

RSX 0197 M84

No. 18 • ABRIL - JUNIO • 1993

REVISTA
DEL

APEM

*'AVANCES DE LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA
ESTATAL Y MUNICIPAL'*



REVISTA DEL 1 A P E M

ISSN 0187-8484

EDICION

Coordinación de Difusión y Publicaciones

E Revista del 1 A P E M

Av. Independencia Pie. 110-A 1er. Piso

Col. Centro. Toluca, México.

C.P. 50 000

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

FAX (91-721 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	Adalberto Soldoña Harlow
Andrés Caso Lombardo	Jorge Guadarrama López
Ignacio Pichardo Pagazn	Gerardo Sánchez y Sánchez
Arturo Martínez Legorreta	Rail Zárote Machuco
Jorge Laris Casillas	Roberto Rayón Villegas
Miguel Angel Cruz Guerrero	Raúl Morrinez Almazán
Jorge Hernández García	Juan Carlos Padilla Aguilar
Gregorio Valner Onjas	Víctor Manuel Mulhla Melo
Alberto Mena Flores (,)	Ignacio J. Hernández Orihuela
Guillermo Ortiz Garduño	Filiberto Hernández Ordóñez
Jaime Almazán Delgado	

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 Tinaco García
Alexander Nemer 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 Gómez Collado

Presidente

Rafael Arias Valdés

Vicepresidente

César O. Camacho Quiroz

Enrique González Isunza

Héctor Guevara Ramírez

Guillermo Haro Bélchez

Rodolfo Jiménez Guzmán

Alexander Nemer Naime Libián

Tomás Ruiz Pérez

Julián Solazar Medina

Rogelio Tinaco García

Santiago Velasco Monroy

Consejeros

Regina Reyes Retana Márquez

Tesorero

Moisés Solazar 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**

CONTENIDO

	Pág.
Presentación	
Introducción	
ENSAYOS	
CAMBIO Y MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, 1989-1993. Santiago G. Velasco Monroy,	21
MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Julián Salazar Medine.	29
DESINCORPORACION Y RESTRUCTURACION DEL SECTOR AUXILIAR. Javier Reyes Serrano.	39
AVANCES DEL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA EN EL MARCO DE LA PLANEACION NACIONAL. Federico Ruíz Sónxhez.	59
PROBLEMAS DE GOBERNABILIDAD E INGOBERNABILIDAD EN EL ESTADO DE MEXICO. César Fajardo de la Mora.	75
CREACION DE LA INSPECCION GENERAL DE SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO. Tomás Ruíz Pérez.	85

MEDIOS DE PERCEPCION SOCIAL DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Apolinar Mena Vargas.	99
---	----

LA POLITICA DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL EN EL ES- TADO DE MEXICO (1989-1993). Roberto Gómez Collado y Rolando Barrera Zapato	109
---	------------

LEGISLACION

DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS GENERALES QUE DEBERAN OBSERVARSE EN LOS PROCESOS DE ENTREGA Y RECEPCION DE LAS DEPENDENCIAS, ORGA- NISMOS AUXILIARES Y FIDEICOMISOS, CON SUS UNIDADES ADMINISTRATIVAS, DENTRO DE LA ADMINISTRACION PU- BLICA ESTATAL	139
--	------------

ACUERDO CIRCULAR POR EL QUE SE ESTABLECE EL FORMA- TO E INSTRUCTIVO PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLI- GACION DE ENTREGA Y RECEPCION DE LAS DEPENDENCIAS, ORGANISMOS AUXILIARES Y FIDEICOMISOS DE LA ADMINIS- TRACION PUBLICA ESTATAL	145
--	------------

RESEÑAS DE LIBROS

EL ESTADO EN LA ERA DE LA MODERNIZACION. Omar Guerrero Orozco	161
---	-----

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EI ESTADO DE MEXICO, 1824-1993. Alexander Naime Libián	169
---	-----

EL REGIMEN DISCIPLINARIO EN LA FUNCION PUBLICA. EX- PERIENCIAS COMPARADAS. Guillermo Haro Bélchez	173
---	------------

PRESENTACION

La modernización de la administración pública estatal ha sido una preocupación latente, al menos en los últimos 20 años, por las distintas autoridades gubernamentales. Tales transformaciones encuentran su justificación y razón de ser en el imperativo de adecuar las instituciones a los cambios sociales para incrementar la capacidad de respuesta.

El actual período de gobierno del gobernador Ignacio Pichardo Pagaza no es de ningún modo la excepción, al contrario, se caracterizó por trascendentales cambios a las normas, estructuras y procedimientos, de los cuales hemos hecho cuenta, como lo podrán advertir nuestros asiduos lectores, en los variados ensayos que se han publicado en las páginas de esta Revista.

Desde su arribo al gobierno, en su discurso de toma de protesta, el Ejecutivo Estatal definió los perfiles de su gestión: austero, sin privilegios ni ostentaciones, más eficiente y más cercana a los ciudadanos. En el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993, la eficiencia de la administración pública queda definida como una de las prioridades sustanciales y las estrategias se centraron en modernizar la administración, racionalizar el uso de recursos y garantizar la transparencia y probidad de la función pública.

En sus próximos cuatro años de gobierno, son innegables los avances registrados en el proceso de modernización de la administración pública estatal, que a riesgo de incurrir en involuntarias omisiones recordamos entre los más importantes: la racionalización de estructuras gubernamentales; la desincorporación de entidades públicas; la simplificación administrativa de normas y procedimientos; el fortalecimiento del sistema de control y res-

ponsabilidades de los servidores públicos; la actualización del marco jurídico de la administración estatal y municipal; y la intensificación de las acciones de profesionalización de los servidores públicos.

Sin alcanzar aún los niveles de eficiencia que el gobierno desea y la sociedad reclama, no hay duda que el aparato administrativo tiene un perfil y estructura más definida, que le permite asumir en mejores condiciones las funciones encomendadas.

En los próximos años habrá que profundizar la modernización administrativa pues a pesar de los logros aún existen rezagas por atender, lo cual es comprensible - que no justificable - si coincidimos en el planteamiento de que la modernización administrativa, al igual que en otros sectores, no es una condición que se adquiera de una vez y para siempre. Constituye un proceso complejo, dinámico y sostenido, atento a un contexto complejo, dinámico y heterógeno. A la modernización administrativa se le ha concebido como un medio indispensable para garantizar un cumplimiento más eficaz, racional y ágil, de los objetivos fundamentales del gobierno.

No se trata de una moda **pasajera**, al contrario, es condición de supervivencia de instituciones gubernamentales, y en su éxito radica el dotar de mayores niveles de prosperidad **social** a comunidades marginadas, y al cumplir con su misión provee de legitimidad al Estado, amplía la base de apoyo social y disminuye sensiblemente el riesgo de provocar **crisis** de gobernabilidad que amenazan **a las naciones** que experimentan cambios democráticos motivados por el ascenso **de las fuerzas** políticas y sociales.

En suma, la administración pública estatal y municipal tendrán que seguir transitando por la senda de la modernidad, y deberán buscar, en la medida de lo posible, no sólo adaptarse a los nuevos tiempos, sino procurar adelantarse a ellos, creando y perfeccionando estructuras, funciones, normas, procedimientos, programas, capacitar y actualizar **a su personal** en problemas que ya empiezan a manifestarse y que en el próximo milenio ocuparán un lugar prioritario en la agenda política y pública, como es el caso de la planeación y gestión metropolitana y megalopolitana, por citar un ejemplo.

En lo que concierne al presente número, ha sido nuestra intención dedicarlo a testimoniar la obra administrativa de Pichar-

do Pogoza, señalando avances y logros pero tambien perspectivas y retos.

No queremos dejar pasar la ocasión para extender, en nombre del Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., un amplio reconocimiento público a Santiago Velasco Monroy, quien coordinó el presente número, apoyando la definición de su contenido, y ocupándose de solicitar, insistir y recopilar los ensayos que aparecen publicados.

A los servidores públicos que respondieron a la invitación o colaborar en la redacción de los ensayos que se les solicitaron, nuestro más sincero agradecimiento. Su participación es una muestra de que es posible y deseable compatibilizar el ejercicio público con el ejercicio intelectual. Sus interesantes reflexiones y propuestas son una invitación a ampliar el debate que nos conduzca a avanzar en el proyecto de modernización de la administración pública en el que estamos comprometidos.

No olvidar que la transformación cualitativa de la administración pública se nutre de la voluntad política y los reclamos sociales, a los que habría que agregar la participación franca y decidida de los servidores públicos, que son su base y sustento. Sin su colaboración no hay transformación posible ni proyecto que cristalice, Los exhortamos a asumir su compromiso con convicción, pasión y entusiasmo.

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

La transformación de la administración pública estatal no ha seguido un esquema lineal o inflexible, al contrario, un estudio acucioso de sus distintas etapas históricas evidencian su evolución progresiva, adaptándose a su entorno social dinámico y complejo que condiciona y determina su funcionamiento.

La estructura y perfiles del actual aparato administrativo, revelan un esfuerzo deliberado por avanzar en su proceso de modernización que le provea de mayores niveles de eficiencia, racionalidad, transparencia y agilidad, para dar respuesta requerida o los reclamos sociales que cotidianamente se manifiestan.

El presente número de la REVISTA DEL IAPEM esta dedicado a analizar algunos aspectos de lo gestión administrativa del Gobernador Ignacio Pichardo Pagaza.

Los ensayos publicados describen programas y acciones realizadas en lo que va de lo actual gestión, incorporando los autores recomendaciones y sugerencias en base a su formación académica, trayectoria profesional y experiencia en el puesto, en este tenor, abre la sesión de ensayos el elaborado por Santiago Velasco Monroy, quien escribe sobre el **"Cambio y modernización de la administración pública en el Estado de México , 1989-1993"**.

Caracteriza el cambio de lo administración pública estatal en dos líneas históricas: el cambio reactivo con una duración de 145 años -de 1824 a 1969- y el cambio deliberado, de 1969 a nuestros días.

Enuncia los aspectos centrales de la política administrativo del actual gobierno estatal, destacando las líneas estratégicas

de la modernización administrativa: la racionalización en el uso de recursos y la transparencia y la probidad en la función pública.

Concluye con el señalamiento de algunas líneas de las probables tendencias del cambio administrativo en el Estado de México, y en su epílogo se pronuncia por una administración pública que promueva en mayor medida el bienestar social.

Sobre el mismo tema discierne Julián Salazar Medina, quien ubica la "**Modernización de la Administración Pública**" en el contexto del proyecto de reforma del Estado Mexicano y como estrategia para enfrentar la crisis y recesión que en la década de los ochentas afectó sensiblemente a América Latina.

Se detiene en el análisis de los esfuerzos modernizadores de la administración pública en el Estado de México, ocurridos en un contexto sumamente dinámico y cambiante. En la parte final emprende un ejercicio de prospectiva del aparato administrativo estatal.

La "Desincorporación y restructuración del sector auxiliar" fue, sin duda, una de las estrategias primordiales de la administración de Pichardo Pagaza, sobre el particular presenta su ensayo Javier Reyes Serrano, iniciándolo con una breve descripción de los antecedentes, para enseguida referirse al proceso de desincorporación en el Estado de México, tanto en sus propósitos como alcances y límites. Adiciona un balance de los ingresos, gastos y ahorros generados por dicho proceso.

Finalmente, hace un recuento de los principales dependencias y organismos creados y/o fusionados en los últimos cinco años. Intercala en el texto gráficas, estadísticas y anexos que le dan mayor realce e interés a su ensayo.

Por su parte, Federico Ruiz Sánchez analiza los "**Avances del Sistema Estatal de Planeación democrática en el marco de la planeación nacional**", describiendo los antecedentes históricos de la planeación en el ámbito nacional y estatal. Comenta los avances del Sistema Estatal de Planeación 1990-1993, que han permitido la optimización, eficiencia y uso racional de los limitados recursos estatales.

Agrega breves conclusiones en las que manifiesta su inclinación por lo permanente evaluación y mejoramiento del Sistema Estatal de Planeación, condición imprescindible para alcanzar un

desarrollo equilibrado y sostenido que propicie la mejoría del nivel de vida de los habitantes del Estado de México.

Los "Problemas de gobernabilidad e ingobernabilidad en el Estado de México" son objeto de estudio de César Fajardo de la Mora, siendo el propósito fundamental de su trabajo, tal como lo menciona, "dirimir si los procesos respecto de los cuales se efectúan y se llevan a cabo las acciones y relaciones del Estado, entrañan o no problemas de gobernabilidad o de ingobernabilidad en nuestra entidad".

Sostiene que ha sido político del actual régimen estatal el ofrecer atención y seguimiento a cada reclamo o petición, y si es dable y posible, la instrumentación consecuente de alternativas de solución.

Hace un análisis de los últimos 10 años de la situación preva-
lente en los municipios, en los que se observa, por lo general, un mayor nivel de politización, y por consiguiente, participación en los procesos políticos y sociales de su comunidad. En lo parte de conclusiones ratifico la clara y estrecha vinculación entre capacidad del gobierno para atender demandas sociales, con la existencia o no de problemas de gobernabilidad.

En otro orden de ideas, como ejemplo de innovación de estructuras administrativas se encuentra precisamente la **"Creación de la Inspección General de Seguridad Pública y Tránsito"**, unidad administrativa dependiente directamente del titular del Poder Ejecutivo Estatal, que tiene como objetivo fundamental el vigilar, controlar y evaluar, de manera integral, la actuación de los integrantes del personal de seguridad pública y tránsito, para que cumplan con eficiencia, transparencia y probidad, las funciones encomendadas.

Quien mejor que el titular de la unidad administrativa, Tomás Ruíz Pérez, para hacernos mención de su instauración, competencia, organización y funcionamiento. Incluye un anexo del organigrama vigente en la inspección General, y otro sobre los servidores públicos de estas áreas sancionados -ya sea con la destitución, suspensión o amonestación- de junio de 1991 a mayo de 1993.

A diferencia de otras naciones en los que es muy común encontrar encuestas, entrevistas y estudios de evaluación social de los servicios que ofrecen las distintas instancias de gobierno,

en México y en nuestra entidad federativa existe, lamentablemente, escasa tradición de solicitar la opinión de la comunidad sobre la calidad de los servicios que la administración les proporciona.

En ello radica el valor del escrito de Apolinar Mena Vargas, que establece un precedente en la bibliohemerografía en la materia, digno de ser emulado. Título a su participación: "**Medios de percepción social de la calidad de los servicios de la administración pública**".

Parte de la descripción de la problemática que contribuye a ofrecer un servicio deficiente y sin calidad a la ciudadanía; medida a través de diferentes instrumentos que van desde la aplicación de encuestas de opinión, reuniones de análisis, entrevistas a usuarios, análisis de cédulas de quejas, denuncias, opiniones y sugerencias.

Afirma que la falta de calidad de los servicios no es responsabilidad exclusiva del gobierno y sus servidores públicos, también hay actitudes del ciudadano que inciden en la problemática.

Presenta una lista de las demandas y aspiraciones ciudadanas, define lo que debe entenderse por calidad de los servicios, para posteriormente expresar una amplia e interesante serie de sugerencias para mejorar la calidad de los servicios públicos.

"La política de fortalecimiento municipal en el Estado de México (1989-1993)", ha sido uno de los compromisos de gobierno en el que mayor atención despliega el ejecutivo estatal. Roberto Gómez Collado y Rolando Barrera Zapata abordan la política de fortalecimiento municipal en el período indicado, enunciado los resultados concretos alcanzados, "no como una mera pretensión de "evaluación" de las políticas asumidas sino con la idea de reseñar los propósitos y tareas que identifican las relaciones intergubernamentales Estado-municipios'.

Analizan las acciones para fortalecer la vida municipal, contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993 y en el Programa de Apoyo a los Ayuntamientos. De éste último efectúan una descripción de las actividades desarrolladas en lo que respecta a la administración de los siguientes servicios públicos: agua potable y elcontarillado, alumbrado público y tránsito.

De la gestión administrativa hacen un recuento de los avances alcanzados en los rubros de planeación y hacienda municipal, y en los de control y evaluación. Asimismo, describen los esfuerzos realizados en la profesionalización de los servidores públicos y en el proceso de simplificación de trámites.

Acompañan a su exposición cuadros representativos de los tópicos tratados. Al final enumeran 10 conclusiones en torno a los resultados alcanzados pero también respecto a los retos y perspectivas de la administración municipal.

En lo que concierne a la sección de legislación, se decidió incluir dos ordenamientos de suma trascendencia para el gobierno estatal, en su aspiración de entregar en tiempo y forma su gestión que esta por concluir.

Nos referimos al **"Decreto por el que se establecen los lineamientos generales que deberán observarse en los procesos de entrega y recepción de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos, con sus unidades administrativas, dentro de la administración pública estatal"**, así como el **"Acuerdo circular por el que se establece el formato e instructivo para el cumplimiento de la obligación de entrega y recepción de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal"**.

En la última sección se presenta lo reseña de tres obras recientes en materia administrativa, cuya lectura y análisis recomendamos ampliamente a la comunidad académica y profesional de nuestra disciplina publiadministrativa y ciencias afines, así como a todas aquellas personas interesadas en los temas.

Estas son: **"El Estado en la era de la modernización"**, de Omar Guerrero Orozco; **"La administración pública en el Estado de México, 1824-1993"**, de Alexander Noime Libián; y **"El régimen disciplinario en la función pública. Experiencias comparadas"**, de Guillermo Haro Bélchez. Estas dos últimas co-editadas recientemente por la UAEM y el IAPEM.

No nos resto más que formularles una cordial invitación a leer el contenido del presente número de la revista que ponemos a su consideración, esperando resulte de su interés y agrado, recordándoles, como ya viene siendo costumbre, que éste espacio editorial estará siempre a su disposición para vertir sus reflexiones, comentarios, propuestas y sugerencias que se consti-

tuyen en aportaciones al avance académico y científico de la disciplina y/o al proceso de modernización de lo administración pública del Estado de México y sus municipios.

ENSAYO 5

CAMBIO Y MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
EN EL ESTADO DE MEXICO: 1989-1993

Santiago G. Velasco Monroy (*)

La línea histórica del cambio administrativo en la Administración Pública del Estado de México puede ser categorizada y periodizado en dos momentos: el cambio reactivo y el cambio deliberado.

El primer momento invita a una reflexión de carácter retrospectivo, ya que el cambio reactivo comprende como inicio el año de 1824, con las primeras bases para la organización constitucional del Gobierno y de la Administración Pública cuya inserción se lleva a cabo en un modelo federal de reciente adopción.

El cambio reactivo se orienta, básicamente, por el mejoramiento funcional y organizacional de la administración y su duración de 145 años, tiene como frontera de delimitación, el año de 1969. El cambio deliberado en contrapartida, responde a situaciones de un presente inmediato en el que por la vía de la reforma administrativa y de la modernización, el gobierno delinea cursos de acción y planea la dirección del cambio, en forma tal que le permita asumir la titularidad del desarrollo estatal

El cambio deliberado tiene como nota distintiva la vinculación Administrativa Pública-Sociedad y en su organización cobra nuevas dimensiones para atender las distintas prioridades que comprende su agenda.

A partir de la década de los ochentas la Administración Pública asume una modalidad modernizadora y se contextualiza en la búsqueda por reformar al Estado mexicano.

La estructura administrativa del gobierno del Estado de México, en sus partes básicas, la central y la auxiliar, es re-ajustado en cuanto a su magnitud, siguiendo los principios de los métodos y técnicas de organización vigentes para recuperar su capacidad como agente activo y organizador de la sociedad. Hacia el interior de la administración, se siguen políticas y estrategias para asegurar un desarrollo con calidad y productividad.

Se emprende una revisión sistemática de los objetivos y las funciones para discernir las que son prioritarias de carácter intransferible del Estado, y los que se pueden encomendar más favorables, por razones de gasto, oportunidad y desburocratización. Por tanto, esta revisión también contribuyó al redimensionamiento de la organización administrativa.

Los cambios deliberados en la Administración Pública Estatal identifican a un aparato público con una mayor capacidad adaptativa, que interactúa en forma más flexible y democrática con la sociedad. Que se inserta en escenarios sociales plurales, que le demandan mayor especialización y profesionalización, un sistema administrativo que sea más eficaz y eficiente, con la capacidad para responder a los retos sociales del desarrollo de fin de siglo.

Política administrativa 1989-1993

Las políticas administrativas en el régimen de gobierno 1989-1993, de acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo, tienen como líneas de estrategia: la modernización de la administración, la racionalización en el uso de recursos y la transparencia y probidad. 19

La modernización de la Administración Pública implica el desarrollo de acciones tendientes al mejoramiento de los instrumentos administrativos para la ejecución de los propósitos institucionales; la simplificación de trámites, desconcentración y desregulación de servicios; fortalecimiento de las relaciones con la ciu-

(1) **CG, Poder Ejecutivo del Estado de México Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993.** Toluca, México. Gobierno del Estado de México, 1990.

dadanía; especialización del sistema estatal de documentación; capacitación y productividad en el desarrollo de personal; y calidad y bienestar en el régimen de seguridad social de los servidores públicos.

La racionalización en el uso de los recursos, en el manejo (ingreso-egresos) de los dineros públicos, requiere de una revisión de su marco jurídico normativo; de la desincorporación de empresas públicas que no se justifican como prioritarias y distraen recursos de programas sociales básicos; un mayor control en el manejo de las partidas para gastos de administración; sistemas transparentes para la adquisición y suministro de materiales y subasta de bienes públicos; control sobre el inventario de bienes de la Administración, así como su constante actualización; simplificación de procedimientos para la planeación de servicios de apoyo; y, desconcentración de aquellas funciones de control que deban de realizarse en otras áreas geográficas de la Entidad.

La estrategia de transparencia y probidad se finca en las normativas para el manejo de recursos públicos; el establecimiento de mecanismos de vigilancia y control en el ejercicio del gasto público; evaluaciones de los programas y proyectos públicos; asesoría a los ayuntamientos en la organización de sistemas de control y evaluación administrativa municipal; involucrar a los ciudadanos en los tareas de control, vigilancia y evaluación de la gestión pública; fortalecimiento de los sistemas de información a la ciudadanía *para* el conocimiento público de las acciones gubernamentales; y, austeridad en la utilización de los recursos, ajustándose a los recursos programados aprobados

Las políticas administrativas en el régimen del gobernador Ignacio Pichardo Pagaza, que guían la gestión de la administración, se sintetizan en:

Racionalización en el aparato administrativo del Gobierno Estatal, consistente en la consolidación de las funciones de la Administración Pública.

Continuar con la desconcentración y desregulación de los servicios al público

Adecuar los instrumentos administrativos a los propósitos institucionales y simplificar los procedimientos al interior y al exterior de la Administración Pública.

- Mejorar la relación de la ciudadanía con el aparato público, promoviendo su amplia participación en los procedimientos de la gestión pública.
- Adecuar los instrumentos administrativos a los propósitos institucionales; y racionalizar el uso de recursos. (2)

La función administrativa adquiere una dimensión propositiva por sector, orientando el proceso de la modernización de la administración pública estatal hacia un sistema cuyos procesos internos se determinan con base en criterios de eficacia y eficiencia, una gestión de tipo instrumental que genera los cambios mecroadministrativos y microadministrativos en consonancia con las necesidades de desarrollo social.

Las políticas administrativas delineadas durante este régimen gubernamental, se traducen en resultados concretos, destacando los siguientes:

- Fusión de las Secretarías de Finanzas y de Planeación en una sola dependencia.
Creación de la Secretaría de la Contraloría.
- Creación de la Coordinación General de Planificación Familiar.
- Creación de la Secretario de Ecología.
- Creación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Creación del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec.
Creación de la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl.
- Creación del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México.
- Creación de la Dirección General de Protección Civil.
- Creación de la Dirección de Control Patrimonial.
- Creación de QUEJATEL en la Secretaría de la Contraloría.
- Trámites de Simplificación Administrativa: 482.

¹²¹ Cfr. Velasco Monroy, Sanna9o G. **La Administración Pública en el Estado de México. Aparato Público y Sociedad. Podo, y Comhi o. Desomollo y Prospectiva**. io:vca, Méx.ca. Premio IAPEM 1992.

- Creación de la Comisión Coordinadora de la Vialidad y Tránsito de la Zona Metropolitana de Toluca (COVIT).

Creación de la Protectora de Bosques (PROBOSQUE).

Estas acciones permiten plantear las perspectivas y tendencias del cambio administrativo en el Estado de México. Cambios que en definitiva son parte de una administración más propositiva y modernizadora de sus estructuras organizacionales.

Tendencias del cambio administrativo en el Estado de México

¿Qué modalidades y características ha tomado la modernización de la Administración Pública en el Estado de México?, esta interrogante se plantea en función a cuatro tendencias sustantivas: el del tamaño de la administración, el del proceso de desincorporación, el de la racionalidad instrumental (eficacia-eficiencia), y la de vinculación Estado-sociedad.

Sobre las dos tendencias primeras, el licenciado Ignacio Pichardo Paaaza habría de disertar en conferencia magisterial sobre las "Nuevas perspectivas de la Administración Pública" (1989).

Sobre el tamaño de la Administración Pública, la preocupación gira en torno a la relación entre el número de servidores públicos y el número de habitantes o los que sirven. Es decir, cuántos servidores públicos existen por habitantes en el Estado.

En 1989, sin considerar a los maestros, que en efecto, sus tareas no son administrativas, existía en el Estado de México, 1 servidor público por cada 7 mil habitantes.

La reestructuración en la Administración Pública a partir de 1989, presento dos variantes: la racionalización en la creación de plazas con el propósito de consolidar las funciones; y, su justificación en áreas como educación, seguridad pública y ecología, identificables con los retos sociales de fin de milenio.

Otra característica que predomina en torno a la composición de la Administración Pública, es sobre el número de servidores de las administraciones municipales, quiénes cuentan con el porcentaje por debajo de los servidores estatales y federales.

La consigna de hacer salir la administración de palacio, responde a la necesidad de resolver en las comunidades municipo-

les las demandas de servicios, y en general, donde deben oten- derse los problemas que la sociedad plantea al gobierno. Esto obliga a una mayor descentralización que implica mayor propor- ción de servidores públicos en los municipios. Estos servidores, deberán ser cada vez más profesionales y más concientes de los problemas de su entorno inmediato. De esta forma se combatirá la nociva tendencia de buscar soluciones solamente acudiendo a la capital del Estado, mediante la exteriorización de la insatis- facción ciudadana.

La tendencia de la desincorporación incide, en forma direc- ta, en el de la composición de la Administración Pública, como acción sustantiva de la Reforma del Estado.

Mediante la desincorporación -tal como lo señala el pre- sidente de la República en su primer informe de gobierno- el Estado revisa su participación en el régimen de economía mixta, para concentrar sus esfuerzos en aquellas actividades fundamen- tales y estratégicas que demanda el interés general.

"La desincorporación de empresas públicas no estratégicas responde hoy a un principio de fidelidad con el carácter social y nacionalista del Estado. Desincorporar empresas no es renun- ciar a regular y conducir el desarrollo nacional, porque no es condición única de la rectoría del Estado la propiedad de las empresas, sino fundamentalmente el ejercicio de la autoridad en beneficio del pueblo'. l'1

La desincorporación se convierte, de esa manera, en una po- lítica administrativa esencial después del año de 1989.

Para 1990 se definen y derivan las bases legales que for- malizan el proceso de desincorporación y las modalidades que asume, bajo el criterio de reestructurar al sector auxiliar para for- talecer a la Administración Pública en su conjunto.

