma de decisiones, la redefinición de cursos de acción, el reforzamiento del sistema de elaboración de la política y la utilización de mecanismos públicos para la difusión y exposición de resultados.

La utilidad, en términos cualitativos de la instrumentación de la evaluación, es la formalización del uso y empleo de técnicas para la medición del Impacto de las políticas, mediante criterios programáticos y objetividad de los protagonistas de la evaluación

La evaluación hace énfasis en el análisis con un criterio *'a priori'* o "ex ante que predetermina la evaluación del sistema de elaboración de la política, de los órganos que intervienen y de las presiones e intereses políticos que se hacen patentes: así como en la evaluación de los costos y beneficios para tomar la decisión en relación con la mejor alternativa, y en un criterio *"a posteriori"* o "ex post" referido a la evaluación después de ejecutada la política. comparando lo programado con los resultados reales y la identificación de posibles desviaciones. Estos dos criterios se imbrican en la etapa inicial, la de formulación y diseño, y la etapa final de la elaboración, instrumentación e implantación de la política.

La evaluación permite a la Administración Pública enfrentar los nuevos retos que le demanda la sociedad, en apoyo a su gestión y al fortalecimiento en la calidad de la política

La importancia de la evaluación durante la elaboración de la política sigue un proceso complejo, donde interactúan distintos actores en forma directa e indirecta, sus componentes se interconectan a través de distintos medios de comunicación. La complejidad está en función al interés y al número de actores que se involucran en la hechura de la política. Es, además, un proceso dinámico de las actividades en el interior de la estructura, cambios de la secuencia de los subprocesos y en las fases.

Con base en lo expuesto pueden inferirse algunos criterios metodológicos a considerar en la evaluación de las políticas públicas, en el entendido de que éstos pueden variar por la naturaleza diversa de las políticas y de la "clientela" a la que se enfoca. Por lo tanto, los criterios a los que hago referencia son los siguientes:

1. El sentido de la estrategia de acción sustantiva en la elaboración de la política y de los componentes en torno a la definición de la decisión en cuanto al tipo de política a evaluar.

2. La forma de ejecución de la estrategia, verificando el grado hasta el cual los resultados coinciden con las intenciones declaradas.
3. Los cambios en las formas organizacionales públicas, ya que la "*policy*" en los Estados contemporáneos responde a una lógica de modernización administrativa; y el interés público legitima la acción de la política, como criterio democrático.
4. La dirección para el futuro, ya que la elaboración de la política, atendiendo a la dinamicidad de los cambios actuales, debe ser previsor y anticipativa.
5. El significado del interés público, que denota una fuerte influencia en el proceso de elaboración de la política, y a su objetivo estratégico se sujeta tanto al diseño general como el de su implantación.
6. Determinación de las técnicas o patrones de medición como el análisis costo-efectividad, que permiten, como señala Dror: "...evaluar cuantitativamente la racionalidad de los efectos perspectivas de la política".⁹

Los criterios a los que me he referido son estándares que sirven de marco de referencia en el diseño de la elaboración de una metodología para la evaluación de las políticas gubernamentales con sentido público, y que conjuntamente con otros deben de ser especificados en razón de los objetivos y técnicas de investigación en la materia.

W. REFLEXION FINAL

La evaluación de la política pública en México, a la luz de la experiencia de políticas institucionales y del reajuste de políticas regulativas para el cambio democrático en la línea modernizadora y de Reforma del Estado, se convierte en un método eficaz de investigación que contribuye a la plena fecundidad en la materia.

⁹ Cfr. Dror, Vehezkel, " **PUBLIC POLICY MAKING REEXAMINED** ", Pennsylvania, EE. UU., Ed. Chandler Publishing Company (s.t), p. 15.

La incógnita de la evaluación revela la insuficiencia de la política, en sentido empírico, pero también demuestra las acciones del Estado en el ámbito de lo social, a través de un criterio instrumental público-administrativo.

En la apreciación y evaluación de la política y de cada práctica específica, el análisis dimensional, interdisciplinario o integral posibilita la explicación de los éxitos o de las fallas, así como del grado hasta el cual los resultados se asemejan a los objetivos preestablecidos.

Evaluar es y seguirá siendo la forma previsor, y preventiva más que correctiva, que en su lógica (racional-metodológica) **asuma el** Estado, enfatizando en la orientación hacia el futuro, el significado del interés público y la adopción de modelos organizacionales flexibles capaces de responder, en forma positiva y ágil, a la confluencia de las fuerzas del cambio y de incertidumbre y complejidad del mundo actual y futuro.

El proceso de cambio para la Administración Pública en México denota grandes retos: su proceso de integración al nuevo esquema de internacionalización de la economía y el tratamiento de problemas públicos persistentes en la escasez de recursos, demandan nuevas formulas y estrategias que involucren recursos tanto de los particulares como de la comunidad solidaria.

BIBLIOGRAFIA

Agu Ilar Villanueva, Luis, F, "**PROBLEMAS PUBLICOS V AGENDA DE GOBIERNO**", Mexico, Miguel Angel Porrúa. 1993.

"LA IMPLEMENTACION DE LAS POLITICAS ", México, Miguel Angel Porrúa, 1993.

"LA HECHURA DE LAS POLITICAS, Mexico, Miguel Angel Porrúa, 1992.

"EL ESTUDIO DE LAS POLITICAS PUBLICAS ", México, Miguel Angel Porrúa, 1992

Cardozo Brum, Myriam y Roberto Esteso M_ "**ANALISIS DEL PROCESO DE LAS POLITICAS PUBLICAS. EL CASO DE LAS POLITICAS CIENTIFICA Y TECNOLÓGICA EN MEXICO EN LA DECADA DE LOS S** México, CIDE, 1982, Documentos de trabajo, Serie Administración Pública, Núm. 7.

Cardozo Brum, Myriam, "**LA EVALUACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS: PROBLEMAS, METODOLOGIAS, APORTES Y LIMITACIONES** ", Ponencia presentada en el Seminario'. "Introducción a las Políticas Públicas", México, INAP, 16, 17 y 18 de noviembre de 1992

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, "**ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS** ", Caracas Venezuela, CLAD, 1992, Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública. Núm. 6.

Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, "**POLITICAS PUBLICAS**", México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. 1990, Revista del Colegio, Año 2, Núm. 4.

Dirección de Organización y Documentación, "**GLOSARIO DE TERMINOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO**", Toluca, Méx., Gobierno del Estado de México, Secretaria de Administración, 1992.

Dror. Yehezkel. "LAS **DEFICIENCIAS EN LA ENSEÑANZA DE POLITICAS PUBLICAS**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, "REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA Núm 2. Octubre-Diciembre '92 .

- **"PUBLIC POLICYMAKING REEXAMINEO** Pennsylvania. EE UU.. Ed Chandler Publishing Company.

Franklin. Jack D y Jean H Traher, "**AN INTRODUCTION TO PROGRAM EVALUATION** ", EE_UJ., Wdey Interscience Pul,cation. 1976.

Gobierno del Estado **de México. PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1984-1987"**, Toluca Mex Poder Lecufuvo Estatal 1984.

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1987-1993, Toluca Mex Poder Ejecutivo Estatal, 1981.

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1990-1993, INFORME DE EJECUCION 1990. Toluca- Mex.. Poder FleniLVO Estatal. 1991.

-- **PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1990-1993** , Toluca. Méx., Poder Ejecutivo Estatal, 1990.

Canzalaz Tibu-co Enrique. **REFORMA DEL ESTADO Y POLITICA SOCIAL. ASPECTOS TEORICOS Y PRACTICOS** , Mexloo INAP, 1990)Premio INAP 1990).

Guerrero Ornar. "*Políticas Publicas para la Reforma del Estado* México. Colegio Nacional de Ciencias Politicas y Adrn: nistrac en Púhnc a en "**REVISTA POLITICA Y ADMINISTRACION**", marzo, de'992, Tomo II.

Leonard, William P., "**AUDITORIAADMINISTRATIVA. EVALUACION DE LOS METODOS Y EFICIENCIA ADMINISTRATIVA**", México, Diana 315 p.

Mauro Ibahez, Cipriano, **ANÁLISIS DE LA POLITICA PUBLICA EN EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA NAVAL PARAESTATAL, 1983-1985**", México, Instituto Nacional de Adminishación Pública, 1987 (Mención Honarifica, Premio Administración Pública 1985).

Patten_ Oarl V. y David Sawchi_ "**BASIC METHODS OF POLICY ANALYSIS PLANNING**". FF UU. Prenote Hall. 1986.

Pichardo Pagaca, Ignacio. **PRIMER INFORME DE GOBIERNO"**, Toluca. Méx. Gobierno del Estado de México. 20 de enero de 1990.

"SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO", Toluca, Mex_, Gob,ernodel Estado de México, 20 de enero de 1991.

- **TERCER INFORME DE GOBIERNO"**, Toluca, Mex.. Gobierno del Estado de México. 20 de enero de 1992.

"CUARTO INFORME DE GOBIERNO ", Toluca, Mex., Gobierno del Estado de México, 20 de enero de 1993.

Roth. David F. y Frank L. Wilson, **"ESTUDIO COMPARATIVO DE LA POLITICA"**, México. Fondo de Cultura Económica, 1983.

Secretaría de Comercio y Fomento **Industrial**, **"PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION INDUSTRIAL Y DEL COMERCIO EXTERIOR 1990 -1994"**, México, Poder Ejecutivo Federal, 1990.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **" PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION DE LA EMPRESA PUBLICA 1990. 1994"**, México, Poder Ejecutivo Federal, 1990.

Secretaría de Programación y Presupuesto, **" PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1989-1994"**, México, Poder Ejecutivo Federal, 1989.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, **" PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD , 1990-1994 "**, México, Poder Ejecutivo Federal, 1990.

Subirats, **Joan**, **"ANÁLISIS DE POLITICAS PUBLICAS Y EFICACIA DE LAADMINISTRACION "**, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública-Ministerio para las Administraciones Públicas, 1989.

Thierauf, Robert, **"AUDITORIA ADMINISTRATIVA "**, México, Limusa, 1992.

Weber, Max, **"ECONOMIA Y SOCIEDAD"**, México. Fondo de Cultura Económica, 1982.

Weis. Carol H., **" INVESTIGACION EVALUATIVA. METODOS PARA DETERMINAR LA EFICIENCIA DE LOS PROGRAMAS DE ACCION "**, México, Trillas, 1982.

**ENFOQUE PREDICTIVO RACIONAL EN EL DISEÑO
DE ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES
MODERNAS Y APLICACION DE LA POLITICA
DE CALIDAD TOTAL: ESTRATEGIAS
PARA LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA
EN LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS**

Santiago G. Velasco Monroy *

Introducción

Buscar respuestas certeras a los problemas que plantea la época actual de transición y de cambio es como adentrarse en un laberinto en el que la complejidad y la incertidumbre dificultan la localización de salidas seguras hacia nuevas vías de progreso humano.

El cambio parece patentizarse en otra encrucijada de la historia humana de fin de milenio. Una encrucijada que transforma la naturaleza del mundo y que encierra grandes dilemas y desafíos que solo el hombre, con el escudo de su inteligencia y el arma de su capacidad creadora y constructora y como parte intrínseca de una sociedad, puede enfrentar

Subsecretario de Planeación y Presupuesto de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de México Ponencia sustentada en la II Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, celebrada en la Ciudad de Toluca del 27 al 30 de julio de 1993.

El fenómeno del cambio tiene implícito el factor de la dinamicidad, es por esto que intentar proyectar las nuevas formas organizacionales, en una dirección segura, amerita abordar, en la mesa de la exposición y del análisis, las actuales condiciones del mundo real de incertidumbre.

En el contexto mundial de liberalización de la política económica, la necesidad de modernizar el Estado aunado a la irrupción de nuevos esquemas de comportamiento social, son los aspectos clave para la comprensión del fenómeno del cambio organizacional.

Es necesario gestar el cambio organizacional para promover el cambio, es decir, las organizaciones no sólo deben sujetarse al cambio y asimilarlo sino provocarlo y promoverlo. Es entonces que las organizaciones se convierten en agentes del cambio de los sistemas temporales.

El cambio infra-organizacional e inter-organizacional se presenta en la idea congénita de la transformación y adaptación de los métodos y estructuras, que en el pasado y bajo diferentes condiciones demostraron su validez y funcionalidad, pero que ahora resultan, como señala Toffler, "... inapropiadas casi por definición".]

De esa forma, las dos caras de Jano arriban al análisis organizacional para derivar elementos objetivos de juicio en el diseño de estructuras flexibles modernas capaces de responder a los nuevos paradigmas técnicos, políticos y sociales.

La nueva era organizacional parece romper con los principios y paradigmas que sustentaron a la organización piramidal jerárquica. La transición hacia una sociedad post-industrial presupone un cambio deliberado orientado a la modernización de las organizaciones.

El contexto : la Sociedad Post - industrial

La extraordinaria complejidad y dinamismo que presentan los contextos y las organizaciones de la actualidad y del futuro, plantea la

¹ To91er, Alvin, **LA EMPRESA FLEXIBLE** ", España. Plaza & Janes, Editores. 5 A.. 1990, p. 20.

exigencia de crear nuevas formas de comprender los problemas organizacionales y de encontrar nuevas soluciones y alternativas. No es posible visualizar los problemas que se presentan dentro de las organizaciones y en el ambiente en forma aislada, sino que se tienen que enfocar en forma global e integrada.

Las modernas teorías de la organización han aportado interesantes modelos con diferentes perspectivas pero bajo un denominador en común; la adaptación e innovación y la búsqueda de estabilidad y continuidad en términos de refuncionalización social, de viabilidad política y de factibilidad técnica.

La transición hacia la sociedad organizacional post-industrial prevé el surgimiento de nuevos valores y objetivos sociales que desplazan o se integran a los valores tradicionales sincronizados en los nuevos esquemas económicos y los avances tecnológicos.

Las organizaciones como parte de un sistema social amplio, es decir, de la sociedad, se expresan como señalan algunos autores como Keith Davis y Robert Blomstrom, con voz de liderazgo en los asuntos sociales, son un agente de cambio que influye en la sociedad de muchas maneras; son una voz importante en un pluralismo de muchas voces.

Las organizaciones se encuentran inmersas en ambientes complejos, dinámicos y turbulentos, y su adaptación es un asunto de crucial importancia para toda sociedad y parte integral de la vida total

Es así que el cambio se expresa no sólo como una nueva realidad histórica sino como una exploración de nuevas posibilidades en la vida organizacional en la que individuos y grupos se involucran de manera más directa, y más participativa.

La modernización se convierte, en consecuencia, en un aspecto clave del Estado moderno y en asunto prioritario para la agenda gubernamental.

2 Merth. Davis y Blomstrom. Robert. "BUSINESS, SOCIETY AND ENVIRONMENT Nueva York, McGraw Hill Book Company. 1971. p. 397.1.

La Reforma del Estado es planteada en términos de un proyecto político modernizador que alienta las posibilidades, por una parte, de nuevas formas de intermediación política y de contar, por la otra, con mayor capacidad para direccionalizar el cambio de una sociedad que demanda más y mejores servicios y una mayor participación en el proceso de toma de decisiones, se trata de una co-participación de la sociedad en la gestión de lo público, y el Estado se erige en organizador social.

En este sentido, el proyecto público modernizador debe de instrumentarse en términos de una Administración Pública más eficiente, que transite del modelo burocrático a un modelo integrado sustentado por el método multidimensional, caracterizado por una cultura de calidad y productividad, por estructuras organizacionales flexibles, diseñadas a partir de una mayor capacidad técnica, de la especialización del conocimiento así como de la redistribución del poder.

La búsqueda de un sector político más eficiente se gesta en la necesidad de responder al nuevo contexto de internacionalización de la economía; de este contexto emergen nuevos requerimientos de infraestructura económica, organizacional y social.

La internacionalización de la economía

En la nueva tendencia de internacionalización de la economía, el Estado busca asumir la direccionalidad controladora, y pro-activa más que reactiva. Estos rasgos deberán ser combinados en la búsqueda por la eficiencia,

Así, en el análisis de la factibilidad y de la posibilidad técnica, la evaluación de las políticas orientadas a la elevación y mejoramiento de la productividad y calidad en el sector público considera como criterio esencial al de la eficiencia, mismo que ha sido re-conceptualizado en razón de su aplicación a la actividad del sector público.

El criterio de eficiencia es evaluado en las organizaciones públicas a partir de la relación: logro de objetivos y costos implicados para tal efecto, lo que en otros términos implica el cuidado irrestricto de la relación costo-beneficio.

Trasladando esta idea al enfoque predictivo multidimensional para las organizaciones públicas, propuesto en estas líneas, la introducción de estructuras organizacionales modernas en el sector público implica, en términos del Programa Nacional de Capacitación y Productividad vigente, la evaluación a fondo de la estructura ocupacional tanto a nivel global como por lo que hace a la pertinencia de las estructuras actuales en relación con las diversas funciones que deben desarrollarse en los distintos servicios, de tal manera que convirtiéndose en el centro promotor de la participación económica de la sociedad y en el eje que garantiza la autorregulación del mercado a través de una administración eficiente.

La eficiencia se busca a través de formas organizacionales capaces de adaptarse a este contexto, y a través de la competitividad que sólo puede lograrse mediante la adopción de estrategias como la calidad y la productividad.

Es así como la calidad y la productividad encuentran su principal razón de ser en la competitividad obligada del aparato productivo nacional frente al exterior. Esta cultura exige la concurrencia y participación de todos los sectores de la sociedad; y convierte a ésta en un sistema integral en la idea de que unas cuantas células pueden accionar el cambio pero no pueden modificar un todo. Es necesaria una orden del cerebro para el pluralismo de voces y para el pluralismo de acción.

Esta nueva realidad en la que nada es ajeno al cambio, obliga a una orientación hacia el futuro sobre bases científicas que incorporen las experiencias históricas y los sucesos actuales, permitiendo reducir el grado de incertidumbre y aumentar las probabilidades de concretar lo deseable, lo necesario y lo posible.

Intentar un examen exploratorio acerca de las alternativas organizacionales en la Administración Pública de las próximas décadas y específicamente de las características que podrán adquirir sus estructuras administrativas, exige un diagnóstico actual de sus condiciones, alcances y limitantes.

En el análisis de las formas organizacionales predominantes en la época actual de transición y cambio, el modelo burocrático caracte-

riza, casi en su generalidad, a las organizaciones tanto públicas como privadas.

Este modelo se encuentra seriamente cuestionado, en el entendido de que las organizaciones y sus estructuras jerárquico-funcionales no posibilitan la adaptación a los sistemas temporarios, muestran un alto grado de rigidez, y presentan alta resistencia a la adopción de estrategias de calidad y productividad.

Esta forma de organización piramidal, en el consenso general, se mide por una división formal del trabajo basada en la especialización funcional, es decir, de tareas; en una jerarquía de autoridad, una cadena de mando, y una comunicación claramente definidas; en un sistema de méritos sustentado en la competencia técnica; en un sistema de normas, reglas y reglamentos pre-escritos; en la impersonalidad en las relaciones Inter-personales y, en un alto grado de centralización de la autoridad.

Esta forma de organización, y los principios que le sustentan, es desfasada, paulatinamente, por el salto en el nivel tecnológico, la modernización del Estado y una sociedad altamente compleja y heterogénea.

Para la sociedad industrial el modelo burocrático fue la principal vía para el desarrollo, la estabilidad y la continuidad; para la sociedad post-industrial esta vía tiende a su agotamiento quizá no total ni inmediato por los obstáculos de resistencia al cambio que deben de superarse como en el caso de la insistencia en la autoridad y en los procedimientos formales pero si en forma dosificada y deliberada estratégicamente.

Modelos organizacionales en México: de la jerarquización a la flexibilidad

Este tipo de estructuras organizacionales tradicionales prevalecientes en la Administración Pública Mexicana, demuestra su incapacidad para adaptarse al ritmo del cambio que se opera en el medio. En esta línea, la estabilidad se desvanece y el salto radical hacia alternativas en el

diseño organizacional del Estado moderno se patentiza como una necesidad vital de la sociedad.

La inoperancia de las estructuras jerárquicas (en su forma mecanizada o simple, profesional o segmentada) se centra, en su rigidez, su deficiente comunicación, un poder de decisión centrado en la cima, un alto grado de improvisación de un personal ejecutivo, y en su escasez participativa. Fundamentado en un método histórico como guía, la forma de organización tradicional intuía y proyectaba su futuro como una respuesta automática de reajuste y reacción a las tuerzas del cambio inmediato.

Las nuevas formas de organización potencian su futuro de manera innovativa, creadora, intentando integrar a la nueva realidad una toma de decisiones participativa, proactiva y con mayor responsabilidad hacia los individuos, y hacia el ambiente.

Superar la ineficiencia del Estado organizador que hace énfasis en las ideas de racionalidad y legalidad, y lograr en consecuencia la modernización de sus estructuras organizacionales inquiera el análisis de la capacidad técnica auspiciada de manera creciente, por el fenómeno que imbrica un mayor nivel educativo y una mayor movilidad ocupacional en la sociedad.

La capacidad técnica altera el principio de la división formal del trabajo y por consiguiente el ordenamiento idóneo para tareas rutinarias.

La cultura de calidad, productividad y competitividad implica, en una lírica metodológico-inductiva, un mayor nivel educativo acorde al desarrollo científico moderno al que deberán de responder los planes y programas de los centros, instituciones e institutos de enseñanza; a su vez, a un mayor nivel educativo deberá de corresponder una mayor movilidad ocupacional a la que las organizaciones públicas sólo podrán adaptarse mediante estructuras flexibles basadas, principalmente, en proyectos y en programas.

La ecuación de la modernización organizacional considera, además de una creciente especialización científica y tecnológica, una redistribución del poder. En este sentido, el liderazgo debe asumir la

característica de coordinación de la alta capacidad técnica y de la especialización, de descentralización más que de centralización, de una toma de decisiones participativa, más que rutinaria, y pueda lograrse a partir de dicha evaluación, no sólo el diseño y establecimiento gradual de una nueva estructura menos rígida, más flexible y moderna, en cuanto a su vinculación con los requerimientos reales de los múltiples servicios que proporciona el Estado, sino el impulso de nuevas formas de organización del trabajo y programas de capacitación consistentes con el mismo conjunto de elementos generales³

Asimismo, la evaluación de un modelo organizacional no debe darse únicamente en la línea de la comparación de los resultados con los objetivos y con los éxitos esperados, sino también en la idea de buscar nuevos modelos en la constante de los cambios y de los sistemas temporarios. Es decir, como acertadamente establece Crozier, "La evaluación de los resultados de la acción administrativa y de las políticas públicas es uno de los puntos centrales de la renovación del servicio público".⁴

El objetivo de cambio en la estructura se vincula con las características de los miembros de la organización, específicamente de los aspectos humanos, psicológicos y sociales; en este sentido un enfoque predictivo multidimensional tiene como uno de sus paradigmas centrales la integración continua de las características socio-psicológicas de los miembros en los elementos más racionales del sistema.

El propósito consiste en transformar o "revolucionar" la estructura para que se adapte mejor a las características de los miembros de la organización. Esto implica un análisis previo acerca de las entidades organizacionales más vulnerables al cambio, en razón de sus funciones, tareas y actividades.