Mediante las modalidades de disolución y liquidación; ex- tinción; fusión; transferencia; y, venta o enajenación de la par- ticipación estatal mayoritaria, se ejecuta este proceso y en enero de 1991 se enuncia que se han desincorporado cuarenta y un entidades y otras 61 han suspendido sus operaciones, la ma- yoría son pequeños fondos, fideicomisos y empresas mixtas

131 Sallnoa de Gort Carlos *Prim Informe* d. Gobierno. Mbxlm. Poder Eje- wo Federal l de Noviembre de 1999. p. 16.

..." 141 que sectorialmente corresponden a 23 entidades del sector agropecuario, 12 de desarrollo urbano, 60 de desarrollo económico y 2 de educación.

Para 1992 el titular del Ejecutivo en el Estado señala que El programa que mayor impacto ha tenido en la reordenación de la administración ha sido el de desincorporación del sector paraestatal". () Para ese año el número de entidades que se han desincorporado asciende a 101.

En 1993 se enfatiza que del total de entidades que en 1989 sumaban 210, 48 se encuentran en liquidación y 30 quedarán en operación en razón de que cumplen con una función social. 1°1

La cuarta y última tendencia referida a la vinculación Estado-sociedad en la óptica de la modernización, implica continuar en la línea de democratización de la gestión de lo público. Asimismo, el incremento en la capacidad de respuesta del aparato público sugiere replantear la racionalidad en términos de una mayor eficiencia en los procesos internos de gestión, así como una mayor eficacia a lo social, es decir una racionalidad donde medios y fines sean mensurablemente conocidos.

Epílogo

La modernización administrativa es el proceso de cambio que actualmente orienta a la Administración Pública del Estado de México para incrementar su capacidad de respuesta frente al complejo reto del bienestar social.

Este proceso de cambio deliberado se delinea durante el período 1989-1993, en tres vertientes básicas: la reordenación de lo Administración Pública y racionalización de sus funciones; la democratización de la Administración Pública, y el replanteamiento metodológico racional en términos del binomio eficiencia-eficacia.

Es así como las acciones y resultados específicos subyacen en las vertientes mencionadas; las perspectivas se definen a partir de una nueva fisonomía de lo Administración Pública local.

141 Plchar do Pagoza, Igmcio- **Segundo Informe dn Goble'no**. Tal.; i. Mdx co- C;abjci eo ,iel @mJO de México. 40 de en ero de 1991- µ 19-

151 richardo Papom. 19nacio. Tercer **Informe de Gobierno**. Tulum, México Co6?r: u del [sfado de México, 40 de en ro de 1494- P. 9S.

61 P hnrdo Payuçu 1- n.,, **Cuarto Informe de Gob no ou-] M m Gc sine d.I [Modo de México, 20 de enero de 1993. d. 23.**

La modernización ha buscado que el Estado se consagre a las tareas para las que esté obligado por la Ley y las que mejor puede hacer como un mandato ineludible de su función social. En este sentido la modernización permite un reencuentro de las misiones fundamentales del gobierno.

Un nuevo enfoque de lo público subyace en el esfuerzo modernizar del Estado, consistente en su ampliación a todo lo que es de interés vital y general. A partir de esto, no todo lo público es obligatorio para el Estado, lo que impulsa el crecimiento de los ámbitos de competencia social.

La modernización podrá llevar no al debilitamiento del Estado, sino al fortalecimiento de la sociedad. Esto podría ser un viraje en la historia de México, donde se ve que es el Estado el que ha formado y conformado lo social.

El dilema de un Estado más fuerte y con mayor direccionalidad a lo económico y a lo social, deriva en el objeto de este análisis, una Administración Pública con mayor orientación a la eficiencia social en términos de bienestar, y una Administración Pública capaz de asimilar y asimilarse a los sistemas temporarios de fin de milenio.

MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Julián Solazar Medina (*)

I.-Naturaleza de los procesos de modernización , una aproximación hacia su identificación.

En situaciones de crisis la escasa disponibilidad de los recursos obliga a los responsables de conducir la gestión pública a agudizar sus sentidos y su creatividad para, en condiciones desfavorables, racionalizar el uso de los recursos y coadyuvar con ello a que los efectos de la crisis no se reflejen negativamente en la eficiencia y calidad de los bienes y servicios que se ofrecen. Esta enorme capacidad de adaptabilidad sólo puede estar garantizado por la existencia de cuadros lo suficientemente preparados y con un alto sentido de anticipación y sensibilidad política. En este orden, y aún cuando se han planteado un gran número de situaciones futuras a las que la gestión pública necesariamente tendrá que llegar, la solución inmediata a los problemas existentes tiende a constituirse en el detonador del proceso de transformación o modernización.

Por cuanto toca al proceso de modernización en el plano prospectivo, sin duda, los criterios utilizados para formular propuestas se sustentan en estudios, análisis y experiencias dadas en el presente a fin de ponderar los rumbos que en función de diseños de posibles escenarios, den lugar a la configuración de las características y condiciones en que la gestión pública, en to-

dos sus ámbitos y actividades, llámese económica, política o social, habrá de **situarse**.

El diseño de estos complejos modelos, permiten determinar **en el presente algunos pautas de acción que podrían irse incorporando paulatinamente en lo consecución de ciertos niveles de evolución y modernización.**

En este plano, los institutos de investigación y de educación superior afines con los propósitos futuros de la gestión pública, e incluso algunas firmas consultoras de expertos en el diseño de escenarios, así como los propios funcionarios y cuerpos de asesores de sector público, forman lo que Yehezkel Dror ha denominado 'tanques pensantes' y que se constituyen como organismos de staff o de asesoría que permiten ampliar las potencialidades de anticipación, para superar niveles de evolución y desarrollo institucional y prever eventualidades que puedan incidir negativamente en los rumbos previstos.

Es así que el proceso de modernización de la gestión pública cobra gran interés y se concibe como un proceso dinámico, cuyo origen se puede generar en dos importantes vertientes.

Por un lado, la modernización impulsada por la atención de forma directa e inmediata de ciertos asuntos públicos que en todo caso resulta obligado ofrecer, administrar o ampliar. Generalmente este marco de actuación no responde por consecuencia lógica a un sentido visionario como expresión del poder público, más bien, surge como una obligada tendencia por mantener en equilibrio algunos rezagos, desajustes o distorsiones, generados por los efectos de la crisis y los consecuentes desajustes en las estructuras económicas y sociales,

Por el otro, encontramos la generación de conocimientos, categorías, esquemas y modelos, producto de la reflexión, investigación, análisis y comprensión del presente en el marco de la dinámica contextual en la que se desenvuelve el quehacer público, no sólo nacional sino fundamentalmente internacional. Todo ello en virtud de que el proceso de globalización que se está manifestando cada vez con mayor fuerza, irrumpe de manera irremediable en cualquier diseño de prospectiva y porque es además en este espacio de transformación donde se están definiendo muchos de los elementos que al inicio del segundo milenio regirán en todos los aspectos, no sólo de la gestión pública, sino de la vida cotidiana de los ciudadanos.

II.-De la crisis a la transición hacia la modernización.

Los años de la crisis representaron y representan aún, para algunos países latinoamericanos como el Perú, Venezuela, Nicaragua o Guatemala, un duro obstáculo por vencer. Para México la inflación que hace unos años rebasaba el 120% anual, para finales de 1993 se espera sea tan sólo de entre 7 y 9 por ciento, y la meta es de llegar a un 3.5% para 1994 o 95. Sin embargo, los ritmos de crecimiento económico han descendido de manera generalizada, como resultado de la influencia que algunos factores macroeconómicos más susceptibles están recibiendo de la situación económica internacional. La recesión japonesa y norteamericana, así como las políticas proteccionistas de Estados Unidos y de la Comunidad Europea, se han constituido como factores determinantes para la vida económica de los pueblos hispanoamericanos, que dependen en gran medida del comercio con los países más industrializados.

Por otro lado, para los gobiernos la transición de la crisis hacia un pretendido crecimiento sostenido no ha sido fácil. El reordenamiento y saneamiento de las finanzas del Estado, procurando mantener los pagos de su deuda externa, han tenido un enorme costo social y político.

Ante esta situación, el Gobierno Mexicano inició un profundo proceso de reforma, con el propósito de reorientar las relaciones entre el Estado y la sociedad y el replanteamiento estructural de la economía del país.

Con la reforma del Estado y la reforma económica, se han ampliado los esquemas para permitir ampliar la apertura del país; se está consolidando la reforma agraria, con la conclusión del reparto de tierra y el abatimiento del rezago agrario; con la reforma educativa se ha propuesto un cambio en el plan de estudios y la capacitación y moralización de los maestros; con la reforma política, se han ampliado las garantías a través de procesos electorales, democráticos y transparentes, se ha realizado el levantamiento de un nuevo padrón electoral, se ha consolidado el sistema de partidos, y se han reconocido los triunfos de partidos de oposición en las gubernaturas de Baja California Norte y Chihuahua y el Gobierno provisional ponista de Guana-

juato. Con todo esto se intenta transitar de la crisis al crecimiento económico, con estabilidad y democracia.

Queda todavía camino por recorrer, sobre todo en el terreno político-electoral, siguen latentes los conflictos de Michoacán y Guerrero y se polariza la situación en Yucatán.

Está muy próxima la elección presidencial y escenarios como el Estado de México son muy propicios para observar los éxitos de la reforma política mexicana.

En este tránsito modernizador de México falta sólo mencionar lo reforma social. El Programa Nacional de Solidaridad del Gobierno del Presidente Salinas, está contribuyendo a cubrir los espacios para estrechar la brecha de la pobreza. El programa, lo mismo destina recursos para la construcción y mejoramiento de servicios básicos como agua, drenaje, pavimentación y alineamiento de calles, alumbrado público, así como servicios de salud, de escuela digna, becas a través de niños en Solidaridad, y la integración de empresas populares al sector productivo.

De esta manera, en México se está atacando el problema de la crisis, la recesión económica y la pobreza de los años 80's. Con ello se tienen ya dados los primeros pasos hacia la modernización del país, la Reforma del Estado y las subsecuentes, han abierto el camino, ahora toca a la Administración Pública acelerar la marcha para no rezagarse ante los retos de su tiempo.

En este contexto de avance en el que la Reforma del Estado ha sido factor básico, la Administración Pública Mexicana ha comenzado a dar los primeros pasos hacia la modernización. Los retos que exige el nuevo orden económico, político y social de los países del orbe, nos obligan a imprimir en las instituciones un mayor dinamismo. En este sentido, la Administración Pública ha venido incorporando el espíritu del cambio hacia la modernidad, la eficiencia y la calidad. Aún cuando existen todavía limitaciones y los recursos son escasos, los esfuerzos por imprimir mayores niveles de racionalidad en la gestión pública, han venido encontrando puntos de convergencia entre lo que la sociedad espera del sector público y la capacidad y voluntad de éste por modernizar los mecanismos, para hacer llegar con mayor calidad y fluidez los bienes y servicios, así como las garantías suficientes para mantener un nivel óptimo de desarrollo con el correspondiente nivel óptimo de bienestar.

III.-Marco contextual de la modernización de la administración pública en el Estado de México.

Antes de apresurar el paso de la modernización de la Administración Pública, es imprescindible dar solución a los problemas generados por la crisis. Una creciente demanda de servicios agobia a los gobiernos estatales y municipales, el camino de vuelta a la atención a los problemas sociales está lleno de limitaciones y obstáculos que la participación comunitaria que conduce el gobierno intenta salvar con imaginación.

Sin embargo, quedan retos que la administración no ha podido solucionar aún y que estén deteniendo el avance económico, político y social del país. Los desequilibrios estructurales de nuestra economía, caracterizados fundamentalmente por la recesión económica, han provocado movilización social, crecimiento poblacional concentrado en algunas áreas y radicalización de la pobreza en zonas fundamentalmente urbanas. Un ejemplo claro de esto, es el brutal crecimiento que ha tenido la zona conurbada del Estado de México al D.F., crecimiento que impactó la estructura social del Estado, siendo el factor causante de este resquebrajamiento el gran flujo migratorio que ha recibido la entidad y que hoy en día aumenta en promedio 250 mil habitantes por año que llegan o asentarse en los municipios de la zona conurbada.

Esta zona del Estado de México en los últimos 50 años pasó de contar con tan sólo 250 mil habitantes a tener o casi 7 millones en la actualidad. En los 17 municipios que comprenden el área se concentra más del 65% de la población del Estado, y el ritmo de crecimiento estatal es superior a los 400,000 habitantes por año, siendo además la entidad más poblada del país, con más de 10 millones y medio de habitantes. En forma particular Nezahualcóyotl y Ecatepec ocupan el segundo y tercer lugar respectivamente de los municipios más poblados de la República, solamente precedidos por Guadalajara, con casi un millón y medio de habitantes cada uno de ellos.

Los problemas derivados de esta concentración poblacional, que crece aceleradamente, son también numerosos. Los servicios básicos cubren apenas lo elemental, existiendo zonas de alto riesgo, debido a que la población se ha asentado en terrenos irregulares, sobre lechos de lagos y ríos desecados y sobre antiguas minas, en donde no existe posibilidad de llevar los servicios y

donde se demanda también la regulación de la tenencia de la tierra, seguridad y acceso a los servicios de salud.

La experiencia del Estado de México ha mostrado indicadores sobre los cuáles la Administración Pública debe poner énfasis, en el combate a los efectos de la crisis económica. El Gobierno del Estado ha resumido **en nueve** las prioridades **a las que la** gestión pública habrá de avocarse, y que son las siguientes:

- Protección del ambiente,
- Vivienda,
- Educación,
- Transporte,
- Fortalecimiento de la democracia,
- Desarrollo urbano,
- Internacionalización de la economía,
- Protección civil, y
- Combate a la pobreza **extrema**.

Para ello habrán de consolidarse **los esfuerzos** de modernización hacia el diseño e instrumentación de mecanismos, modelos y esquemas, que permitan lograr niveles de eficiencia y calidad óptimos y con resultados en el corto plazo. Esto indudablemente traerá consigo el replanteamiento de muchos de los esquemas, usos y costumbres, para dar paso a nuevas formas de gestión donde uno de los factores más importantes ha sido y será la incorporación del trabajo comunitario a las acciones del gobierno, y la utilización riguroso de criterios de racionalidad en la programación y uso de los recursos, en el marco de la eficiencia y calidad en la gestión pública.

Si bien es cierto que la crisis genera un mayor volumen de insatisfacción de las necesidades, no se debe perder de vista que en este proceso de deterioro social, muchos valores éticos y **morales se deterioran** en la misma proporción. **En este sentido**, la gestión pública debe fortalecer no solamente la atención inmediata de las necesidades, sino también, fortalecer y ampliar la escala de valores **en los que la** sociedad se desenvuelve, iniciando con la moralización del servicio público, inculcando, en el personal del gobierno, el desarrollo de sus acciones en el marco de la respon-

sabilidad, honestidad y eficiencia. En el plano social, fomentar la cultura, el trabajo colectivo, la solidaridad, la productividad y la identificación con los valores cívicos.

IV.-Perspectivas de la modernización de la administración pública.

Debemos considerar que para incorporar a la Administración Pública a las nuevas responsabilidades que demandan los retos de una sociedad tan compleja como la nuestra, es necesario concluir los procesos que se iniciaron en la década pasada.

Uno de ellos, que es fundamental, es la Reforma Administrativa. Bajo este concepto se han realizado diversas acciones que tienen como fin reducir los tiempos en los trámites administrativos con el objeto de hacer más eficiente y rápido el servicio de atención al público.

Considero que ésta es una de las áreas fundamentales que deben abordarse en la modernización administrativa. Generalmente la imagen de la Administración Pública está sobre los mostradores de atención o la ciudadanía.

Para lograr este objetivo, es necesario instrumentar en cada una de las ventanillas un sistema de base de datos integrado, en donde se tengan los padrones de contribuyentes y pueda darse la respuesta inmediata a su trámite, sin necesidad de hacerle llenar formatos o que tenga que entregar documentación alguna, para pagos estrictamente administrativos que no requieran de evaluación técnica, como son los pagos de predial, agua, impuesto de radicación, etc.

Para hacer posible esta modernización en la atención de ventanilla es indispensable incorporar al funcionamiento de la Administración Pública, las estadísticas y los bancos de información. Esta información debe estar, además, automatizada y ser completamente confiable y actualizada.

Para ello es necesario, de manera particular en los municipios, que se depuren, actualicen y sistematicen los padrones de contribuyentes, así como la información vital de los municipios, de la industria y de los talleres artesanales; las tomas de agua y drenaje; luz y teléfono; así como otras estadísticas que permitan conocer detalladamente cuáles son las carencias de la po-

blación, su nivel socio-económico y cultural; las condiciones físicas de las viviendas y ver con exactitud el crecimiento demográfico y el lugar en donde se registran nuevos asentamientos.

Estas bases de datos permitirán a la planeación tanto del Estado como de los municipios, establecer metas sobre estadísticas reales.

la profundización en la reforma administrativa implica la modificación, adecuación y modernización del marco legal que rige las distintas actividades de la vida social mexicana. Esto nos lleva sobre el camino de lo que podríamos llamar la reforma del marco legal. Esta reforma legal, debe estar orientada a resolver la problemática que se ha generado alrededor de las conductas de la sociedad, que se han transformado no sólo en número, sino en diversidad y complejidad.

Existen todavía grandes huecos y desvíos en la legislación, que hacen más complejo, más lento y más costoso el funcionamiento de los aparatos administrativos del Estado, por ello es indispensable no sólo establecer metas a la modernización administrativa, sino también apoyar este cambio con legislaciones técnicamente más completas y más firmes que permitan fomentar en la sociedad un espíritu de responsabilidad y motivar el interés por los problemas públicos.

Este aspecto de la participación ciudadana en la modernización de la Administración Pública, es particularmente interesante. La modernización de la Administración Pública ha sido el paso obligado de una relación cambiante entre el Estado y la sociedad, esta relación se ha venido dando desde los primeros contactos de la sociedad con el Estado Gendarme, indiferente a los problemas de las comunidades, interesado casi exclusivamente en la defensa del territorio, en la vigilancia y la conservación del orden; hasta el Estado productor, interventor y regulador de mercado, paternalista y populista. Las condiciones actuales de un Estado neoliberal, que se ha despojado de su papel de productor y de controlador artificial del mercado, pero interesado en resolver el atraso social de su pueblo, imprime a la relación Estado-sociedad nuevas características.

El Estado se enfrenta a una sociedad culturalmente más preparada, políticamente más consciente y definida, y socialmente más unida e identificado.

La Administración Pública debe aprovechar la nueva fortaleza de la sociedad y encauzarla hacia la participación ciudadana solidario. La solidaridad es una característica presente en las nuevas sociedades, que se unen para hacer frente a retos comunes, sin importar fronteras, costumbres, ni lenguas.

El establecimiento de nuevas relaciones Estado-sociedad, a través de la solidaridad, implica también un cambio en las estructuras de la Administración Pública.

La dirección y conducción del aparato gubernamental no puede estar en manos de la ineficiencia. El conocimiento técnico y el carácter científico del administrador deben ser las principales características que lo ubiquen al frente de una entidad pública. Así también estas nuevas relaciones de la administración con la sociedad están regidos por exigencias más profundas, que buscan la eficiencia y la optimización de los recursos para satisfacer las necesidades, no sólo primarias de los pueblos, sino incluso que buscan acceder a niveles superiores de bienestar, la sociedad ya no reclama sólo servicios urbanos, quiere seguridad, comodidad, diversión y esparcimiento y tener mayor acceso a la cultura.

El papel del Administrador Público debe encaminarse hacia la tendencia gerencial, el liderazgo del management ha sido considerado por las ciencias administrativas como el mejor camino que puede elegir la administración para resolver los problemas de sociedades complejas. Lo fundamental del management es su capacidad de ser un hombre visionario, que hace del servicio público una acción eficaz de gobierno, debe tener además el atributo de ser flexible, para poder adaptarse a los vertiginosos cambios que ocurren en la sociedad, finalmente la característica fundamental es que debe ser un excelente concertador.

Además, es necesario hacer de la Administración Pública una práctica científica, debemos para ello vincular a las instituciones de educación superior a la realización de proyectos para los gobiernos estatal y municipal, permitirles a los estudiantes de diversas disciplinas involucrarse en la problemática de la satisfacción de las necesidades sociales, con el propósito de tener alternativas y soluciones nuevas, creativas, que nos permitan observar a la sociedad y a la Administración Pública desde diversas perspectivas.

DESINCORPORACION Y REESTRUCTURACION DEL SECTOR AUXILIAR

Javier Reyes Serrano (1

1. Antecedentes

A partir de la década de los setentas y mediados de los ochenta, la política económica nacional se caracterizó por la activa participación del Estado en la economía, principalmente en las actividades productivas, las cuales tenían como objetivo incentivar la producción, una mejor distribución del ingreso y crear y mantener empleos. Una de las consecuencias que trajo consigo fue el elevado crecimiento del sector de participación estatal.

Es así como a partir de la década de los ochenta, el Estado mexicano había logrado conformar a nivel federal un importante y complejo sector paraestatal, integrado por 1,155 empresas públicas, las cuales desarrollaban desde actividades prioritarias y estratégicas, como la industria petrolera, de comunicaciones, de electricidad, fertilizantes, etc., hasta actividades que giraban en torno a la industria hotelera, restaurantera y aerolíneas.

Sin embargo, la profunda crisis por la que atravesó la economía mexicana agravada por el problema de la deuda externa de 1982 a 1988, provocó un importante deterioro en las finanzas del Estado y con ello consiguientemente la disminución de recursos que se destinaban para continuar la operación de un buen número de empresas paraestatales existentes.

1.1 **Sobdire tlor de le Unidad de Invertigaaión del 1naemenla Palrimoniol de lo Searerario**
de lo Contra lodo del Gobierno del Estado de Mérida.

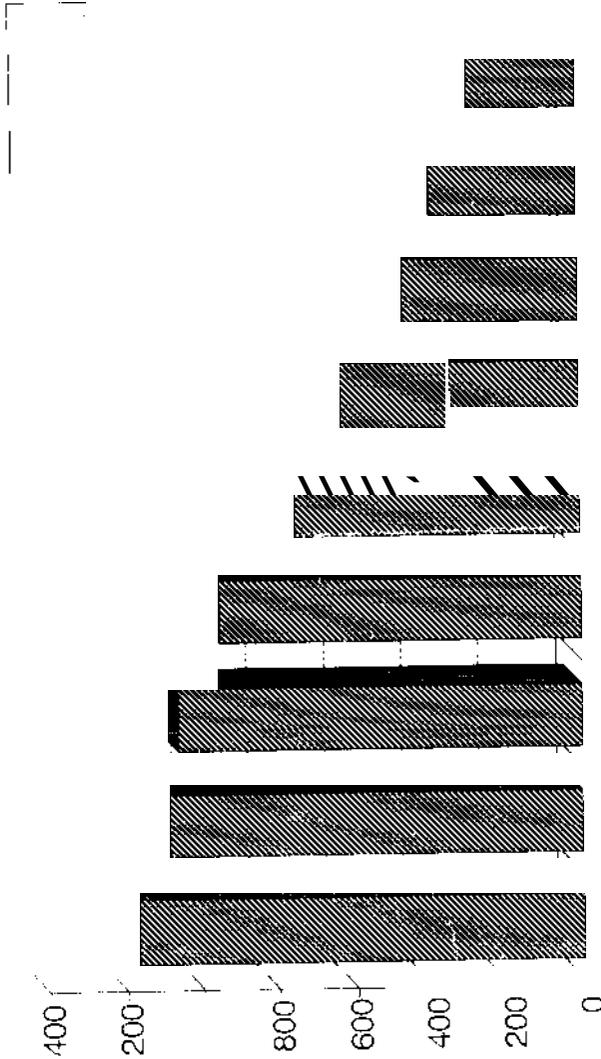
Acorde con la situación y a tono con las nuevas tendencias de la economía mundial, el Gobierno Federal definió una política de desincorporación de entidades públicas no estratégicas para el desarrollo económico nacional, la cual se planteó a partir de las siguientes alternativas: venta, fusión, extinción, transferencia y liquidación, de acuerdo a su situación financiera y a las prioridades de la política económica del Gobierno Federal.

FIGURA JURIDICA	CARACTERISTICA
LIQUIDACION O EXTINCION	Aquellas entidades que ya cumplieron con sus objetivos o que carecen de viabilidad económica.
FUSION	Se fusionan empresas para mejorar el uso de recursos de cada una de ellas en diferentes propósitos como son: la comercialización y complementación de procesos productivos.
TRANSFERENCIA	Se transfieren a gobiernos de los estados empresas prioritarias de importancia regional o local, vinculadas con sus programas de desarrollo.
VENTA	Aquellas empresas que sin ser estratégicas ni prioritarias dada su situación económica y condiciones de viabilidad, resulta conveniente sean adquiridas por el sector social o privado.

Fuente: "El proceso de enajenación de entidades paraestatales", en NEXOS, México 1991, pág. 2.

Es así como de las 1155 empresas con que contaba el sector público en 1982, se redujeron a 280 en 1990, como resultado del proceso de desincorporación. (Ver gráfica No. 11.

PROCESO DE DESINCORPORACION
(TOTAL DE EMPRESAS PUBLICAS)



W
LL

II. El proceso de desincorporación en el Estado de México.

Por su parte, la experiencia del Gobierno del Estado de México dentro de la actividad económico se remonta hacia los últimos años del siglo pasado, sin embargo, es a mediados de la década de los sesenta cuando se considera prioritaria una mayor participación del gobierno en las actividades económicas, dándose un notable crecimiento del sector auxiliar, el cual se componía en esos años de 10 organismos descentralizados y 4 empresas de participación estatal. Esta participación se intensifica aún más en la década de los ochenta a través de la creación de fideicomisos estatales y empresas paramunicipales, bajo la figura de sociedades anónimas en las que la participación estatal en la estructura del capital social es en gran medida mayoritaria, estas empresas se concibieron como un instrumento para impulsar el desarrollo regional local, cuyo objetivo era básicamente: "retener a la población en sus lugares de origen: atenuar los grandes desequilibrios regionales; promover la participación del municipio en la gestión empresarial y fortalecerla económicamente; impulsar la formación y participación de los agentes económicos de las regiones en desarrollo".

El importante crecimiento del sector auxiliar generó, entre otros problemas: un incremento sustantivo del gasto público haciéndose actividades no productivas, burocratismo y cierta ineficiencia.

A partir de 1990, con la nueva administración del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, se desarrolló una estrategia de desincorporación de empresas de participación estatal.

Así, el ejecutivo estatal dió a conocer el 30 de enero de 1990 un acuerdo por el cual se dispone la desincorporación o reestructuración del sector paraestatal, constituido por los organismos auxiliares y fideicomisos públicos del Estado, en el cual se precisa que el proceso de desincorporación de entidades públicas atendió básicamente a las siguientes razones:

1. Hubiese cumplido o no con su objetivo o finalidad social.
2. Hubiese agotado el término de su existencia.
3. Haya desaparecido o actualizado el supuesto de extinción contemplado desde su creación.

4. Que su funcionamiento no sea conveniente desde el punto de vista de la economía estatal y el interés público.

De igual forma, este acuerdo precisaba los límites del proceso de desincorporación en virtud de que establecía que este no afectaría a ninguna de las 50 grandes instituciones y organismos que prestan servicios fundamentales a la sociedad mexicana.

Así, el 14 de septiembre de 1990 se anuncia en principio la desincorporación oficial de 85 entidades de participación estatal junto con la liquidación de los Fondos de Fomento Económico Regional IFOMECI. Ver anexo.

Los propósitos específicos de la desincorporación son:

1. Incorporar a la actividad económica los recursos patrimoniales de los organismos del Estado que no operaban, quienes tenían recursos inactivos, desempleados o subempleados, por un monto superior a los 47,000 millones de viejos pesos.
2. Evitar continuar subsidiando la operación de organismos que ya cumplieron con sus objetivos, que tenían déficits crónicos de operación que por múltiples causas estaban imposibilitados para cumplir con sus objetivos, que teniendo los recursos suficientes no cumplían con su objetivo social y otros más que tenía duplicidad de funciones entre sí.
3. Liberar recursos y generar mayores ahorros para fortalecer y ampliar los programas de desarrollo social, y de esta forma coadyuvar a elevar el nivel de bienestar de la población más desprotegido.
4. Transferir recursos a dependencias u organismos que requieren mayor equipo e infraestructura a efecto de que sean utilizados con una mayor racionalidad.
5. Transferir recursos a los Ayuntamientos para fortalecer los programas prioritarios y estratégicos del desarrollo regional.

M. Avances del proceso de desincorporación de organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública del Estado.

Al inicio de la administración del Gobernador Ignacio Pichardo Pagaza, existían 208 organismos auxiliares, fideicomisos

y empresas de participación estatal, desglosados de la siguiente manera:

TIPO DE ORGANISMO	No.	%
- Organismos descentralizado:	26	12.50
- Organismos desconcentrados	06	02.80
- Fideicomisos	31	14.90
-- Empresas de participación estatal mayoritario	100	48.07
Empresas de participación estatal minoritaria	45	21.63
TOTAL	208	100.0

Además de estas 208 empresas, se contaba con 24 ranchos y otros activos.

El proceso de desincorporación de organismos de la presente administración se inicia en los primeros meses de 1990, después de realizar una minuciosa evaluación de cada uno de ellos, determinándose la conveniencia de desincorporar 186 organismos, fideicomisos y/o empresas de participación estatal.

De los sector educación, salud y trabajo, de 25 organismos existentes, se contemplaron en el proceso de desincorporación: un organismo descentralizado, nueve fideicomisos, un organismo desconcentrado y una empresa de participación estatal mayoritaria.

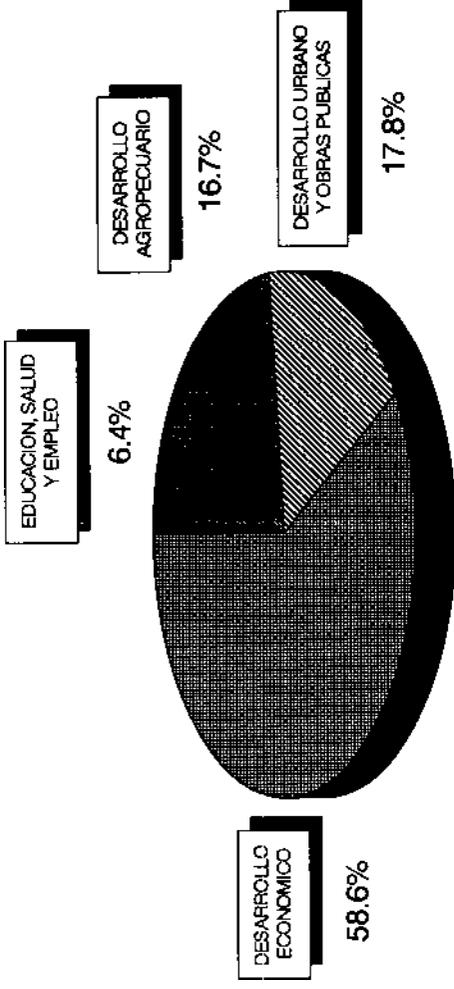
Del sector desarrollo urbano y obras públicas, de un total de 38, se incluyeron 33: 10 organismos desconcentrados, 20 empresas de participación estatal mayoritaria, una empresa de participación estatal minoritaria, un fideicomiso y un órgano desconcentrado.

En el sector desarrollo agropecuario, de 32 organismos se contemplaron 31 a desincorporar: dos organismos desconcentrados, 2 fideicomisos y 24 empresas de participación estatal minoritaria. También se incluyeron 15 de los 22 ranchos del sector y 14 activos.

En el sector desarrollo económico , de un total de 114 se incluyeron 109: 16 fideicomisos, 50 empresas de participación estatal mayoritaria, 43 empresas de participación estatal minoritaria, 2 ranchos y 8 activos.

Del sector finanzas y planeación , se incluyó el organismo público descentralizado: Instituto Catastral.

De los 186 organismos sujetos al proceso de desincorporación, el 58.6% corresponden a desarrollo económico , 17.8% a desarrollo urbano y obras públicas, el 16.7% a desarrollo agropecuario y el 6.4% a servicios de educación, salud y empleo. (Ver gráfica No. 21.



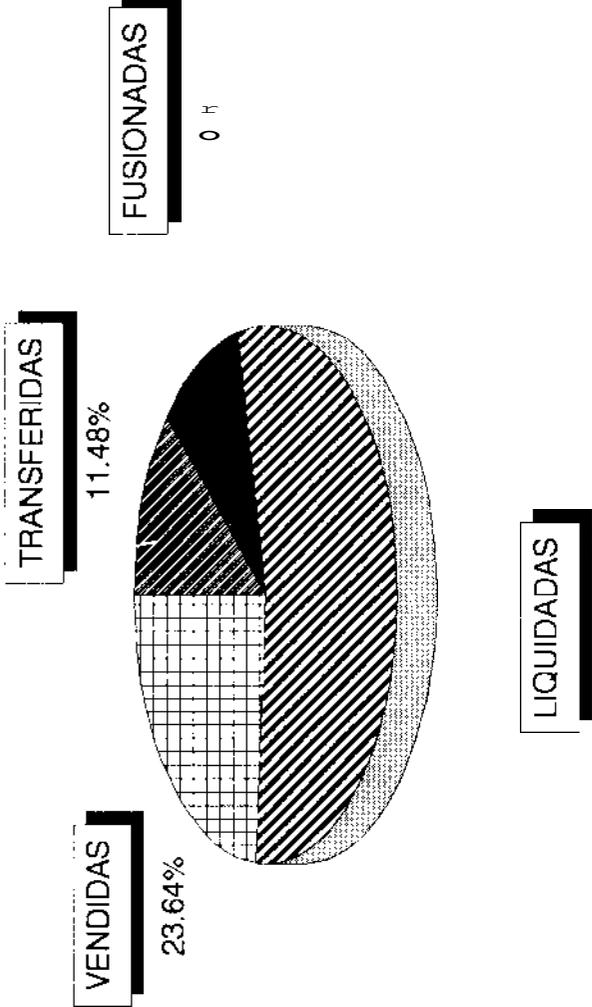
TOTAL: 186 ORGANISMOS, FIDEICI
Y/O EMPRESAS DE PARTICIPACION

De acuerdo con datos al 28 de febrero de 1993 sobre el avance del proceso de desincorporación, se habían concluido 148 en las modalidades que se presentan a continuación en el siguiente cuadro:

FIGURA JURIDICA	No.	%
Liquidados	81	54.72
Vendidas	35	23.64
Fusionadas	15	10.13
Transferidas	17	11.48
TOTAL	148	100.00

Del total de los 186 organismos previstos en el proceso de desincorporación que se plantearon al inicio de la administración del Lic. Ignacio Pichardo, faltan por concluir 38, es decir, un 20.43%. De los organismos que se encuentran en proceso de desincorporación, 33 de ellos serán liquidados, 3 vendidos, uno transferido y uno se fusionará. (Ver gráfica No. 3).

ESTRATEGIA DE DESINCORPORACION
TOTAL ESTATAL

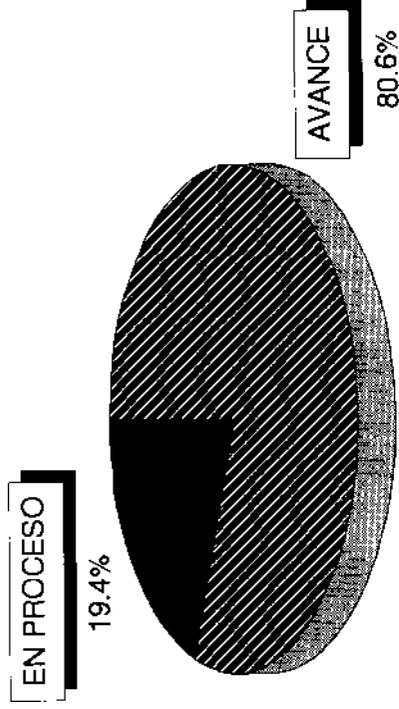


Globalmente el proceso de desincorporación registra un avance de] 80.6%. Por sector el grado de avance es el siguiente:

SECTOR	AVANCE (%)
Desarrollo Agropecuario	77.4
Desarrollo Económico y Ecología	88.0
Desarrollo Urbano y Obras Públicas	62.5
Educación, Salud y Trabajo	100.0

Respecto de otros activos, se han desincorporado 11 ranchos y 2 activos. Están en proceso de venta otros 4 ranchos y 40 activos más. (Ver gráfica No. 4).

**AVANCE DE LA ESTRATEGIA DE DESINCORPORACION
TOTAL ESTATAL**



TOTAL: 186 ORGANISMOS, FIDEICOMISOS
Y/O EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

FEBRERO DE 1993

IV. Ingresos, gastos y ahorros.

Hasta 1989 el gobierno estatal había destinado 19,130 millones de pesos en subsidios a las entidades en proceso de desincorporación, los cuales tendrían que haberse incrementado en el período de 1990 a 1993, a 133,910.8 miles de nuevos pesos. Como se puede apreciar, el desembolso habría sido considerable, si se suma a este ahorro los ingresos obtenidos por la venta de bienes, las transferencias, los depósitos en la bolsa de maquinaria y la recuperación de la cartera vencida, el ahorro total asciende a 396,663 miles de nuevos pesos, mas lo que se estima obtener en 1993, la cifra se eleva aproximadamente a 425,098.4 miles de nuevos pesos. Esta cantidad es lo que puede considerarse como un saldo financiero positivo del proceso de desincorporación de entidades públicas en el Estado de México.

Respecto al empleo, el proceso representó la liquidación de 2,756 servidores públicos con un costo de 13,086.4 miles de nuevos pesos.

Es importante hacer mención que los organismos auxiliares y fideicomisos que están incluidos en el proceso de desincorporación y que tienen patrimonio en maquinaria y equipo no fácilmente vendible deben depositarla en la Central de Equipo y Maquinaria Mexiquense (CEMEX), quien asume la tarea de promover su enajenación.

En este sentido, el gobierno ha transferido terrenos, instalaciones, edificios y equipo de transporte y de oficina, activos que equivalen a 162,839.2 miles de nuevos pesos, de los cuales 86.5% se hizo en especie y el 13.5% en efectivo.

V. Creación de nuevos organismos.

El replanteamiento del sector auxiliar de la administración pública estatal también implicó la creación de nuevas entidades administrativas y organismos más acordes a las necesidades actuales de la sociedad y en consecuencia con el esquema de desarrollo establecido, en este sentido se han creado nuevos organismos e Instituciones, de los cuales destacan:

La Secretaría de la Contraloría (encargada de ejecutar el proceso de desincorporación).

- La Junta de Caminos del Estado de México.
- Aeropuertos y Servicios Auxiliares del Estado de México.
- El Instituto de Estudios Superiores de Ecotepec.
- La Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl.
- Coordinación General de Planificación Familiar.
- Fideicomiso para la Construcción de Centros de Abasto Popular.

Por su parte, la Secretaría de la Contraloría promovió la instrumentación de diversos programas de reestructuración en aquellas entidades que deberían permanecer dentro del sector auxiliar del Gobierno, estos son:

El Instituto Mexiquense de Cultura.

- El INJUDEM.
- El Colegio Mexiquense.
- Tecnológico de Ecatepec.
- Universidad de Nezahualcóyotl.
- Los Institutos de Salud IISEM, ISSEMYM y DIFEMI.
- La Comisión Estatal de Agua y Saneamiento.
- La Comisión para la Regulación del Suelo.
- CASART.
- FIDEPAR.
- FICOPAR
- PROBOSQUE
- CEPANAF.

Conclusión

A manera de conclusión, se puede señalar que el proceso de desincorporación de entidades públicas del sector auxiliar constituyó un gran esfuerzo de racionalización administrativa que permitió separar de la Administración Pública entidades poco

útiles para los fines del Estado, con un considerable ahorro de recursos financieros.

Para ilustrar esto podemos decir por ejemplo que, el ahorro global obtenido es equivalente a la totalidad de la deuda pública de 1989 o al 86.0% de la inversión pública de ese mismo año, o si se prefiere al ahorro equivale también al 90% del total de las participaciones municipales de 1991.

Por el lado de su impacto en el empleo, el proceso de desincorporación representó la liquidación del 1.6% del total de los servidores públicos estatales.

Independientemente de los aspectos cuantitativos que son muy importantes, el proceso de desincorporación significó un gran avance en los esfuerzos de racionalización del aparato administrativo para hacerlo más ágil y eficiente, con mayor capacidad de respuesta ante las crecientes demandas de la ciudadanía.

ANEXO

ORGANISMOS AUXILIARES Y FIDEICOMISOS QUE PASARON AL SECTOR DE LA CONTRALORIA, PARA SU DESINCORPORACION EN BASE AL ACUERDO DEL 4 DE SEPTIEMBRE DE 1990

-DEL SECTOR QUE CORRESPONDE A LA SECRETARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO, LAS SIGUIENTES ENTIDADES:

o).--Organismo Público Descentralizado:

11.-Protectora e Industrializadora de Bosques IPROTINBOSI.

b1. Empresas de Participación Estatal Mayoritario:

11.-Impulsora de Riego Tecnificado del Estado de México
IRTEMEXI, S.A. de C.V.

21. Constructora CODAGEM, S.A. de C.V.

31. Fábrica de Implementos Agrícolas CODAGEM, S.A. de C. V. I FI ACODAGEMI.

41.-Administradora de Bodegas para el Desarrollo Agroindustrial del Estado de México, S.A. de C.V.

51.-Corporación Mexiquense de Cárnicos, S .A. de C.V.

6L-Porcicultores Unidos Mexiquenses, S. de R.L. de C.V.

71.-Comercializadora y Exportadora para el Desarrollo Agroindustrial **del Estado** de México, S.A. de C.V.

8).-Inmobiliario para el Desarrollo Agroindustrial, S. de R.L. de C.V.

91-Alimentos Lerma, S.A. de C.V.

101-Productora **de Semillas FAIDEM**, S. de R.L. de C.V.

111.-Centro de Acopio Integrado Tejupilco, S. de R.L. de C.V.

12) -Centro **Estatad de** Acopio Texcoco, S. de R.L. de C.V.

11.-**Paramunicipal Zacapexco**, S.A. de C.V.

14).-Paramunicipal Timilpan, S.A. de C.V.

15L-**Paramunicipal Donato Guerra**, S.A. de C.V.

161.-**Paramunicipal Comercializadora** Valle de Bravo, S.A. de C.V.

171.-**Paramunicipal Transportadora** de Productos **Forestales**, S.A. de C.V.

181.-**Paramunicipal** Acutzilapan, S.A. de C.V.

191.-**Paramunicipal Nanchititlán**, S.A. de C.V.

201.-**Paramunicipal Texcaltitlán**, S.A. de C.V.

c1-Fideicomisos:

11.-**Fideicomiso para el Desarrollo** Agroindustrial **del Estado de México** IFIDAMEXI.

21.-**Fideicomiso Mexiquense por Exposiciones Florícolas** (FIMEX-FLOR).

II.-DEL SECTOR QUE CORRESPONDE A LA SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLICAS, LAS SIGUIENTES ENTIDADES:

a).-Organismos Públicos Descentralizados:

11.-**Sistema de Transporte** Troncal Cuautitlán-Izcalli ISTT Cuautitlán-Izcalli.

2).-**Sistema de Transporte** Troncal Chuico (STT Choice).

- 3). Sistema de Transporte Troncal Ecatepec (STT Ecatepec).
- 4).-istema de Transporte Troncal Naucalpan (STT Naucalpan).
- 5).-Sistema de Transporte Troncal Tlalnepantla (STT Tlalnepantla).
- 6). -Sistema de Transporte Troncal Nezohualcóyotl (STT Neza).
- 7).-Sistema de Transporte Troncal reluce SI-T Toluca).
- 81.-Constructura del Estado de México.
- 9).-Organismos de Centros Estratégicos de Crecimiento (OCEC).
- 10L-Cuautitlán Izco!li, (en liqu idación1.
- b).-Empresas de Participación Estatal Mayoritario:
 - 1).-Materiales de Construcción GEM, SA. de C.V. (MAGEM-SA).
 - 2).-PEK, S.A.

III.-DEL SECTOR QUE CORRESPONDE A LA SECRETARIA DE DESARROLLO ECON'OMICO, LAS SIGUIENTES ENTIDADES:

- aL-Empresas de Participación Estatal Mayoritarias:
- 1L-EDOMEX, Consorcio de Comercio Exterior, S.A. de C.V.
 - 2). -Operadora Turística, S.A. de C.V.
 - 31.-Receptora de Desechos no Industrializables de Metepec, S.A. de C.V.
 - 4).-Innovadora y Cultivadora Paramunicipal de Joquicingo, S.A. de C.V.
 - 5L-Concretos Premezclados Calimayo, S.A. de C.V.
 - 6).-Fabricación de Muebles Modernos de Toluca, S.A. de C.V.
 - 71.-Fábrica de Adobe San José, S.A. de C.V.
 - 8L-Arrendadorrci de Maquinaria y Equipo de Taotenango, S.A de CV.

- 91.-Planta Cribadora y Trituradora de Materiales Pétreos, S.A. de C.V.**
- 101.-Embutidos Ocoyoacac, S.A. de C.V.**
- 11 -Cortadora y Empacadora de Carne, S.A. de C.V.**
- 121.-Servicio de Arrastra y Guarda de Vehículos, S.A. de C.V.**
- 13) -Central de Maq. Agropecuaria y de Serv. de Tecámac, S.A. de C.V.**
- 14).-Confecciones de Ropa Popular de Otumba, S.A. de C.V.**
- 15).-Fábrica de Ropo para uso Industrial Nopaltepec, S.A. de C.V.**
- 16).-Fca. de Muebles para Centros Educativos de Tecámac, S.A. de C.V.**
- 171.-Industrializador de Basura de Cuautitlán Izcalli, S.A. de C.V.**
- 181.-Arrendadora de Maquinaria de Axapusco Nopaltepec, S.A. de C.V.**
- 19).-Centro de Servicios Médicos de Zumpango, S.A. de C.V.**
- 20) -Tinacos de Naucalpan, S.A. de C.V.**
- 21).-Casa de las Artesanías de Teotihuacan, S.A. de C.V.**
- 221.-Servicios Municipales de Informática, S.A. de C.V.**
- 231.-Fletes y Servicios de Ecatepec, S.A. de C.V.**
- 24).-Tubos de Nezahualcóyotl, S.A. de C.V.**
- 251.-Adocreto Nezahualcóyotl, S.A. de C.V.**
- 26k-Distribuidora de Agua Potable la Paz, Chimalhuacán, S.A. de C.V.**
- 27).-Empresa Paramunicipal Ovina de la Cañada, S. de R.L. de C.V.**
- 28).-Cineteatro Atlacomulco, S.A. de C.V.**
- 291.-Club Deportivo Atlavilla, S.A. de C.V.**

- 30).-Fdbrico de Mo-er jales Preco]c1 . d., 1 xtl a h uacci, S.A. de C.V.
- 31).--Industria Recd del Oro S.A. du C.V,
321. Alimentos Precocidos Alternativos, S.A. de CV.
- 331,-Desarrollo Ovino Rcincho La Laguna, S. de R.L. de C.V.
- 34) -Servicios Turísticos Ixtapon de la Sal, S.A. de C.V.
- 351.-Servicios Turísticos de Mnlinolco, S.A. de C.V.
- 361.-Productora Agropecuaria de Tonatlco, S. de R.L. de C.V.
- 371.-Fóbrica de Material para Construcción de Coatepec Harinas, S A. de C,V
- 38).-Promotora de Servicios Turísticos de Ixtapan del Oro, S. de RL. de C.V.
- 39). Unidad Ganadero Regioncd de Zacazonapon, S. de R.L. de C.V.
- 40).-Granja de Recr!a Ovina de Valle de Bravo, SA. de C. V.
- 41).-Hilaturas y Tejidos Ixtopan del Oro, S.A. de C.V.
- 42).-Granja Porcino de Otzoloapan, 5- de R.L. de C.V.
- 431.-Granja de Trucha Arcoirls Mesa de Dolores, S. de R.L. de C.V.
- 44-Productora Agrícola Temporalero.
- 45).-Arrendadora de Equipo Deportivo de Valle de Bravo, S.A. de C.V.
- 461.-Arrendadora de Maquinaria Pesada Las Villas, S.A.
- 47). Servicio Paramunicipol Chopo de Moto, S.A. de C.V.
- 481.--Prestadora de Servicios Turísticos El Ocotal, 5 de R.L. de C.V.
- 491.-Centro de Maquinaria y Equipo Agropecuario, S.A de C.V.
- 50).-Impulsora Artesanal Soyaniquilpan, S.A. de C.V.

b).-Fideicomisos:

- 1).-Fondo de Desarrollo Regional de Toluca FOMECA Toluca).
- 2).-Fondo de Desarrollo Regional de Zumpango (FOMECA Zumpango).
- 3).-Fondo de Desarrollo Regional de Texcoco (FOMECA Texcoco).
- 4).-Fondo de Desarrollo Regional de Tejupilco (FOMECA Tejupilco).
- 5).-Fondo de Desarrollo Regional de Atlacomulco (FOMECA Atlacomulco).
- 6).-Fondo de Desarrollo Regional de Coatepec Harinas IFOMECA Coatepec Harinas).
- 7).-Fondo de Desarrollo Regional de Valle de Bravo (FOMECA Valle de Bravo).
- 8).-Fondo de Desarrollo Regional de Jilotepec (FOMECA Jilotepec).
- 9).-Fondo de Fomento a las Exportaciones del Estado de México IFOMEXI.
- 10).-Fideicomiso Industrial y Comercial del Estado de México (FINCOMEX).

IV.-DEL SECTOR QUE CORRESPONDE A LA SECRETARIA DE EDUCACION, CULTURA Y BIENESTAR SOCIAL, LAS SIGUIENTES ENTIDADES:

a).-Organismo Público Descentralizado:

- 1).-Consejo Mexiquense de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA), en liquidación,

b).-Fideicomiso:

- 1).-Fideicomiso para Zonas Arqueológicas.

En total se reagrupan y pasan al sector a que se refiere este Acuerdo, 97 Organismos Auxiliares y Fideicomisos.

Asimismo, pasarán al propio sector, aquellas otras entidades que en los términos del programa relativo, entren en proceso de desincorporación.

AVANCES DEL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA EN EL MARCO DE LA PLANEACION NACIONAL

Federico Ruiz Sánchez (*)

1. La Planeación en el ámbito nacional.

1.1. Antecedentes Federales en materia de planeación.

Para iniciar el presente ensayo sobre los 'Avances del Sistema Estatal de Planeación Democrática' es necesario partir bajo el contexto de la planeación nacional y de sus antecedentes históricos y recientes, de ahí que a fin de obtener una visión clara de este proceso se consideró importante mencionar brevemente los principales programas, planes y algunas leyes que en materia de planeación el Gobierno Mexicano ha establecido o partir de 1928 hasta hoy en día.

HISTORICOS:

1.2. Inicios de la planeación en el ambito Federal.

Es en el año de 1928, siendo Presidente Plutarco Elías Calles, cuando se llevan a cabo los primeros intentos significativos en la materia, ya que en dicho año se crea EL CONSEJO NACIONAL DE ESTADISTICA. En 1930, se "promulgó la primera Ley sobre Planeación General de la República", la cual partía del reconocimiento de los recursos naturales y de la fijación de los objetivos para el desarrollo nacional¹. Años más tarde, se creó

¹ Director General de Planeación de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México.

el Consejo Nacional de Economía" de los Estados Unidos Mexicanos para apoyar el ejecutivo federal en materia económica.

1.3. Primer plan sexenal, 1934-1939.

En la conformación del primer plan sexenal, para el Gobierno de Lázaro Cárdenas, se pasó de la elaboración de inventarios nacionales a una planeación orientada al cumplimiento de los objetivos de transformación social planteados por la revolución.

Uno de los hechos que determinó la conformación de este primer plan sexenal, fue la modificación constitucional en los períodos gubernamentales, el pasar de 4 a 6 años evitando la reelección

1.4. Segundo plan sexenal, 1941-1946.

En el segundo plan sexenal se hizo un examen más profundo de los problemas relacionados con la planeación de las dependencias de gobierno y la coordinación de las mismas, incluso se consideró la coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales. Este plan mostró avances respecto al anterior, pero no concibió un modelo de planeación para la economía en su totalidad.

1.5. Tercer plan sexenal, 1947-1952.

En este documento se introdujeron nuevos elementos en el diseño y elaboración del programa de política económica del gobierno, dado que el objetivo sexenal del ejecutivo federal estaba muy claro y consistía en industrializar al país.

Para tal efecto, el Banco de México en colaboración con Nacional-Financiera integró un plan I21, que comprendía, por un lado, el estudio y descripción de las necesidades anuales para mantener en operación y crecimiento a la industria, los transportes y el equipo para actividades agrícolas.

El plan observó avances significativos, dado su nivel de detalle en cuanto al aspecto estadístico, lo que lo constituyó como el primer plan sexenal técnico del país.

(2) Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal 1, 1947-1952, Legajo de México Naz F'mmc.era.

1.6. Cuarto plan sexenal, 1953-1958.

Al concluir el período 1947-1952, el país mostraba una relativa prosperidad, aunque la situación económica no estaba del todo bien. Por tal motivo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitó a todas las dependencias de la Administración Pública Federal, un programa de inversiones que distribuyera anualmente las obras para cada uno de los años del período, anexando una propuesta de financiamiento por programa. Este programa mostró un avance metodológico, ya que se encuadró dentro de un esquema de contabilidad nacional y planteó cuantitativamente el manejo de variables macroeconómicas señalando la estrategia de acción para la economía en su conjunto.

1.7. Plan de Acción Inmediato, 1962-1964. Alianza para el progreso.

Se facultó a la Secretaría de la Presidencia para reunir la información necesaria para formular un Plan General de Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, con el fin de programar las obras necesarias para el desarrollo nacional y regional. Por este efecto, siendo Presidente el Lic. Adolfo López Mateos, se integró a la Secretaría de la Presidencia, la Dirección de Planeación y la Dirección de Inversiones Públicas.⁹

Este plan fue hasta ese momento el que técnicamente estaba mejor diseñado e integrado y contó con recursos importantes, incluso de carácter internacional, que permitieron avanzar en su ejecución.

1.8. Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1966-1970.

En la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Económico, durante el Gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, nuevamente tuvo participación la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con la Secretaría de la Presidencia. Este documento se fundamentó en los pronunciamientos y enunciados establecidos por el nuevo presidente de la República, y tomando en cuenta la experiencia anterior en materia de planeación.

¹³¹ Aoualmen:e e su b,ecre.,ria c l1e,ercibn y l,c:uooasm del :oberno Lm rsbdo ce México e.se co .[, r e: _s_, r hre., d_ cc. no r.bics.

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, buscó un equilibrio dinámico de los sectores público y privado considerando una economía mixta en la cual el sector privado incidiría mayormente en la producción y formación de capital, mientras que el sector público debería disminuir su participación en la economía nacional (4), buscándose un crecimiento del 6% anual, a la vez que se pretendía distribuir más equitativamente el ingreso nacional, mediante la corrección de los desequilibrios regionales y sectoriales.