Asimismo, el cambio en las estructuras organizacionales implica, entre otros, los cuestionamientos siguientes: ¿Existe un organigrama

³ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, "PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD, 1990-1994", México, Poder Ejecutivo Federal. p 58.

⁴ Crozier, Michel, "El cambio en las organizaciones públicas", en "GESTION Y POLITICA PUBLICA", México, CIDE, Vol. 1, Núm. 1, Julio-Diciembre 1992, p. 98.

actualizado de la dependencia o entidad pública? ¿Existen reorganizaciones y reestructuraciones en curso? ¿Es la organización previsoras? ¿Es diferente la naturaleza del cambio, cualitativa y cuantitativamente? ¿Cómo puede especificarse la caracterización de la estructura de la organización? ¿Cuáles son los diferentes tipos de realimentación y cuál es su importancia? ¿Cómo puede visualizarse la realimentación operando en el rango corto y largo de la planeación? ¿Cuál es la dirección utilizada comúnmente para la planeación, la elaboración de la política (policy making) y la toma de decisiones (decision making)? ¿De qué manera se involucra a los miembros de la organización en la planeación?, etcétera -

Lo anterior permite inferir que un componente crítico del análisis y evaluación de las políticas públicas lo es el conocimiento de las formas y alternativas organizacionales en el sector público.

En este sentido, parte importante de la productividad y la calidad exige replantear las estructuras organizativas bajo el compromiso implícito de fomentar el diagnóstico, la evaluación y la actualización de las estructuras para simplificar los tramos jerárquicos y la depauperación excesiva que dificulta el flujo de información en los niveles de la organización, así como el ajuste racional de los procesos "productivos" a las condiciones cambiantes de los mercados externo e interno y del proceso tecnológico

Es así como quedan planteados en las líneas siguientes, los rasgos más sobresalientes que deberán cubrir las estructuras organizacionales modernas en el sector público mexicano:

Primero. Durante muchos años las configuraciones organizativas se han sujetado a una excesiva centralización predominando una estructura piramidal, basada en un factor de reacción frente a las fuerzas del cambio inmediato.

El imperativo actual consiste en descentralizar la autoridad, misma que debe adquirir el rasgo visionario para anticipar fuerzas de cambio, para planearlo y manejarlo adecuadamente.

Segundo. La democratización se requiere en dos vertientes: estimular la participación del recurso humano de las organizaciones

públicas, ampliando sus posibilidades de contribución al mejoramiento de la productividad; y mediante la participación de los sectores social y privado en la ejecución de los programas.

Tercero. La flexibilidad, movilidad y adaptabilidad de las estructuras organizativas deben de comprenderse en un sentido de planeación estratégica, y de la ecuación de modernización: alta capacidad técnica, reconceptualización y revaloración del poder.

Cuarto. El cambio en la cultura administrativa sobre la base de introducir la calidad, productividad y competitividad como objetivo del trabajo, debe encaminarse a nuevas formas de organización del trabajo (por proyectos, equipos multidisciplinarios, modulares, etc.), tendientes a evitar la fragmentación y el aislamiento en los nuevos procesos productivos.

Quinto. Las metas y políticas de las nuevas organizaciones estarán relacionadas con la conciencia de quienes elaboran la política y de los miembros organizacionales, como han precedido Jong y William Storm; así, el modo que se tenga de interpretar la realidad surgirá de los fenómenos empíricos organizacionales y sociales.⁵

En este sentido, las organizaciones en sus objetivos racionales incorporarán la variable de mayor atinencia social.

Sexto. La evaluación de las políticas y de los programas adjetivo-organizacionales deberán contemplar indicadores de orden cualitativo, de factibilidad técnica, de viabilidad política, de eficiencia, así como de impacto social.

Séptimo. La naturaleza del futuro y su nivel de creación y logro respecto a las alternativas de forma organizacional, concibe a la Administración Pública como un sistema dinámico y en permanente adaptación y reorientación con su medio, lo que permite un mejor planteamiento de los problemas y soluciones, en especial por el reconocimiento que se le da al sistema ambiental como modelador y receptor de la actividad organizacional.

⁵ Jong 5., Jun y Storm, William 8., "LAS ORGANIZACIONES DEL MAÑANA", M&uico, Trillas, 1980, p 38

Asimismo, se pone mayor énfasis en la cantidad y en la calidad de los resultados (servicios, bienes y prestaciones) considerando siempre el análisis costo-beneficio.

Otra ventaja consiste en que al existir una estructura adecuada' en términos de flexibilidad, adaptación y eficiencia, se cuenta con un medio favorable para la conducción de grupos, permitiéndose la competencia inter-grupal. la coordinación técnica y administrativa dirigida a la misión y la orientación hacia la solución del problema.

Este tipo de estructuras propicia la creatividad y la innovación en toda la organización ya que la formulación, elección y evaluación de políticas. planes y programas son procesos eminentemente participativos y creativos.

Por otra parte. debe de reconocerse que este tipo de estructuras puede adaptarse a cualquier tipo de organización, independientemente de su tamaño o su grado de complejidad; la variación se presentarla en el número de programas o proyectosy en la complejidad del sistema en su interrelación con otros sistemas.

Octavo. Al concebir a la Administración Pública en forma m ultldimensional al, en el diseño, elaboración, implantación y evaluación de políticas se integran todos los elementos, variables e indicadores internos y externos. Diversas dimensiones sobre una base multidisciplinaria de conocimientos científicos y tecnológicos son integradas a la forma organizacional flexible.

Noveno. Las principales ventajas que reporta este modelo, sustentado en un método multidimensional, son, principalmente, el darte un nuevo enfoque a la estructura organizacional, al concebida como un conjunto dinámico de sistemas, flujos y procesos más que como algo estático, integrado por niveles jerárquicos y órganos funcionales, permite que esta sea mas eficaz, flexible, adaptativa y eficiente; especialmente por la aplicación de los conceptos de simbiosis (coordinación de sistemas diferentes) ; sinergia" (el esluerzo coordinado es mayorque la simple suma de esfuerzos), y homeostasis' (inanterter a la organización dentro de un equilibno estable).

Conclusiones

Las estructuras organizacionales son para las sociedades lo que los sistemas óseos para los seres humanos, reflejo de los órganos que la vitalizan y dinamizan en el medio cambiante.

Los modelos organizacionales que actualmente predominan resultan inapropiados a la dinamicidad y complejidad del ambiente en el que se desenvuelven. Las estructuras de estos modelos son técnicamente inoperantes.

Por esta razón es indispensable pasar de una forma de administración reactiva y de ajuste, a una administración prospectiva o proyectiva, capaz de adentrarse en el futuro y actuar, en consecuencia, para que el hombre y la sociedad no sean dominados por las fuerzas del mañana y seamos capaces de constituir un sistema de bienestar para todos.

La introducción de estructuras organizacionales modernas deben basarse en un método multidimensional y en un modelo integrado dado que éste favorece la flexibilidad, la productividad, la innovación y los procesos de participación organizacional que ameritan los tiempos actuales de incertidumbre, de complejidad y de dinamicidad.

Los nuevos contextos exigen nuevas respuestas y esto sólo es posible mediante la innovación de las estructuras organizacionales. Las organizaciones públicas no sólo padecen el cambio, sino que son agentes del cambio, pero para que en verdad lo sean, tienen que cambiar internamente.

El énfasis en la estructura significa el cuidado de los medios para lograr los fines y éstos se traducen en eficiencia, competitividad, calidad y productividad, así como en adaptación, estabilidad y continuidad del sistema, y en su interrelación con otros sistemas temporarios y cambiantes.

La introducción de estructuras organizacionales modernas en el sector público se basa en la necesidad de adaptación de las organizaciones a la alta capacidad y especialización técnica, así como en una mayor participación de los recursos humanos en la toma de decisiones.

Esto sugiere que el modelo organizacional basa su efectividad en estructuras flexibles y su funcionalidad eficiente en proyectos o en programas.

Este tipo de estructuras se adaptan fácilmente a los sistemas temporarios y son capaces de responder a la exigencia creciente de participación y democratización en la toma de decisiones.

El obstáculo principal al que México, como otros países se enfrenta, es el de la resistencia al cambio, sin embargo, las estrategias de calidad y productividad tienen el propósito central de re-educar en el sentido esencial y fomentarla competitividad, y de los requerimientos de una infraestructura económica, social, política, tecnológica y cultural, capaz de responder con certeza a los nuevos paradigmas, esquemas y contextos de organización humana.

La prueba del cambio es una prueba determinante que tiene implícita la necesidad de contar con formas organizacionales que funcionen de un modo social más consciente y responsable.

Esto significa que las organizaciones públicas ocupen un papel más dinámico en el desarrollo social y que cuenten con la capacidad visionaria para crear procedimientos de administración interna altamente efectivos para atacar problemas como la pobreza extrema, el desempleo creciente, el desequilibrio en los sistemas, entre otros, que constituyen asuntos inherentes a todos los gobiernos modernos.

La idea de un gobierno organizacional basado en estructuras flexibles implica, por último, una autonomía personal aumentada para los miembros, exigencia derivada principalmente de un incremento en la capacidad técnica. Esto presupone, en el análisis multidimensional, la existencia de procesos internos de administración sustentados no sólo en aspectos racionales del sistema, sino en valores psicosociales que pueden posibilitar en el futuro formas organizacionales de autogestión.

Lo cierto es que el cambio engendra cambios y abre nuevos caminos, posibilidades y expectativas para la Administración Pública Mexicana que en su esfera de alcances, obstáculos o limitantes, se

prepara para dar un salto, y en la oportunidad que plantea la actual época de transición y de cambio, podrá, seguramente, asimilarse a los nuevos retos y paradigmas inscritos en una nueva realidad geopolítica: la de la modernización.

Como reflexión final quiero destacar que los modelos organizacionales siempre se encontrarán al servicio del hombre como un medio trascendente en su búsqueda por nuevas vías de progreso.

Es por esto que en el fondo de todas las concepciones e interpretaciones teóricas y empíricas, en medio de todos los cambios masivos y de organizaciones cambiantes o sujetas al cambio, es el ser humano la razón de ser y el fin de toda actividad, de todo principio y de toda alternativa para el desarrollo futuro de la humanidad.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Viviana. Los factores de éxito, el desarrollo económico y el cambio - LA IMPLEMENTACION DE LAS POLITICAS ". Mexico. McGraw-Hill 1993

Anderson-Chapes. THE LOGIC OF PUBLIC PROBLEMS EVALUATION, (ed. ASRFORD Fd.). Comparing public policy, University of Illinois, EJA. 1988.

Bese Douglas C y Cook Curtis W. ADMINISTRACION DEL CAMBIO ". Mexico. Diana. 1979-

Bernstein Warren G. ESTRUCTURAS TRADICIONALES, TRANSFORMACION Y CAMBIO Buenos Aires. Editorial Troquel. S.A. 1969.

Cabrejo Enrique y Arriaga David. 'EXITO E INNOVACION_ UNA PERSPECTIVA DESDE LA TEORIA DE LA ORGANIZACION ' de CIDF, '94 de Trabajo 4.

Caruazo Bernadine Mynam. DISEÑO DE INDICADORES DE EVALUACION , Mexico, Mimen, 1987.

"EXPOSICION DE METODOS DE EVALUACION NO TRADICIONALES ", Serie Material Docente No. 1, Aumentación Puntual Mexico, CIDL. A.U., 1986-

"LA EVALUACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS: PROBLEMAS, METODOLOGIAS, APORTES Y LIMITACIONES ", Fonema presentada en el seminario "Introducción a las políticas públicas, Mexico. INAP. 16, 17 y 8 de noviembre de 1992-

Castellano Jose R.. REFLEXIONES SOBRE MODERNIZACION Y MODERNIDAD POLITICA-ADMINISTRATIVA , Cuadernos de análisis público-administrativo. Número 16 , México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. 1971.

Centro de Documentación y Análisis de Información (CEDAI), '**MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA : DILEMAS Y DESAFIOS**', Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, **Agencia Española de Cooperación Internacional**, Vol. 9, No. 2, Dic., 1992.

Comité Estatal de Calidad y Productividad, "**ACUERDO NACIONAL PARA LA ELEVACION DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA CALIDAD**", **Revista de Apuntes de Calidad**, Toluca, México, CCEP, 1992.

De Greene, Kenyon B., "**THE ADAPTATIVE ORGANIZATIVN**", United States of America. Willey Interscience. 1982.

Etkin, Jorge! "**SISTEMAS Y ESTRUCTURAS DE ORGANIZACION**", Argentina, Ediciones Nacchl, S.A., 1978.

Gramlich, Edward M.. "**A CUIDE TO BENEFIT-COST ANALYSIS**", Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1990.

Heady, Ferrel, "**PUBLIC ADMINISTRATION : A COMPARATIVE PERSPECTIVE**", N. J., Prentice Hall, Inc. 1966.

House, Peler W. y Roger D. Shull, "RUSH TO POLICY: **USING ANALYTIC TECHNIQUES IN PUBLIC SECTOR DECISION MAKING**", New Brunswick, N. J_ Transacton Books, 1988 -

Instituí Internacional D'Administration Publique, "**LES FORMES NOUVELLES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**", Paris, No 3, julllet-sepceMBER 1977

Instituto Nacional de Administración Pública, "**REDIMENSIONAMIENTO Y MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**", Memoria II Seminario Internacional, Ciudad de México, 29 y 30 de julio de 1991-

Jong S. Jun y Storm William B., "**LAS ORGANIZACIONES DEL MAÑANA**", México, Trillas, 1980.

Kliksberg, Bernardo, "¿ **COMO TRANSFORMAR AL ESTADO? MAS ALLA DE MITOS Y DOGMAS** ", México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

"**EL PENSAMIENTO ORGANIZATIVO , DE LOS DOGMAS A UN NUEVO PARADIGMA GERENCIAL**", Argentina, Editorial Tesis, 1990.

- (Comp.) "**LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA**", Alcalá de Henares-Madrid (España), INAP, 1984.

Lievegued, Bernardus Cornelis, "THE **DEVELOPING ORGANIZATION**", Millbrae, California, Celestial Arts. 1980-

yotaal.Jean -Franpois.' **LA CONDICION POST- MODERNA Mexico**. Red -Editorial Iberce4wr cana S A 1 FI i. 1949

Massenet. Michel ' **LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE POUR UN ETAT SANS BUREACRATIE** , =ran<e. Lo tions nomines et 11 11 ales. 1975-

March...a mes G y Süno Herbed A. **TEORIA DE LA ORGANIZACION** , España. Lditoria. Ariei. 1977-

Mojica Sastoque. Francisco. **LA PROSPECTIVA- TECNICAS PARA VISUALIZAR EL FUTURO** , Mexico. L e:rs. 1 Jitores SA 199

Naisbe. Jahn y Ahurdene. Patricia. **LAS TENDENCIAS 2000** . Colombia Grupo Edilonal Normo. 1981.

Nicche..aan P.. **DE LEVALUATION A LANALISL DES POLITIQUES PUBLIQUES** , Revista Fc nesa de C r s PohU.ccs No 2. Francia febrero 1982.

Pelllcell G_ **LE STR UTTURE ORCANIZATIVE** ". Italia. Isl^..to edite- ale Inte nnziona e (IS F.h 1. 972.

Ponlifes Martínez, Al.... y Poblano Cadvoz. Daniel. **LOS DERECHOS ADMINISTRATIVOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO** Mexicc. NAP. 1993.

Robles Tapia. Gonzae. **LA EVALUACION DE ALTERNATIVAS EN EL ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS** Ponencia presentada en el Seminario InvMdocc ringlas Politices Públicas. nslituto Naciona. ce Administración PLo'eca. '6. 17 y 18 do Noviembre de 1992.

Scott. WJliam G_ **ORGANIZACION : CONCEPTOS Y ANALISIS** ", Merca, Eric enes; Contaóes y Adminlatmtivas. S A_ '972

Secretaria del Traba,o y crev=ion Soca) **PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD , 1990-1 994, Mexico-** Pacer E,ecut va Federal 1990-

Toffler. Avin. **LA EMPRESA FLEXIBLE** , rspana, Plaza A Jane-s Eo tares- S A 1990.

Velasco Monroy, Santiago O. "NUEVAS **ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA** , Toluca. Mex_ Coec Gohierno nel Estado de Mexico-Univei..iJad Autónoma J el rstado de Mex c-o. 192/.

LA DESCENTRALIZACION POLITICO- TERRITORIAL, IMPRESCINDIBLE EN LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO

Roberto Gómez Collado*

Introducción

Desde hace algunos años el debate sobre la reforma del Estado trascendió el ámbito del debate académico para insertarse en la agenda política de una gran mayoría de naciones, de manera especial de aquellas en desarrollo.

Se ha identificado a la reforma del Estado como condición necesaria para avanzar en el desarrollo económico, político y social dentro del contexto internacional caracterizado por profundos y acelerados cambios, que le han dado un giro sorpresivo al curso de la historia mundial.

Más que centrarla discusión en mayor o menor Estado, se exige un Estado más fuerte, no más grande: más justo y solidario y menos propietario: menos interventor y regulador y mayor promotor: más racional y eficiente en lo económico y más democrático en lo político: menos arrogante e impositivo y más modesto y eficiente. En suma, asistimos en la última década del segundo milenio a un replanteamiento

Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública del Estado de México. A.C.

de la dimensión del Estado en consideración a sus compromisos históricos, responsabilidades fundamentales y deberes para con la sociedad. La reforma del Estado se ha abocado, fundamentalmente, a las estrategias de desregulación, privatización, administración pública indirecta y revitalización de la sociedad civil, dejando de lado un elemento que merece mayor atención, me refiero a la descentralización político-territorial.

1. Precisiones en torno al concepto

Dada la confusión, ambigüedad e imprecisiones que suelen acompañar al término "descentralización", conviene en primer momento dejar bien clara la postura que se asume en torno al concepto, y la cual se apoya fundamentalmente en los escritos de Ortega Lomelin, quien hace mención de tres dimensiones de la descentralización.¹

La primera de ellas la denomina "al interior de la administración pública", que a su vez la divide en delegación de facultades, desconcentración algunos le llaman deslocalización y descentralización funcional. La segunda la clasifica como descentralización social, es decir, la que se da entre el Estado y la sociedad. Y la tercera, objeto de estudio del presente ensayo y sobre la cual concentraré mi atención es la descentralización territorial, a la que se ha agregado la palabra política: descentralización político-territorial, en consideración a un hecho innegable: es el centro "donde se decide qué, cómo y cuándo transferir facultades y recursos, sin que esto signifique desconocer las demandas por descentralizar que vienen de los gobiernos intermedios y locales entendiéndose estados y municipios, respectivamente avalados por los incesantes reclamos sociales.

Dejemos a un lado las modalidades de la descentralización "al interior de la administración pública", porque para no pocos especialistas en la materia, al ser decidida ésta desde el "centro", en última instancia lo que hace es reproducir el centralismo.

¹ Ortega Lomelin, Roberto, *'La descentralización de la Administración Pública'*, en **TENDENCIAS CONTEMPORANEAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**, Colección Ensayos sobre la modernidad nacional, Víctor Bravo Ahula, coord., México, Ed Diana, 1989, pp. 134-135.

La descentralización político-territorial será concebida a lo largo de esta exposición. como el acto jurídico-político que implica "la transferencia de facultades y recursos de una esfera de gobierno a otra, sea de la federal a la estatal, o de la estatal a la municipal, pero siempre al interior del Estado ? Es un acto jurídico porque supone necesariamente la reforma de la Constitución y leyes que de ella emanan, al alterar el actual sistema de reparto de competencias entre los distintos órdenes de gobierno Y es un acto político porque su realización significa una cesión de poder político a los entes territoriales al redistribuir la toma de decisiones y responsabilidades.

En el traspaso del poder decisional del Gobierno federal a favor del estatal y municipal supone un real fortalecimiento de la autonomía de estos últimos, y contrario a lo que algunos llegan a sostener, no debilita en ningún modo al Gobierno Federal, ni mengua la fortaleza del Estado nacional, que debe seguir cumpliendo su papel básico de rector y promotor de la economía, responsable de las grandes tareas que exige el desarrollo y garante de la soberanía nacional.

La redistribución del poder político contenida en un proyecto de descentralización político-territorial, tampoco debe verse como un juego suma cero entre la federación, por un lado, y los estados y municipios, por el otro. Estos no ganan a expensas de aquélla, sino que es un proceso acumulativo en el cual el alcance y la efectividad del sector público se revitaliza. Fortaleciendo a las partes, fortalecemos al todo- Hay aquí un campo donde el concepto de sinergia puede plasmarse en los hechos.

Al respecto, uno de los más reconocidos estudiosos de la administración española, Mariano Baena del Alcázar, manifestaba: "No puede sostenerse, con el mínimo de seriedad exigible, que la descentralización, al postular una firme y progresiva descongestión de las funciones del Estado, mediante el desarrollo de los poderes locales, cuanto o debilite lo más mínimo la estructura orgánica y funcional de aquél. La descentralización no pretende crear parcelas ni reductos exentos. Antes, por el contrario, consolida las distintas comunidades

concretas que, debidamente conjuntadas y ensambladas, realzan por ello al mismo valor del conjunto" a

En suma, no se trata, como lo pretende el enfoque neoliberal, de reducir o fragmentar el poder del Estado, ni tampoco de confundir descentralización con desestatización. Lo que se busca con la redistribución de competencias constitucionales, que es el postulado básico de la descentralización político-territorial, es equilibrar el peso del Gobierno federal en relación con los otros niveles de gobierno, de tal forma que cada uno de ellos, en el respectivo ámbito de sus jurisdicciones, puede ejercer, con mayor eficacia e impacto social las atribuciones encomendadas.

Desde este punto de vista, la descentralización político-territorial representa una de las modalidades de mayor interés que bien conducida y realizada es una alternativa para impulsar un desarrollo socioeconómico más equilibrado y armónico. Esto nos conduce, a la vez, a sustentarla necesidad de profundizar este tipo de descentralización y los beneficios que de ella se espera obtener.

H. Descentralización , ¿ para qué?

Una vez precisado el concepto de descentralización político-territorial conviene reflexionar un momento sobre el porqué de la misma. Es un lugar común afirmar que el centralismo entró en una etapa de rendimientos decrecientes, agotó sus posibilidades; es un obstáculo al desarrollo nacional en virtud de que agudiza los desequilibrios regionales, acentúa las desigualdades, dificulta la democracia, obstruye la eficacia de la administración pública, despojó a gobiernos locales de capacidades y recursos, y a la ciudadanía de posibilidades de intervención en los asuntos de la vida pública.

Las deficiencias atribuidas a la centralización, apenas aquí esbozadas, son bien conocidas y no profundizaré en ellas, quede solamente constancia que la tradición centralista se encuentra todavía

Baena del Alcázar. Mariano. *Curso de Ciencia de la Administración"* en **REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA**, No. 63-64 (DESCENTRALIZACION). México, INAP. Julio-Diciembre de 1985, p. 151

profundamente arraigada en la historia del país y en nuestras actuales estructuras político-administrativas. La centralización se convierte, así, en una maquinaria delirante pesada para ser operativa y eficaz, y por lo mismo no puede atender ni oportuna ni eficientemente el gran cúmulo de demandas sociales que cotidianamente se multiplican, agravadas por los rezagos existentes-

Cuando justifico la necesidad de la descentralización no pretendo el exterminio del centralismo, en la realidad no son un par de conceptos contradictorios, pueden convivir en un mismo espacio y tiempo sin excluirse mutuamente. Se ha dicho, con razón, que un Estado totalmente centralizado no existe, pero tampoco un Estado totalmente descentralizado, pues conduciría a su propio desmembramiento.