1.9. Plan de Desarrollo, 1971-1976.

Formulado por la "Sub-Comisión de Inversión-Financiamiento", planteaba un crecimiento del PIB del 7a/, a través de la integración nacional en la producción de bienes y servicios y buscando la inclusión de programas regionales, mediante la creación de los Comités Promotores del Desarrollo (COPRODES), antecedente directo de los actuales Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), y que constituyeron el antecedente más significativo de nuestro Sistema Estatal de Planeación Democrática.

1.10. Plan de Desarrollo, 1976-1982.

El plan elaborado para la administración de José López Portillo, planteó un crecimiento del 8% anual e integró un Sistema Nacional de Planeación, donde se propuso la creación de Comités de Planeación de Desarrollo Económico y Social (COPLADES). Sin embargo, la crisis mundial de los 80's obligó a replantear la estrategia de desarrollo, mediante la conformación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Uno de los mecanismos de planeación nacional, implementado en 1971 y modificado durante 1975 y 1976 lo constituyeron los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), que fueron creados como un mecanismo más perfeccionado en la materia a partir de febrero de 1961 mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación.

1.11. Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988.

Durante este período, correspondiente al Gobierno de Miguel de la Madrid, es concebido el "Sistema Nacional de Planea-

(4) Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1966-1970, _ creta río de lo Presidencia _e vete (a tlc Hciis (a y Crédito PSbllica.

ción Democrática, que parte de la existencia de una economía mixta y que propone la elaboración de esquemas de trabajo donde se articulen los esfuerzos del sector público con los del sector social y privado en los distintos niveles de gobierno, a efecto de orientarlos hacia la consecución de objetivos y prioridades del desarrollo nacional bajo la rectoría del estado.

El decreto aprobado en febrero 3 de 1983, señala que se modificó el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue: Artículo 26. El Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación

1.12. Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994.

Buscando dar continuidad a la actividad del Sistema Nacional de Planeación Democrática, es la Secretaría de Programación y Presupuesto a la que corresponde la coordinación de los trabajos para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Son cuatro los grandes objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994: la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo; la ampliación de la vida democrática; la recuperación económica con estabilidad de precios; y el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población. El primer objetivo, que busca la estabilidad continua de la economía, el mejoramiento social y la protección del medio ambiente.

II. La Planeación en el ámbito estatal

Para la composición del Sistema Estatal de Planeación Democrática (SEPD) y sus avances, hemos de considerar brevemente algunos de los principales antecedentes históricos a nivel estatal, que aunque aislados, constituyeron en su momento avances significativos que permitieron hoy en día la conformación del Sistema Estatal de Planeación Democrática.

Asimismo, se expondrán brevemente los antecedentes más recientes que han permitido que dicho sistema se adecúe a la situación económico-social actual.

2.1. Antecedentes.

En el Estado de México, después de que fuera promulgada la LEY SOBRE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA en julio de 1930, el gobierno de Filiberto Gómez publicó la LEY DE PROTECCION A LA INDUSTRIA(6) el 24 de marzo de 1931, en cuyo contenido se observa como elemento principal el fomento del sector industrial, estimulado mediante exenciones fiscales, la instalación de nuevas industrias, el ciumento de la producción y el incremento del empleo; señala asimismo esta ley, los requerimientos específicos que debieron observar las empresas beneficiarias.

Cuando a nivel nacional se. dieron cambios políticos que modificaron la estructura temporal de los períodos de gobierno y empezaron a formularse los planes sexenales (primer plan sexenal 1934-1939), el 15 de septiembre de 1937 el gobierno interino de Eucario López Contreras publicó la LEY SOBRE PROTECCION DE LOS CENTROS DE TURISMO (7), la que consta de cinco artículos cuyo objetivo es estimular la actividad turística mediante exenciones tributarias, en la creación y rehabilitación de infraestructura para lo promoción y desarrollo turístico.

En el período que se da el segundo plan sexenal (1941-1946), en el Estado de México, el 30 de diciembre de 1942 el gobierno de Isidro Fabela publica la LEY DE PLANIFICACION Y ZONIFICACION DEL ESTADO DE MEXICO 181, en la que precisa que el gobierno estatal ejecutará la planificación del Estado, al igual que la zonificación de ciudades y poblaciones del mismo Estado.

Para el período del segundo plan sexenal, el 20 de octubre de 1944 se publica una nueva LEY DE PROTECCION A LA INDUSTRIA EN EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO (9), con la cual el Gobierno Estatal de Isidro Fabela también promueve mediante estímulos fiscales la instalación de nuevas plantas industriales y la ampliación de las ya instaladas en zonas específicas.

Se enmarca también en el contexto anterior la "LEY DE PROTECCION A LAS NUEVAS CONSTRUCCIONES, FRACCIONAMIENTOS INDUSTRIALES Y OBRAS DE IRRIGACION", que se publicó en la Gaceta de Gobierno del la. de diciembre de 1945.

(6) Gaceta de Gobierno, 20 de marzo de 1931.

(7) Gaceta de Gobierno, 15 de septiembre de 1937.

(8) Gaceta de Gobierno, 30 de diciembre de 1942.

(9) Gaceta de Gobierno, 20 de octubre de 1944.

Estas leyes hicieron que el Estado se anticipara al tercer plan sexenal a nivel nacional cuyo principal objetivo era industrializar el país; de ahí que a la fecha el Estado de México se constituya como la entidad más industrializada del país.

En el período que corresponde al tercer plan sexenal del gobierno federal, se dieron en el Estado otras acciones que ampliaron más las posibilidades de desarrollo estatal.

El 13 de septiembre de 1947, se publicó la "LEY SOBRE EL INCREMENTO DE LA PRODUCCIÓN DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES EN EL ESTADO DE MÉXICO" (P°), donde se estimula tanto la actividad industrial, el comercio y los servicios, en estos aspectos se incluye también a "La industria Pecuaria

La planeación democrática en el Estado de México ha sido un proceso que ha orientado el esfuerzo colectivo y los recursos hacia la satisfacción de necesidades sociales en la entidad. Dado que se ha considerado al SEPDP como un conjunto de relaciones, en las que se vinculan las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, Federal y Municipal y los organismos de los sectores social y privado locales, con el fin de asumir responsabilidades de común acuerdo en la toma de decisiones.

La planeación estatal ha contribuido con la planeación nacional en el sentido de que ambas instancias de gobierno han efectuado diversas tareas relacionadas con el desarrollo estatal integral, el fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica en el Estado, promoviendo e impulsando el desarrollo de las regiones en forma más equilibrada.

En cuanto al vínculo entre la planeación estatal y municipal, los avances en este sentido se han orientado a aumentar la capacidad de gestión y respuesta de autoridades y habitantes de los 121 municipios de la entidad y canalizando las demandas populares hacia el fortalecimiento de la capacidad organizativa de la población y contribuyendo de este modo hacia un mejor aprovechamiento del potencial de cada municipio.

Un elemento fundamental de coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno lo constituye el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, creado el 19 de Marzo de 1981, mediante la suscripción del Convenio Único de Coordinación, entre el ejecutivo federal y el estatal.

Tiene como uno de sus objetivos principales promover y coadyuvar en la formulación, actualización e instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local los esfuerzos que realizan la administración pública federal, del estado y sus municipios; en cuanto a la planeación, programación, ejecución, evaluación e información del proceso de desarrollo socioeconómico de la entidad, propiciando la colaboración en estas tareas de los diversos sectores de la comunidad local.

Fue en el período 1981-1987, con la formulación del programa "Bases para una Nueva Estrategia de Desarrollo", cuando se crea el primer instrumento de planeación que estableció los principios básicos del ejercicio del poder público y las bases de congruencia de las estrategias, objetivos y prioridades del Estado; estableciéndose también las relaciones con las directrices del desarrollo nacional.

La ampliación del mismo permitió un significativo avance en el alcance de las metas establecidas bajo una política de ajuste económico y el ejercicio oportuno y eficiente de los recursos existentes; sin embargo, se reorientaron las estrategias anteriormente concebidas y la reformulación de políticas contenidas en el "Programa de Gobierno 1981-1987", estableciéndose como objetivos y prioridades básicas la reordenación de los asentamientos humanos, la alimentación, la educación, la justicia, vivienda, el agua potable, el abasto, la planificación familiar, así como las acciones forestales, específicamente el control de incendios y la tala clandestina, además de hacer frente a la crisis que afectaba a la población de bajos ingresos (11).

Estos hechos hicieron posible el surgimiento del "Plan de Desarrollo 1984-1987" concebido como un instrumento integral capaz de llevar a cabo el proceso de planeación y en base al cual habrían de conducirse los instrumentos de la planeación estatal y municipal. Sin embargo, la regulación del proceso planteaba la necesidad de integrar una base jurídica que sería el soporte legal del Sistema Estatal Integral de Planeación que incluyó entre los documentos más importantes la Ley Orgánica de la Administración Pública, la cual estableció que sería la Secretaría de Planeación la dependencia responsable de las acciones que en la materia se realizarían.

1111 Acuerdo que a el comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, p. 9.
(12) **Sise- Estuco de Planeación**, Tomo V, p. 159.

Por otro lado, el ejecutivo en turno sometió a consideración la iniciativa de la Ley de Planeación del Estado de México que recogió la preocupación del gobierno estatal, respecto a [los problemas más apremiantes del desarrollo del Estado dentro del marco que se contiene en la Ley de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley de Planeación se decretó en la entidad el 19 de Diciembre de 1983. Pese a que ha transcurrido casi una década de su publicación ésta sigue vigente y en la actualidad con algunas reformas continúa normando las acciones que en la materia se desarrollan en el Estado; sin embargo, es accesorio considerar en un futuro cercano, su adecuación a las condiciones actuales de la entidad.

El marco legal del Sistema de Planeación se constituye por:

Constitución Política del Estado de México.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

Ley de Planeación del Estado de México.

Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.

Ley de Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México.

Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimientos y Almacenes del Estado de México.

Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del Estado de México.

Ley de Obras Públicas del Estado de México.

Reglamento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México ICOPLADEMI.

Reglamento Interior de la Secretaría de Planeación.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

El Sistema Estatal de Planeación fue integrado y puesto en marcha a través de las direcciones que en aquel entonces conformaban la Secretaría de Planeación y cuya creación constituyó

uno de los avances más significativos para la posterior integración del Sistema Estatal de Planeación Democrática.

Por otro lado, es necesario subrayar que el seguimiento evaluación periódica (Semestral) del Plan de Desarrollo del Estado de México, permitió que las metas planteadas se cumplieran casi en su totalidad.

Otro de los aspectos que hay que subrayar en cuanto a avance, se refiere a la planeación municipal; en este período se elaboraron en la entidad los 121 Planes de Desarrollo Municipal, a fin de dar cumplimiento a lo estipulado en la Ley de Planeación, en el artículo 6o. y 34o. 1131

A este respecto hemos de destacar que los avances en este aspecto son muy significativos, ya que los planes de desarrollo municipal han pasado de la mera descripción y diagnósticos municipales a la programación de obras trianuales que constituyen verdaderos programas de trabajo, los cuales son evaluados anualmente por la Secretaría de Finanzas y Planeación contrastando las obras programadas y ejecutadas a fin de cuantificar los logros obtenidos por cada municipio.

Los instrumentos mediante los cuales se dota de operatividad al Sistema Estatal de Planeación Democrática lo constituyen fundamentalmente el Plan Estatal de Desarrollo y el Comité de Planeación del Desarrollo del Estado y son implementados por la Secretaría de Finanzas y Planeación, que contempla desde la elaboración de planes y programas hasta la aplicación de políticas de control que permiten la programación del gasto público de acuerdo a los objetivos y necesidades planteadas por la administración en turno.

2.2. Sistema Estatal de Planeación, 1990-1993.

El momento histórico que vivimos se caracteriza por los rápidos cambios y transformaciones constantes, por lo que resulta cada vez más necesaria la aplicación del proceso de planeación como elemento indispensable para el análisis profundo de los problemas, la identificación de sus causas y los posibles rumbos y alternativas para su solución.

Si se tiene en cuenta que la planeación es un proceso decisivo en el quehacer gubernamental y que para dicha labor es

(131 sítileme Ematol 1nfe9ral ee Plinneaaaid n, Tamon, P 13 y 19.

Imprescindible contar con la participación activo del gobierno así como de los grupos sociales. El diálogo y la concertación son puntos claves y fundamentales para esta tarea-

El período del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, 1989-1993, se caracteriza en materia de avance y consolidación del Sistema de Planeación Democrática por el esfuerzo integrado ala vinculación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), ya que presta primordial importancia ala participación y diálogo abierto entre gobierno y sociedad para generar un equilibrio social y económico dentro del marco de la vida democrática-

El Sistema Nacional de Planeación Democrática ISNPDI orienta en forma ordenada y congruente el proceso de desarrollo político, económico y social del país con características democráticas a través de la coordinación de las tres instancias de gobierno (Federación, Estados y Municipios) y por la representación de los grupos sociales que participan en el desarrollo nacional. El Sistema Estatal de Planeación Democrática ISEPDI de manera semejante conduce la actividad planificadora en forma permanente y organizada, a través de las relaciones establecidas con el gobierno, dependencias federales y de la propia entidad, entre los organismos y las dependencias de la Administración Pública Estatal, así como con los municipios, el sector social y privado locales

Avances específicos

La planeación estatcd en formo conjunto propone objetivos, a través del análisis de la problemática, rezagas y necesidades captadas en los demandas y aspiraciones de la sociedad, las acciones y problemas detectados en los 121 Planes de Desarrollo Municipal 1987-1990 y en los actividades programadas o contempladas por los sectores de la adm.,nistración pública estatal y organismos auxiliares.

El Plan Estatal da Doserrollo 1990-1993 del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza ("1, parte del conocimiento de la realidad estatal o la situación actual que guarda nuestro entidad y precisa la magnitud de los problemas y recursos. Plantea lo deseable en tres grandes objetivos o propósitos:

1. Mejorar la calidad de vida de los habitantes del Estado.

2. **Incrementar la productividad y el empleo.**
3. **Consolidar la integración social y fortalecer la vida democrática.**

Cada uno de estos propósitos está conformado por políticas, estrategias y líneas de acción, que han sido concretadas a través de programas específicos de acción gubernamental de carácter anual atendiendo a las fuentes de recursos y a las entidades responsables de su ejecución.

Estos programas se agrupan en cuatro (4), conocidos como Programas Estatales Integradores de la Inversión Pública y son:

a) **El Programa Estatal de Solidaridad con las Zonas Urbanas Marginadas, que aglutina las acciones en las áreas que acusan mayores rezagos de servicios públicos.**

b) **El Programa Estatal de Etnodesarrollo, que agrupa las acciones de diversa naturaleza para la incorporación de las etnias al desarrollo estatal, respondiendo al principio de solidaridad con el sector ancestralmente rezagado.**

c) **El Programa Estatal de Desarrollo Rural, que vincula acciones específicas diversas de cada sector y modalidad, que habrán de realizarse para las zonas rurales.**

d) **El Programa Estatal de Consolidación de las Zonas de Desarrollo Relativo, que comprende distintas acciones puntuales para el mantenimiento y desenvolvimiento de las zonas urbanas, que cuentan con un razonable nivel de servicios públicos y de actividad productiva, pero que demandan también de atención estatal para su conservación y para incrementar su potencialidad.**

Estos programas, siguiendo un proceso de planeación interregional en el Estado, clasifican o jerarquizan de alguna forma a los municipios en seis zonas: los conurbados al D.F., metropolitanos del Valle-Toluca Lerma, étnicos y rurales de las zonas norte y sur-poniente y los municipios de la periferia de la Ciudad de México, o sea, los de las zonas norte y sur-oriente; con el propósito de racionalizar la asignación del gasto, en base a las características de cada región según la potencialidad de sus recursos naturales, su infraestructura y organización.

1151 El desglose de los municipios que integran a cada programa se encuentra en el documento **Municipios Susceptibles de Incluirse en los Programas de Inversión Pública, 1990-1993**, OGP, 4, P, GEM, 1960.

Siguiendo los criterios de planeación regional y con la finalidad de precisar y distribuir homogéneamente en el espacio geográfico las acciones requeridas por la población local y en apoyo a la planeación nacional, se elaboró el Programa de Desarrollo para el Sur del Estado de México, 1991-1994. Este documento se distingue por su carácter democrático, por la participación solidaria de la propia población en la solución de sus problemas y la búsqueda de un adecuado equilibrio en la atención a los rezagos. Así como frenar la migración rural urbana, a través del apoyo a la productividad rural, y el empleo.

Como otra de las aportaciones a la planeación por la presente administración se encunira el apoyo brindado por el gobierno estatal en la elaboración de los 121 Planes de Desarrollo Municipal 1991-1993, que con una metodología homogénea y estructura integral reflejan los problemas no sólo por el diagnóstico de la situación actual de cada municipio, sino también por la clasificación de frecuencias en las demandas recibidas mediante la encuesta y primeros meses de gobierno municipal. Además de que estos documentos plasman las actividades a desarrollar durante el trienio en forma anual y jerarquizada.

Con dichas acciones se busca la homogenización de la información presentada en los 121 Planes de Desarrollo Municipal, que sirvan de base para la programación, autorización y aprobación de las obras solidadas por los ayuntamientos y cubrir mediante los programas de inversión las necesidades prioritarias de cada localidad. Para esta actividad, la Dirección General de Planeación apoyó a los ayuntamientos a través de la elaboración de una guía de asesoría y asistencia técnica.

El proceso de planeación estatal no concluya con la implementación de los planes y programas, continúa en la definición y programación precisa de las acciones que se han emprendido y emprenderán por las diversas dependencias de la Administración Pública del Estado, estas actividades se mantienen en constante seguimiento y evaluación, lo que ha permitido reorientar el sistema de planeación, para actualizar y mejorar los alcances de la actividad pública.

Como eventos de mayor importancia en la planeación democrática, aparte de la distribución regional de recursos, la identificación de las necesidades de los municipios que conforman a

1161 Guía para la Elaboración y Presentación del Programa de Desarrollo Municipal 1991-1993.

cada uno de los Programas Integradores de la Inversión Pública, se elaboraron los Programas de Mediano Plazo 1991-1993, se continúa con un análisis constante de la captación de demandas o peticiones de la sociedad tanto en giras como en audiencia pública del ejecutivo estatal y se evalúan las acciones y actividades realizadas por las dependencias públicas y municipios, con la finalidad de incidir, decidir y orientar las acciones o criterios de política social para que sean congruentes con las necesidades expresadas por los habitantes del Estado de México y los rezagos pendientes de las dependencias, para así dar respuesta a nivel estatal, regional y local a los requerimientos observados.

CONCLUSIONES

El Sistema Estatal de Planeación Democrática desarrollado en el gobierno del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza se evalúa como una medida eficiente en el logro de sus objetivos, ya que los programas para mejorar el nivel de vida, incrementar la productividad y fortalecer la vida democrática han sido encauzados a cada ámbito atendiendo las necesidades más apremiantes y racionalizando el gasto público tanto en forma económica como en la asignación regional. En la primera parte, gracias a la participación activa de los grupos poblacionales que suman su esfuerzo al logro de una mayor cantidad de obra con menos recursos. En la segunda, se enfoca cada una de las actividades a los lugares que más las requieren, apoyando así el desarrollo social, productivo y fomentando el arraigo de la población en sus lugares de origen.

Los informes anuales rendidos por el ejecutivo estatal, las evaluaciones del Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993 y los resultados financieros del Estado plasmados en las respectivas cuentas públicas, son una clara muestra para medir la eficiencia y efectividad de las acciones llevadas a cabo. El enorme rezago en servicios resultante de la dinámica poblacional ha podido ser atendido en parte gracias al funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación que ha permitido la optimización, la eficiencia y el uso racional de los limitados recursos estatales.

Es importante señalar que el Sistema de Planeación Estatal constituye una herramienta ya indispensable para asegurar el rumbo y la buena marcha del Estado en su conjunto. Por ello, su permanente evaluación y mejoramiento son tareas constantes

cuyo propósito fundamental es el logro de un desarrollo equilibrado y sostenido que propicie la mejoría del nivel de vida de los habitantes del Estado de México

PROBLEMAS DE GOBERNABILIDAD F. INGOBERNABILIDAD EN EL ESTADO DE MEXICO

César Fajardo de la Mora I1

Introducción

Dirimir si los procesos respecto de los cuales se efectúan y se llevan a cabo las acciones y relaciones del Estado, entrañan o no problemas de gobernabilidad o de ingobernabilidad en nuestra entidad, es propósito fundamental del presente trabajo de investigación. Precisar el origen de ellos nos remite necesariamente más que al ámbito del ejercicio gubernamental, al grado evolutivo que en nuestros días ha alcanzado la propia sociedad civil en el Estado de México en especial y de nuestro país en general.

Es evidente que la sociedad civil referida ha ido adquiriendo niveles de complejidad sin precedentes, que se ha pluralizado, manifestando su aspiración legítima por ser cada día más democrática e inclusive exhaustivando una actitud de por sí contestataria.

Si pretendemos profundizar esta reflexión, en una primera aproximación habremos de reconocer una profunda transformación de la sociedad mexicana, tanto cuantitativamente en relación a una acelerada dinámica demográfica (explosiva y migratoria), como cualitativamente en razón de intensos y diversos procesos de industrialización, urbanización, educativos, así como su

contraparte el decremento económico, este último ha incidido en la elevación de tensiones sociales.

Ello implicó la emergencia de los denominados nuevos movimientos sociales en nuestro país y en nuestra entidad, imbricados por su carácter eminentemente reivindicador, lo que definitivamente constituye una estimación esencialmente estructural en una segunda aproximación.

La discreción en tercera aproximación considera **que ese carácter** específicamente, se tradujo en nuevas y mayores demandas sociales, que han ido significando la complejización **de sus estructuras** y el trastocamiento de las relaciones de esa sociedad civil para consigo misma, respecto del propio Estado y consecuentemente en el caso que nos ocupa, el de las relaciones que se dan entre la sociedad civil y el gobierno de nuestra entidad e inclusive con el de los municipios.

Es decir, en el ámbito de sus relaciones sociales, aunque hoy en día es más plural dicha sociedad civil, ha desarrollado la capacidad para organizarse y movilizarse, lo que supone un mayor diálogo y concertación hacia su interior, pero sobre todo una ingente conciencia en relación a sus problemas más directos e inmediatos, lo cual se atribuye a la última crisis económica en la que se vio inmersa.

En cuanto a las relaciones que sostiene con el propio Estado, estos se evidencian por lo mayores reclamos y las manifestaciones de carácter contestatario, que sin embargo, no han dejado su intención de diálogo y espíritu de concertación.

En el caso específico de las relaciones que se verifican entre la sociedad civil y los gobiernos de nuestro Estado y de los ayuntamientos, estas en general han presenciado la irrupción de nuevas y variadas organizaciones sociales, a cuyos movimientos reivindicatorios se les ha denominado "los nuevos movimientos sociales", que con innovadas y creativas estrategias, han tratado de inducir nuevos esquemas de negociación política, para la consecución de sus objetivos.

El problema real, que en este sentido confronta el gobierno de la entidad y los de los ayuntamientos, está en función de las **expectativas** que la sociedad ha generado, en cuanto a las atribuciones gubernamentales y de sus deberes y obligaciones.

Aun en el caso extremo de individuos que proviniendo de otras entidades, suponen que es virtual obligación del Gobierno del Estado y de los ayuntamientos, darles respuesta y cobertura institucional en la mejor solución a sus problemas, aspirando a ser provistos de bienes y servicios públicos.

Obviamente el explosivo crecimiento demográfico es una restricción a todo plan y a toda acción de gobierno y más aun cuando este es sinérgico y proviene de causas muy ajenas o los elementos reguladores y homeostáticos de que puede disponer un gobierno.

Sobre todo si las demandas sociales, por este solo hecho se han incrementado, disparando los reclamos y requerimientos de servicios públicos, los que se significan por su alto costo social y por ser precisamente el motivo y origen de las posibles causas que podrían generar, si el Gobierno del Estado de México no tuviese capacidad de respuesta sí y sólo si se presentarán auténticos problemas de gobernabilidad'.

Empero, como es política del actual régimen, el otorgamiento de atención o seguimiento a cada reclamo, demanda o petición, y si es dable y posible la instrumentación consecuente de alternativas de solución,

Cabe señalarse que si en nuestros días se han incrementado notablemente las presiones sociales organizadas en mítines, manifestaciones, se debe también el irrestricto respeto de los cauces democráticos, que les permite expresar sus demandas, inconformidades, reclamos y hasta legítimas aspiraciones y no por que persista una crisis de identidad gubernamental o de ingobernabilidad.

Es una realidad el que toda negociación implique política y que toda política se implique en la posibilidad negociada, en este orden de ideas, podemos afirmar que la actual administración no por omisión, descuido ni por silencio administrativo, ni por cualesquiera otra causa ha incurrido en la asunción de problemas de gobernabilidad, pues en ningún caso se ha perdido ni el rumbo, ni la direccionalidad política; se asume con conocimiento de causa el tratamiento de la problemática de la entidad, en la procuración de las soluciones más viables y factibles, a un costo social posible y accesible.

Asevera Karl Deutsch, que nuestros asentamientos humanos son redes de relaciones políticas, en donde todo evento o vicisitud reviste precisamente ese carácter político, de esta manera el que se manifiesten los actores políticos o las organizaciones sociales, no implica que se tengan problemas de ingobernabilidad, sino más bien el aumento progresivo de la consciencia, madurez y participación política ante los problemas que de alguna forma nos atañen a todos.

Planteamiento del problema

En la hora presente, el análisis y el estudio, que asumen las relaciones que se suscitan entre el Estado y los particulares plantean nuevas ópticas y modalidades de interpretación.

Si bien es cierto, se pudiese aducir, que en el Estado de México algunas formas de expresión social han alcanzado puntos de algidez y de tensión, estas no han llegado más allá de lo previsible, ni rebosan los cauces institucionales, que se implican en un Estado de derecho.

Es necesario aclarar y precisar, que aun cuando esas nuevas formas de expresión social se han traducido en mayores y nuevas demandas, ello no presupone que estemos accediendo a problemas de gobernabilidad y mucho menos a una crisis de ingobernabilidad.

En apariencia hoy en día presenciamos mítines, manifestaciones y la real o supuesta elevación de tensiones sociales, todo lo cual es producto más bien de una acelerada dinámica demográfica en la entidad. Como todos sabemos, los índices inusitados de las tendencias migratorias con destino al Estado de México aún persisten y se traducen en las nuevas y más directas demandas de los nuevos moradores, cuyas solicitudes o exigencias sociales normalmente se refieren a lo que por inercia costumbrista se ha venido considerando como un deber inherente al quehacer del Estado: la provisión de servicios públicos, la dotación de infraestructura y equipamiento urbano, introducción de agua potable, electrificación, y seguridad pública, etc.

Gobernabilidad, democracia o control político

La capacidad real de respuesta del gobierno estatal está en tanto en función de lo que Humberto Corraji concibe como

"democracia de a que estipula que está consciente en lo aplicación de una técnica histórica, la cual esta vinculada de manera profunda ala estructura de la misma sociedad. Y que por eso mismo, tiene la capacidad de expresar las tendencias de gobernar y de dirigir inclusive los valores que estos suponen, así como también de orientar sus posibles y eventuales desarrollos.

De esta conjunto de censldeociones, podemos advertir que subyace arraigado en lo profundo de nuestro sistema democrático y clima de libertades estructura social), por ejemplo, la libertad de tránsto, la cuc: ha provocado tensiones y conflictos sociales en nuestra entidad y hasta invasiones territoriales, a causa de las constantes corrientes migratorios, lo que ha implicado la proliferación de ir numerables asentamientos irregulares sobre todo en lo zona oriente de nuestro Estado.