Sin embargo, siempre es preferible para favorecer el desarrollo armónico y equilibrado del país, racionalizar el grado de centralización, siendo congruentes con nuestro esquema federal a

Esta sobresaturación de competencias, recursos y actividades en una sola instancia de gobierno, y en un espacio territorial minúsculo, ha llevado a que estudiosos en la materia reclamen, con justa razón, desde hace varios años, el establecimiento de un federalismo cooperativo y concurrente.

Este planteamiento parte de la conciencia, que la realidad confirma, de la ampliación sistemática y desmedida de las competencias federales en detrimento de las estatales, que ha sido posible, entre otras causas, por la interpretación maximalista de las facultades implícitas que la Constitución General concede al gobierno federal en su Art. 73 fracción XXX, por las reformas constitucionales centralizadas que orientadas hacia los campos sociales y económicos, dotaron de

⁴ Un Estado unitario está doble y naturalmente centralizado- **Tal es la** condición de su existencia. Sin embargo, un Estado federal no debe estar doblemente centralizado. Únicamente debe dar cabida a la centralización gubernamental. El Estado federal, como tal, debe ser administrativamente descentralizado... 1.a doble descentralización es incompatible con el régimen federal, vulnera la vitalidad e iniciativa de las entidades federativas y detira la vida de la ciudad de México: Guerrero Orozco, Omar "Descentralización de la Administración Pública Federal: causas, procesos y consecuencias", en **REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA**, Op Cit _ p 29.

competencia exclusiva a la federación en materias que originalmente correspondían al ámbito estatal; el establecer la concurrencia de la Federación con los estados e inclusive con los municipios en materias que originalmente eran de naturaleza local. Lo cual demuestra que ha existido un proceso histórico de acumulación centralista de facultades, tendencia que se debe revertir.

El propósito de mantener un equilibrio en la distribución de competencias fue una preocupación constante en el proceso evolutivo de nuestro federalismo. No sólo en la pugna entre centralistas y federalistas sino entre los propios defensores del sistema federal, quienes siempre percibieron el peligro latente de un desmesurado crecimiento del poder federal. Peligro que previeron, pero que no pudieron evitar.

En la última década se registraron intentos por descentralizar y desconcentrar la administración pública federal, desafortunadamente se ha avanzado con extrema parsimonia y las evidencias demuestran mayor rapidez de acción en el plano funcional- administrativo que en el político-territorial. La reforma municipal de 1983, por ejemplo, trajo consigo un aumento de competencias político-administrativas en favor de los municipios, disminuyendo las de los estados.

No hay duda, el balance arroja luces pero también sombras; aún es mucho lo que queda por hacer en este terreno. De no ocurrir una auténtica descentralización política a favor de los estados, la energía social severá frenada y la administración pública continuará sin ofrecer la capacidad de respuesta requerida. En este contexto, la profundización de la descentralización político-territorial del Estado mexicano se antoja un proceso necesario, irreversible e impostergable.

Por cuestiones de elemental lógica y reclamada eficiencia, no es recomendable que la federación continúe haciendo casi todo, limitando las capacidades y potencialidades de los gobiernos estatales.

En el nuevo contexto internacional es insostenible seguir manteniendo una centralización que vulnera la legítima aspiración de los gobiernos estatales de incidir de manera más efectiva en la promoción del desarrollo socioeconómico de sus comunidades.

Coincidiendo en que la descentralización político-territorial es una condición indispensable para devolver a los gobiernos estatales el espacio de autonomía política que les concedió la Constitución General, y con ello dignificar y revitalizar nuestro sistema federal, queda por definir los supuestos beneficios que de ella cabe esperar.

III. Mitos y realidades en torno a la descentralización

La descentralización es un tema recurrente e inacabado en la mayoría de los países latinoamericanos. Sobre sus supuestos beneficios se han escrito volúmenes enteros, de ella se ha dicho que puede facilitar la articulación e implementación de las políticas de desarrollo diseñadas para lograr crecimiento con equidad, fortaleciendo la capacidad de los gobiernos intermedios y locales.

Que puede reducir el papeleo y los procedimientos altamente burocratizados; garantizar la unidad nacional y la legitimidad política del gobierno; conducir a una efectiva coordinación de la planeación local y su instrumentación; descongestionar administrativamente al Estado, facilitar la participación ciudadana en los procesos de planeación del desarrollo; elevar la eficacia en la gestión pública y la prestación de servicios; acercar la organización y toma de decisiones a los lugares en donde se encuentran los usuarios y se generan dichas demandas; maximizar el uso de recursos cada vez más escasos; permitir profundizar y consolidar la democracia y redistribuir el poder político; aumentar la sensibilidad de la burocracia hacia las condiciones locales; aliviar las tensiones regionales, etcétera

Son tantas las virtudes atribuidas a la descentralización, que quizás convenga reflexionar un momento sobre su real efectividad en el logro del cumplimiento de los objetivos con los que frecuentemente se le asocia.

Así, por ejemplo, hay quienes identifican a la descentralización política como un instrumento para democratizar procesos políticos y sociales y como condición necesaria de nuevas formas políticas más democráticas.

Las corrientes y autores que sostienen la postura de la descentralización como vía que conduce a la democratización de la sociedad

y el poder público, sostienen que ello es posible por su exigencia intrínseca de auténtica participación ciudadana.

En tal discurso, la descentralización parece consustancial a la democratización del Estado por la progresiva incorporación de sectores sociales excluidos y marginados de la toma de decisiones y la posibilidad de que dispongan de una mayor participación y control en la actuación de las administraciones públicas.

Su tesis principal parece ser que sin una efectiva y sustancial descentralización difícilmente podría darse la democratización de la sociedad. La multiplicidad de centros políticos de decisión crea las oportunidades, la viabilidad y la motivación para la democratización. Sobre el particular, Kliksberg afirmaba que 'en la medida en que el Estado realmente se descentralice en América Latina, se fortalecerá el sistema democrático al ampliarse las posibilidades de participación de los ciudadanos y el contacto directo del Estado con ellos'.⁵

En otra de sus obras, refiriéndose al mismo tema, señala que la descentralización es un tema prioritario de la agenda política de varias naciones latinoamericanas, entre ellas México, donde es posible "demostrar una asociación muy significativa entre descentralización y eficacia organizacional, por un lado, y una correlación muy importante entre descentralización y democratización".⁶ Agrega que ésta sólo será posible en la medida que se logre transferir efectivamente poder económico y poder político hacia las regiones y eso sea acompañado de un incremento de capacidades de gestión administrativa.

Esta aseveración nos lleva a plantear una postura intermedia que ve en la descentralización la base o plataforma de una efectiva democracia, pero a la vez concibe a ésta como motor de la descentralización, es decir, ambas se influyen y enriquecen en un movimiento

⁵ Kliksberg, Bernardo, "*Transformación del Estado en América Latina: del Estado heredado al Estado necesario*", en LOS PROCESOS DE TRANSFORMACION EN LA ADMINISTRACION **PUBLICA IBEROAMERICANA**: LIMITACIONES Y DESAFIOS, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 1987, p. 142

⁶ Kliksberg, Bernardo, "**GERENCIA PUBLICA EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE**", Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, p. 104

dialéctico. El fortalecimiento de la democracia es condición básica para que la descentralización pueda generar resultados en el mejoramiento de los servicios públicos y en la mayor satisfacción (de las necesidades sociales, y a su vez, la descentralización, vía su componente de participación social es una de las dimensiones clave del avance democrático.

En la posición intermedia también se ubicarían quienes equiparan descentralización con democratización siempre y cuando se cumplan una serie de condiciones tales como la creación y multiplicación de las esferas de actuación social, apertura de espacios de participación de la sociedad civil en la gestión pública. Se debe previamente un verdadero compromiso social hacia los valores democráticos y las condiciones y objetivos que permitan operacionalizar dichos valores; y en la medida que tienda a beneficiar a los sectores sociales con mayores necesidades -

En la posición extrema se encontrarían quienes niegan toda posibilidad de equiparar descentralización con democracia y centralización con anti-democracia. En su opinión, es un caso erróneo establecer un paralelismo entre ambos procesos. La descentralización no necesariamente implica la democratización y desburocratización del Estado. La democracia no es una variable dependiente de la descentralización ni de la centralización sino que ambas pueden coincidir, según situaciones y circunstancias -

De Mattos, uno de los partidarios de estos planteamientos, asegura que la descentralización política es condición necesaria pero insuficiente de la práctica democrática, y en ausencia de condiciones

como estrategia de reorganización de las instituciones. Se trata desde el centro, la descentralización por sí misma no garantiza la democracia si no evoluciona efectivamente a la sociedad civil, se debe promover, por lo tanto, la descentralización hacia abajo; o sea, descentralización política, económica y social. Lo que se quiere decir es que la sociedad civil y los poderes locales y federales, en México, este proceso durante todo el siglo XIX y casi todo el XX no se pudo consolidar para realizar las acciones democráticas

L. descentralización... "omnium in rebus" de los reinos. en **REFORMA DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO, CONDICIÓN PARA LA MODERNIZACIÓN, Serie.** que se refiere al futuro. Cehe... tin, cre... para el... ese, e, 11n. A. C. México. Ed. Dinauj. 1996. pp. 197-199.

De Manos. Carlos A. La... z3, rm.; ... tv pan: [...mpulsar el desarrollo "atad" en **REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES**, No. 26. Esparta. Universidad de la A. en-rn Abril w 191 i p 5, 69

ampliamente democráticas puede implicar el reforzamiento de las estructuras de poder locales, beneficiando a los sectores y grupos dominantes tradicionales, y al fragmentar las estructuras decisorias de una entidad nacional puede, en opinión del citado autor, llevar al agravamiento de situaciones de ingobernabilidad.

Hay excepticismo en torno a que la descentralización constituya el medio idóneo para cumplir con objetivos tales como reestructurar las relaciones de poder, democratizar los procesos sociales, aumentar la participación ciudadana y/o reducir las desigualdades inter e intra-locales.

Algo similar ocurre con la descentralización política como base de una efectiva participación ciudadana en el gobierno de "la cosa pública", que pueda a su vez conducir a un mejoramiento de los servicios públicos y administrativos.

Se cree que ahí donde se invoca y promueve la descentralización, se invoca su capacidad generadora de participación social; sin embargo, tendrá poco sentido si en primer lugar no se ofrecen oportunidades reales de colaboración, y en segundo, si no se les especifica e informa amplia y oportunamente, cómo, dónde, porqué para qué se participa. La descentralización política presupone el reconocimiento de mecanismos de participación ciudadana que permitan la intervención directa de la sociedad civil en los asuntos de la vida local y la defensa de sus intereses.

De igual forma, la participación tendrá poco interés para la sociedad si los gobiernos intermedios y locales no cuentan con las facultades que les permitan actuar y con la capacidad financiera para ejercerlas con efectividad. Al respecto, una experta del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) en estos temas, Nuria Cunill, precisaba que "la real transferencia de competencias en pos de la autonomía administrativa de las entidades locales, es una condición necesaria para el ejercicio de la participación ciudadana asociada a ellas. Naturalmente, también lo es la autonomía económica-financiera: múltiples experiencias muestran que la escasez de recursos y/o su condicionamiento, puede tornar falaz la intervención ciudadana en el gobierno local, por más peso formal que se le conceda".⁹

Cunill, Nuria, "**PARTICIPACION CIUDADANA . DILEMA Y PERSPECTIVA PARA LA DEMOCRATIZACION DE LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS** " Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1993, p 208

Estas dos aseveraciones sobre los vínculos de la descentralización con lademoeratización y la participación ciudadana, y la diversidad de interpretaciones que sobre ello existen, son una muestra de la necesidad de obrar con cautela, pues siempre, por experiencia, se le suele otorgar más atributos de los que en realidad puede conseguir; la descentralización es, en consecuencia, un proceso que debe ser desmitificado, revalorizado y clarificado para no generar falsas expectativas, con la observación de que el entorno y las condiciones particulares de cada nación le imprimirán su sello propio.

Con esta advertencia, la descentralización político-territorial del Estado mexicano, que aquí se propugna, puede contribuir, fundamentalmente, al descongestionamiento administrativo del Estado, equilibrando la forma y tamaño de sus estructuras orgánico-funcionales respecto a su cometido esencial y en relación con las potenciales capacidades de otros niveles de gobierno.

La concurrencia en la ciudad de México de las instituciones y decisiones federales implica el congesionamiento y lentitud en los trámites, desgaste innecesario e improductividad del esfuerzo humano, así como disminución en la calidad y oportunidad de los servicios. En tono irónico y sin dejarde sercierto, se dice que la capital de México es la ciudad más capitalista del mundo, porque todo o casi todo pasa por ella.

Porconsiguiente, la descentralización político-territorial del Estado mexicano busca fortalecer a los gobiernos estatales, evitando que lasdecisiones importantespara el desarrollode lasentidadesfederativas se sigan tornando en la capital de la República.

La federación concentró meas poder del necesario y paradójicamente es menos eficaz en sus cometidos constitucionales que si descentralizara competencias y recursos a favor de estados y municipios. Lafederación debe realizar solo aquel lasfunciones genéricas que por su naturaleza le corresponda asumir y no pretender hacer todo en una sociedad rnás activa y compleja.

En el coloquio realizado por el CLAD sobre el terna: `Descentralización político-administrativa err América Latina- Discurso político vs-realidad concreta". se determinó que-° En la actualidad, el nivel central

de gobierno ha ido asumiendo incrementalmente objetivos y campos de acción que no le corresponden, invadiendo instancias y disminuyendo la capacidad de gestión del Estado—. lo cual obliga, inclusive, a precisar, y si se quiere, a replantear con toda claridad la distribución funcional entre los poderes que lo conforman .1o

La recomendación que se extrae de lo anterior es que la federación debe delimitar su campo de acción y asumir criterios de eficacia para atender el cumplimiento de sus obligaciones. No se trata de debilitar al Estado sino todo lo contrario, elevar la eficacia de su desempeño e incrementar su capacidad de respuesta ante los reclamos sociales, vía el fortalecimiento de las demás instancias de gobierno.

De la descentralización se ha dicho mucho, quizás más de lo necesario, pretendiendo ver en ella acaso una panacea a los problemas del desarrollo socioeconómico desequilibrado, tan común en nuestras naciones latinoamericanas. Adoptando una posición más realista, sin dejar de ser optimista, tenemos la convicción de que una auténtica, gradual y firme descentralización político-territorial del Estado desencadenará las potencialidades de los instrumentos jurídicos y medios financieros que les permitan a los gobiernos intermedios y locales enfrentaren mejores condiciones los retos y desafíos a los que cotidianamente se ven sometidos por una sociedad cada vez más consciente de sus derechos y obligaciones, y cada vez más exigente del cumplimiento de las mismas,

W. Descentralización político-territorial en el contexto de la reforma del Estado

Asistimos en los últimos años a una profunda reconsideración del Estado. Hay una tendencia mundial a repensar y revalorar el papel, peso y dimensión del Estado. Se critican sus excesos pero también sus insuficiencias.

m Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, " **COLOQUIO DESCENTRALIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA EN AMERICA LATINA DISCURSO POLITICO VS. REALIDAD CONCRETA**". Serie Eventos, Informes Finales, No. 7, Caracas, Venezuela, CLAD, Dic. 1989, p 10.

Hay quienes pretenden desviar y tergiversar el debate proponiendo una reducción indiscriminada del papel del Estado y sus instituciones, sobre todo para el caso de las naciones en desarrollo - Olvidan los resultados de investigaciones recientes que demuestran, con datos y cifras, que a mayor desarrollo integral, mayor nivel de modernización, de radio de actividad de la administración pública, de organismos públicos, de gasto administrativo en las áreas de bienestar y de número de funcionarios públicos -11

Por consiguiente, carece de sentido el debate sobre el tamaño o magnitud del Estado, pues no se comprende al Estado en su evolución histórica y en su contexto general. Si se compara con otras realidades. La discusión debería centrarse en la reorientación de sus funciones a la luz de sus nuevas tareas de desarrollo, formular propuestas que permitan a incrementar su capacidad de gestión para asumir su rol, de tal forma que este en posibilidades de responder de mejor manera a las presiones y demandas sociales.

La calidad de su intervención es un asunto de mayor relevancia que el de su cantidad- Antes de pensar en lo que el Estado no debe hacer, debería reflexionarse en lo que si puede y debe hacer. Pasar de un enfoque cuantitativo y restrictivo a uno cualitativo y pro-activo. Ante el reto de las transformaciones mundiales y los desafíos internos, el perfil del Estado ya ha sido esbozada: requerimos un Estado mas fuerte, no mas grande: mas racional y eficiente en lo económico y mas democrático en lo político: menos propietario y más justo: menos intervencionista mejor regulador y promotor. menos arrogante e impositivo y mas modesto, activo y eficiente.

Obvia decir que la reforma del Estado debe considerar las características históricas, culturales, políticas y económicas de cada nación- Lo que también ha quedado claro es que la reforma del Estado es una condición necesaria para lograr el desarrollo económico, social

Vio. Guerrero. Orn.rr. "EL ESTADO EN LA ERA DE LA MODERNIZACION", Mexico 6d. Raza y Valdés. 1992. Juncue.'a Gmnilez. Juan, "LA FUNCION PUBLICA EN LA EUROPA DE LOS DOCE", Fsprria rol wto o,, | de Adrnistracion Poblcn. 19Hb. Knksoerg. Bernardo, "¿ COMO TRANSFORMAR AL ESTADO? MAS ALLA DE MITOS Y DOGMAS ", Mexco- FCE. 1909. Crozier. Michael- ESTADO MODESTO, ESTADO MOUEHNO'. Mexicc. Fonao de Cultura Lconornica. 1989.

y político, en un contexto internacional en constante cambio. Dicha reforma no es un fin en sí misma, es un medio que busca fomentar un nuevo modelo de desarrollo más justo y equitativo.

La reforma del Estado adquiere dos facetas, hacia el exterior conlleva una redefinición de sus relaciones con la sociedad civil, pues es preciso reconocer que el gobierno no debe hacer todo, debe mesurar su intervención concentrándose en lo estratégico y prioritario, sin abandonar sus compromisos históricos y sus deberes para con la sociedad, impulsando y facilitando a la vez las acciones de los particulares.

Hacia el interior la reforma del Estado plantea y exige la modernización económica, política, social y administrativa. En el plano administrativo la estrategia se centra en la desincorporación de entidades públicas, desregulación, simplificación administrativa, redefinición de funciones, creación de estructuras administrativas racionales, ágiles y eficientes, y profesionalización de servidores públicos.

La descentralización político-territorial constituye una estrategia fundamental y una alternativa válida para la reforma del Estado y la modernización de su administración pública. Se enmarca en una estrategia de readecuación y reestructuración profunda del Estado no sólo en su relación con la sociedad sino también en la relación entre los distintos niveles de gobierno, y en concreto en la redistribución de la competencia y recursos a favor de los gobiernos intermedios y locales.¹²

En síntesis, la descentralización constituye, indudablemente, una condición indispensable y necesaria en el proyecto de reforma del Estado y modernización de su administración pública, y responde a las exigencias de una comunidad dinámica que en su devenir reclama

¹² 'El Estado se contrae no únicamente frente a la sociedad civil sino a los adornos en relación con las autoridades regionales y locales... De hecho, hay una tendencia general a enfatizar la importancia de la descentralización. La astringencia de las finanzas públicas orienta a transferir determinadas competencias a las autoridades estatales y municipales que pueden frecuentemente ejecutarlas con menores costos'.

Almada, Carlos F., *"Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina"*, en **MEMORIA. SEMINARIO INTERNACIONAL: REDIMENSIONAMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA**, México, INAP, 1990, p. 19

una mejor y más ágil respuesta por parte de la administración gubernamental.

La descentralización, está por demás decidido, no es una estrategia novedosa, con las particulares características de cada nación, su aparición se remonta en América Latina a cuando menos hace dos décadas- A pesar de ello, el balance arroja luces y sombras. A inicios de la década de los 90 la descentralización vuelve a aparecer en la agenda política de muchas naciones latinoamericanas, con lo que se demuestra que la descentralización ha sido un tema recurrente en la historia de estas naciones

Las razones de que los reflectores alumbren de nuevo a la descentralización parecen deberse a la aún excesiva concentración de facultades y recursos en los gobiernos centrales, por lo que resulta quizás obvio que los planteamientos a favor de la descentralización político-territorial no sea sino una demanda reivindicatoria de los gobiernos intermedios y locales, que a lo largo del tiempo fueron despojados de competencias y menguada su capacidad financiera.

Esta explicación, aunque válida e irrefutable, no es la única que sustenta y legitima el anhelo descentralizador, a las presiones regionales¹³ se agregan, entre otras, el desequilibrio del financiamiento público agravado por las restricciones recientes y por el continuo incremento de las demandas y costos, la percepción social casi generalizada del funcionamiento tecnocrático e ineficiente de las burocracias centrales; la inquietud por la calidad de la gestión pública; el ascenso de las demandas sociales de participación en los asuntos públicos; y la conciencia de un crecimiento y desarrollo socioeconómico notoriamente desequilibrado tanto a nivel interregional como intrarregional.

¹³ Contra quienes sostienen que desde el mismo aparato central hay grupos y corrientes que presionan a favor de la descentralización política, se afirma 'La descentralización debe descartarse como una concesión voluntaria del Estado en favor de la sociedad, puesto que el avance del proceso democratizador es el que marca la pauta para desencadenar acciones descentralizadoras y reafirmar la autonomía. En relación a esta afirmación se concluye la redistribución constitucional al interior del Estado y la sociedad. Las propias fuerzas vivas demandarán su implementación'. Pontifex Martínez, Anuro. *"Reseña Nacional. México"*, en COLOQUIO **DESCENTRALIZACIÓN POLITICA** ... Op_ Cit_ p. 100.

En esta perspectiva, la descentralización es vista como una alternativa válida y viable para superar tales deficiencias y enfrentar con mayor posibilidad de éxito los desafíos del cambio interno y externo.

V. Propuestas de descentralización político-territorial del Estado mexicano

En los tiempos que vivimos resulta un lugar común afirmar que el mundo vive un proceso acelerado de transformaciones cruciales y decisivas que se manifiestan en distinto grado y forma en los diferentes aspectos de la vida política, económica, social y cultural.

Al interior de los Estados modernos, la necesidad de su transformación y renovación rebasó desde hace algunos años la mesa de discusión académica para insertarse en la agenda política de los gobiernos. En este sentido, la gran mayoría de naciones en vías de desarrollo replantean no sólo el tamaño de su aparato administrativo, sino lo que es más importante, su papel y funciones frente al propósito del desarrollo para cumplir con mayores niveles de eficacia y efectividad sus obligaciones más fundamentales con la sociedad.

La reforma del Estado no se restringe en su ámbito interno a la transformación de sus estructuras y procesos, en lo externo implica el diseño de nuevas formas de relación administración-ciudadanos y un tema que a veces se olvida, el replanteamiento de las atribuciones del Gobierno federal respecto a los gobiernos estatales y municipales.

Lo anterior nos conduce, en el caso del Estado mexicano, al tópico de la revitalización del federalismo y a la descentralización político-territorial. Un nuevo federalismo más equilibrado y vigoroso, constituye uno de los desafíos más importantes del Estado mexicano, del que dependerá, en gran medida, transformar a las entidades federativas en agentes económicos y sociales más activos, auténticos promotores del desarrollo de sus comunidades.¹⁴

¹⁴ Faya Vi ese a, Jacinto, "Hacia *un nuevo federalismo y una moderna descentralización en México*", en **GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL**, No. 34-35, México, INAP, Mayo Diciembre de 1989, p. 48.

Una mas justa y eficaz distribución de competencias constitucionales entre los distintos órdenes de gobierno, ha sido y es, con razón. una de las demandas más reiteradas para revitalizar y enriquecer nuestro modelo federalista, cuyos principios deben mantenerse en permanente adaptación y evolución acorde con el contexto nacional e internacional -

El fortalecimiento del federalismo mexicano reclama la descentralización política -territorial, y ésta a su vez implica un decidido proceso de redistribución de competencias, programas y recursos federales hacia los gobiernos estatales y municipales. Dicho proceso representa una opción para atender problemas nacionales, sin que ello signifique necesariamente que deban ser atendidos exclusivamente por el Gobierno Federal. La gestión pública es una responsabilidad compartida por los distintos ordenes de gobierno.

Robustecer el ámbito competencia) de los gobiernos estatales mas que una petición nacional es un reclamo corrido en casi toda América Latina, insistiéndose en la necesidad de contar con capacidades de decisión autónoma, como estrategia, para que la descentralización se concrete efectivamente (especificando que)_ no puede haber aprendizaje si no hay práctica. y por lo tanto, es imperativo transferir competencias para experimentar en términos de resultados'

El mensaje es claro y no deja lugar a dudas: aprovechar y estimular las potencialidades de los gobiernos estatales para avanzar en la reforma del Estado y la modernización de su administración pública.

Una vez convenida la necesidad ineludible e impostergable de la descentralización política - territorial, queda por definir los criterios y rubros o materias a descentralizar, en el entendido, como bien lo señala Zorrilla Martínez de que las decisiones de 'cómo, cuándo, qué y cuánto descentralizar, son problemas de criterio sustancial y político. y no de una definición esencialmente formal. simplemente administrativa. IG

"COLOQUIO DESCENTRALIZACION POLITICO... . Op Cit. p 11

Zorrilla Martínez, G. (1994). *Descentralización y desarrollo*. México: CIESA. p. 11.
{ **FEDERALISMO Y DESARROLLO** No 31. México.
Herrera Nájera, O. (1993). 'Sustentabilidad y desarrollo'. *Revista de la FPL* No 13. p 20

Lo anterior no excluye el hecho de emprender un ejercicio académico e intelectual que sugiera criterios básicos que facilite el tránsito de la descentralización. Sobre el particular existen dos criterios complementarios. El primero de ellos recomienda que las facultades rectoras, normativas y de control y evaluación global de resultados deben reservarse a la federación, en tanto las operativas y ejecutivas a los gobiernos de los estados. Incluso hay quienes más que considerarlo un criterio, pretenden ver en él un principio de la descentralización.

Un segundo criterio propone una asignación de competencias lo más precisa posible para cada orden de gobierno, de tal manera que estén en posibilidades reales de cumplir con mayor eficacia su misión, es decir, que hagan aquello para lo cual estén mejor capacitados y que lo hagan lo mejor posible. Esto con una clara alusión de descongestionar el Gobierno Federal y ampliar el ámbito competencia) de los gobiernos estatales y municipales.

El planteamiento evidencia una clara demanda reivindicatoria, en el sentido de que las primeras materias objeto de descentralización sean aquellas que en el modelo constitucional de 1917 eran de competencia local y que al paso del tiempo han sido absorbidas por el Gobierno Federal, algunas veces sin fundamento consistente.

Del segundo criterio enunciado que reclama espacios de realización para cada orden de gobierno en donde la asunción de competencias esté en función de parámetros de eficacia administrativa, optimización de recursos e impacto social se desprenden las vías para transferir facultades del Gobierno Federal hacia las entidades federativas y de éstas a los municipios, por un lado, la vía convencional comúnmente utilizada a través de la suscripción de acuerdos y convenios de coordinación, y por el otro, la vía legal mediante reformas a la Constitución del país, lo cual exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de revisión de competencias entre los distintos órdenes de gobierno.

Se debe avanzar simultáneamente en las dos vías, sin desprecio de otras alternativas, colocando especial énfasis en la vía legal en razón de que es la que asegura bases firmes para la revitalización del federalismo mexicano.

El camino hacia una auténtica descentralización político-territorial pasa por una revisión de las bases constitucionales correspondientes. Si bien la descentralización no se logra automáticamente por decreto sino por acciones concretas, es imprescindible crear un marco legal compatible y favorecedor del proceso

En seguida tendrían que precisarse las líneas o rubros materia de descentralización. Al respecto existe una gran controversia que no empieza ni termina aquí, pues si bien hay puntos coincidentes, cada investigador o tratadista mantiene su propia posición.

Por consiguiente, debe replantearse. en principio, el sistema actual de distribución de competencias establecido en la Constitución, mediante el cual se atribuye competencia expresa a las autoridades federales y genérica o residual a las entidades federativas. La idea es precisar de la manera más exhaustiva posible, para que no haya lugar a dudas o a interpretaciones tergiversadas. la lista de atribuciones que deban permanecer en el Gobierno federal y aquellas que sea conveniente y factible transferir a los gobiernos estatales que han sido los más desfavorecidos en el reparto de competencias -

Hecha esta importante aclaración, los rubros o materias susceptibles de ser descentralizados por la vía legal en favor de los estados, serian los siguientes: salud, educación, recreación, deporte, turismo, ecología, vivienda, organización de productores y consumidores, regulación de la tenencia de la tierra, trabajo y previsión social, urbanismo y asentamientos humanos, promoción de actividades productivas, producción agropecuaria y pesquera, comunicaciones locales, abasto y transporte, obra pública y fortalecimiento de la capacidad recaudatoria fiscal, entre otras

Y como se indico con anterioridad, el Gobierno Federal asumiría, con exclusividad, funciones que el Interés público nacional aconseja no deban ser entregadas a otros ordenes de gobierno, como es el caso de la defensa, relaciones exteriores. estabilidad social y politica, rectoría de la economía y prestación de servicios sociales básicos como la energía eléctrica y correos, la venta de bienes imprescindibles como lo son los hidrocarburos y sus derivados.

Con las reformas constitucionales para descentralizar por la vía legal en materias cuyo ejercicio a cargo de los gobiernos estatales

asegure mayor eficacia, se estaría coadyuvando en los hechos al descongestionamiento administrativo del Estado, y en concreto del Gobierno Federal, el cual destinaría toda su atención a asuntos prioritarios o estratégicos definidos por la propia Constitución General del país.

En tanto, los gobiernos estatales dispondrían de mayores elementos para dar respuesta a las demandas sociales que cotidianamente se reproducen en sus jurisdicciones.

Tampoco se olvida el **reiterado señalamiento de que la transferencia de facultades en favor de los estados debe acompañarse con la distribución de recursos financieros que permitan la asunción efectiva de nuevas responsabilidades.**

El fortalecimiento financiero de las entidades federativas obedece a la necesidad de reactivar su capacidad de respuesta y disminuir el flujo concentrador y centralizador de recursos en la federación para atender las grandes necesidades sociales de educación, salud, vivienda, obras públicas, etc. Sin embargo, con la sugerida transferencia de tales competencias a favor de los estados, es evidente que la federación no tendría razones justificadas para absorber desmesuradamente los ingresos nacionales.

Considerando que en la gran mayoría de los estados las participaciones federales representan una parte muy importante de su presupuesto público, y dada la desigual distribución de las mismas, que no le conceden el peso que merecen los factores demográficos y la aportación al Producto Interno Bruto (PIB) nacional, sería muy conveniente como las propias autoridades estatales lo han venido exigiendo, revisar el sistema actual de asignación de participaciones federales y hacer los ajustes correspondientes. La devolución de facultades fiscales de origen en favor de los estados sería otra medida relevante para fortalecer su capacidad financiera.

Lograr una mejor equidad en la distribución de recursos entre los distintos órdenes de gobierno, de acuerdo a la magnitud de necesidades por atender, debe convertirse en un asunto de interés nacional para promover y alcanzar un desarrollo social y económico más armónico y equilibrado.

Se insiste en la descentralización simultánea de competencias y recursos, porque por experiencia se sabe que uno de los mayores obstáculos que ha impedido materializarla reforma municipal de 1983 ha sido justamente la carencia de capacidad económica para operar técnica y administrativamente los servicios públicos que las nuevas competencias le concedieron a dicho orden de gobierno.

La lección es clara: si no se quiere que la descentralización político-territorial sea una falacia y genere efectos perversos, es imprescindible que se les dote a los gobiernos receptores de los medios suficientes y con una dinamita que permita su ejercicio efectivo.

No basta descentralizar competencias y recursos si paralelamente las entidades federativas no modernizan su administración pública y profesionalizan a sus servidores públicos. En algunas entidades se notan avances concretos producto de las acciones realizadas en los últimos años, en tanto otras tendrán que hacer serios esfuerzos en la materia para hacerse merecedores de la transferencia de nuevas facultades, y a efecto de garantizar que el proceso descentralizador rinda los frutos esperados.

En suma, las entidades federativas tienen ante sí un gran reto de modernizar sus administraciones públicas a partir, básicamente, del replanteamiento de sus estructuras, funciones y sistemas de trabajo, aunado a una permanente capacitación y actualización de su personal.

Hay quien afirma que "una administración pública de calidad, más comprometida y comunicada, informada acerca de las necesidades sociales, abierta a la participación, así como solidaria de la sociedad, puede asegurarse mejor en las entidades federativas y municipios".¹⁷ Coincido con el planteamiento, empero, corresponde a tales gobiernos hacer realidad tal expectativa.

Finalmente, un aspecto que con frecuencia suele soslayarse en los estudios sobre descentralización, son precisamente los mecanismos de evaluación que nos permitan verificar o constatar si efectivamente ella ha redundado en una mejor calidad de los servicios públicos,

en una mayor autonomía decisoria de los gobiernos estatales y municipales, en un reparto más equilibrado **de recursos, en la** aminoración de las desigualdades socioeconómicas , **etcétera.**

Tales mecanismos serían útiles para detectar errores, desviaciones o insuficiencias y emprender las acciones correctivas que procedan. Sería una manera fehaciente de demostrar que la descentralización político-territorial es no sólo una estrategia viable y factible, sino aún más, con posibilidades de mejorar progresivamente, aprendiendo de sus errores,

La tarea de evaluación podría encomendarse a un organismo federal de alto nivel, sea una Comisión o Consejo, creado ex-profeso con el propósito de regular, coordinar, controlar y evaluar el desarrollo de proyectos integrales de descentralización.

Sería un organismo respetuoso de la soberanía estatal cuyo objeto esencial radicaría en facilitar la cristalización de proyectos descentralizadores. La presencia vigilante de la ciudadanía, principal beneficiaria de tales proyectos, tendría también un rol destacado. De esta manera, la evaluación institucional y social de la descentralización coadyuvarían al logro de los objetivos previamente determinados.

En síntesis, la postura asumida a lo largo de esta exposición, es que la descentralización político-territorial es una condición necesaria **e insustituible de la reforma del Estado mexicano.**

Las fuerzas que impulsan la descentralización están hoy presentes con mayor vigor: las extendidas demandas sociales por la amplitud de canales de participación, mayoreficiencia en los servicios públicos, y más ce rcaní a y ajuste del Estado a las necesidades ciudadanas, y una redistribución más justa de los ingresos federales entre los distintos ámbitos de gobierno.

LA CONTAMINACION AMBIENTAL EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO (NUEVOS INSTRUMENTOS DE POLITICA AMBIENTAL)

Martín R. González Hernández

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) está considerada entre las áreas urbanas que, a nivel mundial, enfrenta uno de los más graves problemas de contaminación atmosférica.

Las diversas actividades que realizan sus habitantes son la causa fundamental del deterioro ambiental. La ZMCM se ubica dentro de las cinco áreas urbanas más pobladas del mundo.¹ Una constante de su dinámica económica y social es el elevado consumo de combustibles fósiles, constituyendo esto un factor fundamental de las emisiones contaminantes que aquí se generan.

¹ El lugar que ocupa la ZMCM entre las ciudades más pobladas del mundo varía de una fuente a otra. Esto se debe a que cambia la extensión territorial considerada como parte integrante de la zona metropolitana. En algunos estudios se incluye al Distrito Federal junto con 53 municipios conurbados del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo. Otros solamente toman en cuenta al D. F. y 17 municipios del Estado de México. Un criterio sumamente extensivo puede llegar a considerar a las ciudades de Toluca y Cuernavaca con sus respectivas áreas conurbadas. Por ejemplo, la revista "**TIME**" en su edición de enero 1 de 1993, coloca a la Ciudad de México en la cuarta posición después de Tokyo, Sao Paulo y Nueva York. Las proyecciones para el año 2000 la sitúan en sexto sitio, siendo superada en habitantes, además de las mencionadas anteriormente, por Shanghai y Bombay. (La fuente de "**TIME**" fue la División de Población del Secretario de las Naciones Unidas.) En cambio, los datos contenidos en el "**ATLAS DE LA CIUDAD DE MEXICO**" obtenidos de un estudio elaborado por Hauser, Phillip y otros. Títulado "**POPULATION AND THE URBAN FUTURE**", de la Albany State University . 1982, ubica a la Ciudad de México, para 1975, en el tercer sitio, para 1990 en el segundo y para el año 2000 en el primero.

Entre los factores de origen antropogénico que han contribuido a agravar el problema ambiental, pueden destacarse los siguientes: la explosión demográfica, los patrones de desarrollo industrial, la migración y los modelos de desarrollo urbano instrumentados.

También las condiciones geográficas y meteorológicas que la caracterizan inciden en forma directa en la calidad del aire. La ZMCM se encuentra ubicada en una altiplanicie, rodeada de cordilleras, a 2,240 metros sobre el nivel del mar. La altura disminuye las concentraciones de oxígeno en la atmósfera ocasionando que la combustión sea incompleta y, por tanto, se emitan más contaminantes por unidad de combustible consumido. Las cordilleras encierran los contaminantes, los concentran y dificultan su dispersión.

La política ambiental instrumentada hasta la fecha no ha incluido, dentro de sus objetivos centrales, la modificación de pautas de producción y consumo cuya característica es la de no tomar en cuenta su impacto en el medio ambiente.

Las medidas adoptadas a la fecha, como serían el mejoramiento y re-formulación de las gasolinas, incorporación de equipos anti-contaminantes en los procesos industriales, establecimiento de parámetros de emisión para fuentes fijas y móviles, modernización del parque vehicular, etc., han significado avances en la lucha contra la contaminación atmosférica, pero de ninguna manera puede argumentarse que la cabal instrumentación de éstas solucionarán en forma definitiva la problemática ambiental.² Las experiencias internacionales así lo están demostrando

² Autores radicales como Herman Daly y Nicolás Georgescu-Roegen, proponen la economía en estado estacionario como la única forma de evitar el posible colapso que se ocasionará por la degradación ambiental y la sobre-explotación de los recursos naturales- Daly define el estado estacionario (*steady state*) como "... Un acervo constante de riqueza física (capital) y un acervo constante de personas (población)- Naturalmente, estos acervos no permanecen constantes por sí solos. La gente muere y la riqueza se consume, se desgasta o deprecia. En consecuencia, los acervos se deben mantener con un índice de entradas (nacimientos, producción) igual que el índice de salidas (defunciones, consumo). Pero esta igualdad se puede obtener, conservando constantes los acervos, tanto con una **tasa elevada de transumo** (igual al índice de entradas y salidas) como con una tasa baja- Esta definición de estado estacionario resulta incompleta mientras no se especifiquen las tasas de transumo mediante las cuales se mantiene constante el acervo- Aquéllas, por diversas razones, deben ser tan bajas como sea posible '-

Acerca de esta cuestión, Weizsacker y Jeshinghaus **en su libro ECOLOGICALIFAX**

El presente ensayo pretende ser una propuesta preliminar sobre medidas que, después de una reflexión sobre su Impacto en el entorno social, económico y político, pudieran ser contempladas en una política ambiental más integral que entre sus objetivos esté el modificar la conducta humana.

Este trabajo está dividido en tres partes. La primera presenta un diagnóstico de la problemática ambiental, en la segunda se señalan las medidas adoptadas para combatir las causas, incluyendo comentarios sobre su desempeño: en la tercera parte describe una serie de medidas e instrumentos de política ambiental que podrían ser aplicadas.

1. DIAGNOSTICO

En décadas pasadas se siguió una política de desarrollo centralizada. Las mejores expectativas de todo tipo, profesionales, comerciales, educativas, políticas, culturales, etc, se concentraban en la Ciudad de México. Esto provocó un desarrollo dispar y desigual, mientras la Ciudad de México entraba a la modernidad, muchos otros sitios de la nación, casi la mayoría, permanecían en el atraso.

Por estas razones, se estimuló la emigración del interior de la República a la ZMCM. Se generó un círculo: mayor población = mayor necesidad de servicios = mayor actividad económica = mejores oportunidades de empleo - mayor población.

La ZMCM creció a un ritmo explosivo y vertiginoso hasta llegar a las condiciones actuales de aglutinar en menos del 5% del territorio nacional, al 25% de la población y al 36% de la producción total del país.⁴

REFORMA, al unir la política ambiental y el desarrollo humano, se creó un círculo virtuoso: mayor población = mayor necesidad de servicios = mayor actividad económica = mejores oportunidades de empleo = mayor población. Este círculo virtuoso se generó en la ZMCM, donde se concentró la actividad económica y la población, dejando a los demás sitios de la nación en el atraso. Este círculo virtuoso se generó en la ZMCM, donde se concentró la actividad económica y la población, dejando a los demás sitios de la nación en el atraso.

La ZMCM creció a un ritmo explosivo y vertiginoso hasta llegar a las condiciones actuales de aglutinar en menos del 5% del territorio nacional, al 25% de la población y al 36% de la producción total del país.⁴

4. G. F. Ardin, *La Tragedia de la ZMCM*, publicada en **SCIENCE**.

Fuentes fijas

En la ZMCM existen 30,124 establecimientos industriales. El 72% de éstos se concentran en el Distrito Federal y el 28% restante en los 17 municipios conurbados del Estado de México.

Cerca del 75% de estos establecimientos corresponde a micro-industrias, el 20% a pequeñas industrias, menos del 3% son industrias medianas y el restante 2% está constituido por las grandes industrias.

Los giros industriales más importantes del Valle de México corresponden a la industria alimenticia y de bebidas, la manufactura de maquinaria, incluyendo la automotriz, autopartes, herramientas y *productos* maquinados en general, la textil y la que elabora celulosa, papel y sus derivados.

La industria química, del cemento, las fundidoras, muebleras y productoras de cerámica, representan a los giros con menor número de establecimientos.

Las fuentes estacionarias emiten el 78% de los óxidos de azufre (SO_x), el 65% de las partículas suspendidas totales (PST) de origen antropogénico, el 24% de óxidos de nitrógeno (NO_x), el 19% de hidrocarburo (HC) y el 2% del monóxido de carbono (CO).⁵

Adicionalmente la concentración industrial en la ZMCM, existen otros factores que contribuyen a los altos niveles de emisiones contaminantes generados por fuentes fijas.

Como parte de la política de industrialización y de desarrollo que se han instrumentado se ha mantenido un subsidio a la energía. Esto

en diciembre de 1968, menciona que 'El problema de la contaminación es una consecuencia del crecimiento demográfico. Antes no importaba mucho en qué forma se deshacía de sus desperdicios un solitario colonizador-'. El agua corriente se purifica a sí misma cada 10 millas', solía decir mi abuelo, y el mito era bastante cercano a la realidad cuando él era un muchacho. pues aún no había demasiada gente. Pero a medida que la población se hizo más densa, los procesos naturales de reciclaje químico y biológico se sobrecargaron...'.⁵

5 "PROGRAMA PARA EL CONTROL DE EMISIONES CONTAMINANTES ALAIRE PROVENIENTES DE LA INDUSTRIA EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO." Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en el Valle de México (CMPCCA). Marzo 24, 1992, p 20.

en parte se debe a la existencia de fuentes de energía baratas y abundantes: como resultado, el coeficiente producto/energía consumida es alto: es decir, alta cantidad de energía para generar una unidad de producto.

Este tipo de enfoques promueven la proliferación de tecnologías ineficientes, que al consumir mucha energía por unidad de producto, generan altas concentraciones de emisiones contaminantes al ambiente.

Actualmente, a pesar de algunas modificaciones que se han introducido en la política energética, la electricidad sigue ofreciéndose a precios bajos:

TARIFAS DE LA ENERGIA ELECTRICA EN 1988 ¹		
Paises de	a OCDE	.080
Brasil		.053
India		.045
Mexico		.037

Como podemos observar, el precio de la energía eléctrica en nuestro país es de menos de la mitad que en los países desarrollados. Por lo tanto, es de esperarse que aquí sea común la utilización ineficiente de la electricidad.⁷

Las políticas de proteccionismo comercial, que cerraron las fronteras a los productos del extranjero que podían competir con las nacionales, promovieron la permanencia de empresas que funcionan con tecnología obsoleta. Este tipo de empresas no se ocupan en moderni-

6 INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL , 1992", Banco Mundial, p. 124

⁷ Weizsäcker y Jeshinghaus, en su obra citada anteriormente, explican que como resultado de un estudio empírico encontraron un coeficiente de correlación de $r = 0.85$ entre la eficiencia en el consumo de energéticos (variable dependiente) y su precio (variable independiente).

zary mantener en óptimas condiciones su planta industrial porque a fin de cuentas se tiene un mercado cautivo, donde es seguro vender una producción caray de poca calidad.

Por regla general, las nuevas tecnologías son más limpias que sus predecesoras, en cuantoque arrojan menos emisiones alambiente y tienen un mayor grado de eficiencia en el consumo de energía. Por tanto, estas tecnologías impactan en menor medida al ambiente.