Sobre este particular, la respuesta gubernamental se remite a nuestros marcos democráticos, los que entiende como un método de gobierno, el cual proyecta en el diseño de sus políticas públicas y ol CStcblecer sus prioridades o en la confección de sus alternativas de solución llóq ca del poder), procurando trascenderlas como un estilo de vida (democrático).

En su obra Fowershift, Toffler señala que la dinámica de los cambios impone nuevos y variadas formas de hacer política, que estamos acudiendo a nuevas formas de expresión en cuanto u una novedosa cultura política, si bien es corto actualmente somos testigos de la toma de palacios municipales, del bloqueo de vialidades, pero esos incidentes no están exentos de su correlativa y sucedánea negociación política, de diálogos y convenios concertados.

Lo citado anteriormente nos sitúa can claridad ante visos y cauces auténticamente democráticos, ante nuevas fórmulas y concepciones políticas en la búsqueda de soluciones, como una forma de responder a los retos impuestos por la propensión de la sociedad en cuanto a hacerse cada vez más plural y compleja, claro esta que en los sociedades con estas características y con más densidad demográfica concurren los más diversas pautas de conducta y los intereses de diversa índole, en consecuencia es más difícil armonizados y conciliarlos.

Ante esta situación se precisa de instaurar mecanismos que puedan establecer dosis de equilibrio, entre la gobeinabilidad,

democracia y control político, sin incurrir en el exceso de alguno de estas tendencias, en deterioro de las demás o del clima de paz y orden social.

El debate sobre las tres tendencias antes citadas, habrá de pugnar y centrarse en el fomento de la capacidad de respuesta del gobierno estatal, empero, este último deberá involucrar a la sociedad civil, a efecto de captar sus esfuerzos y aportes participativos, todo vez que el factor demográfico ha sido hasta ahora motivo de restricción, sin embargo, bien pudiese al captarse, convertirse en una instancia que privilegie y propicie la aplicación de las soluciones.

Problemas de gobernabilidad e ingobernabilidad o democratización

Como se advertirá, las tendencias que se evidencian en el contexto de las relaciones entre gobierno y sociedad civil, reflejan la mutua aspiración hacia su mayor democratización, como ejemplo de esto quisieramos hacer remembranza de todos los foros a los que pueblo y gobierno conjuntamente acudieron, en un clima de concordia, para que con pautas creativas pudiesen instaurar leyes, como la orgánica municipal; las de carácter ecológico; electoral; planes de desarrollo urbano y otros.

Es definitivo que donde existan seres humanos surjan intereses y la latente posibilidad de un conflicto, sin embargo, el Gobierno del Estado de México se ha caracterizado y se pronunciará en su voluntad política por dar atención y seguimiento a los asuntos de su competencia, es decir, en tanto siempre haya una respuesta a la sociedad y la capacidad para proveer dicha respuesta, difícilmente se incurrirá en problemas de ingobernabilidad en la entidad.

Situación prevaleciente en los municipios

Durante los últimos 10 años la vida política municipal se ha modificado drásticamente por el surgimiento de una sociedad civil más participativa, aunado al hecho de que se ha fortalecido la autonomía municipal a través de mecanismos fiscales y de acuerdo a la nueva Ley Orgánica Municipal. En consonancia la

ciudadanía ha adquirido mayor politización y una mayor participación en los procesos políticos y sociales de su comunidad.

Todo lo anterior se traduce en que la actuación **de los servidores públicos** de los ayuntamientos está sujeta a una mayor vigilancia de parte de los pobladores y estos muestran una mayor exigencia en la prestación de servicios públicos; en la aplicación del erario municipal, y reclaman honestidad y vocación de servicio en todos los trabajadores del ayuntamiento.

El Gobierno del Estado, respetando la autonomía municipal interviene en los conflictos que se dan en este ámbito mediando y concertando con los diversos grupos en pugna y procurando que la atención a las demandas se mantenga dentro de la jurisdicción municipal. Un apoyo invaluable para esta labor lo constituyen los órganos de la Contaduría General de Glosa y la Contraloría del Estado que permiten encausar legalmente aquellos quejas orientados a señalar desvíos en la ejecución del gasto público municipal,

Sin embargo, debe subrayarse que el Estado de México tiene una geografía política contrastante y el desarrollo regional influye en las circunstancias en la que se dan los problemas municipales. Así, es diferente la realidad política y social de un municipio como Nezahualcóyotl o Naucalpan, a la realidad que se vive en Tejupilco o en Ecatepec. Esto implica que las administraciones municipales deben perfeccionar mecanismos de respuesta a sus respectivas poblaciones. Deben profundizar en el fortalecimiento del diálogo de los presidentes municipales con los diversos sectores de la comunidad y lo más importante, debe quedar claro que los municipios se están abriendo a una sociedad en donde las disidencias se expresan con mayor energía. Es en el ámbito municipal la primera instancia donde deben aclararse y resolverse los problemas de la sociedad del Estado de México, para de ahí trasladarse a la esfera estatal o a la esfera federal según sea el caso.

Uno de los principales problemas que enfrentan los **ayuntamientos** actuales es la concurrencia en su formación de diversos grupos políticos lo cual obliga necesariamente a que los presidentes municipales hagan un ejercicio cotidiano para concertar y tolerar a esos grupos en aras de dar una mayor cohesión a los ayuntamientos.

Haciendo un ejercicio de prospectiva, quienes se vayan a integrar a las administraciones municipales, sea como ediles o como empleados administrativos, deben adquirir una mayor capacitación y comprender los procesos de apertura democrática que se dan en el país y en el Estado de México y entender, sobre todo el principio constitucional de que el municipio es la célula básica del sistema federal y del cual emanan los planteamientos de la sociedad en su conjunto. El que se puedan ponderar estos factores permitirá un mayor acercamiento del gobierno a los gobernados, partiendo de la base de que cualquier política pública debe ejercerse con el concurso de todos los ciudadanos y que estos no están dispuestos a aceptar decisiones unilaterales o impositivas.

De tal suerte que el desarrollo de la vida municipal deberá sustentarse en el co-gobierno de las comunidades y las autoridades municipales.

Conclusiones

Es, de estimarse, prospectivamente, que nuestro Estado de México seguirá recibiendo continua y permanentemente corrientes migratorias, esos ciudadanos proseguirán fomentando asentamientos irregulares y demandarán del gobierno estatal y del municipal que localmente les corresponda, la provisión de los servicios públicos más indispensables. Asumirán organizarse y movilizarse en tanto les sea preciso, ello implicará el asumir un círculo vicioso que reclamará mayores esfuerzos y recursos del gobierno estatal y un insospechado costo social.

Seguramente habrán de replantearse las relaciones entre sociedad y Estado, al igual que las premisas del quehacer gubernamental, en el corto y mediano plazo, así como las estructuras mentales que expectantes sólo esperan la respuesta paternalista del Estado, el cual necesariamente ha presenciado y aceptado la emergencia de los nuevos movimientos sociales, como novedosas estrategias de la sociedad civil en su relación con el gobierno estatal les decir, la dinámica de los procesos sociales tratando de alterar premisas tradicionales y la concepción que esa sociedad tiene, respecto de que el Estado deberá cumplir con sus compromisos sociales en beneficio de ella, que sea por igual garantía del derecho y que fomente el crecimiento económico, que en el caso del Estado de México

y del análisis de sus posibles problemas de gobernabilidad, es indisociable de las estructuras democráticas y demográficas de esa sociedad).

Aunque se podría afirmar que un buen número de esas organizaciones sociales son incipientes y todavía operan aisladamente, pero ante este estado de cosas (en todo caso) "es menester y de todo punto preciso" que el gobierno estatal pudiese asumir el liderazgo y emprendiendo la organización de la propia sociedad hacia la autogestión y auto-resolución de sus problemas y a la vez constituirse en la Instancia coordinadora y orientadora de esos esfuerzos sociales, lo que sería deseable, al igual que alejarse de una vez por todas, de ser el recipiente de todos los reclamos y demandas sociales, de ser un instrumento paternalista de recursos a todo requerimiento de sus gobernados.

Más bien su función social habrá de orientarse necesariamente a la procuración de la sociedad civil, que por sí sea capaz de inscribirse en la búsqueda, ejecución y consecución de las soluciones más viables a sus propios problemas, sin por ello dejar de orientarle y asesorarle respecto de los caminos más propicios *para* ello.

CREACION DE LA INSPECCION GENERAL DE SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO

Tomás Ruiz Pérez (ih)

La actuación legal, honesta, responsable y eficiente del personal de seguridad pública y tránsito constituye uno de las prioridades de la administración del Lic. Ignacio Pichardo Pagazo, Gobernador Constitucional del Estado de México, quien determinó el establecimiento de la Inspección General de Seguridad Pública y Tránsito, como una unidad administrativa dependiente directamente del titular del Poder Ejecutivo Estatal, para la atención adecuada de tal propósito. Don contenido a este ensayo algunas notas sobre la instauración, competencia, organización y funcionamiento de dicho órgano.

1.-Instauración de la Inspección General

Los servicios de seguridad pública y tránsito tienen un gran trascendencia social, al salvaguardar la seguridad de las personas y sus bienes, preservar la tranquilidad social, prevenir la comisión de hechos delictuosos y regular el tránsito de vehículos, en acatamiento de los disposiciones constitucionales y legales aplicables. Precisamente por lo importancia de estos servicios, desde hace mucho tiempo los integrantes de la población de nuestra Entidad han formulado reiterados reclamos con el fin de que mejore la prestación de los mismos, en especial para que los servidores públicos policiacos y administrativos cumplan sus funciones con toda legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

[e7 Inspazlor General de Seguridad Púbü,a y Trán silo del Gobierno del Blodo de Méai,o.

Por ello, una de las prioridades plasmados en el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993 es la de ampliar y fortalecer los servicios de seguridad pública y tránsito, a través de la revisión de las normas de organización, funcionamiento y operación policiaca; mejoramiento de la imagen y aceptación de los agentes de la policía por parte de los particulares; fomento de la vocación de servicio de los agentes policiacos; desarrollo de la coordinación municipal de los cuerpos de policía; rehabilitación de los módulos de seguridad ciudadana; apoyo de la participación de la población en programas de seguridad; ampliación de los canales de comunicación entre los elementos de policía y entre éstos y la sociedad; y la colaboración con los Ayuntamientos en el equipamiento, organización y capacitación de los policías.

Dentro de este marco, el Lic. Ignacio Pichardo Pagoza expidió el Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se crea la Inspección General de Seguridad Pública y Tránsito, publicado en la Gaceta del Gobierno de 27 de febrero de 1991, implantando una unidad administrativa de primer nivel, independiente de la Secretaría General de Gobierno y de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, con el objeto de vigilar, controlar y evaluar, de manera integral, la actuación de los integrantes del personal de seguridad pública y tránsito, para que cumplan real y positivamente la función que les está encomendada. Esta dependencia inició sus funciones a partir del 10 de junio del mismo año de 1991.

La Inspección General de Seguridad Pública y Tránsito se estableció por el Ejecutivo Estatal, en ejercicio de las atribuciones que le otorgan los numerales 88 fracción XII, 89 fracciones II y IX de la Constitución Política local, 1º, 3º, 4º, 6º y 8º de la ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, que le permiten crear organismos o unidades gubernamentales para administrar programas prioritarios, por medio de reglamentos, acuerdos y otras disposiciones de carácter general.

Así lo han reconocido los Tribunales Federales de Amparo, en las resoluciones de los juicios de garantías promovidos por algunos servidores policiacos destituidos por la Inspección General, dentro de las que se encuentra la ejecutoria dictada por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito en el juicio de amparo directo número 411/92, en el sentido de que: "No asiste razón al quejoso cuando argumenta la inconstitucionalidad del decreto publicado en la Gaceta

de Gobierno de 27 de febrero de 1991, mediante el cual se crea la Inspección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de México, pues el titular del Poder Ejecutivo, en observancia de lo dispuesto en el artículo 124 de la Carta Magna y de acuerdo a las facultades que le confieren los normativos 59 fracción II, 88 fracción 1 de la Constitución Política de esta Entidad Federativa, así como del diverso 8° de la Ley Orgánica de la Administración Pública de este Estado, emitió el acuerdo para la creación de la dependencia mencionada, atribuyéndole las facultades que en sus artículos se mencionan, de donde se concluye sobre la legalidad de esa actuación, al estar apegado tanto a las normas federales como locales, que regulan el funcionamiento del titular del Ejecutivo Estatal.

Es pertinente señalar, que con la finalidad de darle mayor operatividad funcional a la Inspección General, recientemente se expidió el Decreto que reforma el Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se crea la Inspección General de Seguridad Pública y Tránsito, difundido en la Gaceta del Gobierno de 10 de marzo de 1993, para precisar las funciones de esta dependencia.

2.-Competencia de la Inspección General

Conforme al artículo segundo del Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se crea la Inspección General de Seguridad Pública y Tránsito, esta institución tiene como objetivos generales: vigilar, supervisar, controlar y sancionar la actuación de los integrantes del personal de seguridad pública y tránsito; mejorar la imagen de la policía, velando que su función sea honesta, responsable y eficiente; vigilar y comprobar el cumplimiento por parte de las diferentes áreas de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Gobierno Estatal, de las obligaciones derivadas de sus disposiciones, normas y lineamientos sobre la correcta aplicación y administración de los recursos humanos, materiales y financieros asignados a tal dependencia, con la transparencia requerida; pugnar porque se otorguen los beneficios e incrementos diversos en equipos, material, armamento y prestaciones de los elementos de los cuerpos de seguridad pública y tránsito, así como tomar las medidas tendientes a su superación profesional.

De manera específica, el numeral tercero del instrumento jurídico que dio origen a la propia Inspección General le confiere estas atribuciones:

- al.-Organizar y coordinar el Sistema Integrado de Control y Evaluación de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, a efecto de vigilar que se apliquen oportuna y adecuadamente las disposiciones, políticas, planes, normas, lineamientos, programas, presupuestos, procedimientos y demás instrumentos para la correcta aplicación y ejecución del indicado sistema.
- b).-Supervisar y vigilar la actuación de los integrantes del personal de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, de los órganos administrativos desconcentrados en materia de vialidad y tránsito y de los municipios que celebren convenios con el Gobierno del Estado en este renglón, para que se ajusten a las disposiciones legales aplicables y a las que en su caso se expidan para coadyuvar a mejorar la prestación del servicio.
- c).-Establecer la coordinación que se requiera con la Secretaría de la Contraloría Estatal, proporcionándole los elementos necesarios para coadyuvar con ésta en el despacho de los asuntos a su cargo.
- d), — Formular con base en los resultados de las supervisiones que realice, las observaciones y recomendaciones necesarias a las áreas de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, que tiendan a incrementar la eficiencia y eficacia de sus acciones.
- el.-Informar al Ejecutivo del Estado sobre los resultados derivados de la aplicación del Sistema integrado de Control y Evaluación de las áreas administrativas de la citada Dirección.
- f).-Evaluar la forma en que se dé cumplimiento a los planes, programas y presupuestos de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito; así como promover la autoevaluación permanente en cada una de sus áreas.
- g).-Proponer al Gobernador del Estado, programas y mecanismos dirigidos a mejorar el servicio y actuación de los cuerpos de seguridad pública y tránsito.
- hl.--Procurar que la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito cuente con los recursos humanos, materia-

les y fines precisos para el cumplimiento eficiente de sus funciones y vigilar su correcta aplicación.

- DL.-Recibir, atender y tramitar las quejas y denuncias que presenten los particulares y servidores públicos, respecto de las actuaciones y decisiones del personal de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, de los órganos administrativos desconcentrados con funciones de vialidad y tránsito, y de los municipios que celebren convenios con el Gobierno del Estado en dicha materia.
- L.-Constituir las responsabilidades administrativas en que incurran los miembros del personal de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, de los órganos administrativos desconcentrados en materia de vialidad y tránsito, y de los municipios que celebren convenios con el Gobierno del Estado en este rubro, a través del procedimiento disciplinario que regula el título tercero de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
- kl. Imponer las sanciones de amonestación, suspensión y destitución del empleo, cargo o comisión, y las sanciones económicas que no excedan de un monto equivalente a doscientas veces el salario mínimo diario vigente en la Capital del Estado, a los servidores públicos de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, de los órganos administrativos desconcentrados de vialidad y tránsito y de los municipios que celebren convenios con el Gobierno del Estado en el renglón. Tratándose de la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público y de las sanciones económicas que excedan de un monto equivalente a doscientos veces el salario mínimo diario vigente en la capital de la Entidad, se hará la proposición o la Secretaría de la Contraloría para que aplique las mismas.
- l),-Ejercer las demás funciones que se establezcan en las disposiciones legales aplicables y las que dicte el Ejecutivo del Estado.

Como puede observarse, la mayor parte de las atribuciones de la Inspección General de Seguridad Pública y Tránsito se dirigen a vigilar y controlar el comportamiento del personal policiaco

y administrativo de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, incluyendo al de sus tres corporaciones auxiliares, que reciben la denominación de Cuerpo de Guardias de Seguridad Industrial, Bancaria, Comercial y Urbana del Valle Cuautitlán-Texcoco; Cuerpo de Guardias de Seguridad Industrial, Bancaria, Comercial y Urbana del Valle de Toluca; y Cuerpo de Vigilancia Auxiliar y Urbano del Estado. Sin embargo, con la creación de la Comisión Coordinadora de la Vialidad y Tránsito de la Zona Metropolitana de Toluca, la Inspección General también ejerce esas facultades de supervisión respecto de sus servidores públicos, en aplicación del artículo 22 del Acuerdo del Ejecutivo Estatal que establece a dicho organismo desconcentrado de participación estatal y municipal, plasmado en la Gaceta del Gobierno de 13 de abril de 1992. En igual forma, la dependencia estatal vigila la actuación de los miembros de las corporaciones de tránsito de los municipios de Huixquilucan, Cuautitlán Izcalli, Atizapán de Zaragoza y Tlalnepantla, que hasta mayo de 1993 son los únicos a los que se les ha transferido el servicio de tránsito, en términos de las cláusulas segunda y vigésima de los convenios celebrados por el Gobierno del Estado con dichos ayuntamientos, publicados respectivamente en las Gacetas Oficiales 11 de julio de 1991, 18 de febrero de 1992 y 19 de abril de 1993.

3.-Organización de la Inspección General

La estructura administrativa de la Inspección General de Seguridad Pública y Tránsito comprende cuatro Inspecciones Regionales con sede en Toluca, Tlalnepantla, Ecatepec y Nezahualcóyotl, las que cada una se integran por los Departamentos de Quejas y de Supervisión. A esta organización se agregan la Secretaría Particular y las Unidades de Auditoría, de Difusión y de Apoyo Administrativo, domiciliadas en la capital de la Entidad.

El Inspector General tiene las atribuciones de evaluación y control, de supervisión y auditoría, de quejas y denuncias, de tramitación y resolución de procedimientos disciplinarios, de aplicación de sanciones, así como las, específicas que se deriven de las mismas, las que señalen las disposiciones legales aplicables y las que al efecto dicte el Ejecutivo del Estado. La mayoría de estas funciones se encuentran delegadas por el titular del organismo a los servidores públicos que le están jerárquicamente subordinados, salvo las relativas a la dirección y coordinación

de las acciones de las distintas dependencias de la institución y las de resolución de los procedimientos disciplinarios tramitados por aquéllas.

Compete a las Inspecciones Regionales, vigilar, supervisar y controlar, en el área de su jurisdicción territorial, la actuación de los servidores públicos adscritos a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, Comisión Coordinadora de la Vialidad y Tránsito de la Zona Metropolitana de Toluca y de los municipios de Huixquilucan, Cuautitlán Izcalli, Aizapán de Zaragoza y Tlalnepantla; recibir, atender y tramitar las quejas y denuncias que presenten los particulares y los servidores públicos en contra de las actuaciones y decisiones del personal de seguridad pública y tránsito; y tramitar el procedimiento disciplinario en contra de los integrantes policiacos y civiles de tránsito que incurrir en responsabilidades administrativas de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

A la Unidad de Auditoría le corresponde supervisar, vigilar y comprobar que el personal operativo y administrativo de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito y de la Comisión Coordinadora de la Vialidad y Tránsito de la Zona Metropolitana de Toluca, dé cumplimiento a las obligaciones derivadas de las normas, planes, programas, presupuestos y procedimientos para la correcta aplicación y administración de los recursos humanos, materiales y financieros a su cargo; practicar periódicamente auditorías a las unidades administrativas y servidores públicos de las indicadas dependencias estatales, respecto del manejo de recursos humanos, materiales y financieros; y formular, con base en los resultados obtenidos a través de las auditorías y supervisiones practicadas, las observaciones y recomendaciones tendientes a mejorar la administración de tales recursos.

La Secretaría Particular y las Unidades de Difusión y de Apoyo Administrativo son órganos auxiliares del Inspector General, en sus funciones ejecutivas, en la difusión de las atribuciones y actividades de la dependencia y en la administración de los recursos humanos y materiales de la dependencia.

Para hacer posible el ejercicio adecuado de las tareas reservadas a la Inspección General, ésta cuenta con un total de 136 servidores públicos, de los cuáles 90 llevan a cabo funciones jurídicas y contables, y 46 de índole administrativa. A este efecto,

el personal jurídico y contable se conforma por jóvenes profesionistas egresados de la Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Autónoma Metropolitana, que radican en lugares cercanos a su adscripción laboral, que cuentan con el equipo y material necesario para la realización de sus trabajos, y a los que se les cubren remuneraciones suficientes para satisfacer sus necesidades personales y familiares.

4.-Funcionamiento de la Inspección General

Al inicio de las actividades de la Inspección General, se estableció comunicación con todos los miembros del personal policiaco y administrativo adscritos a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, mediante diversas visitas a las regiones y delegaciones, con el propósito de darles o conocer las funciones de la institución y las particularidades del procedimiento disciplinario que regula la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, así como para exhortarlos a realizar un mayor esfuerzo, a efecto de mejorar su imagen social, ejecutando sus actos en forma honesta, responsable y eficiente. Más adelante se hizo lo mismo con los integrantes de las corporaciones pertenecientes a la Comisión Coordinadora de la Vialidad y Tránsito de la Zona Metropolitana de Toluca y a los municipios de Huixquilucan, Cuautitlán Izcalli, Atizapán de Zaragoza y Tlalnepantla.

De las atribuciones de la institución destacan las tareas de vigilancia, supervisión, control y sanción al personal del área, que se llevan a cabo a través de dos sistemas, uno relativo a la recepción, atención y tramitación de las quejas y denuncias que presentan los particulares y servidores públicos respecto de las actuaciones y decisiones del personal de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, de los órganos administrativos descentralizados con funciones de vialidad y tránsito, y de los municipios que hayan celebrado convenios con el Gobierno del Estado en tal renglón, y otro consistente en la realización de acciones directas de supervisión a la actuación de los propios agentes policiacos y administrativos en los lugares en donde efectúan sus funciones.

A través del sistema de quejas y denuncias se dan todas las facilidades a los interesados con el objeto de que formulen sus

inconformidades en contra de las posibles conductas irregulares de los elementos de seguridad pública y tránsito, sea mediante su presentación directa ante cualquiera de las oficinas de las Inspecciones Regionales, o en los locales que ocupan las regiones, sectores o delegaciones de las instituciones supervisadas. También se captan las quejas y denuncias por medio del "teléfono rojo", uno local por la zona metropolitana de Toluca y otro de larga distancia gratuita para el resto del territorio estatal, que cuentan con diez líneas cada uno, *cuyas llamadas son atendidas permanentemente por personal capacitado.*

Por otro parte, en observancia de las normas que rigen el funcionamiento de la Inspección General, su personal lleva a cabo tareas de supervisión y vigilancia a todos los agentes policíacos y administrativos del área, en las oficinas, vialidades y lugares en donde prestan los servicios de seguridad pública y tránsito. Las conductas irregulares que se observan en estas tareas directas de supervisión se documentan en actas administrativas levantados por personal jurídico de la dependencia, con la intervención de dos testigos de asistencia, para que tengan plena validez probatoria.

Una vez que se detecten los comportamientos indebidos, por cualquiera de las dos vías indicados, se instauran los procedimientos disciplinarios conforme a las normas del título tercero de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que incluye el otorgamiento de la garantía constitucional de audiencia a los presuntos responsables, en la que se les concede el derecho de exponer sus puntos de vista sobre las conductas que se les atribuye y a ofrecer y aportar los medios probatorios para acreditar su dicho, por sí o por medio de un defensor. En el supuesto de que se acredite la responsabilidad administrativa, se aplican las sanciones de amonestación, suspensión de quince días en las labores, destitución e inhabilitación, que pueden impugnarse por medio del recurso de revocación ante la autoridad administrativa que haya impuesto la sanción, juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Entidad, o el juicio de amparo ante los Tribunales Federales existentes en el Estado.

Al respecto, durante el período comprendido entre el 1- de junio de 1991 al 31 de mayo de 1993, se han tramitado 2,500 procedimientos disciplinarios en contra de un igual número de servidores de la Dirección General de Seguridad Pública y Trán-

sito, de la Comisión Coordinadora de la Vialidad y Tránsito de la Zona Metropolitana de Toluca y de los municipios de Huixquilucan, Cuautitlán Izcalli, Atizapón de Zaragoza y Tlalnepontla. En tales procedimientos se comprobó la responsabilidad administrativa de 2,200 servidores públicos, que fueron sancionados con 460 destituciones, 1,058 suspensiones de quince días en sus labores y 682 amonestaciones. De los 460 servidores públicos destituidos, a 310 se les aplicó adicionalmente la sanción de inhabilitación, por períodos de uno a seis años, según la gravedad del ilícito. Las restantes 300 personas quedaron liberadas de toda responsabilidad, al no haberse acreditado la irregularidad que se les imputaba.

En otro sentido, la institución ha formulado diversas denuncias penales ante las autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado, en contra de algunos integrantes del personal de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito y del Cuerpo de Guardias de Seguridad Industrial, Bancaria, Comercial y Urbana del Valle Cuautitlán-Texcoco, por los delitos de peculado, ejercicio indebido de la función pública, abuso de autoridad con contenido patrimonial y usurpación de funciones públicas.

Paralelamente a las acciones de supervisión y vigilancia, la dependencia participa en los programas de estímulos y recompensas que el Gobierno Estatal ha instituido a favor de los servidores de seguridad pública y tránsito, para apoyar las labores de aquéllos que cumplen adecuadamente con sus funciones. Al respecto, es pertinente insistir en la necesidad de fortalecer las acciones oficiales tendientes a elevar considerablemente los salarios de todos los agenes policiacos y administrativos del nivel estatal y mejorar el régimen de seguridad social de los elementos adscritos al Cuerpo de Guardias de Seguridad Industrial, Bancaria, Comercial y Urbana del Valle Cuautitlán-Texcoco y del Cuerpo de Vigilancia Auxiliar y Urbano del Estado.

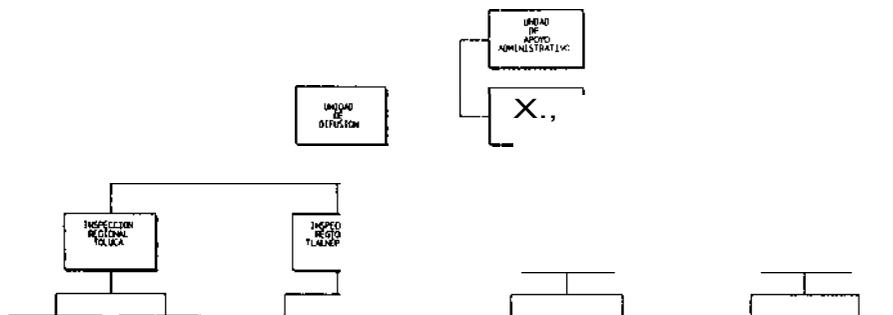
Asimismo, se interviene en los programas de difusión de las disposiciones legales en el rubro de seguridad pública y tránsito, dirigidos tanto a los servidores públicos como a los componentes de la población, para seguirlos concientizando sobre sus derechos y obligaciones.

Por último, procede apuntar que como consecuencia de la ejecución de las atribuciones de supervisión y vigilancia a cargo

de la Inspección General de Seguridad Pública y Tránsito, fundamentalmente por la aplicación de las sanciones a los servidores que han incurrido en responsabilidades administrativas, está disminuyendo en forma considerable la presencia de conductas regulares en el ámbito, lo que demuestra la importancia y operatividad de la inspección, pero también el requerimiento de que sus funciones sean permanentes.

ANEXO 1

ORGANIGRAMA DE LA INSPECCION GENERAL DE SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO



ANEXO 2

SERVIDORES PUBLICOS SANCIONADOS POR LA INSPECCION GENERAL DE SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO

	Jun-Dic	Ene-Dic	Ene-May	Global
Sanción	1 991	1 992	1 993	
Destitución	1 00	250	110	460
Suspensión	1 37	543	378	1,058
Amonestación	-63	407	<u>212</u>	682
	300	1,200	700	2,200
NOTAS:				

De los 460 servidores públicos destituidos, a 310 se les impuso adicionalmente la sanción de inhabilitación en el servicio público estatal y municipal.

El 70% del personal sancionado pertenece al Valle de México y el 30% al resto del Estado.

Las principales causas de responsabilidad administrativo han sido la percepción e intentos de obtención de recursos adicionales al salario, la omisión de cuidado o diligencia en la prestación del servicio, y la falta de respeto o rectitud hacia los integrantes de la población.

MEDIOS DE PERCEPCION SOCIAL DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Apolinar Mena Vargas (x)

Antecedentes

El Gobierno del Estado de México ha retomado en su administración pública las grandes líneas de acción que a nivel nacional han sido promovidas por el titular del Poder Ejecutivo Federal, de esta manera y en relación al tema que tratamos, es conveniente mencionar que a partir de 1989, a través de la Secretaría de Administración se formula y ejecuta un programa anual de simplificación administrativa, se programan y ejecutan servicios de información al público vía telefónica y personal, se elaboran diversos directorios informativos, se señalizan oficinas públicas, se produce un programa radiofónico, y desde mediados de 1992 se vienen realizando acciones de mejoramiento de la atención al público. Estas acciones de vinculación ciudadana tienen como objetivo el mejorar la relación de la sociedad (en lo individual o colectivamente) con el aparato público.

Así, la vinculación ciudadana asume un doble papel, a saber:

- 1.- Identificar, analizar y proponer soluciones acerca del funcionamiento interno de la administración pública, para eficientar y mejorar la atención el público.
- 2.-Realizar evaluaciones de la calidad de los servicios al público a partir de la aplicación de encuestas que permitan captar la opinión del ciudadano, convirtiendo las opiniones

P9 subdirector de Or wiae<ldn de m se o.elado de aaminktroriun del Goble,no del Estado de Méxko.

en propuestas --ante quien corresponde- para mejorar la prestación de los servicios.

Esta dualidad ha permitido conocer con mayor especificidad y en origen la percepción que la sociedad tiene acerca de la calidad de los servicios gubernamentales, a la vez que se conoce la problemática interna de la propia administración pública al respecto.

Problemática que contribuye a ofrecer un servicio deficiente y sin calidad a la ciudadanía

• **De las oficinas públicas:**

- Inexistencia de señalización relativa a la ubicación de oficinas públicas prestadoras de los servicios.
- Ausencia o deficiencia de información en el interior de las oficinas de atención al público, así como de medios informativos que auxilien a los usuarios con respecto a: requisitos, costos, horarios de atención al público, ubicación de áreas específicas, etc.
- La existencia de un reducido número de áreas de información y orientación al público.
- Falta de personal especializado para desempeñar la función.
- Inadecuada delegación de autoridad y funciones para resolver casos específicos.
- Organización deficiente en la conformación orgánica y funcional de la dependencia y sus unidades administrativas.
- Mobiliario y equipo insuficiente, inadecuado o bien en estado de deterioro para su uso y función.
- Espacios de oficinas o áreas de atención al público inadecuados e insuficientes.
- Ausencia de higiene en las oficinas de atención al público, falta de ventilación, iluminación, comodidad, sanitarios públicos, etc.

A primera vista parece más fácil de identificar los elementos que contribuyen a ofrecer un servicio deficiente y sin calidad, imputables tanto a las oficinas como al servidor público, sin em-

bargo, son éstos lo que nos permiten identificar las necesidades e intereses del ciudadano, ya que existe toda una gama de medios de percepción que nos permite hacerlo, entre ellos enunciaremos los siguientes;

Aplicación de encuestas de opinión, a través de cuestionarios dirigidos al público en general; así como a las agrupaciones sociales y de servicios.

-- Reuniones de análisis sobre los servicios que proporciona la administración pública a través de sus distintas dependencias y organismos auxiliares, con los agrupaciones sociales y de servicios, en las que se identifiquen impedimentos, duplicidad de funciones, omisiones en el desarrollo de las actividades, reglamentación excesiva, etc.

Entrevistas a usuarios en video y/o sonido, que se constituyan en testimonios tangibles y veraces.

-- Análisis de cartas de quejas, denuncias, opiniones, sugerencias e inconformidades.

-- Existencia de servicios telefónicos que permitan la captación de opiniones, sugerencias e inconformidades.

La percepción de la calidad de los servicios al público es muy variable, varía según el funcionario, persona que lo realiza y persona que lo atiende, se obtiene un mayor o menor grado de satisfacción, de esta manera, a partir de aspectos subjetivos se forman diversas opiniones. Partiendo del razonamiento de que los cometidos de la administración pública no tienen por objetivo obtener beneficios, se justifica la mala calidad en la gestión y en la atención al cliente ()

Esta concepción es errónea, ya que todos los conceptos de la calidad pueden y deben aplicarse al ejercicio de la administración pública. Primero porque la calidad es un atributo que debe caracterizar a la Administración Pública y segundo porque al proporcionar mejores servicios tendremos ciudadanos convencidos y comprometidos con el cumplimiento de sus obligaciones o el ejercicio de sus derechos.

Existen un sin número de cuestionamientos que nos permiten visualizar la falta de calidad en los servicios, ésta imputable al servidor público, como al ciudadano mismo.

La mala calidad de los servicios en la administración pública; -

Dicotomía servidor público-ciudadano

La dicotomía que se presenta entre estos dos sujetos de la relación es muy complejo, ya que existen afirmaciones contradictorias sobre la actuación de éstos mismos.

Al servidor público se le atribuyen calificativos, tales como:

Ineficiencia en la realización de sus actividades y tareas.

Ineficiencia en la prestación de los servicios, ya que los tiempos de respuesta son excesivos o lentos.

Falta de honradez en la prestación de los servicios.

Actitudes que demeritan la función o actividad encomendada.

Falta de capacitación y actualización sobre la forma de desarrollar sus labores.

Falta de cortesía y atención en el trato al ciudadano.

Prestación de servicios incompletos.

Desconocimiento de las expectativas y necesidades de los ciudadanos.

Por otro lado, al ciudadano se le atribuyen calificativos de:

Altanería y prepotencia, puesto que desde que llega a la varandilla de atención al público, desea que existiera atención inmediata y personificada.

Incumplimiento de los requisitos que debe presentar para hacerse acreedor a la prestación de un servicio.

Exige el costo mínimo por la tramitación del servicio que solicite.

Otorga poca confiabilidad al personal que proporciona los servicios.

- Propicia la corrupción cuando no reúne requisitos o infringe una disposición jurídico-administrativa.

Como podemos observar, la relación servidor público-ciudadano es muy importante, ya que de ésta depende la opinión del ciudadano acerca de la administración pública.

Así, la calidad de los servicios se encuentra determinada en un 80% por el trato del servidor público hacia el ciudadano, lo que constituye poro éste el centro de su percepción.

Demandas y aspiraciones ciudadanas

De acuerdo con Germán Escobar Ramírez, el servicio debe entenderse como "satisfacción de necesidades colectivas, atendidas por el Estado o bien por personas particulares bajo el control y vigilancia del Estado. O

Por ello, el servicio público se constituye como el parámetro de medición de la sociedad para con el gobierno y sus acciones.

Es así, que en la medida en que el Estado satisfaga a la ciudadanía en un mayor número de necesidades, ganará legitimidad.

Sin embargo, para cumplir con esta aspiración se requiere cubrir un importante número de demandas planteadas por la ciudadanía, por ejemplo:

-- Se requiere dotar a los unidades administrativas de los recursos financieros y materiales suficientes que les permitan realizar con eficiencia las funciones encomendadas.

Promover el mejoramiento administrativo en todas y cada una de las oficinas de servicios al público.

Apoyar, orientar e informar a los ciudadanos para el cumplimiento de sus obligaciones y el ejercicio de sus derechos.

Mejorar la política recaudatoria con el objeto de hacerla más cordial con los ciudadanos, otorgando facilidades para el pago de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones.

Divulgar adecuada y ampliamente los requisitos, costos, etc., que se requieren para la prestación de un trámite o servicio.

Mejorar el diseño de los formularios y formatos que se solicitan en las diversas oficinas públicas, con el objeto de que sea más comprensible y sencillo su llenado.

Mejorar los canales de quejas, denuncias, opiniones, sugerencias e inconformidades de los ciudadanos con el aparato público estatal.

Que las instancias que canalizan las quejas, denuncias, opiniones, sugerencias e inconformidades de la ciudadanía, realicen acciones verídicas, imparciales y expeditas.

Ampliar el horario de atención al público cuando la demanda así lo justifique.

Ejecutar acciones de desconcentración y descentralización de órganos y facultades.

Facilitar la relación diaria de la ciudadanía con el aparato público.

Transformar las actitudes y aptitudes de los servicios públicos.

Impulsar con la simplificación, la formación de una cultura de modernización y mejoramiento de la gestión pública.

Alcanzar mayores niveles de eficiencia y productividad en la gestión gubernamental.

Promover y fortalecer la calidad de los servicios y trámites que se prestan a la ciudadanía.

Consolidar la confianza y credibilidad de la ciudadanía en su gobierno.

Evitar prácticas ilícitas de ineficiencia y corrupción, y

Adecuar la normatividad a las necesidades que requieran los servicios de atención al público.

Calidad de los **servicios**

La calidad como componente de la administración pública es un concepto de reciente incorporación a ella, por tanto, **el reto** es integrar esta filosofía a sus actividades diarias y muy especialmente en sus unidades administrativas de atención directa al público.

El concepto de calidad surgió en la iniciativa privada, donde calidad es:

AÑO	CONCEPTO
1960	Adecuación al uso
1970	Cumplimiento de requisitos
1980	Satisfacción del usuario
1990	Excederlas expectativas del usuario

De acuerdo a lo enunciado anteriormente, es necesario evaluar cuál sería la ubicación de nuestra administración pública en cuanto al concepto de calidad, para determinar que acciones deben realizarse para homologar la actividad del Estado con las expectativas de la sociedad a la que sirve.

La calidad en el servicio es un requerimiento que debe cumplir el sector público para lograr la confianza y apoyo de la sociedad, ya que para el ciudadano el recibir buenos servicios le representa la imagen de un buen gobierno y viceversa; así, la calidad en el servicio asume un papel administrativo-político que debe ser cuidadosamente atendido para la consecución de los fines del Estado.

Sugerencias para mejorar la calidad de los servicios

Para que la administración pública del Estado de México alcance los niveles de calidad que la sociedad desearía, es necesaria la implantación de un programa integral de calidad que reúna la voluntad política con las demandas y aspiraciones de la sociedad, para ello es necesario, reorientar y fortalecer los programas de capacitación

La capacitación en materia de calidad es muy costosa y se corre el riesgo de caer en la charlatanería, por tal motivo sería necesario evaluar si el programa de calidad puede integrar una Escuela de Formación y Capacitación para los servidores públicos, en cuya currícula de materias figurasen aquéllas relativas a la calidad, productividad, excelencia, servicio público, filosofía, ecología, etc., es decir cátedras orientadas a formar una cultura organizacional y fomentar el espíritu de servicio. Inicialmente

habría que formar instructores especializados, además de incorporar como docentes a título honorario a servidores públicos de reconocida calidad y capacidad profesional y académica.

Otro aspecto que debe reforzarse es el relativo al de la evaluación del desempeño, a partir de la planeación de actividades que tienda al logro de objetivos tangibles, medibles y con oportunidad.

Asimismo, sería necesario evaluar constantemente la calidad de los servicios al público utilizando instrumentos tales como encuestas y entrevistas a los usuarios de los servicios, para realimentar su prestación.

Tal vez sería necesario revisar los ordenamientos jurídicos relativos al otorgamiento de reconocimientos, estímulos y recompensas a los servidores públicos, buscando su homologación con las exigencias de calidad en el servicio.

A pesar de las limitantes de carácter presupuestal, es básico adecuar la política salarial de los servidores públicos, buscando **inicialmente** una mejora substancial para quienes prestan servicios al público, para combatir frontalmente la corrupción. Aquí cabría hacerse la siguiente pregunta ¿se necesitan más o, **mejores servidores** públicos?; creemos que definitivamente los servidores públicos deben ser mejores, aunque ello afecte su cantidad, ya que el que **existan más** servidores públicos no garantiza que exista eficiencia en el servicio, la diferencia es la calidad entre **ellos**.

Naturalmente, en las oficinas de atención directo al público deberá incorporarse el mobiliario y equipo que optimicen su funcionamiento, así como el que **en ellas exista** un grado aceptable de funcionalidad y confort.

Impulsar al filosofía de calidad en todas y cada una de las actividades que se realicen por el servidor público.

Es conveniente establecer la creación de un Comité Interinstitucional de Simplificación Administrativa, que contemple entre sus principales funciones la coordinación y vigilancia de la actuación de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública en materia de simplificación administrativa.

Por lo que es importante que las acciones de simplificación que se ejecuten se sujeten a los siguientes lineamientos generales:

Identificar y suprimir trámites obsoletos y servicios inoperantes.

Eliminar los abusos de información detallada en las solicitudes y en las exigencias de trámites que entorpezcan la actividad administrativa.

Eliminar en los trámites y servicios, la solicitud de documentación, que ya hubiera sido requerido en pasos o instancias previas.

Reducir o lo estrictamente indispensable el ejercicio de facultades discrecionales por parte de la autoridad.

Desconcentrar la toma de decisiones y soluciones al lugar donde se generan las demandas de la población.

Fijar en los asuntos que lo permitan, plazos límites para su resolución y, estudiar la conveniencia de establecer como práctica la operación de la resolución tácita en sentido favorable a los interesados, cuando no se de resolución al planteamiento de que se trate, dentro del plazo fijado.

Facilitar a los interesados los medios de acreditación o identificación, cuando en forma concurrente tengan que tramitar asuntos ante una misma dependencia.

Proponer o gestionar las modificaciones a la normatividad excesiva o innecesaria y evitar la reglamentación que no sea indispensable.

Establecer o mejorar los sistemas de coordinación entre dependencias o entidades involucradas en procedimientos específicos. De ser posible, instituir un sólo canal para el desahogo de trámites de los diferentes niveles de gobierno.

Analizar los procedimientos internos de atención al público para eliminar en lo posible instancias de revisión y/o autorización que entorpezcan y retrasen la prestación de los trámites y servicios.

Mantener debidamente informado al público sobre los servicios simplificados que se presten en la Administración Pública Estatal para facilitar al ciudadano el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Constituir un Comité Técnico encargado de analizar y autorizar los requisitos y documentos que se requieran para la prestación de todo trámite o servicio de la administración pública.

Evitar que la solicitud de requisitos y documentos se realice de manera unilateral por parte de las dependencias y/o entidades de la administración pública.

Fomentar en los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones y el ejercicio de sus derechos.

En relación a los canales de participación ciudadana, es necesario reglamentar la atención que las dependencias y organismos auxiliares otorgan al sistema de quejas, denuncias, sugerencias, opiniones e inconformidades, tendientes a lograr que de una manera sencilla y expedita el ciudadano presente su comentario y las unidades administrativas le den respuestas satisfactorias. La reglamentación deberá orientarse a fomentar e incrementar la participación ciudadana en relación o la actuación de los órganos administrativos.

Finalmente, es conveniente que se fortalezca el funcionamiento de un sistema permanente que informe y oriente a la ciudadanía, ya sea de manera personal o por vía telefónica, sin que ello signifique una explosión de instancias informativas que en muchas ocasiones no cumplen plenamente con su función.

LA POLÍTICA DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL EN EL
ESTADO DE MEXICO (1989-1993)

Roberto Gómez Collado (xl

Rolando Barrera Zapata ("

Abordar la política de fortalecimiento municipal en los pasados cuatro años conlleva el referir los propósitos del Gobierno del Estado y los resultados concretos alcanzados en la atención de esta cuestión que, por lo demás, se identifico como una dimensión de las relaciones intergubernamentales Estado-Municipios,

Las siguientes consideraciones no pretenden una "evaluación" de la política o políticas asumidas, sino más bien reseñar los propósitos y tareas que identifican el sentido de tal relación; tampoco se trata de revisar todas las acciones realizadas para lograr tal fin, sino aquellas que perfilan y definen la política del Gobierno del Estado hacia los municipios, y más concretamente hacia los ayuntamientos.

Aunque nos ubicamos desde una óptica estatal, se reconoce que fortalecer a los municipios no es solo un resultado de la acción del Estado (Gobierno del Estado) sino también compromiso correspondiente del gobierno federal y de los propios gobiernos municipales, en tanto organizadores inmediatos de las voluntades colectivas para generar su propio desarrollo.

(*) Coordinador General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México y **Presidente** del Consejo Directivo del IAPEM.

El Sistema Estatal de Planeación , fundado jurídicamente en la Ley de Planeación del Estado ; su expresión orgánica en el Comité para la Planeación del Desarrollo (COPLADEM) ; su principal instrumento normativo e indicativo : el Plan de Desarrollo del Estado 1990-1993 y el Convenio de Desarrollo Municipal, suscrito anualmente con los ayuntamientos desde 1984 , constituyen los medios primordiales para definir e instrumentar las acciones para fortalecer la vida municipal.

En efecto, el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993 precisa dos objetivos con tal fin: el desarrollo municipal y el fortalecimiento del pacto federal, derivados del propósito general de "consolidar la integración social y fortalecer la vida democrática". Así, el cometido del desarrollo municipal se funda en 4 estrategias: movilizar los recursos financieros , humanos y materiales locales; profesionalizar la administración municipal; fortalecer las finanzas municipales y mejorar la prestación de servicios públicos básicos. Las líneas de acción que las sustentan están referidas a fomentar la participación ciudadana organizada en el desarrollo socio-económico y político del municipio; a la ejecución y mantenimiento de obras públicas y de acciones para el beneficio colectivo , además de apoyar y proteger los recursos y actividades productivas locales; elevar la capacidad técnica, administrativa y de gestión de los servidores municipales combatir la deshonestidad; promover la eficacia y eficiencia en la utilización de recursos; fomentar la colaboración intermunicipal y diseñar sistemas de información municipal.

El fortalecimiento financiero municipal se lograría mediante el ampliar y actualizar la base del gravamen a la propiedad raíz; eliminar desequilibrios en el financiamiento de los servicios públicos; buscar mecanismos alternativos a la captación tributaria; combatir la evasión fiscal; inducir la inversión de capital privado en la inversión pública; y utilizar fuentes de crédito de la banca de desarrollo y alternativas del Sistema Nacional Bancario.

El mejoramiento de los servicios públicos se fundaría en adecuar la inversión pública en infraestructura y servicios a las necesidades locales; asegurar la viabilidad fiscal y recuperación financiera de las inversiones en proyectos de infraestructura y servicios; y aprovechar adecuadamente los mismos y prever futuros crecimientos y ampliaciones en la prestación de servicios.

El segundo gran propósito de fortalecer el pacto federal se sustenta en " la descentralización de decisiones , recursos y respon-

sabilidades, para que Estado y Municipios puedan impulsar su desarrollo de manera autónoma pero concertada... (ello) implica la voluntad de dar plena vigencia a las facultades que la Constitución otorga a esas instancias de gobierno más cercanas a la comunidad y receptoras inmediatas de las demandas de la población". C)

Los líneas de acción para lograrlo se definen en propiciar la concertación entre ámbitos de gobierno, impulsar la consolidación del municipio libre, avanzar en la descentralización del poder de decisión y estimular la redistribución de recursos y responsabilidades. El Seminario de Información Municipal, (I) realizado en diciembre de 1990 en Ixtapan de la Sal, Méx., con los presidentes municipales electos, en el que los responsables de las dependencias del ejecutivo dieron cuenta de propósitos y programas de interés municipal y atendieron cuestionamientos e inquietudes específicas de los asistentes, dió inicio a una estrecha relación de colaboración Estado-Municipios; ésta continuó en tres reuniones de evaluación municipal, I^a en 9 reuniones en sendos municipios, para la coordinación del desarrollo municipal en las que se armonizaron acciones y prioridades de las dependencias estatales con las necesidades y programas municipales (I) y en otras que, en mayor número se organizaron para informar de asuntos de particular interés a síndicos, regidores y otros servidores públicos de los ayuntamientos.

En esta tesitura y como un ejemplo típico de coordinación gubernamental, se diseñó el "Programa de Desarrollo para el Sur del Estado de México 1991-1994" en el que se incluyeron obras y acciones en los municipios de Amatepec, Tejupilco y Tlaxiaco, y que después se amplió a otros municipios de la región. 15) Lo mismo es aplicable para el Programa Especial de Valle de Bravo.

1) Plan Estatal de Desarrollo 1990-1999, GEM, México, 1990. pág. 21

2) Encuesta Nacional de Gobierno Local, Veracruz, Memoria del Seminario de Información Municipal, GFM, Iobm, 1991.

3) Conferencia Nacional de Apoyo Municipal, Memoria de la Reunión de Evaluación de los Programas Cien Días de la Administración Municipal, GEM, T.1, 1991-1992; y Memoria de la II Reunión de Evaluación Municipal, 'E's, Toluca, 1992; y Memoria de la III Reunión de Evaluación Municipal, CEM, Toluca, 1992.

4) Compendio General de Apoyo Municipal, Memorias de la Reunión de Coordinación para el Desarrollo Municipal, GEM, Toluca, 1991-

5) Gobierno del Estado de México, Programa de Desarrollo para el Sur del Estado de México 1991-1994, Secretaría de Gobernación y Toluca, Toluca, 1991.

Probablemente la acción más representativa de la política de fortalecimiento municipal en los últimos años, lo es el Programa de Apoyo a los Ayuntamientos, presentado a los presidentes municipales el 13 de agosto de 1991 por el Gobernador del Estado, en la ciudad de Texcoco, México.⁽⁶⁾ El objeto del programa consiste en promover de manera coordinada y oportuna en un marco de respeto a la autonomía municipal, el esfuerzo de los ayuntamientos y el Gobierno del Estado para modernizar la administración municipal, elevar el nivel de profesionalización de sus servidores públicos y mejorar sus sistemas de planeación, gestión y control de la función pública en ese ámbito, a fin de que la autoridad municipal se convierta en un agente promotor del desarrollo y organizador de las comunidades en su propio beneficio; todo ello basado en un marco jurídico actual y moderno. En suma, avanzar en el cabal cumplimiento del artículo 115 Constitucional.

El programa contiene 10 acciones, bajo la responsabilidad de diferentes áreas administrativas del Gobierno del Estado y que conforman la estrategia de apoyo a la modernización de la administración municipal, tanto en sus funciones sustantivas como adjetivas. Conviene aquí enfatizar una peculiaridad distintiva del programa: esta dirigido a la autoridad municipal, es decir, al ayuntamiento. Se asume que una autoridad fuerte, capaz y sensible, se convierte en un haber valioso para promover el desarrollo, con la condición, desde luego, que existan elementos para tal propósito; y de hecho los hay, tanto que la otra vertiente de apoyo la constituyen los programas de inversión, la transferencia de recursos vía convenios de coordinación y las distintas modalidades del Programa Nacional de Solidaridad.

Así pues, el programa es una acción estatal con destino en la administración municipal, que conlleva Tareas de capacitación, información, asesoría y apoyo técnico a las áreas administrativas del municipio, pero también la renovación de normas, la simplificación de procedimientos y trámites y el desprendimiento de recursos y atribuciones estatales, o municipales en manos del Estado. Esto significa que si bien el fortalecimiento y modernización de la administración municipal puede (y debe) ser impulsada desde las instancias estatales, lo cierto es que la propia autoridad municipal requiere manifestar su voluntad y compromiso en una

[6] Coordinación General de Apoyo Municipal, Reunión para la Presentación del Programa de Apoyo a los Ayuntamientos, GEM, Toluca, 1991.

tarea de tal envergadura; es decir, el ejercicio es conjunto, coordinado y corresponsable.

El Programa de Apoyo a los Ayuntamientos incide en cuatro aspectos fundamentales de la administración municipal: 1) Actualización del marco jurídico; 2) Administración de los servicios públicos; 3) Gestión administrativa; y, 4) Profesionalización de los servidores públicos y simplificación de trámites; atiende así a las diversas dimensiones de la función pública: normativa, orgánica-funcional y la comportamental-valoraliva, referidas a las leyes, estructura y funciones, y al personal administrativo.

A continuación se hará un recuento de los principales resultados de las acciones del programa, conforme a los cuatro aspectos enunciados.

1.-Actualización del marco jurídico.

Condición necesaria para la modernización de la administración municipal, es el apego a las disposiciones legales vigentes, pero también el que estas sean actuales, respondan a las necesidades del desarrollo municipal y sean claras y sencillas.

En efecto, el marco normativo debe facilitar la adecuada organización de la actividad municipal, regular la prestación de los servicios públicos, propiciar la participación social y hacer transparentes los procesos de gobierno y de gestión de los recursos; en suma, debe clarificar y facilitar las relaciones entre autoridades y vecinos del municipio.

Por otra parte, la revisión necesaria del marco jurídico se observa desde una doble perspectiva: la actualización de las normas comunes a los municipios y que requieren, para tal efecto, la aprobación de la Legislatura local; y la elaboración y revisión de las disposiciones que cada municipio se otorga en virtud del ejercicio libre de su facultad reglamentaria. La primera se da, generalmente, como iniciativa del Ejecutivo Estatal con la participación de las propias autoridades municipales y de otras instancias sociales; la segunda deviene de un ejercicio colegiado del ayuntamiento, consultando a los vecinos e interpretando la realidad del municipio.

El 2 de abril pasado entró en vigor una nueva ley Orgánica Municipal en sustitución de la que estaba vigente desde 1973. Las novedades de la Ley, pueden resumirse en lo siguiente:

Se refuerzan y precisan los mecanismos de integración y funcionamiento de los ayuntamientos ; se clarifican los procedimientos para la elección de las autoridades auxiliares municipales y los Consejos de Participación Ciudadano; y se faculta a los comisiones del ayuntamiento para celebrar reuniones públicas. Por otro parte, se ensancha el espacio de participación de los ciudadanos en tanto se integran a las Comisiones de Planeación poro el Desarrollo, a los Consejos de Participación Ciudadana Municipales, a los Consejos Municipales de Protección Civil y a cualesquiera otras formas de organización comunitaria , a efecto de que se vinculen al proceso de desarrollo municipal.

La nueva ley Orgánica coloca las bases jurídico-formales para rediseñar el perfil de las administraciones municipales, apuntando hacia el reconocimiento de ciertas formas de organización administrativa que ya han probado su bondad en otros ámbitos de gobierno y definiendo los procesos básicos de la gestión municipal.