Si en el país, yen particular en la ZMCM, predominan empresas que operan con tecnología obsoleta, existirán dos inconvenientes: primero, se consumirá más energía por unidad de producto generado y también se generarán más emisiones contaminantes por unidad de energía consumida. Ambas situaciones son perjudiciales para el ambiente y propician la proliferación de contaminantes.⁸

Fuentes móviles

En la ZMCM circulan alrededor de 2500,000 vehículos, los cuales consumen diariamente más de 20 millones de litros de combustible,⁹ generando el 98%del monóxido de carbono (CO), e122% de los óxidos de azufre (SOx), el 35% de las partículas suspendidas totales (PST) de origen antropogénico, el 76 % de los óxidos de nitrógeno (N Ox) y el 81 ib

⁶ Acerca de las políticas de subsidio se pueden considerar las dos siguientes: "En general uno puede decir que los subsidios públicos proporcionan un alivio momentáneo a ciertos problemas sociales pero fallan en lo que se refiere a obtener logros socioeconómicos de largo alcance- Estos (los subsidios) depositan una gran carga en toda la economía y quitan dinamismo al desarrollo de las innovaciones tecnológicas. Y además tienen un efecto negativo, en algunos casos devastador, sobre el medio ambiente. Con la finalidad de armonizar las metas ecológicas y económicas, el desmantelamiento de los subsidios ecológicamente contraproducentes debe ser prioritario"- (Weizsäckery Jeshinghaus, **Op. Cit.**, p. 22). Algunas políticas gubernamentales son claramente dañinas al medio ambiente- Se destacan las que distorsionan los precios en general y las desubvencion de los precios de los insumos en particular. Las estimaciones indican que más de la mitad de la contaminación del aire es atribuible a esas distorsiones. La eliminación de todas las subvenciones de los energéticos -incluidas las del carbón en los países industriales- no solo darían como resultado grandes avances en materia de eficiencia y saldos fiscales, sino también reducciones pronunciadas de la contaminación a nivel nacional y la disr...m, on de un 10%de las emisiones decarbono derivadas del uso de laenergía" ("**DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE. INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL**", Banco Mundial, p 12)

⁹ Información proporcionada por Pastorees Mexicanos (PEMEX).

de los hidrocarburos (HC).¹⁰ Los dos últimos, precursores relevantes del ozono.

Entre los factores que inciden en el número de vehículos y su uso intensivo están los siguientes:

- a) Un acelerado y desordenado proceso de urbanización que implicó un crecimiento de la mancha urbana más allá de los límites razonables y, que las actividades tanto económicas como sociales, se ubicaran sin parámetro adecuado de planeación urbana.

A ello se agrega que el desarrollo de estas actividades se organiza sin ningún criterio de optimización de los recorridos. Estos factores provocan que aumente el número y longitud de los traslados requeridos.

- h) Los medios de transporte son ineficientes en lo que se refiere al número de pasajeros que trasladan por unidad de energía, lo cual se debe tanto a que los vehículos recorren pocos kilómetros por unidad de energía, como a que cada vehículo transporta, en promedio, un reducido número de ocupantes.

El uso excesiva del automóvil significa que para trasladar un número dado de pasajeros se requiere una mayor cantidad de recorridos vehiculares. Además, la baja eficiencia energética de los vehículos provoca que para realizar dichos recorridos se consuma un mayor volumen de combustibles-

- c) También las características tecnológicas y el estado mecánico de las unidades inciden directamente en el medio ambiente: por un lado, la mayoría de los vehículos carece de equipo anticontaminante, como será el convertidor catalítico; por otra parte, no tienen un mantenimiento y afinación adecuados. Esto genera una mayor cantidad de emisiones contaminantes por unidad de energía consumida.

¹⁰ Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica (CMPCCA). Op. Cit., p. 21C.

H. MEDIDAS QUE SE HAN INSTRUMENTADO PARA SOLUCIONAR LA PROBLEMÁTICA

Con base en este diagnóstico, se han buscado estrategias que reviertan las causas identificadas. En un primer momento se respondió con la promulgación de normas, la determinación de límites máximos de emisiones, así como con tareas de inspección y la consecuente aplicación de sanciones a quienes infringieran las normas. De entre estas medidas la de mayor trascendencia ha sido el Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica (PICCA), instrumentado en octubre de 1990, el cual comprende una serie de acciones dirigidas a cinco áreas:

1. Industria petrolera.
2. Transporte.
3. Industria y servicios.
4. Reforestación.
5. Educación ambiental, salud ambiental, educación ecológica y comunicación social.

Entre las acciones del PICCA destacan las siguientes.^{r 1}

Elaboración de gasolina de calidad ecológica internacional;

Instalación de sistemas para la recuperación de vapores en todas las terminales de recepción y distribución de hidrocarburos;

Instrumentación de un programa de verificación vehicular para asegurar que todos los vehículos cumplan con los límites permitidos de emisiones de gases contaminantes;

"Instrumentación del programa "Hoy No Circula" para reducir directamente el número de vehículos en circulación;

11 PLAN INTEGRAL CONTRA LA CONTAMINACION ATMOSFERICA.

Conversión de vehículos de gasolina a gas L.P. y natural para sustituir el consumo de los combustibles más contaminantes por los que son más limpios:

Utilización obligatoria de convertidores catalíticos en los vehículos de reciente fabricación y en los que utilizan gas L.P. natural, a fin de reducir la emisión de óxidos de nitrógeno precursor clave del ozono en la atmósfera del Valle de México

Promoción del transporte público a fin de que la población traslade en él, en lugar de mandar su propio vehículo.

Establecer un ordenamiento de estricta normatividad de procesos anticontaminantes. Se han dictado normas que limiten los niveles de emisión por parte de contaminantes a la atmósfera para que las Industrias puedan operar.

Prohibición de fumar en lugares públicos.

Substitución de azufre por gas natural en las licencias de venta.

Hechos de la zona del Valle de México.

Ampliación de la ley de número de vehículos en la zona.

Menor contaminación ambiental.

Resultados de las medidas instrumentadas

Uno de los resultados más importantes es el aumento del PIB de la zona, lo que ha permitido la creación de 1,111 empleos nuevos para 947 personas. Esto se debe a la aplicación de las medidas de control ambiental, lo que ha permitido la llegada a 5 millones de toneladas.

¿QUE ESTAMOS HACIENDO PARA COMBATIR LA CONTAMINACIÓN EN EL VALLE DE MÉXICO?

Se han controlado los niveles de plomo y monóxido de carbono. Ambos permanecen dentro de los límites fijados por la normatividad. Únicamente el plomo, en algunas ocasiones, llega a rebasar la norma en la zona noroeste de la ciudad.

Sin embargo, los avances no han sido suficientes para solucionar la problemática ambiental que vive la ZMCM.

Las partículas suspendidas siguen presentando concentraciones altas, principalmente en el oriente de la ciudad y, sobre todo, el ozono representa el problema más grave de contaminación ambiental que enfrenta la ZMCM. En 1992, la norma del ozono se rebasó durante 333 días del año, el 91.2%, lo que significa que solamente en 32 días el nivel de ozono fue inferior a los 100 puntos.¹³

Esto se ha debido a que en su gran mayoría los agentes implicados en la generación de contaminantes no han recibido estímulos significativos para reducir sus emisiones al ambiente.

El consumo total de combustibles mantiene una tendencia creciente. El automóvil privado sigue siendo el medio más seguro, cómodo y veloz para transportarse. El problema "Hoy No Circula" parece haber superado el incremento en el parque vehicular.

En los procesos de conversión a gas se han detectado irregularidades, como son el incumplimiento de las normas de seguridad y el retiro del convertidor catalítico, que es el dispositivo clave para la reducción en las emisiones.

Un alto porcentaje de industrias no han cumplido con la normatividad establecida y también casi la totalidad de ellas no han instalado los equipos anticontaminantes necesarios. Los procesos industriales en buena parte siguen utilizando tecnología obsoleta que es significativamente contaminante.

Para lograr una real y efectiva solución a la crisis ambiental es necesario transformar patrones sociales de conducta. Se requiere modificar radicalmente las tendencias crecientes en la utilización de energéticos y la emisión de contaminantes, tanto por parte de los productores como de los consumidores finales. Las medidas tradicio-

¹³ Nora publicada en el periódico " **LA JORNADA** ", Febrero 19 de 1993, p 40

nalmente instrumentadas para el control de la contaminación funcionan de la siguiente manera: disminuyen las emisiones en el momento que se implantan, pero) no llevan consigo una transformación en los hábitos de consumo de energía y de emisiones, los avances obtenidos pronto serán rebasados por incrementos en la contaminación. Esto se observa en la siguiente gráfica:

CONTAM INACION

TIEMPO

Además de disminuir el volumen total de las emisiones es necesario modificar a la baja las tendencias de consumo y de emisiones. Para esto se requiere reforzar las medidas tradicionales con otro tipo de mecanismo. Una herramienta de política ambiental con posibilidades de lograr este cambio son las medidas basadas en incentivos económicos.

En la gráfica se aprecia que los efectos de una medida de política ambiental, además de disminuir las emisiones, revierte la tendencia ascendente de emisión de contaminantes a través del tiempo.¹⁴

CONTAMINACION

TIEMPO

¹⁴ Hatael Pedrero. en su estudio **ADMINISTRACION ESTRATEGICA DEL TRAFICO URBANO**, hace alusión a la importancia de instrumentar medidas que contemplen el cambio de hábitos de la población en lo que respecta al uso de recursos, en este estudio se refiere específicamente a los modos de transporte. El cobro de impuestos ligados al uso del automóvil particular es una posibilidad que convendría explorar: un grupo minoritario de la población contamina el ambiente y obstaculiza el transporte de la mayoría hasta nulificar su eficiencia potencial. Por lo tanto, es posible que mediante el mejoramiento sustancial del servicio de transporte colectivo y la restricción, a través del cobro de cuotas, del uso de la vía pública, se logre resolver el problema vial y abatir los niveles de contaminación. Este tipo de medidas requiere de un cambio importante en las actitudes de la población y la voluntad de las autoridades .. (Pedrero, Rafael Op. Cit., p. 38)

III. NUEVAS OPCIONES DE POLITICA AMBIENTAL MEDIDAS BASADAS EN INCENTIVOS

Ante la evidencia de que las anteriores medidas han sido insuficientes para reducir los índices de contaminación en el Valle de México, es conveniente reflexionar sobre la posibilidad de complementar a la política ambiental actual, otras acciones que se están instrumentando en diversos países basadas en mecanismos de mercado que aprovechan, entre otros instrumentos, los incentivos económicos. Con ellas se busca obtener mejores resultados que con las medidas tradicionales y a un costo menor para la sociedad en general. Las medidas que se proponen se basan en dos principios fundamentales:

- a) Quien contamina paga, es decir, debe compensar a la sociedad el daño que le provoca. Este principio forma parte de la política ambiental oficial de los países miembros de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD).
- b) Quien descontamine o realice una acción benéfica al medio ambiente, debe recibir una compensación por el bien que proporciona a la sociedad.

Para lograr que las anteriores estrategias tengan resultados positivos es indispensable establecer ciertos instrumentos basados en incentivos económicos, los cuales afectan costos y beneficios con el propósito de influir las conductas en una dirección favorable al ambiente.

Las medidas basadas en incentivos económicos pueden consistir, ya sea en transferencias financieras entre contaminadores y la comunidad, o en la creación de mercados nuevos de bienes y servicios ecológicos. Su objetivo fundamental es asignar el precio apropiado a los recursos ambientales, afectando costos y beneficios de los diferentes agentes productores y consumidores, con la finalidad de promover el uso eficiente y la óptima distribución de esos recursos.¹⁵

¹⁵ 'HOW TO APPLY ECONOMIC INSTRUMENTS', OECD, Environmental Policy, pp- 11 y 12.

Como principales instrumentos de política ambiental basados en incentivos económicos tenemos los siguientes:

a) Impuesto Ecológico

Es un impuesto que se aplica sobre las emisiones **contaminantes**. Tiene dos modalidades la primera consiste en gravar directamente las emisiones contaminantes al ambiente, cobrando **de acuerdo a su nivel**

La otra opción es gravar los insumos (combustibles) que al consumirse generarán las emisiones- Esta última modalidad es mucho más sencilla para su aplicación

Actualmente se está en proceso de evaluación, por parte de los responsables de la política ambiental en la ZMCM, el establecimiento de un impuesto ecológico a los combustibles, con una tasa mayor para los más contaminantes. La aplicación de este impuesto estaría acorde con el principio de que el contaminador compense a la sociedad por el daño que le ocasiona

El impuesto tendría, entre otras, las siguientes implicaciones económicas:

- 1) Elevaría el costo de la transportación y, por lo tanto, impulsaría a los diferentes agentes económicos y sociales a racionalizar su necesidad y deseo de trasladarse, así como optimizar sus recorridos,
- 2) Estimularía el uso de los vehículos más eficientes en el aprovechamiento de la energía y que serían los más económicos en términos de CO₂
- 3) Promovería el uso del transporte masivo, debido a que es más económico que el transporte privado.
- 4) Reduciría el consumo de los combustibles más contaminantes, ya que éstos se encarecerían en relación a los alternativos, a la vez que propiciaría el desarrollo y uso generalizado de tecnologías que utilizan fuentes energéticas alternativas.

- 5) Motivaría a los propietarios de los vehículos a mantenerlos en buen estado para que tengan una combustión más completa; y
- 6) Generaría ingresos públicos que podrían **canalizarse a financiar tareas** de restauración y prevención **de daños al medio ambiente**.¹⁶

También podría implementarse un cobro en la tenencia según el desempeño de los vehículos. Es decir, mediante las estadísticas obtenidas en la verificación vehicular se buscaría obtener una medida de los niveles de emisiones contaminantes por cada modelo y año del vehículo. De acuerdo a esta estadística se calcularía el monto del cargo que se añadiría a la tenencia, siendo mayor para los vehículos que en promedio resultan más contaminantes,

El punto óptimo se alcanzaría asignando el monto del cargo de acuerdo a las emisiones de cada vehículo en particular, pero ante la imposibilidad de hacerlo, debe requerirse a obtener las medias. Hay que reconocer que esto trae consigo varias desventajas: por ejemplo, para quien tiene un vehículo que sea catalogado dentro de los altamente contaminantes, pero con muy buen mantenimiento y un adecuado estado del motor, tendrá que pagar un cargo ecológico alto a pesar de que su vehículo no contamine en exceso.

También es posible aplicar cargos ecológicos a las descargas de aguas residuales en los sistemas de drenaje. Se puede cobrar ya sea por las concentraciones de los diferentes contaminantes o por su simple presencia en las aguas residuales.

¹⁶ "Una variable de control íntimamente relacionada **con la demanda** de uso de los automóviles es el precio de las gasolinas; éste es uno de los principales factores que provocan las variaciones en los costos de operación; **por lo tanto, es** un posible instrumento de regulación económica en la demanda de transporta. Se ha observado que, en el *corto* plazo, la elasticidad precio de la demanda de gasolina para precios bajos fue de -0.15. Dado que el combustible representa menos de la quinta parte del costo marginal de corto plazo del automóvil, esto parecería sugerir que la elasticidad precio de la demanda del uso del automóvil tendría una **elasticidad** mayor de 0.8, en valor absoluto. En el mediano plazo se podría esperar un valor absoluto mayor de 1.0" (Pedro, Rafael, **Op. Cit.**, p. 7).

El cobro se haría en forma diferenciada por cada contaminante, dependiendo del grado de daño que cause al ambiente.

En la instrumentación de esta medida se enfrenta el problema del monitoreo adecuado para asegurar que realmente se están descargando los contaminantes por los cuales se ha cubierto el pago de los derechos evitando que se realicen descargas en forma clandestina.¹⁷

b) Compensaciones

Son subsidios o gratificaciones que reciben quienes realizan actividades encaminadas a mejorar la calidad del ambiente, por ejemplo:

- 1) Deducción fiscal de los gastos originados por instalar equipo anticontaminante;
- 2) Pago de combustible o facilidades de estacionamiento a quien transporte en su vehículo particular a compañeros de trabajo;
- 3) Disminución en la carga fiscal a los vehículos equipados con convertidor catalítico; y
- 4) Establecimiento de carriles preferenciales, en horas pico, en los que sólo puedan circular automóviles con dos o más ocupantes.

t Weizsacker y Jeshinghaus, mencionan que una condición necesaria para el adecuado funcionamiento del impuesto ecológico es que el incremento en el precio del energético debe darse de una forma progresiva a través del tiempo, conociendo plenamente los consumidores la trayectoria que seguirá el precio *para* poder hacer sus proyecciones a futuro con certidumbre: 'El cambio tecnológico es el componente más importante del impacto de los impuestos ecológicos y no está motivado por los costos en el corto plazo, sino por las expectativas de las compañías en el mediano y largo plazo. No solo por razones sociales sino también por razones tecnológicas, la certidumbre en las expectativas de altos precios de los energéticos y las materias primas en el transcurso de diez, veinte o treinta años, es preferible a un desmesurado incremento inicial que conlleva el problema de crear incertidumbre tanto en ámbitos económicos como políticos. Es por eso que una característica esencial en la reforma fiscal ecológica debe ser el conducirse de manera suave y predecible durante períodos que abarquen aún varias décadas.

c) Permisos transferibles de emisión de **contaminantes**

Este instrumento combina los enfoques de incentivos económicos y de control. Funciona de la siguiente manera: Se fija un límite de contaminación ambiental y se emite el número de permisos de emisión de contaminantes correspondientes a ese límite.

Los permisos se pondrán a la venta y serán intercambiables entre los diferentes emisores de contaminantes. Habrá quien le resulte fácil y a bajo costo disminuir sus emisiones, entonces podrá vender sus permisos remanentes al productor cuyos costos por reducir sus emisiones sean elevados. Como resultado se cumple con la norma ambiental minimizando los costos sociales.

d) Cambios en la estructura legal

Es necesario establecer los mecanismos institucionales y jurídicos que obliguen, a quien realice una acción perjudicial de consideración en contra del ambiente, a reparar el daño causado.

Con este marco jurídico, el potencial contaminador tomará las precauciones necesarias para prevenir los posibles daños de gravedad al ambiente.

La instrumentación de medidas basadas en incentivos económicos pretende apoyar a las medidas aplicadas a la fecha para alcanzar los siguientes objetivos de política ambiental.

- 1) Reducción del número de traslados por persona, con apoyo en una mejor política demográfica y de asentamientos humanos y en la modificación de los comportamientos familiares e institucionales de organización de las actividades cotidianas;
- 2) Racionalización de los modos de transporte, enfatizando los que transportan un mayor número de pasajeros por unidad. En particular, se debe desincentivar el uso del automóvil personal y promover el transporte masivo. Ambas políticas están interrelacionadas ya que el mecanismo más eficaz para promover el transporte público es dificultando y encareciendo el uso particular del automóvil;

- 3) Utilización de combustibles que generen una menor cantidad de emisiones a la atmósfera. Para ello es necesario desarrollar tecnologías y equipos que utilicen eficientemente las energías altero ativas, como racionary encarecer el uso de los combustibles más contaminantes, como el diesel y la gasolina:
- 4) Mejoramiento de las condiciones de mantenimiento y afinación de los vehículos, lo que pemrilina una cornbuslióo más completa:
- 5) Adopción y desarrollo en la industria de tecnologías eficientes en estos dos aspectos: por un lado que rmaxiniicen en sus procesos el aprovechamiento de energéticos y por otro lado. que minimicen la emisión de conlarnlnantes al ambiente por unidad de energía consumi(1a: y
- 6) Fomento de conductas ahorrativas de energía y recursos en el consumidor- Promover que el consumidor se incline a adquirir bienes amigables al ambiente. cuya producción emita la menor cantidad posible de contaminantes y cuyo consumo genere el menor numero de desechos nocivos al ambiente.

Cabe reconocer que la aplicación de impuestos o subsidios y, en general, la utilización de mecanismos de mercado tienen importantes implicaciones sobre la distribución del ingreso, por lo que se deben evaluar dentro del marco global de los propósitos de la política estatal.

W. CONCLUSIONES

- 1) La solución a la grave problemática ambiental en laZMCM no radica solamente en la implantación de medidas que promueven avances tecnológicos: estas estrategias disminuyen de momento el nivel de emisiones, pero su efectividad depende de modificar las tendencias crecientes de consumo de energía y recursos naturales. Para lograr esto, es condición necesaria que se refleje en los precios su verdadero valor, a fin de que se aproveche al máximo y con la mayor eficiencia evitando el despilfarro y la utilización ineficientes de los recursos:

- 2) Deben facilitarse los mecanismos **que hagan posible exigir al contaminador una indemnización por los daños que causa a la sociedad.** Esto es, aplicarel principio de **que el contaminador paga.**

Actualmente en nuestro medio social, **los procedimientos que se deben seguir para lograr las indemnizaciones son largos, complicados, costosos y no siempre se cuenta con la certeza de una resolución en contra del contaminador.**

Están surgiendo las primeras instancias que se ocupan de preservar al ambiente pero todavía faltan muchos ajustes y avances por realizar dentro del marco jurídico e institucional de la nación;

- 3) El ritmo de consumo de recursos y generación de desperdicios y emisiones contaminantes que hemos **seguido durante los últimos años es insostenible, en el largo y ya hasta en el mediano plazo.**

Por lo tanto, al dictar medidas de política ambiental, debe tenerse muy claro que canalizar recursos ahora a la preservación del medio ambiente, que privarse de bienes y comodidades, muchas veces superfluas, no es un gasto o una molestia, es una inversión que hará posible una digna calidad de vida en el futuro.¹⁸

¹⁸ Debe recordarse que es imposible crecer indefinidamente **sin consecuencias** adversas en un mundo finito por naturaleza Acerca de **los límites que** impone la naturaleza Daly subraya que "Los umbrales ecológicos **fijan un limite definido al** monto de los flujos de mantenimiento de la materia y la energía, **si se traspasan los umbrales se deteriora el sistema-** Para que los **flujos no rebasen estos límites se** pueden manejar dos variables, el volumen y la durabilidad **de los acervos**. Mientras estemos bien por debajo **de estos umbrales**, se pueden **tomar como guía los** cálculos costo beneficio del agotamiento de los recursos y la contaminación. Sin embargo, a medida que nos aproximamos a esos umbrales, el costo y el beneficio marginales pierden todo sentido, y el lema equivoco de Alfred Marshall de que 'la naturaleza no dasaltos', asfcomo gran parte de laeconomía marginalista neoclásica dejan de ser aplicables El costo marginal de dar un solo paso más puede significar caer al abismo.

4) Por último, es necesario revertir el deterioro ambiental que se vive en la ZMCM, ya que disminuye el bienestar y la calidad del nivel de vida de sus habitantes. Para esto se requiere transformar las estructuras demográficas, los procesos de producción, los hábitos de consumo de energía, de transporte, de actividades - muchos de ellos en forma radical, tanto de las instituciones como de las familias, siendo los mecanismos de mercado un poderoso instrumento para lograr este fin.

BIBLIOGRAFIA

Banca Mundial, "**DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE. INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1992**", 1a. Edición, Washington D.C., USA, 1992

Bernstein, **Janis D.** "**PLANTEAMIENTOS ALTERNOS PARA EL CONTROL DE LA CONTAMINACION Y EL MANEJO DE DESECHOS : INSTRUMENTOS REGULATORIOS Y ECONOMICOS**", Banco Mundial, 1a Edición, en Español, Washington D.C_ USA, 1992.

Comisión Metropolitana, "**PROGRAMA INTEGRAL CONTRA LA CONTAMINACION ATMOSFERICA (PICCA). UN COMPROMISO COMUN**", Ciudad de México, Octubre de 1992.

Hernan E., Daly (Compilador), "**ECONOMIA, ECOLOGIA, ETICA, ENSAYOS HACIA UNA ECONOMIA EN ESTADO ESTACIONARIO**", Fondo de Cultura Económica, 1a. Edición en Español, México. 1989.