En tal sentido, se regula la organización de las dependencias de la administración municipal y se reconoce su relación jerárquica con el presidente del ayuntamiento , con las obligaciones y derechos que esto le impone. Concomitantemente, se presenta a los ayuntamientos la posibilidad de crear, previa autorización de la Legislatura local, organismos públicos descentralizados, empresas de participación municipal mayoritarias y fideicomisos; es decir, instancias que con personalidad jurídica, autonomía técnica y patrimonio propio, faciliten el cumplimiento de sus cometidos esenciales.

Por otra parte , contribuye a articular el proceso de planeación-programación-presupuestación municipal a efecto de hacer más eficiente y productivo el gasto público y sienta las bases para la integración del sistema de control y evaluación gubernamental del municipio y el establecimiento de contralorías internas, reconociendo el pope; primordial que desempeña el síndico, en esta materia.

La modernización administrativa municipal adquiere plena vigencia al promover de forma integral la profesionalización de los servidores públicos municipales, desde la base hasta la cúspide.

La Ley contempla la implantación del Sistema de Mérito y Reconocimiento al Servicio Público Municipal, incluyéndose la ins-

tauración de una Comisión Municipal de Evaluación y Reconocimiento para tal efecto; así como la obligación de los ayuntamientos de capacitar, o uallzar y de=arrollar permanentemente los recursos humanos con que a la fecha cuentan. El cumplimiento de estas normas permitirá consolidar posteriormente el servicio civil de carrera municipal.

Sin lugar a dudas, lo Ley Orgánica M^_nicipal vigente permitirá ampliar los espacios de participación democrática de la comunidad, profundizar los esquemas de descentralización a los municipios, modernizar su gestión administrativo adecuandola a las nuevas condiciones sociales y profesionalizar a los servidores públicos municipales, como condiciones para que la autoridad tormalmente constituida cumpla su cometido de promover la oraanización de las sociedades locales y coadyuvar a mejorar sus condiciones de vida. En otros términos, dar plena vigencia a la reforma municipal para revitalizar la relación Estado -sociedad.

En febrero pasado la H. Cámara de Diputados aprobó la nueva ley de Asentamientos Humanos del Estado, en la que se reconocen facultades a los municipios, "bajo esquemas de competencias concurrentes con el gobierno del Estado.

La legislación tributario se actualizó debidamente, en tanto las modificaciones a la ley de Hacienda Municipal, al Código Fisco[Municipal y la aprobación de una nueva Ley de Aportaciones paro Mejores. El 28 de diciembre de 19,22 se publicaron en la "Gaceta del Gobierno los decretos correspondientes.

La Legislatura local aprobó la Ley de Organismos de Carácter Municipal para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento; así como los modificaciones a la Ley de Tránsito y Transporte para fortalecer la transferencia de las funciones operativos de tránsito a los municipios.

2.-Administración de los servicios públicos.

Uno de los propósitos esenciales y originarios del ayuntamiento es la de brindar atención a las necesidades colectivas que surgen, precisamente, de la vida en común y que se identifican con la prestación de servicios públicos municipales.

El que los ayuntamientos administren los servicios básicos (yo por sí o mediante mecanismos de colaboración a concesión)

resulta en que la legitimidad y el consenso social se incrementen en favor de la autoridad municipal, siempre y cuando la prestación se realice con oportunidad, eficacia y legalidad.

En tal sentido, el Programa de Apoyo a los Ayuntamientos en la atención de esta cuestión, promueve esquemas de transferencia de funciones, coordinación, asesoramiento técnico y de nuevas figuras administrativas, a efecto de elevar la eficiencia, calidad y cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento; alumbrado público y tránsito, además de las funciones concurrentes de regulación y ordenamiento del desarrollo urbano y protección ambiental.

A) Agua potable y alcantarillado.

En materia de agua potable, alcantarillado y saneamiento, el Gobierno del Estado de México se suma a la política federal de reordenamiento y descentralización de las actividades para el suministro y operación de los servicios [... 1 a través de la creación y consolidación de organismos capaces de funcionar como verdaderas empresas de servicio que reflejen costos reales, que alcancen niveles aceptables de eficiencia técnica y administrativa y que en general sean autosuficientes". (')

En efecto, para incrementar la calidad y cobertura del servicio y hacer más eficiente y productiva su administración, 25 municipios, a esta fecha, han constituido, en base a la Ley de la materia, organismos descentralizados de carácter autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. (Ver cuadro No. I).

Los 25 organismos en conjunto, administran el servicio disponible de agua entubada al 68.82% de la población del Estado, por lo que su impacto es significativo (a), de ellos, 16 corresponden a municipios conurbados de las zonas metropolitanas de las ciudades de México (12) y Toluca (4). (Ver cuadro No. 2).

La constitución de los organismos operadores ha implicado la transferencia de atribuciones y recursos que correspondían y pertenecían a la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, or-

VI Secretaría de Finanzas y Planeación, Comisión Coordinadora de Capedteclon y Anos cnc. Fiscal, "Administración Municipal", junio de 1992. Toluca, pág. 70.

Se debe mencionar que en algunos sistemas de agua potable en los municipios, los comités administradores del servicio han sido integrados por vecinos. Aunque son mínimos, o se han integrado a la Administración Municipal de servicios.

ganismo auxiliar de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

Dentro de las principales atribuciones que se transfieren a los organismos, se encuentran las siguientes.

Elaboración de estudios y proyectos de obras y sistemas primarios y secundarios de agua potable, alcantarillado y saneamiento; construir, ampliar, rehabilitar, conservar y mejorar los sistemas de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; administrar y operar técnicamente las instalaciones hidráulicas transferidas; planear y ejecutar sus programas hidráulicos con recursos propios y con financiamiento; programar y ejecutar directamente sus programas preventivos sobre inundaciones, estableciendo la coordinación con las instancias correspondientes en materia de protección civil; ejecutar directamente los programas de agua limpio; actualizar permanentemente su padrón de usuarios y fijar sus propias tarifas a través de sus Consejos Directivos Isl

CUADRO No. 1

MUNICIPIOS QUE HAN CONSTITUIDO ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS ADMINISTRADORES DEL AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

MUNICIPIO	FECHA DE CREACION
Atizapán de Zaragoza	18-OCT-91_
Cuautitlán Izcalli	18-OCT-91
Chuico	18-OCT-91
Ecatepec	18-OCT-91
Ixtapaluca	18-OCT-91
ii Metepec	18-OCT-91
Noucalpan	18-OCT-91
<u>Tlalnepantla</u>	18-OCT-91
Valle <u>de Bravo</u>	18-OCT-91
Lerma	29-ABR-92
Nicolás Romero	29-ABR-92
<u>San Mateo Atenco</u>	30-ABR-92
<u>Tecamac</u>	30-ABR-92
<u>Tenancingo</u>	29-ABR-92
<u>Toluca</u>	30-ABR-92
(eoloyucan	30-ABR-92
<u>Ixtapan de la Sa</u>	28-OCT-92
Jilotepec	27-OCT-92
Los Reyes <u>La Paz</u>	29 OCT-92
Tenango <u>del Valle</u>	26 OCT-92
Teotihuacán	27 OCT-92
<u>Tequixqui</u>	21-DIC-92
Zumpango	21-DIC-92
Coacalco	21-DIC-92
Nezahualcóyotl	26-MAR-92

Por lo que se refiere a la transferencia de recursos, la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS) ha entregado al conjunto de los organismos operadores la cantidad de 192 instalaciones hidráulicas, integrados por 743 pozos, 14 estaciones de bombeo, 33 tanques y líneas de conducción y 2 plantas potables, así como diversos terrenos, todo ello con un valor de N\$ 190731.3 millones de pesos, más otros N\$ 30'736.5 millones que esta por realizarse; ello se ha complementado a los propios recursos humanos, materiales y financieros que los propios ayuntamientos han destinado para constituir el patrimonio de los organismos.

Aunado a lo anterior, se ha ofrecido a los organismos operadores asesoría técnica, administrativa y financiera, mediante el diseño de sistemas de trabajo y capacitación, a fin de que los organismos se consoliden en el corto plazo y puedan ser autosuficientes. En este sentido, CEAS ha condonado un adeudo a 9 municipios, por pago de agua en bloque, por una cantidad de N\$ 32'101.2 millones de pesos.

En el caso de los ayuntamientos que han decidido no crear un organismo descentralizado, dadas las condiciones socio-económicas del municipio y las características del servicio, se ha instrumentado un programa para fortalecer sus sistemas administrativos y operativos y mejorar, también, la calidad y cobertura del servicio que ofrecen.

BI Alumbrado público.

En materia de alumbrado público, el propósito es que los ayuntamientos apliquen medidas tendientes a controlar el consumo de energía eléctrica que redunde en ahorro de la misma y consecuentemente disminuyan los gastos en este renglón, a la vez que se propicie la introducción de dicho servicio a lugares carentes del mismo.

Para tal efecto, la Secretaría de Finanzas y Planeación realizó un diagnóstico de la operación del servicio y de las perspectivas de su mejoramiento, resaltando las siguientes características derivadas del análisis de 96 municipios. (10)

10. El diagnóstico de Finanzas y Planeación. La situación actual y perspectivas de operación de los sistemas de alumbrado público municipal del Estado de Mérida (documento en trámite con el GEM, Talcahuano, 1992). Documento en trámite en esta sede con el expediente 10601a.

El mercado de consumidores de energía eléctrica en nuestra entidad representa aproximadamente el 36% del universo total de usuarios de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, los cuales utilizan, estimadamente, el 51% de la energía producida por la misma.

De conformidad con fuentes de información municipales, se conoce que el 78% de este se concentra en la zona conurbada (27 municipios), y el restante 22% se distribuye entre 94 municipios.

El índice de cobertura al ciudadano es de 2.4 lámparas por cada 100 habitantes, cifra inferior en 25% a la existencia en el Distrito Federal. La información disponible nos permite estimar que del total de lámparas existentes (231,832), el 42% (91,818 unidades) corresponde a la utilización de lámparas de vapor de mercurio.

La proporción en la utilización de lámparas de vapor de sodio representa el 40% del inventario total de fuentes luminosas en el Estado. Esto sugiere que el 60% (140,014 lámparas) restante, debe ser reemplazado en el corto y mediano plazo por este tipo de fuente luminosa, lo que permitiría optimizar la operación de los sistemas de alumbrado público y reducir los niveles de consumo de energía.

Las instalaciones para la prestación del servicio presentan un alto grado de antigüedad (promedio de 20 años), situación de la que derivan altos costos de mantenimiento, los cuales pueden representar estimativamente un monto equivalente al costo del servicio.

Los ayuntamientos hacen pagos significativos con base en su capacidad instalada de alumbrado, en los cuales se incluyen erogaciones por lámparas fuera de servicio del orden de 38,981 unidades que representan el 16.8% de la planta instalada y un costo anual (sin beneficio social), del orden de \$ 16,987 millones anuales viejos pesos.

Por lo que respecta a la recuperación en el costo del servicio por la vía del pago del derecho de alumbrado público (DAP), se estima que por cada peso facturado por las compañías abastecedoras, se recuperan 25 centavos. Esta situación refleja la necesidad de la aplicación generalizada de este derecho.

Las propuestas técnicas, administrativas, financieras, jurídicas y de desarrollo social, más relevantes son:

Propuestas de carácter técnico.

Desarrollar programas para la conversión de los sistemas utilizando equipos a base de lámparas de vapor de sodio; diseñar, aplicar y vigilar el seguimiento de las normas técnicas y de calidad para la dotación, instalación, adquisición y mantenimiento del equipo de alumbrado público; promover y orientar el desarrollo de investigación y la puesta en marcha de diversos proyectos piloto para el establecimiento de nuevas tecnologías de generación de energía eléctrica para el alumbrado público; ofrecer asesoría y asistencia técnica a los municipios para la evaluación de los proyectos de creación, ampliación o modificación de los sistemas de alumbrado público.

Propuestas de carácter administrativo.

Apoyar programas de capacitación al personal operativo y administrativo responsable de la atención al sistema; establecer mecanismos de control administrativo interno, entre ellos la actualización permanente del inventario del equipo disponible y en operación para la prestación del servicio; promover la modificación de la referencia tomada para la elaboración de la facturación mensual del costo del servicio, proponiendo el esquema de "autodeclaración" del municipio, respecto al número y tipo de lámparas en operación y no sobre la capacidad instalada.

Propuestas de carácter financiero.

Promover la modificación de la base de cálculo de la facturación del costo del servicio, para tomar la base de la capacidad en operación y el tipo de lámparas instaladas; promover a nivel municipal y estatal la generalización del cobro del derecho de alumbrado público; promover e instrumentar los mecanismos para el cobro del derecho de alumbrado público a los propietarios de los lotes baldíos, pudiendo utilizar los procedimientos ya establecidos para la recaudación del impuesto predial; promover y concertar acciones con las compañías abastecedoras, a fin de combatir la evasión en el pago de la energía eléctrica,

que repercute necesaria mente en reducciones o In recaudación del derecho de alumbrado público municipal.

Propuestas de carácter jurídico.

Revisar los convenios que actualmente regulan las relaciones entre las compañías abastecedoras, con el propósito de evaluar la suficiencia jurídica de los mismos y evaluar los atribuciones y derechos que corresponden a los gobiernos municipales; reglamentar el suministro y tipo de iluminación a utilizar en los fraccionamientos y demás zonas habitacionales, promovidos por entidades particulares; estudiar la modificación de lo estructura tarifario vigente con el propósito de establecer términos más equitativos en la misma; analizar las ventajas y posibilidades que ofrecería lo concesión del servicio de alumbrado público.

Propuestas de participación social.

Propiciar una mayor participación de los usuarios del servicio de alumbrado público en su mantenimiento, e incorporar la figura del "sereno". Es decir, del supervisor ciudadano, que desde la jefatura de manzana o del Consejo de Participación, apoye la atención del servicio.

En otro orden de ideas y con el propósito de incrementar la capacidad de gestión de los ayuntamientos en materia de servicios públicos, el Programa de Apoyo a los Ayuntamientos contemplo la transferenci de competencias, funciones y recursos que, hasta la fecha, han sido materia de atención del orden estatal, pero que corresponden, aun concurrentemente, a la autoridad municipal.

La descentralización de responsabilidades y los medios necesarios y suficientes para su cumplimiento y atención, se hace con el propósito de mejorar la calidad de los servicios, distinguiendo las condiciones, posibilidades y capacidades de los ayuntamientos. Se pretende, también, que las transferencias coadyuven a fortalecer las haciendas municipales. Sobresalen de entre ellos las funciones operativos de tránsito y desarrollo urbano

C) Tránsito.

La transferencia de las funciones operativas de tránsito se ha convenido, ala fecha, con 4 ayuntamientos: Cuautitlán izcaill,

Huixquilucan, Atizapán de Zaragoza y Tlalnepantla. Las competencias que asumen los ayuntamientos, dado que el tránsito es materia municipal, tienen que ver con la regulación y control de la circulación vehicular, vigilar el señalamiento vial y los dispositivos para el control del tránsito, la autorización de horarios de carga y descarga de vehículos, la vigilancia de estacionamiento en la vía pública, así como la imposición de sanciones por infracciones a los reglamentos de la materia, la calificación y recaudación de multas por faltos a los ordenamientos ya mencionados, lo mismo que el servicio de depósito vehicular y grúas, además de la educación vial de la ciudadanía.

Derivado de los convenios suscritos, el gobierno del Estado ha transferido 131 efectivos, 56 empleados administrativos y equipo con valor de N\$ 7695,500.00

En este mismo orden de ideas, se han diseñado esquemas alternativos para que otros ayuntamientos en condiciones de asumir lo función o intervenir en la política de tránsito. En abril de 1992, el Gobernador del Estado expidió un acuerdo para crear el órgano desconcentrado estatal denominado Comisión Coordinadora de Vialidad y Tránsito de los Municipios del Area Metropolitana de la Ciudad de Toluca (COVITI en el que participan concurrentemente los municipios de Lerma, Metepec, Toluca, San Mateo Atenco y Zinacantepec.

Es probable que en el futuro inmediato, otros municipios, sobre todo del área conurbada con la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, hagan explícita su voluntad y acuerden con el Gobierno del Estado la transferencia del servicio.

D) Desarrollo urbano.

Conforme lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni municipio se le otorgan las facultades de planear y regular el desarrollo urbano, crear y administrar reservas territoriales y ecológicas, controlar y vigilar el uso del suelo y la regularización de la tenencia de la tierra, en esta materia, más que transferir funciones, se trata de fortalecer la capacidad de los ayuntamientos para ejercer las competencias que le reconoce la propia Constitución y, en todo caso, diseñar mecanismos para que de manera coordinada y conjunta con las autoridades estatales y municipales, incidan en el ordenamiento del territorio.

Con tales propósitos (de entre otros) se actualizó el marco jurídico estatal al aprobarse una nueva Ley de Asentamientos Humanos a efecto de fortalecer la participación de las autoridades municipales en el proceso de regulación urbano, respetando las facultades concedidas a las mismas, los aspectos de esta nueva Ley, aprobada en febrero de 1993, y que impactan significativamente o los municipios, son los siguientes -

Transferencia de la facultad de autorizar la explotación de bancos de materiales para la construcción: facultad de aprobar los planes parciales que deriven de los planes de centros de población; participación en los dictámenes de factibilidad de los fraccionamientos y en la autorización para conjuntos urbanos; participación concurrente con el Gobierno del Estado en la supervisión de los fraccionamientos, precisándose a su favor las garantías que deban constituirse por los fraccionadores por concepto de vicios ocultos de las obras de urbanización y equipamiento.

Por lo que respecta a los procesos de planeación y administración urbana, la participación de los ayuntamientos se da de manera concurrente con el Gobierno del Estado.

No obstante, para efectos prácticos, los avances en esta materia se han restringido a la reactivación de 5 Comités Municipales de Prevención y Control del crecimiento urbano y en otros 7 municipios, a la instauración de una ventanilla única para la expedición, coordinada y conjunta, de las licencias estatales de uso del suelo y municipal de construcción.

Estaría por verse la manera en que los ayuntamientos aplicarán las competencias referidas y la operación de las instancias administrativas que faciliten el ejercicio conjunto de las atribuciones en la materia.

3.-Gestión administrativa

La gestión administrativa municipal requiere de una permanente atención para mejorar sus niveles de eficiencia y calidad. Su importancia radica en la posibilidad de allegarse mayores recursos, utilizar racionalmente los que ya tiene, asignar a tareas y proyectos prioritarios los recursos disponibles y evaluar y controlar el cumplimiento de programas y la aplicación de los recursos propios y transferidos. Así, fortalecer la planeación, las

finanzas y el control municipal es una condición para que la gestión administrativa municipal permita elevar la capacidad de respuesta de la administración municipal ante las crecientes demandas sociales.

E) Planeación municipal.

Hacer de la planeación municipal un proceso participativo y democrático y, además, un instrumento cotidiano de trabajo, constituye la base de una gestión administrativa eficiente y comprometida con el bienestar social. Si bien la planeación en este ámbito se integra al Sistema Estatal conforme lo estipulado por la ley de la materia, lo cierto es que todavía se requiere consolidar la infraestructura que sustente adecuadamente el proceso técnico de la planeación, en sus diferentes formas. En tal sentido se requieren sistemas de información sustentados con datos socio-económicos actuales y fidedignos y personal idóneo para darle operatividad al proceso de elaboración-ejecución y evaluación de planes y programas debidamente articulados a la presupuestación municipal. Para aumentar la capacidad de planeación de los ayuntamientos, se auxilió y asesoró a diversos municipios en la elaboración y/o revisión de sus Planes de Desarrollo Municipal y se otorgaron recursos por 10 millones de viejos pesos a cada uno de los 121 ayuntamientos para apoyar el trabajo de elaboración del plan, por otra parte, se ofreció asistencia técnica para la integración de programas y proyectos de inversión municipal.

Como apoyo a los ayuntamientos en el ejercicio de sus programas, principalmente el CODEM y PRONASOL, se actualizaron los manuales de normatividad y operación respectivos, asimismo, la Secretaría de Finanzas y Planeación, a través de la Dirección General de Planeación, ofrece asesoría y asistencia técnica al personal encargado de la planeación y evaluación de programas municipales.

Como elemento esencial de la planeación, se cuenta con el seguimiento y evaluación de las actividades programadas en los 121 Planes de Desarrollo Municipal, 1991-1993; para este efecto se han llevado a cabo dos períodos de evaluación: la evaluación del ejercicio de 1991 y la del primer semestre de 1992; actualmente se encuentra en proceso el tercer período donde se evalúa el ejercicio completo de 1992 y el primer semestre de 1993.

La evaluación que se realizó en los meses de abril a julio de 1992 fue a través de la comparación de acciones e inversión programadas en los 121 Planes de Desarrollo Municipal contra las acciones e inversión realizadas, primero con recursos de inversión destinados a través del Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM) y después por la inversión global procedente de los tres programas de inversión: Programa de Inversión Estatal (PIE) Convenio de Desarrollo Social (CODESOL) y el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEMI; todo esto con el fin de tener un indicador sobre la relación entre las acciones del CODEM, en particular, y los tres programas, en general, con lo programado en los 121 Planes de Desarrollo Municipal.

F) Hacienda municipal.

La actualización de tosas impositivas; la modernización de esquemas tributarios, como lo es el impuesto de radicación; y la transferencia de recursos a través de convenios de coordinación, han sido acciones puntuales para fortalecer la hacienda municipal.

Especial énfasis se ha dado a la transferencia de la administración del impuesto predial (ar. tanto que dicho impuesto constituye una fuente tributaria municipal), y a profesionalizar a los servidores públicos que se desempeñan en la tesorería de los ayuntamientos.

En tal sentido, son 39 los ayuntamientos que a la fecha administran por sí mismos el impuesto predial, con la asesoría y apoyo técnico de la Secretaría de Finanzas y Planeación, además de que se han impartido 54 cursos con la participación de 1,478 servidores públicos de las tesorerías de 96 municipios.

Como se puede observar de los datos del Cuadro No. 3, la mitad (119) de los municipios que administran el impuesto son conurbados, 15 son rurales y 5 semiurbanos.

G) Control y evaluación.

El 5 de julio de 1991 el titular del Ejecutivo Estatal suscribió un acuerdo de coordinación, con los ayuntamientos, para la ejecución del programa especial "Promoción y Gestión para el Establecimiento del Sistema Municipal de Control y Evaluación Gubernamental", a efecto de que las administraciones municipales

dispusieran la creación de un órgano técnico de control, vigilancia y fiscalización de sus recursos propios y de aquellos que se les transfieren por convenios con otros ámbitos de gobierno, además de coadyuvar en vigilar el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores municipales y en atención de quejas y denuncias de la ciudadanía. Este propósito recibió un impulso adicional al contemplarse en la Ley Orgánica Municipal (que entró en vigor el 2 de mayo de 1992) la obligación de los ayuntamientos de constituir una contraloría interna que, dependiendo

CUADRO No. 3
MUNICIPIOS QUE ADMINISTRAN EL IMPUESTO PREDIAL

ATIZAPAN DE ZARAGOZA
ATLAUTLA
AYAPANGO
COA CALCO
COCOTITLAN
CUAUTITLAN
CUAUTITLAN IZCALLI
CHIAUTLA
CHICOLOAPAN
CHIMALHUACAN
ECATEPEC
ECATZINGO
HUIXQUILUCAN
IXTAPALUCA
JILOTEPEC
JIQUIPILCO
JUCHITEPEC
LERMA
MALINALCO
METEPEC
NAUCALPAN
NEZAHUALCOYOTL
NICOLAS ROMERO
OZUMBA
PA PALOTLA
SAN MATEO ATENCO
SOYANIQUELIPAN
TECAMAC
TEJUPILCO
TEMAMATLA
TEMASCALAPA
TENANGO DEL AIRE
TEOTIHUACAN
TEPETLIXPA
TEXCOCO
TLALMANALCO
TLALN EPANTLA
TOLUCA
VALL E DE BRAVO

del presidente municipal, realizará las tareas de control, vigilancia, fiscalización y evaluación de la gestión administrativa de las dependencias y organismos auxiliares de la administración municipal; ello desde luego, sin menoscabo de las funciones que la propia ley le señala al (los) síndico (s) municipal (es).

En tal sentido, la Secretaría de la Contraloría ha promovido, apoyado y asesorado técnicamente la organización y el funcionamiento de 116 Contralorías Municipales, conforme el modelo de la propia Ley Orgánica Municipal; en los 5 municipios faltantes se esta en vía de hacer lo propio. Conviene acotar que en varios municipios operaban ya estos órganos; la mayoría los han creado en virtud del mandato legal. Algunos han apoyado con recursos humanos y financieros la operación de la Contraloría; otros, en virtud de sus condiciones, solo han designado a un responsable de la función. En todos los casos se requiere aprobar su normatividad específica, diseñar sus sistemas de operación y elaborar sus programas de trabajo, a efecto de que las tareas emprendidas logren resultados inmediatos que deban consolidarse en el mediano plazo.

Concomitantemente, los ayuntamientos han recibido asesoramiento para la instalación y operación de 112 módulos de quejas y atención a la ciudadanía, además de apoyo para la capacitación de los vocales de control y vigilancia que participan en los Consejos Municipales de Solidaridad.

4.-Profesionalización de los servidores públicos y simplificación de trámites.

H) Profesionalización de la administración municipal.

Profesionalizar a los servidores públicos municipales debe ser una tarea permanente vinculada estrechamente tanto a la capacitación, actualización y desarrollo de personal, como a la modernización de los sistemas de administración del mismo, al mejoramiento de las condiciones de trabajo, al establecimiento de mecanismos que coadyuven al reconocimiento del mérito en el desempeño y a la renovación de las normas y disposiciones jurídicas que regulan la función pública en ese ámbito, todo ello basado en el pleno respeto a los derechos laborales de los propios servidores públicos.

En abono a esta tarea, es digno de reconocerse lo estipulado en la ley Orgánica Municipal para establecer, en cada municipio, un Sistema de Mérito y Reconocimiento al Servicio Público Municipal, regido por una Comisión Municipal de Evaluación y Reconocimiento; con el propósito de fijar políticas de contratación de personal, de estabilidad en el cargo, de evaluación del desempeño y de otorgar estímulos y recompensas, sobre todo a servidores con funciones de carácter técnico, tanto directivos como operativos. Dado lo novedoso de la disposición, los ayuntamientos apenas han iniciado la constitución de este órgano que, por lo demás, deberá trabajar estrechamente con las áreas administrativas encargados de la función de personal.

Es preciso reconocer, también, la necesidad de actualizar el marco jurídico que norma las relaciones laborales entre el Gobierno del Estado y los ayuntamientos con los servidores públicos. El estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Estado data de 1939 y, no obstante algunas reformas a lo largo de casi 55 años de vigencia (la última en 1977), no responde a las nuevas condiciones laborales ni a las transformaciones que ha experimentado la función pública a lo largo de este lapso. Este sería un claro ejemplo de como los esquemas administrativos han rebasado a la norma jurídica, haciéndola obsoleta e inoperante.

Los esfuerzos para contribuir a la profesionalización de los servidores públicos en éstos últimos años se han centrado primordialmente en su capacitación y actualización. Se podría afirmar que casi todas las dependencias estatales ofrecen algunas alternativas de capacitación a distintos grupos de servidores públicos sobre todo a quienes tienen que ver con las funciones y áreas de trabajo de las que aquellas son responsables, sin embargo, las dependencias que por su propia naturaleza y competencias, más han incidido en este rubro son la Coordinación General de Apoyo Municipal, la Secretaría de Administración a través de la Dirección de Administración y Desarrollo de Personal y el Instituto de Administración Pública del Estado de México IIAPEMI, este último, sin ser en estricto sentido una área de gobierno, si ha convenido en realizar diversos cursos, sobre todo para el personal operativo de los ayuntamientos.