International Union of Air Pollution Prevention Associations (UIAPPA) "**CLEAN AIR AROUND THE WORLD. NATIONAL AND INTERNATIONAL APPROACHES TO AIR POLLUTION CONTROL**", 1a. Edición, Inglaterra, 1992.

Organization for Economic Cooperation and Development. (OECD), "**ENVIRONMENTAL POLICY: HOW TO APPLY ECONOMIC INSTRUMENTS?**", 1a. Edición. Paris. Francia, 1991.

Pedrero Nieto, Rafael, "**ADMINISTRACION ESTRATEGICA DEL TRAFICO URBANO. COSTO ECONOMICO Y ECOLOGICO DEL TRAFICO URBANO EN EL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO. ALTERNATIVAS DE SOLUCION**", Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, A.C. 1 a. Edición, México, D.F., 1993.

Von Weizsäcker, Ernst U, y Jeshinghaus. Jochen, "**ECOLOGICAL TAX REFORM. A POLICY PROPOSAL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT**", Institute for European Environmental Policy, Bonn. Wuppertal Institute for Climate, Energy and the Environment, Zed Books Ltd, 1a. Edición, New Jersey, USA, 1992.

DOCUMENTOS

**DISCURSO PRONUNCIADO POR EL C. EMILIO
CHUAYFFET CHEMOR, AL RENDIR SU PROTESTA COMO
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO DE MEXICO'**

Conforme a la fórmula que prescribe nuestra Constitución Local, he protestado cumplir fielmente de mi encargo como gobernador del Estado de México.

Lo hago dentro del marco de un ritual republicano, que no es sólo forma, sino más aún, expresión del fondo y de la validez de un sistema político que reconozca la voluntad popular como única fuente legítima del poder público; que genera la paz social, por la observancia del derecho y que mantiene la unidad por la vía del consenso y de la justicia social.

He rendido mi protesta con la emoción de quien alcanza la máxima aspiración de su vida pública. Asumo con plena conciencia y absoluta responsabilidad, lo que el gobierno significa: congruencia entre el compromiso y los hechos, ejercicio permanente para hacer posible lo necesario, sujeción de los actos de autoridad a la Ley y a las expectativas de la sociedad, espacio siempre inédito para la creación colectiva, tramo simultáneo para el recuento, los proyectos y la puesta en práctica de soluciones.

Gobernar requiere autoridad moral para conducir a la sociedad hacia la consecución de sus fines, sin desviar de ellos el uso del poder:

Texto íntegro de su discurso pronunciado el 15 de septiembre de 1993 en el Teatro Morelos de la Ciudad de Toluca, Estado de México, ante la honrosa presencia del C. Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

exige sensibilidad política para ejercerlo, firmeza para defender principios, flexibilidad para determinar la oportunidad y la velocidad de las acciones, y sobre todo, comunicación permanente, diálogo continuo para no perder nunca el contacto con la realidad. No es posible **gobernar sin pasión reflexiva, sin prudente audacia, sin sentir amor y orgullo por la tierra que se gobierna, pensamientos, voluntad y sentimientos** puestos al servicio de una causa.

Por eso, mi condición y orgullo de mexiquense acrecienta mi compromiso. **Nuestra patria** chica, que lleva **el nombre de la patria grande, es parte esencial de México: de** todos los **Méxicos históricos** de ayer, del gran México moderno.

Un nuevo país transita hoy nuevos caminos. El fin del siglo nos encuentra en plena experiencia de ponernos al día conforme a las grandes transformaciones del mundo. Gambianos para permanecer, midiendo el ritmo, la intensidad y los riesgos de los cambios, pero seguros de la necesidad de llevarlos a cabo, para no volver a llegar tarde al nuevo siglo.

Somos una generación que pone su mejor esfuerzo en la modernización de México, que todo lo escruta y lo somete a examen; que sabe inalterables los principios básicos de soberanía, libertad, democracia y justicia social, pero que también sabe revisar los instrumentos para fortalecer esos principios.

No rompemos con la historia, pero tampoco nos paralizamos frente a ella. Hemos hecho lo que teníamos que hacer dadas las circunstancias. Nos hemos desprendido de lo que ayer fue impulso y hoy es carga.

México es un país distinto al de hace algunos, muy pocos años, gracias a una intensa maduración de la sociedad civil que se expresa a diario; a una paz social que ha permitido que los cambios se produzcan sin fracturas, porque si de otra suerte hubieran sido, la violencia ciertamente habría roto el viejo orden, pero habría impedido que de inmediato naciera otro nuevo. La transformación del país se debe también a una cultura política que cobra densidad en la sociedad, pero innegablemente hay además un factor que la explica: la voluntad política de su Presidente Carlos Salinas de Gortari, que decidió gobernar para la historia.

Esa es la gran obra del presidente de los mexicanos, testigo de honor de este acto, Carlos Salinas nos ha probado que confiando en nosotros mismos, es viable reducir la brecha entre lo real y lo posible, y entre lo posible y lo Ideal.

El Presidente de la República ha modernizado a México sin perder el hilo conductor de nuestro liberalismo social: un liberalismo que es nuestro y al mismo tiempo universal; que más que doctrina, es ética; que no se relativiza porque se compromete con principios fundamentales, pero tampoco se dogmatiza porque ha aprendido a contagiarse de la realidad y a transformarla.

En el Estado de Méxicotenemos un gran respeto, especial afecto y muchos motivos de gratitud para el Presidente Salinas. No sólo por sus reiteradas visitas hoy cumple la trigésima sino porque de él hemos recibido el mayor apoyo que históricamente haya brindado la federación a nuestra entidad federativa. Aquí trazó, como candidato, el perfil de su compromiso social; aquí anunció, en Chalco y más tarde, ahí le dio vida, un método que ha otorgado eficacia a nuestro liberalismo; la práctica de la solidaridad, no como política sectorial, sino como el eje de toda la política al servicio de la justicia social. La solidaridad rebasa las fronteras de las ideologías particulares, afronta con éxito el reto de la modernización y ha sido enlace entre un México que aún padece el subdesarrollo y otro, que asoma potencialmente más fuerte, justo y desarrollado, que podemos alcanzar si perseveramos solidariamente en su construcción.

Los mexiquenses renovarnos hoy nuestra confianza en su liderazgo, señor Presidente, y estamos plenamente seguros de seguir contando con su decidido respaldo.

El Estado de México ha sufrido en la segunda mitad de nuestro siglo un vuelco singular. En poco más de 40 años hemos crecido en población la misma cifra que el Distrito Federal en 400 años. De ahí que la velocidad y el contraste sean los signos definitorios de nuestra dinámica social.

Recibimos anualmente a miles de mexicanos que llegan en busca de progreso. Traen consigo su esperanza, su propia identidad, su trabajo, sus afanes. Se vuelven mexiquenses por decisión propia.

Nuestra tierra resuelve, así, una doble tarea: recibir y arraigar, enriquece su presente con quienes llegan en busca de futuro. Por eso nuestro acervo cultural es excepcional, pues nuestro Estado corre más aprisa que el tiempo mismo, gracias a la vitalidad de su población.

Paradójicamente nuestro crecimiento es nuestro reto y nuestra fortaleza. Ciertamente se acumulan las carencias y las necesidades, pero también los talentos y las voluntades para sorteadas. Nada de lo que en los últimos cuarenta años hemos logrado, habría sido posible sin la participación ciudadana.

En el Estado de México ha habido continuidad gubernamental. Concedemos un valor singular a la unidad política, al seguimiento de acciones y programas más allá de los ciclos sexenales y al entreveramiento generacional. Las tres condiciones nos han dado extraordinarios dividendos: por la unidad somos más fuertes, en lugar de desintegrarnos frente a nuestro vertiginoso crecimiento; por la continuidad somos más eficaces y evitamos dilapidar el patrimonio que cada nuevo gobierno recibe del anterior; por el relevo generacional encontramos la mezcla de la experiencia, que es conocimiento; con la renovación, que es consolidación.

En la figura de los señores ex-gobernadores del Estado, reconozco el ejemplo del compromiso cumplido; tuve, además, el privilegio de servir al lado de los cinco últimos. Salvador Sánchez Colín, Carlos Hank González, Jorge Jiménez Cantú, Alfredo del Mazo, Alfredo Baranda y Mario Ramón Beteta, dan testimonio de una historia viva, que tiene para mí el sentido del estímulo.

Transcurren las últimas horas del gobierno de Ignacio Pichardo Pagaza. Gobernador ejemplar, sintetiza en su persona grandes valores humanos, virtudes republicanas y dotes políticas. Constructor de obras y de consensos, muchos de nosotros lo intuimos, desde hace muchos años, destinado a la tarea que hoy culmina. Su cosecha es pródiga, consecuente con su siembra: cariño, respeto, gratitud y lealtad, para él y para su familia, con afecto entrañable, formulé mis mejores votos.

Soy miembro desde hace más de veinte años del Partido Revolucionario Institucional. Estoy orgulloso de mi partido y de su capacidad de convocatoria y de respuesta. Estoy agradecido por las oportuni-

des que me ha brindado para dar cauce a mi vocación política. Saludo fraternalmente a mis correligionarios y al dirigente nacional de **nuestra** organización, Fernando Oriz Arana.

Aprendí primero al lado de Jesús Heyes Heróles, y más tarde en distintos encargos que me fueron confiados, a respetar las oposiciones. Militan en sus filas mexicanos que se empeñan desde su óptica-- en la construcción de México. Reconozco en muchos de ellos patriotismo, dignidad política y contribución creativa, pues han hecho de su causa opositora, un patrimonio político para los mexicanos, cuando proceden con honradez y convicciones.

Agradezco la presencia de los dirigentes nacionales de los partidos Popular Socialista, del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Auténtico de la Revolución Mexicana, Demócrata Mexicano, del Trabajo y Verdad Ecologista de México.

Saludo a quienes ayer fueron adversarios en la campaña y hoy me acompañan como mexicanos interesados en nuestro porvenir.

En el Gobierno. militancia y respeto al pluralismo han de ser compatibles. Vamos a cumplir nuestros compromisos de campaña, pero también vamos a cumplirles a aquellos que en ejercicio de su derecho a optar, confiaron su voto a otros. Creo con don Isidro Fabela, que "es mejor sorprender a la colectividad con una mejora inesperada que desilusionarla con una promesa incumplida".

Sometí a la consideración del electorado, cuatro prioridades básicas:

1. Combatir la pobreza extrema:
2. Preservar y modernizar la vida del campo;
3. Dignificar la vida urbana, y
4. Seguir activando la economía como palancas de un desarrollo más justo.

En nuestro Estado, la pobreza extrema se ubica en dos frentes geográficos: el campo y la marginalidad urbana. La pobreza extrema

es, en esencia, injusticia social. Por eso, combatida es nuestro primer propósito.

No se trata de construir autoritariamente **un Estado justo**. Más bien, es **una batalla de** muchos frentes, contra **los efectos**, contra las **causas: el analfabetismo**, la desnutrición, **la insalubridad**, **los bajos** niveles de educación, **de desempleo**. Debe ser también un combate **cultural contra las pautas que reproducen** los círculos **de la pobreza**, contra **la visión fatalista de los males**. Un combate **solidario**, porque la solidaridad **es una cultura de asociación para defender** lo que es nuestro.

Las necesidades del campo son claras: capitalización y programas dirigidos a unir la vocación productiva de amplias zonas rurales, **con el desarrollo de agroindustrias**. **En los años veinte, la población rural del Estado significaba el 90% de la total de la entidad; hace treinta, el 61 %; hoy es apenas el 25%.**

El desequilibrio de la distribución demográfica de la entidad origina severos efectos en la concentración poblacional de los municipios conurbados con el Distrito Federal y los del área metropolitana de Toluca.

No podemos negar el desorden de nuestras zonas conurbadas; muchos mexiquenses que habitan en ellas sufren el deterioro de su vida cotidiana, la falta de empleo, de vivienda, de servicios, de transporte y seguridad y la degradación del ambiente. Nos urge devolver a las ciudades su carácter de espacios de realización personal y social, y no de consunción y abatimiento incluso moral.

La economía estatal ha perdido en la última década su dinamismo. Su tasa de crecimiento es menor a la nacional. Como resultado del desencuentro entre economía y demografía, tenemos grandes problemas sociales.

El proceso de apertura, los nuevos escenarios de integración económica y de libre comercio, ofrecen a la próxima administración estatal **la oportunidad de seguir impulsando nuestra vida productiva.**

Estas cuatro prioridades básicas serán atendidas a través de tres estrategias, de las que se desprenden objetivos muy claros, trazados

para el corto, el mediano y el largo plazo: la estrategia política, la económica y la social.

En materia política hay que seguir perfeccionando nuestra vida democrática: dar densidad a una cultura, a un modo de ser integral, en el cual todos se abran al diálogo, respeten la libertad, acaten la voluntad claramente surgida de las mayorías y den alas minorías la participación que les corresponde.

Los jóvenes y las mujeres reclaman su derecho al desarrollo integral y la eliminación de prácticas de discriminación o marginación.

Descentralizar es democratizar y volvemos más eficientes. Anuncié desde la campaña una revisión integral a nuestro marco normativo para fortalecer a los municipios y a sus ayuntamientos. Pero no podemos detenernos ahí; hay que seguir hasta las organizaciones vecinales.

La sociedad manifiesta una gran vitalidad; su diversidad y potencialidad es enorme; hay que generar condiciones para que tenga mayores espacios de incidencia en labores de gobierno, como lo puede ser la supervisión de la seguridad pública, la preservación del ambiente, el cuidado del uso del suelo, el impulso a la educación y a la cultura. Promoveremos la adecuación de la Ley Orgánica Municipal, de manera que se creen nuevas figuras y modalidades que alienten la autogestión, la supervisión de servicios y la planeación para el desarrollo municipal.

La reforma del Estado no es sólo adelgazamiento público, sino ejercicio de integración de su acción promotora, con el trabajo social y la libre iniciativa de los ciudadanos.

Creemos que, con respeto escrupuloso a su autonomía, fortaleceremos a los municipios mediante programas de asesoría para profesionalizar y modernizar sus sistemas administrativos.

El valor permanente de liberalismo político reside en el sabio trazo de una geometría que se apoya en tres vértices: Estado de derecho, limitación del poder público a través del respeto a la división de poderes, y ejercicio de las libertades civiles.

PROGRAMA DE GOBIERNO

La seguridad fue un reclamo en toda la campaña: desde San Antonio del Rosado hasta Polotitlán: desde Bejucos hasta San Juan Tlacotempa. Profesionalizar la policía; separarla de las funciones del tránsito y la vialidad: volver a la figura de policía de barrio, el que supervisa la propia ciudadanía; dotar a nuestros cuerpos policiacos de incentivos y equipo para sus funciones, reestructurar e incrementar nuestros módulos de seguridad, y promover instancias municipales de protección a los derechos humanos, forman parte de nuestra propuesta.

Podemos, muchas veces con razón, resolver negativamente o aplazar una demanda de obras y servicios. Lo que nunca debemos aplazar o negar es la justicia.

El Ministerio Público debe llegar a todos los rincones de la entidad, intensificando el programa de agencias itinerantes; la creación del Instituto de Formación de personal de la Procuraduría, debe hacer nacer un servicio de carrera; urge dignificar nuestro sistema penitenciario, a través de la educación y el trabajo.

En materia de comunicación, el gobierno debe empeñarse en políticas de difusión de su quehacer que hagan efectivo el derecho de todos los ciudadanos a estar informados. La libertad de expresión es piedra angular de las demás libertades públicas.

La estrategia económica demanda un crecimiento alto y sostenido que aumente el empleo y fortalezca el poder adquisitivo del salario. Al Estado le urge crear condiciones de mayor competitividad productiva compatibles con la ordenación urbana, la preservación del campo y la protección al medio ambiente.

El 84% de nuestro territorio se dedica a la agricultura. Esta, sin embargo, está caracterizada por el minifundio y el monocultivo; la sobreexplotación de agua subterránea, la acidez de suelos; los bajos

rendimientos y la persistencia desiste mas de comercialización en manos de intermediarios.

Aprovechando la segunda revolución **agraria que** ahora el Presidente Salinas ha llevado a cabo, hay que rehabilitar el campo. Fomentar nuevas formas de organización de los productores, impulsar la agroindustria. intensificar la asistencia técnica, crear bancos de información para uso de los agricultores , **estimular los** programas de construcción de bordos y revestimiento de canales y los de asesoría para disminuir el desperdicio de aguas por **falta de infraestructura** hidraulica o de mantenimiento de la misma.

Ratifico el énfasis especial que pondrá **la administración en** cuatro programas regionales de desarrollo agropecuario: el del sur; el de la zona mazahua; el de Zumpango y el de Texcoco.

Nos urge concluir la zonificación de inventarios **de nuestros** recursos boscosos, inducir la reubicación **de la industria forestal, crear** nuevos viveros y ampliar los existentes, y sobre todo , **combatir la tala** ilegal, castigando mas severamente a los intermediarios, **pero generando** además alternativas productivas para los campesinos.

A las mujeres y a los hombres del campo les renuevo mi compromiso de atenderlos en sus propias comunidades.

La industria del Estado de México ha cambiado con amplitud, profundidad y rapidez. Ese escenario exige un programa concertado y de gran visión, no sólo para fomentar industria nueva, sino para reconvertir la existente: la dimensión que ha alcanzado nuestra zona metropolitana. Del Valle Cuautitlán- Texcoco. es tal que ya no resulta económico, socialmente aceptable y políticamente conveniente que continúe una expansión indiscriminada de la planta industrial en la zona.

Queremos crecimiento industrial, más empleos, modernización, reconversión y descentralización de la planta existente, queremos atraer inversiones y contribuir al fomento de las exportaciones, y por supuesto, hacer compatibles estos objetivos con uno superior: conservar y restaurar nuestro ambiente.

Convocaremos a los municipios para que, junto con la autoridad estatal, realicen un vasto programa de desregulación y simplificación administrativa en aspectos que afecten la industria. Habremos de impulsar selectivamente la ampliación de infraestructura que propicie la modernización industrial, buscando la activa participación de los sectores social y privado. Seguiremos apoyando a la micro, pequeña y mediana industria.

A los obreros mexiquenses, pilares de nuestra pujanza, les reitero mi compromiso. Proteger sus derechos, descentralizarla administración de la justicia laboral, fomentar la capacitación y el empleo, y vincularla educación con la producción. Este mismo mes habremos de poner la primera piedra, en Villa Nicolás Romero, de la Universidad Obrera, que llevará el nombre de quien en su biografía personal inscribe una buena parte de la historia del movimiento obrero mexicano: nuestro respetado amigo y paisano, Don Fidel Velázquez.

El sistema comercial de la entidad sigue las pautas anárquicas de nuestro crecimiento. No hay suficientes centrales de abasto, ni centros de acopio o almacenamiento, ni total vinculación entre productores y comerciantes. El comercio al menudeo abunda bajo una estructura bimodal: moderno y tradicional, este último representa el 98% del Universo.

Apoyaremos la construcción de una red integrada para el abasto con centros al mayoreo en Ecatepec, Toluca, Tultitlán y Naucalpan; con la participación del sector privado la rehabilitación y ampliación de mercados y la creación en municipios que no cuenten con ellos.

La geografía, la historia y nuestra riqueza cultural privilegian turísticamente a la entidad. Las actividades turísticas en Toluca, Valle de Bravo, Ixtapan de la Sal y Teotihuacán, ya están en desarrollo. Siete están en prospección y vamos a impulsadas: Malinalco, Amecameca, Morelos, Aculco, El Oro, Tejupilco y Tepetzotlán.

Ofrecí a los artesanos, desde la campaña, un esquema de apoyos a su actividad que es económica pero también cultural. La

reorganización de todo el sector, creando el Instituto de Investigación y Fomento de las Artesanías del Estado, responderá a esos propósitos.

La economía no podrá vigorizarse si no se realiza un gran esfuerzo de modernización de nuestro sistema de comunicaciones y transportes. Se pondrá en marcha con el concurso de los Ayuntamientos, un programa de mantenimiento de carreteras, construiremos aquellas que las demandas recogidas en la campaña determinaron; y se harán obras de descongestión vehicular en las áreas metropolitanas, y con el apoyo federal, prolongaremos la vía a Chamapa-Lechería hasta Tecámac y de ahí a Texcoco, para formar un anillo transmetropolitano; se gestionará el servicio telefónico automático para localidades de más de 5 mil habitantes y semiautomático para las que oscilan entre 2 mil 500 y 5 mil; procuraremos ampliar la señal de nuestra radio y televisión locales y regularizaremos el transporte urbano, propiciando la renovación vehicular, y en el caso del área conurbada, lo reorganizaremos manteniendo una estrecha coordinación con el Distrito Federal. Vamos a emprender la construcción del tren elevado con la colaboración del Gobierno de la República y el Departamento del Distrito Federal.

La estrategia social es urgente y esencial. Sé que no terminaremos en seis años con la pobreza, pero también sé que es un imperativo moral no perder un solo día en el esfuerzo por abatirlas desigualdades. Proponemos para combatirla la pobreza extrema y dignificar la vida de las ciudades, trece programas que obedecerán en su intensidad y ritmo, a las prioridades regionales, con objeto de privilegiar la atención a grupos con mayores carencias.

En materia de educación, hay que consolidar la descentralización emprendida por la federación de docentes, seguir apoyando solidariamente la dignificación de inmuebles, ampliar con recursos estatales los mecanismos de becas, articular la educación media y superior con el aparato productivo, desarrollar los servicios de capacitación y productividad, y fortalecer los programas de educación física y deporte de alto rendimiento.

Reitero a los maestros que sirven en la entidad, mi cariño de siempre y declaro mi orgullo de seguir formando parte de su gremio,

desde que tuve el honor de ser Secretario de Educación en nuestro Estado.

Apoyaremos la educación superior con el respeto que exige la autonomía del servicio, y cumpliremos nuestro compromiso de llevarla universidad a Tejupilco, Valle de Bravo y Texcoco.

El Estado no hace cultura, es un producto cultural y la promueve. Rescatary conservar nuestro patrimonio cultural, involucrar ala sociedad en su patrocinio, acrecentar nuestra identidad como parte de la nacionalidad, y por supuesto, fomentarla creación y difusión de la cultura, serán nuestros objetivos. Como hace seis años aquí en Toluca, ahora en Ecatepec, construiremos un nuevo centro cultural mexiquense.

El sistema estatal de empleo ampliará su cobertura y operará un sistema integral de información en la materia. Procuraremos el mejoramiento de las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, ampliaremos la red de escuelas de artes y oficios, promoveremos sistemas de capacitación en micro y pequeñas industrias, y apoyaremos a las mujeres trabajadoras.

La política en materia de agua debe propiciar un uso racional de líquido por medio de servicios eficientes en todas las etapas del proceso hidráulico: acopio, distribución, recolección y saneamiento. Aunque el gobierno tiene la función de ofrecer los servicios, todos los sectores deben corresponsabilizarse.

Mejoraremos la eficiencia de los sistemas de distribución hasta reducir las pérdidas a sólo 10% del flujo inicial: incrementaremos el acopio con la terminación de la tercera etapa del sistema Cutzamala en 1995, la iniciación de la cuarta y la continuación de la construcción del macrocircuito; ampliaremos los colectores del área poniente del Valle Cuautitlán- Texcoco a lo largo de cauces naturales, llevaremos al sur los sistemas de alcantarillado, y continuaremos la construcción de dos macroplantas de tratamiento en Toluca y varias más en el Valle de Cuautitlán.

En materia de vivienda hay que redefinir el concepto de vivienda mínima para reducirlo más posible su costo, junto con el mejoramiento

de la técnica de construcción ; promover mayor inversión privada para reducir el déficit y simplificar trámites para abatir costos y tiempo de construcción . Calculamos un rezago acumulado de 530 mil viviendas.

Ampliaremos y mejoraremos los servicios de las instituciones del sector salud, reorganizándolas y reforzando los programas de educación, medicina especialmente la preventiva . fomento, control y regulación sanitaria, así como de asistencia social

Una de las más importantes alternativas de efectiva atención a la población más desvalida de la entidad es el sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. Concentra su atención en zonas marginadas, infantes abandonados, mujeres y discapacitados.

Apoyaremos toda la red de servicios que ofrece

La protección del ambiente es una de las grandes preocupaciones de nuestro tiempo. Las acciones gubernamentales en materia ecológica han sido agrupadas en cinco rubros: consolidar la acción gubernamental incorporando los aspectos ambientales a todas las políticas públicas; establecer Incentivos para modificar conductas sociales; aumentar y diversificar las fuentes de recursos destinadas al medio ambiente restaurar las zonas deterioradas y asegurar la participación de la población mediante una cultura ecológica.

El servicio eléctrico deberá extenderse fortaleciendo los programas de electrificación rural, mejorando las redes de alumbrado público, creando la Comisión de Ahorro de Energía del Estado de México, y seguir promoviendo la creación de comités de electrificación para agilizar los trámites.

El principio de seguridad jurídica. fundamento de la libertad, está obviamente comprometido en el tema de la regularización de la tenencia de la tierra. Vamos a reestructurar el organismo gubernamental responsable de este rubro, para adecuarlo a la creciente demanda y a los cambios constitucionales vigentes, hay que revisar y agilizar el procedimiento de regularización, disminuyendo su costo y evitando prácticas de corrupción; deben transferirse facultades ejecutivas a los ayuntamientos con capacidad administrativa y financiera. Invito a todos los notados del

Estado a unirse al programa de regularización, y en su caso, cada uno de ellos se hará responsable de una zona determinada, para abatir sustancialmente el rezago.

Por otra parte, será necesario aumentar la oferta de suelo urbano dentro del marco legal, para prevenir nuevos asentamientos irregulares.

El desarrollo urbano debe vincularse con el regional y alentar el desarrollo integral, incluyendo las zonas rurales. No hay urbanismo real ni planeación urbana efectiva sin proyectos concretos para la ruralidad.

Dos datos bastan para ilustrar los agudos desequilibrios urbanos: cerca del 80% de la población se concentra en dos zonas metropolitanas: Valle de Cuautitlán-Texcoco y Valle Toluca-Lerma. Por otro lado, hay municipios cuya tasa de crecimiento -como Ecatepec y Chimalhuacán- es superior al 10% anual.

Debemos contribuir a resolver los rezagos de infraestructura y equipamiento urbano, propiciar el ordenado crecimiento de los centros de población y modificar las tendencias de localización de las actividades económicas, a fin de inducir el equilibrio regional. Fortaleceremos las facultades de los municipios y de las organizaciones vecinales en esta materia. Crearemos la contraloría urbana, más que como fórmula burocrática, como instancia de participación gubernamental y ciudadana para vigilar el cumplimiento de planes y programas.

El área metropolitana de Toluca será totalmente modernizada

La coordinación metropolitana con el Departamento del Distrito Federal es fundamental. La intensificaremos conciliando eficacia con el respeto que siempre se ha observado hacia el pacto federal.

Las etnias Matlazincas, Tlahuica, Nahua, Mazahua y Otomí, con presencia real en el Estado, y respaldadas en los derechos que recientemente fueron recogidos por nuestra Constitución, nos exigieron durante la campaña elaborar un programa de desarrollo integral específico. Está listo y forma parte de la propuesta, se aleja del paternalismo y de la sustitución autoritaria de patrones culturales, alienta la conservación de la propia identidad. Habrá de crearse, como lo ofrecí, el Consejo Estatal

de las Etnias, con un fondo específico, serán coadministrados por la autoridad y los representantes designados por nuestras comunidades indígenas.

Están así plasmadas las tres estrategias para alcanzar nuestras cuatro prioridades básicas. La eficaz ejecución de un plan depende de la solidez de su aparato administrativo y de sus fundamentos financieros.

Queremos avanzar en la descentralización y desconcentración de la administración, en la profesionalización de los servidores públicos, en los sistemas de evaluación y control de legalidad de sus actos, en la consolidación de los esquemas de coordinación e información. Continuaremos la reordenación financiera y procuraremos seguir fortaleciendo nuestra hacienda.

Agradezco al Sindicato Unico de Trabajadores del Estado y Municipios su contribución al quehacer gubernamental. Les aprecio mucho que hayan aceptado mi invitación para que hoy, al regresar nuevamente al palacio de gobierno como servidor público, me acompañe toda la dirigencia estatal y seccional del SUTEYM.

**Ciudadano Presidente de la República;
Honorable Legislatura del Estado;
Mexiquenses:**

Amo entrañablemente a mi Estado: ha sido siempre el origen y el destino de mi vocación política. Aspiré a gobernar desde hace muchos años, y hoy, al llegar al umbral del ejercicio, no puedo dejar de sentir una gran responsabilidad frente a la magnitud del compromiso.

Quiero ser un gobernador que se apegue siempre a la ley, que propicie la armonía y la concordia, que sirva con impecable honradez y que sea en este punto intransigente con sus colaboradores; quiero ser un gobernador que respete nuestra diversidad para poder conservar así nuestra unidad; no creo en el autoritarismo-- así se disfraza de paternalismo-- sino en el trabajo conjunto y en la inagotable fuerza de la participación y creatividad ciudadanas.

Creo en la democracia como la presagio **Mújica, y aspiro a que los próximos seis años el Estado de México la perfeccione como sistema de vida. No sólo en lo electoral, sino en todos los ámbitos de nuestro quehacer colectivo.**

Hay en los mexiquenses una inmensa vocación federalista, porque sabemos que el federalismo es un esquema constitucional de unión que se finca en el reconocimiento a las particularidades que integran el gran todo que es México.

Saludo la presencia de la diputada María de los Angeles Moreno, de los representantes de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; también agradezco a los gobernadores de Campeche, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Tabasco y Tlaxcala, y al jefe del Departamento del Distrito Federal, que comparten con nosotros este momento.

Aprecio la asistencia de servidores públicos federales, estatales y municipales.

Preservaremos nuestra identidad local, para ser más mexicanos. Reconociéndonos a nosotros mismos, nos adherimos con más fuerza al plebiscito cotidiano de la mexicanidad,

Queremos vencer el hambre, que para algunos es su único patrimonio, remontar la ignorancia, abatir la comunicación y aislamiento, el físico que es resultado de nuestra geografía, y el político, que es efecto de algunos cacicazgos que aún sobreviven. Queremos ordenar el aluvión humano sobre nuestras ciudades, resolver el problema del campo, saldar con la naturaleza nuestra deuda.

Queremos que la justicia y la seguridad nos hagan más libres, porque no hay peor enemigo de la libertad que el miedo.

El Gobierno ganará la calle. Saldrá del palacio para estar, seis años, semanalmente recorriendo el Estado.

Pueblo y gobierno caminaremos juntos prácticamente en el último tramo del ruilenio. Lo haremos inspirados en el ejemplo de un

mexiquense ilustre, que aconsejaba: 'Corregir, censurar, pero también crear, saber de las responsabilidades de quien modifica lo establecido para dar existencia viable a lo nuevo: medir la distancia entre lo real y lo factible, pedir sólo en la medida en que seamos capaces de ayudar a que se nos dé'.

Siguiendo este pensamiento de Adolfo Lopez Mateos, pido a los mexiquenses que trabajemos sin tregua para llegar a tiempo al siglo XXI, que hagamos política como ejercicio reflexivo, inteligente, apasionado y eficaz para resolver los problemas sociales; y que no perdamos momento alguno para poder heredar con hechas a las generaciones del nuevo milenio, el máximo legado que una generación puede ofrecer a otra: el fundado derecho a la esperanza.

!VIVA EL ESTADO DE MEXICO!

LEGISLACION

**ACUERDO DEL EJECUTIVO DEL ESTADO POR
EL QUE SE CREA EL CENTRO DE ACTUALIZACION
PROFESIONAL DEL ESTADO DE MEXICO***

CONSIDERANDO

Que el desarrollo, el avance, el progreso y la modernización que nuestro Estado demanda y que el Ejecutivo en su cargo está empeñado en alcanzar, requiere de acciones fundadas en la capacidad oportuna del personal al servicio del mismo.

Que la actualización y capacitación de los servidores públicos es de imperativa utilización, como una forma de modernización administrativa.

Que es conveniente la creación de un **CENTRO DE ACTUALIZACION PROFESIONAL DEL ESTADO**, que se responsabilice de la capacitación de los servidores públicos, de las diversas dependencias administrativas que lo conforman, que se encargue de reunir las condiciones e instrumentos de apoyo que posibiliten la realización de programas permanentes de capacitación institucional y brindar el servicio de sus instalaciones a las distintas entidades del Gobierno Estatal.

Que ante la necesidad de contar con un lugar que reúna las condiciones necesarias que optimicen los resultados de las acciones de capacitación institucional se acordó que el inmueble denominado

* Publicado en la Gaceta del Gobierno de: Estado de México el 13 de agosto de 1993.

Rancho "Guadalupe Victoria", ubicado en Tenancingo, Estado de México, es el adecuado para dicha finalidad.

Por las consideraciones expuestas y, con fundamento en los artículos 88 fracción XII, 89 fracción II y 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

ARTICULO PRIMERO. Se crea el CENTRO DE ACTUALIZACION PROFESIONAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO", el cual se denominará por sus siglas CAPGEM, mismo que se establecerá en el inmueble denominado Rancho 'Guadalupe Victoria', ubicado en Tenancingo, Méx.

ARTICULO SEGUNDO. El Centro dependerá de la Secretaría de Administración, a través de la Dirección de Desarrollo y Administración de Personal.

ARTICULO TERCERO. El CAPGEM tendrá los siguientes objetivos:

- I. Reunir las condiciones e instrumentos de apoyo que posibiliten la realización de programas permanentes de capacitación a los servidores públicos del Estado.
- II. Brindar el servicio de sus instalaciones a las distintas entidades del Gobierno Estatal, para la realización de actividades de capacitación.
- III. Los que determine **la Secretaría** de Administración.

ARTICULO CUARTO. El Centro estará integrado por los miembros siguientes:

- I. Un Coordinador Académico, **que será designado por el Secretario de Administración.**
- H. Un Administrador.
- III. Personal de apoyo que se requiera.

ARTICULO QUINTO. La Secretaría de Administración proveerá los recursos que el Centro requiera para el cumplimiento de sus atribuciones.

TRANSITORIO

ÚNICO. El presente acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta del Gobierno del Estado.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo en la ciudad de Toluca de Lerdo, Méx, a los diez días del mes de agosto de mil novecientos noventa y tres.

SUFRAGIO EFECTIVO . NO REELECCION

EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO

LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA

(RUBRICA)

EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO

LIC. HUMBERTO LIRA MORA

(RUBRICA)

EL SECRETARIO DE ADMINISTRACION

ING. RAFAEL ARIAS VALDEZ

(RUBRICA)

ACUERDO DEL EJECUTIVO DEL ESTADO POR EL QUE SE INSTITUYE EL "PREMIO DE ADMINISTRACION PUBLICA", QUE SE OTORGARA ANUALMENTE A LOS TRABAJADORES DEPENDIENTES DEL ORGANISMO DENOMINADO SERVICIOS EDUCATIVOS INTEGRADOS AL ESTADO DE MEXICO, QUE SE HAYAN DISTINGUIDO POR SU ESFUERZO Y DEDICACION EN LA REALIZACION DE LAS ACTIVIDADES PROPIAS DE SU FUNCION AL SERVICIO DE LA EDUCACION*

CONSIDERANDO

Que en el marco del '*Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*', suscrito el 18 de mayo de 1992 entre el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría Pública y por los gobiernos de los Estados, se establece como premisa fundamental el nuevo aprecio social hacia los trabajadores de la educación y es a través del fortalecimiento del federalismo educativo como se permitirá la adopción de mecanismos complementarios para estimularlo y recompensarlo.

Que por virtud de dicho acuerdo, el Ejecutivo Federal traspasa y los gobiernos estatales reciben los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando en el Estado los servicios educativos, asimismo, los gobiernos estatales reconocerán y proveerán lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos de los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporan al Sistema Educativo Estatal.

Que el 3 de junio de 1992, se publicó en la Gaceta del Gobierno del Estado, el decreto relativo ala '*Ley que crea el organismo público descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México*', constituyéndose dicho organismo como patrón sustituto del personal de los servicios educativos transferidos y reconoce, por tanto, sus derechos laborales.

Que el Ejecutivo a mi cargo, con el propósito de respetar los derechos adquiridos por el personal de base y de confianza, hasta el nivel inmediato interior al de Jefe de Departamento dependiente de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México, hace propio el merecido reconocimiento a la labor social de los trabajadores como un justo homenaje a quienes se han distinguido por su esfuerzo y dedicación en la realización de las actividades propias de su trabajo instituyendo el **Premio de Administración Pública**.

Por lo anterior y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 88 fracción XII y 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

ARTICULO PRIMERO. Se instituye el **Premio de Administración Pública, que** se entrega anualmente a lostrabajadores dependientes de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México, que se han distinguido por su esfuerzo y dedicación en la realización de las actividades propias de su trabajo.

ARTICULO SEGUNDO. **Para la selección de candidatos, se consideran sólo aquellos servidores públicos que hubieren realizado algunas de las acciones siguientes:**

- a) Desempeño sobresaliente de las actividades encomendadas.
- b) Aportaciones destacadas en actividades relativas a los programas de reforma y simplificación administrativa.

- c) Elaboración de estudios e iniciativas que aporten notorios beneficios para el mejoramiento de la administración pública estatal y educativa en particular.
- d) Iniciativas valiosas o ejecución destacada en materia técnico-jurídica o pedagógica.
- e) Iniciativas valiosas o ejecución destacada en materia de financiamiento de proyectos y programas.
- f) Iniciativas valiosas o ejecución destacada en materia de sistemas de consumo, mantenimiento de equipos, aprovechamiento de recursos humanos y materiales y otras aportaciones análogas.
- g) Estudios y labores de exploración, descubrimiento, invención o creación en los campos técnico o científicos que redunden en notorios beneficios para la administración pública del Estado.

Los servidores públicos de confianza podrán participar en los casos establecidos en los incisos del b) al g) de este artículo.

ARTICULO TERCERO. El Premio de Administración Pública consistirá en un reconocimiento escrito, un estímulo consistente en el otorgamiento de diez días hábiles de vacaciones extraordinarias para el servidor público que se seleccione, y una recompensa consistente en una cantidad en efectivo, cuyo monto será fijado por el gobierno del Estado, de conformidad con el presupuesto autorizado.

ARTICULO CUARTO. Para el otorgamiento **del "Premio" se** crea la "Comisión de evaluación **del Premio de Administración Pública"**, que se integrará por: el Secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social; por el Director General; el Coordinador de Operación Educativa; el Coordinador de Administración y Finanzas; un representante de Contraloría Interna; un representante de Planeación de Servicios Educativos Integrados al Estado de México; un representante de la Sección 17 y uno de la Sección 36 del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación.

ARTICULO QUINTO. La Comisión será presidida por el Secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social y fungirá como secretario de la misma el Director General de Servicios Educativos Integrados al Estado de México.

ARTICULO SEXTO- La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Formular y dar publicidad a la convocatoria, señalando en la misma las bases para el otorgamiento del Premio de Administración Pública.
- b) Recibir y registrar candidatos así como determinar a los acreedores del Premio.
- c) Resolver las cuestiones que no se encuentren previstas en este Acuerdo y en la convocatoria respectiva.

ARTICULO SEXTIMO- La Comisión determinará la fecha y el lugar para la entrega del Premio de Administración Pública, señalado en este Acuerdo.

ARTICULO OCTAVO- La Comisión expedirá la convocatoria para el otorgamiento del Premio de Administración Pública, en la que se fijarán las bases y requisitos específicos para obtenerlos, al personal del organismo que se haga merecedor y proceder a la selección de los candidatos y entrega de los reconocimientos, estímulos y recompensas.

ARTICULO NOVENO. La comprobación de los méritos del personal del organismo en que se apoyen las candidaturas para la obtención del "Premio", se consideran a verdad sabida y buena fe guardada.

TRANSITORIO

UNICO. El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su publicación en "La Gaceta del Gobierno del Estado ,

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo en la ciudad de Toluca de Lerdo, Méx., a los diez días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y tres.

SUFRAGIO EFECTIVO . NO REELECCION

EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO

LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA

(RUBRICA)

EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO

LIC. HUMBERTO LIRA MORA

(RUBRICA)

**EL SECRETARIO DE EDUCACION
CULTURA Y BIENESTAR SOCIAL**

LIC. JAIME ALMAZAN DELGADO

(RUBRICA)

RESEÑAS
DE
LIBROS

SECRETARIA DE FINANZAS Y PLANEACION-INSTITUTO DE INFORMACION E INVESTIGACION GEOGRAFICA, ESTADISTICA Y CATASTRAL, "**PANORAMICA SOCIOECONOMICA DEL ESTADO DE MEXICO**", TOLUCA, MEXICO, GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO, 1993, 558, pp.

Por José Luis Albarrán Cruz

En un contexto internacional de profundos, constantes y complejos cambios - -del cual nuestra nación y entidad federativa no están exentos - la información ha pasado a convertirse en un recurso clave e indispensable de la supervivencia y adaptación de las organizaciones modernas, y a nivel personal se ha constituido en un factor determinante para conocer, comprender, interpretar y transformar nuestra realidad social.

En el plano de las instituciones del sector público queda claro que difícilmente lograrán cumplir sus cometidos; no disponen de información sistematizada confiable, objetiva y oportuna que facilite la toma de decisiones político-administrativas. El Gobierno del Estado de México ha sido consciente de esta necesidad tal como lo revela la constitución de un Centro General de Documentación hace poco más de 20 años, así como la edición de documentos que condensaban información básica sobre los más diversos aspectos de la evolución de nuestra entidad federativa.

Coordinador de Difusión y Publicaciones del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A C

En los años de 1963, 1971 y 1976 se publicaron monografías con el mismo título de "Panorámica socioeconómica", que en su momento fueron aportaciones de gran valía para conocer la situación y problemática del Estado de México a través de diferentes indicadores, todos ellos **de gran relevancia e interés. Estos documentos fueron de suma utilidad para las autoridades gubernamentales al fundamentar sus decisiones** y políticas públicas en información objetiva y validada; por su parte, los **estudios de la realidad estatal se vieron beneficiados al disponer de material informativo** que facilitara sus análisis y sustentara sus propuestas.

El mérito del documento que se reseña es el de rescatar e impulsar un extraordinario esfuerzo de recopilación y tratamiento de la información que parecía haberse olvidado. La "Panorámica Socioeconómica" de 1990 recurre como fuentes, en ese orden, al Censo General de Población y Vivienda de 1990, los Censos Económicos de 1988, 1990-1993, e incorpora información sobre la inversión y las obras públicas realizadas en esos años, recopilada por el Sistema de Información Estatal del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral.

Información que en opinión del entonces Gobernador **Estatal**, Ignacio Pichardo Pagaza, permite observar avances y logros resultado del esfuerzo conjunto gobierno-sociedad, pero también --como lo señala en la introducción el Ex-Secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México, José Merino Mañón--- hará posible identificar las necesidades, rezagos y carencias existentes que requieran atención "no sólo a nivel municipal sino de segmentos territoriales integrados por unidades más pequeñas que son las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB's) lo que nos permite observar la magnitud de los problemas que enfrentan los municipios del Estado", **y a su vez facilitará el "definir criterios para establecer prioridades en el uso de los recursos financieros que en algunos renglones son insuficientes ante el crecimiento más rápido de las demandas sociales insatisfechas"**.

La monografía presenta datos básicos del Estado de México relativos a su fisonomía geográfica; el potencial de las actividades industrial, agropecuaria y de servicios; la conformación del perfil demográfico de la entidad; la estructura de la ocupación productiva de

sus pobladores; así como los avances logrados en **materia de educación, salud y vivienda**.

Al inicio incluye un apartado general del Estado de México en donde se da a conocer información relativa a su geografía, población, actividades de la población, actividad económica. educación, vivienda, salud, infraestructura y transporte, y avances en el período 1990-1992.

En lo que concierne a este último esfuerzo de actualización de cifras, se incorpora información relativa a las actividades económicas, agua potable y alcantarillado, electrificación, cultura, educación y deporte, vivienda, mejoramiento urbano. comunicaciones y transporte, salud y seguridad pública.

Así, por ejemplo, confirma la ubicación de nuestra entidad federativa como la más poblada del país con cerca de 10 millones de habitantes, según el Censo de 1990, esa cantidad representa el 12.1 % de la población total del país, asentada en tan sólo el 1.1% de la superficie geográfica de la nación, lo que revela una enorme concentración (densidad) poblacional en tan sólo una porción muy pequeña de la geografía nacional- El promedio de habitantes por Km² sólo superado por el D.F. es de 436, mientras que en las zonas urbanas se eleva a 8 200.

La mancha urbana se ha expandido La Zona Metropolitana del Valle de México se integra por 27 municipios del Estado es decir, 10 más respecto al decenio anterior en los que habitan cerca de siete millones de personas, lo que representa dos terceras partes de la población total del Estado.

El crecimiento paulatino e incesante de la Zona Metropolitana del Valle de México y el de Toluca corre el riesgo de que si no se ejecutan las acciones necesarias y enérgicas para planear, controlar y desestimular la proliferación de los asentamientos humanos, la mancha urbana se expanda a tal grado que en un futuro no muy lejano haga desaparecer las fronteras geográficas entre una y otra área metropolitana, conformando la primera megalópolis del país, con la ampliación de la problemática de que por sí ya se presenta, lo que sin duda implicará un gran reto para las autoridades políticas y pondrá a prueba la capacidad de su aparato público.

Por otra parte, la información nos muestra que una buena parte del desmesurado crecimiento poblacional encuentra su causa en la incesante migración de habitantes de otras entidades --especialmente del Distrito Federal-- hacia nuestra entidad federativa. Cerca del 40% de la población estatal había nacido en otro estado de la República, y en cambio, tan sólo 5.9% de los mexiquenses habían salido a vivir fuera de él, lo que revela que el Estado de México es el área de mayor atracción poblacional del país, a pesar de lo que ello implica en cuanto a la atención de rezagos y necesidades sociales; sin embargo, se encuentra en el lugar 17 en la distribución de las participaciones federales, situación injusta desde el ángulo que se le mire y que repercute, sin ser justificada, en la capacidad de respuesta del gobierno estatal y los municipales.

En otro orden de ideas, los indicadores demuestran importantes mejorías en materia educativa y en la actualidad, se afirma, 'constituye una de las entidades federativas con mejores indicadores al respecto'. Por citar un ejemplo que avale su argumentación, señalan que en el segmento de población de 6 a 14 años de edad, una proporción del 90.8% asistían a la escuela en el Estado de México, lo que la situaba a nivel nacional en el lugar número cinco entre las entidades con mejores niveles de escolaridad del país.

En cuanto al número de viviendas que no contaban con agua entubada, de gran riesgo para la salud de sus moradores, se redujo de 17.5% en 1980 al 14.9% en 1990; las viviendas sin drenaje pasaron del 29.7% en 1980 al 26% en 1990; y las que no disponían de energía eléctrica pasaron de 11% en 1980 a 6.2% en 1990. Avances lentos en algunos renglones que hacen necesario redoblar la inversión en obras públicas y recurrir a mayor medida a la participación comunitaria de los ciudadanos beneficiados, a efecto de continuar abatiendo carencias en la disponibilidad de servicios públicos básicos.

Se afirma que la inversión total estatal en el periodo 1990-1992 ascendió a 1 billón 639 mil millones de pesos corrientes de 1992, que permitieron financiar la ejecución de 6 mil 592 obras públicas. Sin embargo, las cifras nos demuestran que a pesar de los esfuerzos gubernamentales éstos van todavía muy por detrás de las carencias y rezagos sociales acumulados, mismos que difícilmente podrán atenderse en el corto o mediano plazo. Es una tarea de largo aliento que reclama la suma de voluntades y recursos.

En las siguientes páginas del documento se presenta la información correspondiente a los 121 municipios del estado, citados en forma alfabética. El texto se acompaña de gráficas y mapas, lo que sin duda facilitan su comprensión y le dan mayor riqueza visual. Los cuadros, rriapas y estadísticas tienen la ventaja de presentar la información en perspectiva global, lo que permite observar los avances y también los agudos contrastes y desequilibrios sociales prevaecientes en nuestra entidad federativa.

Se incluye, además, un apartado de referencias y notas metodológicas en las que se señala la fuente o procedencia de la información utilizada, la forra en que se hicieron algunos cálculos, la definición de conceptos y categorías, y otros datos de interés cuya lectura a veces se omite pero que son muy importantes para disponer de un conocimiento más preciso de la manera en que se desarrolló la obra.

En la parte final se mencionan las referencias bibliográficas utilizadas, entre las que sobresalen, por la cuantía de publicaciones elaboradas, el gobierno del Estado de México a través de la Secretaria de Finanzas y Planeación; el Sistema Estatal de Informática (SEi) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

En suma, la monografía reseñada es producto de un esfuerzo muy loable del Gobierno del Estado de México por recuperar la publicación de información fundamental sobre diversos aspectos de la evolución del Estado de México en poco mas de un decenio. En sus páginas se advierten logros innegables resultado de la acción concertada Gobierno-sociedad, pero también se perciben agudos contrastes y desequilibrios sociales prevaecientes en nuestra entidad federativa, su clara identificación incluso a nivel de unidades territoriales más pequeñas. denominadas AGEB's, permitirá que el gobierno estatal y los municipales prioricen acciones de política pública para revertirestas lacerantes desigualdades cuya cabal atención, conviene recordar, rebasa los esfuerzos de un periodo de gobierno, sea estatal o municipal, lo que no implica de ninguna manera claudicar en su atención sino todo lo contrario, destinar hasta el último minuto de su mandato y el último peso de su presupuesto en su solución.

Finalmente, tampoco se olvida la aportación que esta obra significa a la comunidad académica y sectores interesados en el

estudio de la problemática estatal con un enfoque propositivo, la información que proporciona facilita la regulación de estudios e investigaciones al disponer de información actualizada sobre áreas estratégicas del desarrollo del Estado.

Si la monografía logra insertarse como referencia obligada en los estudios sobre diversos aspectos de la problemática estatal y convertirse en un auxiliar en la toma de decisiones político-administrativas, habrá cumplido su cometido. Estoy cierto que así será.

NAIME LIBIEN, ALEXANDER, "LA EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL TRABAJO EN EL ESTADO DE MEXICO", TOLUCA, MEXICO, SECRETARIA DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO-IAPEM-IMAGEN EDITORES, 1993, 264 pp.

Por Santiago G. Velasco Monroy'

El libro que hoy nos reúne es muy útil y pedagógico, nos sirve para mucho y nos enseña muchas cosas, además es sugerente, ya que nos inspira diferentes ideas y nos invita a la reflexión.

No es un libro de historia, pero como lo reconoce el mismo autor "___el trabajo está animado por la idea de que la conciencia de la entidad no es posible sin una conciencia histórica que nos permita saber cómo y quién ha hecho la historia del Estado de México, básicamente en este propósito radica su principal utilidad, ya que la eficacia del discurso histórico, al igual que las distintas formas del discurso científico, no se puede reducir a su función de conocimiento, sino que posee una función social.

En efecto, puesto que toda situación social es resultado de un proceso, ningún conocimiento de tal situación como afirma Carlos Pereyra -- puede producirse al margen del estudio de sus fases de

' Subsecretario de Planeación y Presupuesto de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México. Comentarios en la presentación del libro, realizada el 19 de agosto de 1993 en la sala Ignacio Manuel Altamirano del Centro Central de Rectoría de la Universidad Autónoma del Estado de México.

formación. Al describir la evolución de la administración pública del trabajo, la obra nos posibilita la comprensión del presente, de esta parte tan sensible de la política estatal. El conocimiento de las formas y circunstancias en que se gestó y evolucionó el sector laboral de la entidad resulta indispensable para captar y entender sus actuales peculiaridades y su devenir futuro.

Carlos Pereyra afirma que "...Quienes participan en la historia que hoy se hace están colocados en mejor perspectiva para intervenir en su época cuanto mayor es la comprensión de su origen", sin duda que el trabajo de Alexander Naime ha auxiliado y continuará auxiliando a quienes hacen y harán la historia diaria de la administración pública del trabajo en el Estado de México.

Es una obra pedagógica y una de sus primeras enseñanzas que nos aporta es sobre el objeto mismo de estudio, puesto que la Administración Pública, o mejor dicho las administraciones públicas han adquirido tal magnitud y complejidad, que es empresa difícil --y hasta pretenciosa-- el aspirar a estudiarlas como un lodo, por lo que se hace preciso abstraer metodológicamente una parte o sector --tal como acertadamente lo realizó Alexander Naime-- y concentrarse en su análisis. No es pretender fragmentar algo que siempre formará un todo interrelacionado, sino únicamente el iniciar campos de estudio especializados, como ha sucedido en otras disciplinas.

En esta línea, siguiendo el ejemplo de la Administración Pública del trabajo, se deberá de encauzar el desarrollo de la Administración Pública de la educación, de la salud, y del desarrollo urbano, por citar tan sólo a algunas posibles ramas prioritarias. En estos momentos de coyuntura, en donde se están redefiniendo las fronteras del sector público, se hace también imprescindible enfocar de diferente forma el estudio de la Administración Pública.

Otra lección que nos deja son las fuentes utilizadas para la investigación, ya que no recurrió a fuentes de segunda y tercera "mano", a hacer "libros sobre libros", como se dice en el lenguaje metodológico, sino que consultó fuentes documentales "de primera mano": leyes y disposiciones normativas, memorias e informes gubernamentales, planes y programas, gacetas, boletines y revistas, censos, convenios y pactos, y hasta estudios inéditos. Nos muestra que el mejor

camino para aproximarnos a la realidad, a la verdad, es en forma directa. sin intermediarios.

Como lo he expresado en foros similares, los que aspiramos a ser considerados como aprendices de archivistas. nos causan gran satisfacción el saber que se utilizan los acervos existentes en los archivos y centros de documentación pública. Esta investigación hace explícita una vez más la utilidad de los documentos, de los archivos, no únicamente para la historia remota, sino para entender el pasado próximo. plantear la situación actual y el futuro de las instituciones. nuestro agradecimiento a Alexander y a muchos otros investigadores.. por enseñarnos que, no es estéril la tarea de organización y preservar el patrimonio documental.

En muchas ocasiones los individuos y las sociedades no valoramos lo que se tiene y lo que ha acontecido para alcanzarlo, y lo consideramos como normal y sencillo. Otra de las lecciones que aporta esta obra es precisamente la posibilidad de que valoremos **el clima de tranquilidad, armonía y justicia laboral** que ha vivido y *vive* nuestra entidad que ha permitido su desarrollo económico y social, como resultado de las estructuras y esfuerzos de la Administración Pública del trabajo a lo largo de los años.

La administración pública del trabajo ha sido muy fecunda en la medida en que nos facilita la comprensión y valoración de las relaciones laborales, que a través del tiempo se han manifestado entre la clase trabajadora y la clase patronal del Estado de México, y nos muestra con claridad la posición que el Estado ha asumido en las diferentes etapas y coyunturas de la historia: en su carácter de mediador y conciliador de clases, y como promotor de la estabilidad política y social

El Estado de México debe en alto grado- como lo hace explícito el libro de Alexander su desarrollo y potencialidad económica actual y futura a las tuerzas productivas que desde hace ya un largo tiempo han laborado y llevado a nuestra entidad a ocupar los primeros lugares a nivel federal en la producción de bienes y servicios de consumo nacional y para la exportación. De ahí la importancia de la administración pública del trabajo, dado que ha sido un factor imprescindible en la medida que se encargó de mediar, conducir y conciliar los intereses de las clases trabajadora y patronal. así como también desolucionar los conflictos suscitados entre el Estado y sus servidores públicos.

El valorar lo que hoy vivimos implica a su vez reconocer la estrecha relación que existe entre el cambio social y el cambio administrativo, como es evidente y como lo hemos sostenido en trabajos recientes.* Así, el Estado como poder público en cada una de las etapas históricas adecuó sus estrategias y estructuras para instrumentar la política laboral adoptada. Asimismo, el Estado ha venido incrementando **sus funciones en esta materia desde el punto de vista que ha asumido los roles de empleador, legislador, velador, intermediario y conciliador de las clases que se encargan de la producción, para así responder a las exigencias de una sociedad dinámica y compleja como la nuestra.**

Sin duda que el Estado, específicamente su Administración Pública del trabajo, ha adquirido capacidad para solucionar eficazmente los problemas en cuanto a la negociación social y a la promoción del desarrollo, destacando su papel en los sistemas de empleo, en la capacitación de los trabajadores y en la promoción de la productividad. Esta capacidad de respuesta y adaptación a las cambiantes condiciones socio-económicas, se hizo más patente con la propuesta de una Administración Pública de trabajo de coyuntura presentada en agosto-octubre de 1982 para responder a las nuevas circunstancias que la situación económica y política del país imponía, y "...Que por sus características propias trataba de dar respuesta a las necesidades que planteaba un entorno de alta movilidad política y social como lo es el del sector laboral", tal como lo expresa el autor. Esta estrategia innovadora y flexible es también una lección para el presente.

Por supuesto que hay otras y muy ricas enseñanzas a lo largo de su texto, pero únicamente quisimos señalar las más relevantes, desde nuestra óptica profesional. Sin duda que los expertos en derecho y justicia laboral, por citar una disciplina, podrán hacer explícitas muchas más.

Tal vez por costumbre o pereza intelectual queremos encontrar en todas las investigaciones las relaciones causales, descripciones muy sencillas y claras, las explicaciones fáciles, para únicamente

Nota aclaratoria. se refiere fundamentalmente a su obra "La Administración Pública del Estado de México: aparato público y sociedad, poder y cambio, desarrollo y perspectivas, 1924-1993" con la que obtuvo el Premio del Certamen "Administración Pública del Estado de México. 1992, convocado por el IAPEM

limitamos a leer las conclusiones y evadir así la lectura y análisis de la obra completa y derivar nuestras propias conclusiones. En este trabajo, y al igual que en otros, no existen conclusiones -lo que empieza a ser una buena pauta-, por lo que no sólo es punto de llegada, sino de partida, para generar ideas, aportar reflexiones e iniciar futuras investigaciones.

Una de muchas reflexiones que nos surgieron fue la vigencia actual de estrategias y alternativas propuestas años atrás, no en base a la idea que todo pasado fue mejor, sino porque persiste su validez para enfrentar y resolver problemas de hoy. Un buen ejemplo de ello es la propuesta hecha en 1919 para crear el 'Instituto de Eficiencia', que funcionaría como escuela de patrones, y que partía de la premisa que mucho se había hablado de la educación de los obreros y, sin embargo, no se menciona la necesidad en la que se hallan los patrones para aprender, por su parte, las reglas elementales para la dirección de los negocios y para el manejo de su personal. En el presente y en algunos círculos todavía subsiste el falso supuesto que todos los patrones, los empresarios, tienen la capacidad necesaria para dirigir las organizaciones productivas y que no requieren capacitación.

Otra reflexión más que nos suscitó fue la conveniencia que en un futuro próximo y ante la inminente entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio y de la globalización de la economía, existiese una mayor vinculación entre los sectores laboral y de desarrollo económico, tal como se dio en los primeros años de la evolución de la Administración Pública del trabajo, con la existencia de una Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo a nivel Federal, y la Dirección de Trabajo y Fomento a nivel estatal. Ahora más que nunca se requiere la congruencia y armonización entre la política laboral y la política económica.

No es conveniente continuar aportando mis opiniones porque caeríamos en el vicio' que quiso evitar el autor- establecer conclusiones, para que sean los lectores quienes generen sus propias reflexiones. ya que es un libro muy interesante, de lectura no sólo recomendada sino obligada, si es que no se quiere permanecer al margen del conocimiento de la parte más sensible de la política y de la Administración Pública estatal.

Toda obra tiene sus limitaciones y por supuesto que la de Alexander también es perfectible. Así, me atrevería a recomendarle --- mejor dicho

a recomendarle a muchos, entre los que me incluyo — que no fuésemos tan benevolentes con el sistema, con sus estructuras y estrategias, y que se incorporasen en los trabajos — aunque fuesen de naturaleza descriptiva — cierta dosis de crítica objetiva y constructiva, ya que también es deber del investigador el apuntarlo que no funcionó bien, lo que no rindió los resultados esperados. Tan nociva es la crítica sistemática como la autocomplacencia, ya que las instituciones requieren de la crítica seria y de la autocrítica para su adecuación a los cambios sociales.

Toda obra no se puede separar de su autor y con toda intencionalidad dejé al final el referirme a Alexander Naime Libián para que mis comentarios fuesen lo más objetivos posibles, y no se distorsionasen por los lazos de afecto, respeto y amistad que nos unen. Especialmente por Alexander siempre he tenido un gran respeto, un reconocimiento profundo a su trayectoria profesional, a la solidez de su trabajo, a su sensibilidad política y espiritual, a su agudeza intelectual, a su sencillez, a su preocupación permanente por combinar la teoría con la praxis. En un tiempo traté de transmitirle mis experiencias, en otro colaboramos en una tarea común, pero desde siempre he aprendido mucho de él y esta ocasión, con su obra, no fue la excepción.

Lo he expresado en múltiples ocasiones y no me cansaré de hacerlo, ya que es de justicia reiterar que Alexander Naime, al lado de Pilar Conzuelo, Rolando Barrera, Carlos Almada y Apolinar Mena, son los pioneros en el poco explorado campo de la administración local, de la administración territorial, de la Administración Pública estatal. Ellos con visión y persistencia han abierto y seguido caminos en la difícil y apasionante labor de la investigación político-administrativa.

No quisiera dejar de pasar esta oportunidad, porque estamos en un foro académico y porque Alexander Naime es un excelente ejemplo, para retomar la idea que hace apenas dos días nos expresó con elocuencia el Gobernador del Estado, Ignacio Pichardo Pagaza, tocante a la necesidad, hoy más que nunca, de combinar el estudio y la práctica de la administración pública para alcanzar la excelencia e incrementar substancialmente la capacidad de respuesta del aparato gubernamental ante recursos limitados y demandas crecientes. Afortunadamente en este Gobierno y en esta Universidad se propicia la armonía entre el conocimiento y la acción, aunque se hará imprescindible reforzarla en un futuro próximo.

Por todo lo anterior y por otras razones más, me fue muy grato, muy honroso el poder comentar otro fruto del quehacer intelectual de Alexander Naime. Mis felicitaciones al autor y mi amplio agradecimiento a la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social del gobierno estatal, a la Universidad Autónoma del Estado de México y al Instituto de Administración Pública del Estado de México, por esta inmerecida oportunidad que me brindaron de participaren este singular acto, y así poder dirigirme a todos ustedes.

NAIME LIBIEN. ALEXANDER, " **LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO , 1824- 1993** ", 2A. ED. ACTUALIZADA, TOLUCA, MEXICO, IAPEM-IMAGEN EDITORES, 1993, 957 pp.

Por Carlos F. Almada López

Quiero agradecer a mi amigo Alexander Nalme el que me haya invitado a la presentación de esta segunda edición de un libro que es muy interesante para mí. ya que lo he utilizado muchas veces en su primera edición, el libro 'La Administración Pública en el Estado de México 1824-1993

En primer término, quisiera comentar que el libro refleja en mucho algunas de las virtudes del autor, de quien soy amigo desde hace varios años. Alexander es una persona acuciosa, dedicada y con gran conocimiento de lo que es la investigación

Alexander es también un hombre de mundo que tiene una visión global de los procesos políticos, locales, nacionales e internacionales, de las condiciones económicas, y del marco jurídico en el que se desenvuelven las relaciones entre los hombres, de las cuales la Administración Pública es una manifestación únicamente.

Así, pues, Alexander refleja en esta obra su entrenamiento diversificado, su gran dedicación, su capacidad de seleccionar los puntos más relevantes de un material tan abundante sobre el que

Director ejecutivo del Registro Federal de Electores- Texto de sus comentarios con motivo de la presentación del libro el 24 de septiembre en la nueva sede del IAP EM.

trabajó y, sobretodo, su amor por el Estado de México; para entregarnos un trabajo que es tan útil para todos los investigadores en Administración Pública.

Algunos antecedentes de las monografías sobre las Administraciones Públicas Locales

A principios de los años ochenta se realizó, en diversos frentes, un esfuerzo intelectual dentro de la disciplina de la Administración Pública, que ponía de manifiesto el interés de aportarelementos de valor histórico-académico y utilidad práctica, que utilizaba el saber y la metodología de otras ramas de las ciencias sociales como el derecho, la economía o la sociología, además del propio patrimonio conceptual y herramientas analíticas, de las ciencias administrativas propiamente dichas.

Es en este marco en el que aparecen los primeros trabajos destinados a describir, a manera de retrato cronológicamente ordenado por periodos, la evolución histórica y la configuración funcional de las administraciones estatales. Estas monografías se constituyeron en fuente de conocimiento y soporte a la reflexión en torno a los procesos experimentados por la administración pública nacional o local.

De esta manera, con las monografías se crearon bases de organización documental sumamente valiosas y al alcance de una importante población de analistas, políticos y administrativos. Con ello ha sido posible emprender estudios vinculados a aspectos teóricos, doctrinarios, funcionales y operativos de las administraciones estatales, con frecuencia ligados a temas más amplios, tales como el federalismo mexicano, las relaciones entre instancias de gobierno y de éste con la sociedad, el fortalecimiento municipal, el desarrollo y la promoción económica local, así como las políticas públicas de bienestar y combate a la pobreza. De esta manera, los trabajos monográficos sirven a un buen número de usuarios con intereses diversos.

Sobre la obra y su contenido

La principal **virtud de una monografía consiste en la coherencia que en su seno se observa en la sucesión cronológica de los acontecimientos.**

Su función consiste en ubicar lo que es más **importante**, **sugerir rutas** para la investigación ulterior. Por tanto, **el trabajo monográfico es un precursor** y **en ello reside** su mayor mérito.

El trabajo de Alexander Naime se ubica en este basamento orientador de nuevos trabajos y responde, además, de manera plena y satisfactoria, a los requerimientos de organización de los datos y de método en esta especialidad. No hay que olvidar que seleccionar, describir y organizar materiales también exige un método de estudio y exposición de los datos e ideas que propicien las investigaciones administrativas. En esto reside su utilidad, y el esfuerzo que se recule, no es minúsculo.

El cuidado en su elaboración y la exhaustividad de la exploración de sus fuentes han hecho de este libro una fuente obligada, prácticamente ineludible para la consulta y el estudio de todo aquel que desde la academia o la función pública desee aproximarse de manera eficiente a la comprensión de las estructuras administrativas del Estado de México.

La lectura nos sugiere que aunque la obra mantiene una unidad temática, confluyen al menos tres enfoques en su elaboración que le dan esa riqueza.

En el primero, que corresponde al primer capítulo. mismo que abarca la mitad del volumen, el autor sitúa las figuras en las que se plasma la organización del gobierno de la entidad en los distintos momentos de la historia local.

Es ya un lugar común la afirmación de que las figuras administrativas, junto con la división del trabajo que constituyen los distintos departamentos o ramas del gobierno, son manifestaciones institucionalizadas de las formas de que en un momento determinado adquiere la dirección y el control político. Este dato, comúnmente asociado a los procesos de incremento en los ámbitos y funciones de la administración y con los compromisos políticos de largo plazo de los estados nacionales, pareciera encontrarse también asociado a las condiciones predominantes en etapas de nuestra historia.

No hay duda que la organización administrativa de esa época se planteaba con gran claridad y resolvía con efectividad los problemas que, como podemos suponer, provenían de la inestabilidad propia de aquellos tiempos. Asimismo, podemos ver en ella la forma como la lucha por el poder se iba resolviendo en favor del centralismo. Este aspecto es, por tanto, instructivo y apasionante.

El segundo enfoque de la obra consiste en el desarrollo del tema que le es propio, es decir, la formación de la administración pública local. Aquí la descripción cuidadosa de la evolución institucional da como resultado una imagen articulada y coherente de las funciones y las estructuras del Estado de México. El documentar estos aspectos evidencia un entendimiento claro de los procesos administrativos y un esfuerzo esquematizador que nada tiene de trivial.

La tercera vertiente es quizá la más interesante de la obra y, si se me permitiera decirlo, aquella a la que el autor más se resiste. En efecto, visto en bloque, encontramos que el trabajo no asume compromisos de orden analítico o explicativo con su objeto. Sin embargo, existen algunos tramos en los que resulta imposible no hacer una aportación, la cual la mayor parte de las veces se ve neutralizado por la voluntad de cumplir eficaz y honestamente la tarea de describir.

En efecto, el autor nos informa sobre cuestiones claves de historia, como el sentimiento que despertaron los sucesivos desmembramientos; la postura de la clase política local ante la figura y la organización política federal, así como cierta toma de posición frente a la cuestión regional. Repito, son aproximaciones que pudieran producir investigaciones de gran valía y profundidad histórica.

No está de más recordar que el autor se ha echado sobre sus espaldas un gran compromiso. Esto sin duda le ha requerido de gran esfuerzo y continuo desvelo. En la medida en que la suya es una tarea que demanda actualización permanente, a diferencia de otras experiencias que han quedado por la falta de revisión y actualización de su contenido, o bien por la inevitable aparición de nuevas prioridades y modos intelectuales, la contribución de Alexander Naime mantiene su compromiso con la legitimidad y validez basada en la actualización.