Las principales actividades realizadas se resumen a continuación:

Organización de los Diplomados en Administración Municipal, en coordinación con la ENEP -Acatlán de la UNAM (2 promo-

ciones); Planeación Municipal (2 promociones), con la Escuela de Planeación Urbana y Regional de la UAEM; los Diplomados en Políticas Públicas Municipales y en Contraloría Gubernamental, con la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM; y el Seminario sobre Problemas Municipales, con el Colegio Mexiquense; organización de los seminarios internacionales de Geomática Municipal; hispano-mexicano sobre el Origen, Evolución y Perspectivas del Municipio de México; y Gestión y Planeación Municipal; además de la Exposición Internacional Trátagua '92, en el municipio de Cuautitlán Izcalli.

El IAPEM ha ofrecido 346 cursos en 73 municipios, en los que han participado 5,542 servidores públicos, sobre todo de mandos medios y operativos, abordando diversos temas sobre la administración y gestión municipales.

Las Dirección de Administración y Desarrollo de Personal promovió la participación de 205 servidores públicos, de 5 municipios, a 67 cursos que organizó para niveles operativos.

Se han tramitado becas y apoyos para que algunos presidentes municipales y otras servidores públicos de niveles directivos, pudieran participar en diversos programas de estudio en los Estados Unidos de América, España y Bolivia.

l) Simplificación administrativa estatal y municipal.

La simplificación administrativo se ha acometido tanto en las instancias estatales ante las cuales las administraciones municipales deben desahogar trámites para conseguir recursos, autorizaciones, asesorías, dictámenes, etc., como en las propias instancias municipales que ofrecen servicios al público o a los que los ciudadanos deban acudir ya sea para ejercer un derecho o para cumplir una obligación.

A partir de una exhaustiva revisión de los trámites referidos, la Secretaría de Administración, por conducto de la Dirección de Organización y Documentación, identificó 346 procedimientos que desahogan los municipios ante dependencias estatales; de este primer diagnóstico se seleccionaron 52 trámites que por su importancia y recurrencia se catalogaron como prioritarios para su simplificación. Resultado de ello fue la elaboración de la "Guía Informativa Básica para la Gestión Municipal", misma que fue

sometida a la consideración, análisis y validación de los presidentes municipales,

De entre los procedimientos simplificados sobresalen los relacionados con el ejercicio y aplicación de los recursos derivados del Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM).

En contrapartida con la simplificación administrativa estatal, las áreas de desregulación y simplificación de trámites municipales enfatizaron la necesidad de disponer de instrumentos jurídicos y organizativos básicos para la gestión municipal, como lo son fundamentalmente los reglamentos y manuales de organización.

Los resultados alcanzados a la fecha han sido la preparación de 76 proyectos de manuales de organización para otros tantos municipios; 5 anteproyectos de reglamentos interiores de la administración municipal y 10 más referidos a diversos servicios públicos (mercados, agua potable y rastros).

No obstante, el contar con estos instrumentos no es garantía, per se, de que la administración municipal vaya a transformarse en el sentido de la norma aprobada, su aplicación concreta ha enfrentado algunos obstáculos como lo son: cierta resistencia al cambio, falta de voluntad y decisión de la autoridad municipal para apoyar tales cambios, carencia de recursos para inducir el mejoramiento administrativo, ausencia de programas de capacitación para el personal que atiende al público, etc.

Se esperaba que, una vez organizada la administración municipal adecuadamente, y en vigor la reglamentación básica, se proceda posteriormente o incidir en la simplificación de trámites y procedimientos.

Conclusiones

- 1.-La política de fortalecimiento municipal ha incidido correctamente, tanto en los medios e instrumentos de inversión pública y transferencia de recursos para estimular el desarrollo municipal como en la revigorización de la autoridad municipal, sobre todo en sus capacidades de gestión administrativa.
- 2.-El Programa de Apoyo a los Ayuntamientos se ha constituido en un medio de integración y coordinación de los es-

fuerzas de varias dependencias estatales con un propósito común. Su condición de programa con metas y tiempos explícitos, ha permitido hacer un seguimiento de las acciones consecuentes y evaluar sus resultados.

- 3.-Los resultados alcanzados en este período reflejan los distintos grados de interés y compromiso tanto de las instancias estatales y municipales, además de que las desigualdades y disparidades regionales han condicionado el impacto de las tareas emprendidas.
- 4.-El fortalecimiento de la administración municipal se ha abordado desde una óptica integral en tanto se da atención a aspectos normativos, administrativos, financieros, y se ha procurado elevar el nivel de profesionalización de los servidores públicos municipales.
- 5.-Se requiere que el propósito modernizador de las administraciones municipales reciba un respaldo decidido y organizado de las propias autoridades del ayuntamiento, a efecto de que el trabajo sea potenciado tanto interna como externamente.
- 6.-Transformar la administración municipal conlleva una contrapartida semejante en las actitudes y aptitudes de los servidores públicos y de sus condiciones y medios de trabajo, **de allí que se requiera una política específica, gradual y selectiva, de capacitación y desarrollo, vinculada a la administración del personal y a la renovación orgánico-funcional del aparato administrativo.**
- 7.- **Es necesario ampliar el espectro de las acciones estatales** en apoyo a los ayuntamientos, sobre todo en lo relacionado con la prestación de los servicios públicos básicos, en los medios de organización y estímulo a la participación social y **en la generación** de proyectos útiles y adecuados **para promover el desarrollo municipal.**
- 8.- **Deben impulsarse, en mayor medida, las acciones de descentralización de competencias y atribuciones junto con los medios y recursos correspondientes, tanto de aquellas materias que son de orden municipal pero que las realiza el Gobierno del Estado, como las de orden estatal cuya ejecución resulte más eficiente y productiva por parte de las**

autoridades municipales, reconociendo las diferencias y capacidades de las administraciones municipales.

9.- Conviene diseñar esquemas de participación de organizaciones sociales y profesionales en las tareas de apoyo a los ayuntamientos, bajo programas específicos de trabajo, que respondan a las necesidades municipales.

10.-El aprovechamiento de experiencias de algunos municipios que pudiesen ser útiles a otros, a fin de reproducir sistemas idóneos, debe ser una estrategia para revigorizar la vida municipal.

LEGISLACION

DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS GENERALES QUE DEBERAN OBSERVARSE EN LOS PROCESOS DE ENTREGA Y RECEPCION DE LAS DEPENDENCIAS, ORGANISMOS AUXILIARES Y FIDEICOMISOS, CON SUS UNIDADES ADMINISTRATIVAS, DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL (*)

C o n s i d e r a n d o

Que por virtud de la conclusión del período constitucional de la Administración o mi cargo, se considera necesario armonizar y transparentar los procesos de entrega-recepción de los recursos humanos, materiales y financieros de que disponen las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos, con sus unidades administrativas que los integran, buscando con ello que no se entorpezca el funcionamiento normal de nuestras instituciones y la prestación de los servicios públicos en beneficio de la ciudadanía estatal.

Que con dicho propósito, se estimo procedente dentro del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, que se establezca la obligación de aquéllos responsables del normal funcionamiento de las citadas dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del Ejecutivo a mi cargo, de entregar sus despachos así como los recursos humanos, materiales y financieros de que disponen para el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones a quienes los sustituyan en sus funciones.

Que para dar transparencia y facilitar los procesos correspondientes, se requiere de la participación directa tanto de los titulares de las dependencias del sector central y de los organismos y fideicomisos del sector auxiliar, como los de las unidades

1*1 Publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, el 19 de abril de 1993.

administrativos que los integran, para que quienes los sustituyan en sus empleos, cargos o comisiones, conozcan el estado general que guarda la administración de sus respectivos despachos.

Por lo anterior, y con fundamento en los artículos 88, fracción XII, y 89 fracción II, de la Constitución Política Local; 2, 3, 4, 7, 8, 24, 38, y 38-Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado; y 42, fracción XXIV de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; he tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO

Artículo Primero.-Los lineamientos generales que establece el presente Decreto, son aplicables en los procesos de entrega y recepción de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos, con sus unidades administrativas, dentro de la Administración Pública Estatal, y obligan tanto a los servidores públicos que entregan como a los que reciben, en los términos del propio Decreto.

Artículo Segundo.-Los titulares de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos, así como los correspondientes de sus unidades administrativas que las integran hasta el nivel de subdirección dentro de la Administración Pública Estatal, al separarse de sus empleos, cargos o comisiones, deberán formular un informe por escrito. Esta obligación será exigible al realizarse la separación del empleo, cargo o comisión, por conclusión del período constitucional de la Administración que corresponda, haciéndose extensiva a los casos de renuncia voluntaria, cese, despido, así como por destitución impuesta como sanción, dentro del régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

Artículo Tercero.-Para los efectos del presente Decreto, se entenderá por unidades administrativas en el sector central, los órganos que se ubiquen en los distintos niveles jerárquicos comprendidos desde el Secretario hasta Subdirector, y a partir de este último al Director General o equivalentes en el sector paraestatal.

Artículo Cuarto.-El acto de entrega y recepción quedará detallado en Acta Administrativa, que contendrá los aspectos

tos y elementos relativos a los recursos humanos, materiales y financieros que establezca la Secretaría de la Contraloría a través de circulares, formatos o instructivos, incluyendo entre otros, los que sobre dichos recursos determinen, en el ámbito de sus respectivas competencias, los Secretarías de Administración y de Finanzas y Planeación. El Acta Administrativa de referencia, se formulará y firmará tanto por los servidores públicos que entregan como por los que reciben, ante la presencia de dos testigos de asistencia.

Artículo Quinto.-Los servidores públicos obligados a la entrega acompañarán como anexo al Acto Administrativa que consigne el acto de entrega y recepción, el informe o que se refiera el Artículo Segundo del presente Decreto.

El acta e informe mencionados, no relevan de responsabilidad en que pudiesen haber incurrido los servidores públicos salientes en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones.

Artículo Sexto.-Los servidores públicos salientes que incumplan con la obligación de entrega en los términos de este Decreto, serán requeridos por quienes los releven en sus funciones o por los encargados del despacho, y en su caso, por la Secretaría de la Contraloría o por el órgano de control interno, para que cumplan formalmente con dicha obligación en un lapso no mayor de quince días hábiles, contados a partir de la fecha de la separación del empleo, cargo o comisión.

En este evento, los servidores públicos entrantes, al tomar posesión del empleo, cargo o comisión que corresponda, o en su caso, quienes queden encargados del despacho, formularán Acta Administrativo dejando constancia del estado en que se encuentran los asuntos en trámite, así como de los recursos humanos, materiales y financieros que encuentren en dicho despacho, circunstancias que harán del conocimiento del superior jerárquico y de la Secretaría de la Contraloría o del órgano de control interno, para los efectos que procedan.

Artículo Séptimo.-Las observaciones al informe, cano a lo relacionado a los recursos humanos, materiales y financieros, materia del Acto Administrativa correspondiente, podrán formularse por los servidores públicos entrantes, en un plazo no mayor de quince días hábiles, contados a partir de la fecha del Acta citada. Para tal efecto, los servidores públicos salientes podrán

ser requeridos en dicho plazo por la Secretaría de la Contraloría en el sector central, y entratándose del sector auxiliar por el órgano de control interno, para las aclaraciones o información adicional que se les solicite, en base a las observaciones que procedan.

Artículo Octavo.-Los servidores públicos obligados en los términos del presente Decreto, para facilitar los procesos de entrega y recepción, deberán mantener permanentemente actualizados sus registros, controles y demás documentación relativa a los recursos de que disponen para el ejercicio de sus funciones.

Artículo Noveno.-Los titulares de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos, determinarán en sus respectivas áreas de competencia, los servidores públicos de nivel inferior a los señalados **en este** Decreto, que por la naturaleza e importancia de sus funciones o por el manejo y aplicación de recursos estatales, o de recursos concertados con la Federación o Municipios, quedarán sujetos a sus disposiciones.

Artículo Décimo.-Las Secretarías de la Contraloría, de Administración y de Finanzas y Planeación, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, quedan facultadas para interpretar, para efectos administrativos, el presente Decreto, así como para dictar las disposiciones que requieran su adecuada aplicación y cumplimiento.

Artículo Décimo Primero.-La Secretaría de la Contraloría vigilará en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones del presente Decreto, interviniendo en los procesos de entrega y recepción directamente en el sector central o a través de los órganos de control interno existentes en el sector auxiliar.

En todo caso, participarán en los procesos de entrega y recepción, las Secretarías de Administración y de Finanzas y Planeación, en el ejercicio de sus atribuciones.

Artículo Décimo Segundo.-El incumplimiento de las disposiciones del presente Decreto, y de las que deriven del mismo, será sancionado en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, sin perjuicio de la aplicación, en su caso, de las disposiciones del orden penal correspondientes.

Transitorios

Artículo Primero. -El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en la "Gaceta del Gobierno" del Estado.

Artículo Segundo. -Queda sin efecto el Reglamento para la Entrega y Recepción de Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública Estatal, publicado en la "Gaceta del Gobierno" del 6 de mayo de 1987 y demás disposiciones administrativas que se opongan a lo dispuesto por el presente Decreto.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo en la Ciudad de Toluca de Lerdo, México, a los quince días del mes de abril de mil novecientos noventa y tres.

ATENTAMENTE
EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MEXICO

LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA
(Rúbrica)

EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO

LIC. HUMBERTO LIRA MORA
(Rúbrica)

ACUERDO CIRCULAR POR EL QUE SE ESTABLECE EL FORMATO E INSTRUCTIVO PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACION DE ENTREGA Y RECEPCION DE LAS DEPENDENCIAS , ORGANISMOS AUXILIARES Y FIDEICOMISOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL (*)

Jorge López Ochoa, Secretario de la Contraloría, con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 91 y 126 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 19 fracción X, 38.Bis fracciones III y XXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México; 1, 4°, 9° y 101 del Reglamento Interior de la Secretaría; y Artículo Cuarto del Decreto del Ejecutivo Estatal de fecha 15 de abril de 1993, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado el 16 del mismo mes y año, por el que se establecen los lineamientos generales que deberán observarse en los procesos de entrega y recepción de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos, con sus unidades administrativas, dentro de la Administración Pública Estatal, y

C o n s i d e r a n d o

Que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado establece, entre otros asuntos a cargo de esta Secretaría, formular y expedir las normas y criterios que regulen el funcionamiento de los instrumentos, sistemas y procedimientos de control de la Administración Pública Estatal, requiriendo discrecionalmente de las dependencias competentes en su caso, la instrumentación de normas complementarias.

Que también la citada ley dispone que corresponde a esta dependencia, intervenir para efectos de verificación en los actos

Publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, el 19 de abril de 1993.

de entrega y recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del Ejecutivo.

Que por Decreto del Ejecutivo Estatal de fecha 15 de abril de 1993, publicado en la "Gaceta del Gobierno" del Estado el 16 del mismo mes y año, se estableció que los titulares de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos, así como los correspondientes de sus unidades administrativas que las integran hasta el nivel de subdirección dentro de la Administración Pública Estatal, al separarse de sus empleos, cargos o comisiones, deberán formular un informe por escrito sobre los asuntos de importancia que se encuentren en trámite y una descripción del estado general del ramo en sus respectivos ámbitos competenciales. Esta obligación será exigible al realizarse la separación del empleo, cargo o comisión, por conclusión del período constitucional de la Administración que corresponda, haciéndose extensiva a los casos de renuncia voluntaria, cese, despido, así como por destitución impuesta como sanción, dentro del régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

Que el citado Decreto del Ejecutivo Estatal también dispuso, en su Artículo Cuarto, que el acta de entrega y recepción contendrá los aspectos y elementos relativos a los recursos humanos, materiales y financieros que establezca la Secretaría de la Contraloría a través de circulares, formatos e instructivos, incluyendo entre otros, los que determinen sobre dichos recursos, en el ámbito de sus respectivas competencias, las Secretarías de Administración y de Finanzas y Planeación, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente:

A C U E R D O

Artículo Primero.-El cumplimiento de la obligación de entrega y recepción que establece el Decreto del Ejecutivo del Estado de fecha 15 de abril de 1993, publicado en la "Gaceta del Gobierno" el 16 del mismo mes y año, se realizará en los términos del formato e instructivo oficiales emitidos por esta dependencia, que se publican para conocimiento y debida observancia como anexos al presente Acuerdo.

Artículo Segundo.-Los procesos de entrega y recepción, se realizarán por los servidores públicos obligados en los términos del citado Decreto del Ejecutivo Estatal, ante la presencia de re-

presentantes de las Secretarías de Finanzas y Planeación, de Administración y de la Contraloría, y entrándose del Sector Auxiliar, esta última dependencia representada por los órganos de control interno existentes en el mismo, y en todos los casos con la intervención de dos testigos de asistencia.

Artículo Tercero.-La formulación de las actas relativas se hará por quintuplicado, que conservarán para constancia del cumplimiento de lo obligación respectiva, tanto el servidor público entrante, como el saliente, así como las citadas dependencias intervinientes en estos procesos. Los requerimientos para aclaraciones y observaciones relativas al acta se harán en los plazos y términos del Decreto del Ejecutivo Estatal anteriormente mencionado.

Artículo Cuarto.-El incumplimiento de la obligación de entrega y recepción, a que se refieren el Decreto del Ejecutivo Estatal y el presente Acuerdo, se sancionará en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, sin perjuicio de la aplicación, en su caso, de las disposiciones del orden penal correspondientes.

Transitorio

Unico.-El presente Acuerdo entrara en vigor el mismo día de su publicación en la 'Gaceta del Gobierno' del Estado.

Toluca de Lerdo, México a los 16 días del mes de abril de 1993.

**ATENTAMENTE
EL SECRETARIO DE LA CONTRALORIA**

LIC. JORGE LOPEZ OCHOA
(Rúbrica)

ACTA DE ENTREGA Y RECEPCION DE OFICINAS PUBLICAS

GENERALES
 OR AN... OS Ao. IL ^, RESY FDEO ^ M ps ES E CON SUS pUXDADES AD INI RLETINAS . LA ADMI RETRACa
 PUBLICA ESTATA ASI COMO EN LE DISPUESTO POR LA LEY ORGANICA DE LA ADMINIS. RACION PUBLICA SE ESTABO I
 SUS ARTICULOS 31 FRACCION EL SI FRACCION M Y N DE LAS FRACCIONES IU Y ASIA POR LA LELO D
 RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES DEL ESTADO MUNICIPIOS Y POR LAS DEM.S ois POSICIONE
 O AS RELATI. AS EN LA POOLACION DEL
 EI CF O ESORE - DEL DE
 DIO INT., AL , E, OCEE ., FIE ^ YA ELEPELa, DE T. D Ma ^ . MI . I, EM, r.
 ENTRE LOS SERVIDORES PUBLICO,
 EI
 ANTE 1 , PR EIENTANTES DE LAS SE LAR ENTRAMTTERCE ISMA.
 C ITAN A CONT NUAD ON:
 U, Y ONI
 Y. EI C EI SECRETARIA DE ADMIN. B. LD
 DE LA SECRETAR L CELABOMITUAR ^ W
 COMISIONADOS DA DA TAL EFECTO. VAL ESTE ASISTEN COMO T ESTIGOS LOB SERVIDORES PU & ICOS CVYOS NOMBRE, Y
 new n.n.c.
 . ^ in m ^ m ^ enn cv wc mxem Le RE vIONnc. OS MER, ACIFN

CONCEPTO	1º Dº	2º Dº	3º Dº	OBSERVACIONES
EN MATERIA FINANCIERA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	G

CONCEPTO

^e@uo^:^, o^CtJm

OBSERVACIONES

O

RELACION DE DOCUMENTOS QUE SE
CONFORMAN PARA LA APLICACION DE
CONCEPTO

RELACION DE DEBITOS EN PROYECTO DE
AVANCE DEL PLAN FINANCIERO MONTEVIDEO
PARTICIPACION FEDERAL (CLASIFICADA)
POR PROGRAMA (PL) Y CODIGO

RELACION DE DEBITOS Y PAGOS QUE
SE REALIZAN DURANTE LA GESTION DEL
PROYECTO

RELACION DE DEBITOS POR DEBITO

**INVERSION POP CAPII (JI) 0 DE
G-STO**

1. RELACION DE DEBITOS Y PAGOS QUE
SE REALIZAN

AMBIENTE DEL PLAN FINANCIERO MONTEVIDEO
PROGRAMA DE DEBITOS Y PAGOS QUE
SE REALIZAN

2. RELACION DE DEBITOS Y PAGOS QUE
SE REALIZAN DURANTE LA GESTION DEL
PROYECTO

3. AVANCE DEL PLAN FINANCIERO MONTEVIDEO
PARTICIPACION FEDERAL (CLASIFICADA)
POR PROGRAMA (PL) Y CODIGO

4. RELACION DE DEBITOS Y PAGOS QUE
SE REALIZAN DURANTE LA GESTION DEL
PROYECTO

CONCEPTO ^{locovMs} ^{^om} úo^óirán.u^ OBSERVACIONES
| D 1 0

- DOCUMENTACION CONTABLE

LSTADOS FINANCIEROS

hEDY TASC0ox^DON

BANCOS

11-11-11-E.
-88

5-1110-81 -81-1

31 p ELECONM CIE-ERAS.
E ORTE VIO

32 OFICIOS DE CANCELACION DE CUENTAS,
EN SU CASO

ARQUEOS DE TESONERIA.

VALORES

19A1abAJNI99

G.1CLT

CONCEPTO

ORIGINAL
000 \$! I E M Np
O ^ S

OBSERVACIONES

11 EN MATERIA FISCAL

• SITUACION FISCAL Y EI
COMPROMISOS DE SEGURIDAD
SOCIAL

111. EN MATERIA
ADMINISTRATIVA.

44 MANUAL DE PROCEDIMIENTO
AUTORIZACION

1GeuTES

1111 NF 1

**VEN MATERIA JURIDICA-
ADMINISTRATIVA.**

EMIIMV DL EI DRIDI, .. ^e,.....

CONCEP TO	WI XJMEñD. WMIWVD OODPE61V0 OEFNE6 OCUXUO	OBSERVACIONES
-----------	---	---------------

7137.1

VEN MATERIA DE PERSONAL I í

M ... CE CLJ- TOS DE ASESvvv

E DI LOS SERVIDORES PÚBLICOS A SU
 DE.See A00.NO5v

VI. EN MATERIA DE CONTROL PATRIMONIAL

e INMUEBLES

11 iwe — ME -
 OM" . .U." O' CA
 w .. BéxES .MUEBLES EX
 ARIO CE BIENES .MUEBLES EN

• VENCULOS

® PEACñi DE WJLUMA•FSTR• S.
IX KA WOOS EN MM ESTA. ELC

• MOBILIARIOYEWIPOEDFICIN

El De

sj R EL ACON DE ^BIENES MUEBLES

Le4TO DE OBRAS DE ARTE v
OECgUCIW

• ALMACENES

CONCEPTO

OBSERVACIONES

© I O ^ E O A : I

VII EN MATERIA DE INFORMÁTICA

ENC. OF. W . CTI

SADUSTIST LOMPOTACION ALE
ROC,

AISTL
tt esTwwS

CIOGRUGNARA

68 INVENTARIO Y DOCUMENTACION SOPORTE EN ORIGINAL Y CON DISKETTES CLARAMENTE IDENTIFICADOS DE SISTEMAS EN DESARROLLO.

69 REGISTRO DE LOS ARCHIVOS Y PROGRAMAS QUE CONTIENE CADA

11 SEGURIDAD DE OPERACIONES DE LOS

11 INFORME
WPWwLOASTEIMS ENP
pv P[C0qts



VIII.ACERVOS DOCUMENTALES.

- INVENTARIOS DE EXPEDIENTES OE ARCHIVO.

n o CONCWew[^wa

11 ^UT _ _

ie 1E WLUMewq IC COAES.GONME

EW3R* & P

IX.EN GESTION DEL CARGO

CONCEPTO

ocón.s P*o M o C ~~WV~~
jorce

OBSERVACIONES

UIKA QCUN 6XNEESA W[

**X. REQUISITOS DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS.**

ss. iφN1NCB U PUESTO.

RAS BENES EN WsTW..

S. v TrnJCVI CE FIRMAS EN TUETAS NE

OE CANS FUERTES S v WuewaCCIEe

**XI. ASUNTOS ESPECIFICOS DEL
RAMO**

EL SERVIDOR PUBLICO SALIENTE MANIFIESTA HABER PROPORCIONADO CON VERACIDAD TODOS LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA FORMULAR LA PRESENTE ACTA, QUE REGISTRA LOS ASUNTOS RELEVANTES RELATIVOS A SU GESTION AL FRENTE DE LA OFICINA QUE ENTREGA.

LOS DOCUMENTOS REFERIDOS EN LA PRESENTE ACTA Y AQUELLOS QUE SE RELACIONAN CON LA GESTION ADMINISTRATIVA QUE SE LLEVO A CABO EN LA OFICINA QUE SE ENTREGA QUEDAN SUJETOS A REVISION POR LAS AUTORIDADES COMPETENTES.

EL ACTO DE ENTREGA Y RECEPCION QUE DA LUGAR A LA PRESENTE ACTA NO RELEVA A LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE HAN ESTADO A CARGO DE LOS ASUNTOS, ACTIVOS Y VALORES RESEÑADOS EN LA MISMA, DE LA RESPONSABILIDAD QUE PODIERA DETERMINARSELES POR AUTORIDAD COMPETENTE, DERIVADA DE LAS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES.

EL SERVIDOR PUBLICO ENTRANTE SE DA POR ENTERADO DE LAS DISPOSICIONES DEL DECRETO RELATIVO Y DEL CONTENIDO DE LA PRESENTE ACTA Y SUS ANEXOS.

B aTE.cm w1zQRY C(P tl 5riioo us © xotwDELOin OE
OE@ a m ww.quSY C105 01u CC LU xLEVE x005 OOE

ORUI U ImENMR ECih 10500E EM EL lwTtW NIEwx

19 _____
 (NOMBRE Y FIRMA)

20 _____
 (NOMBRE Y FIRMA)

REPRESENTANTES DE LAS DEPENDENCIAS

SECRETARIA DE FINANZAS Y PLANEACION SECRETARIA DE ADMINISTRACION

21 _____
 (NOMBRE, CARGO Y FIRMA)

22 _____
 (NOMBRE, CARGO Y FIRMA)

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA

23 _____
 ryOYME Y FIRUy

e
ppYSRFFI COY EIRY/J

IN _____

' GACETA DEL GOBIERNO'

17 de «Etl.d,1.]

SALVEDADES Y OBSERVACIONES AL CALCE

DISTRIBUCION DE LOS TANTOS DEL ACTA DE ENTREGA Y RECEPCION

- ORIGINAL

SECNEVA A O[NurWS r VIAX400N_

SEGUNDA CORLA

NOTAS: ^i ^...^Darv.mnore<^or

INSTRUCTIVO DE LLENADO
DEL
ACTA DE ENTREGA Y RECEPCION DE OFICINAS
PUBLICAS
(FORMATO SC/ER-001)

- 0 anotar el nombre **de u pdeuolm o Localidad en u cual ee celebra el óro de Entrega y Recepción de u mona publica.**
- EI Anotar el municipiO el que pertenece **la población o localidad cibe..**
- 0 Al,,, 1. nora ee lmalo del .tlo de Enkeva **y Recepción.**
- W** Anotar espectivamemoca, mes sAo en **que ae lmcu el acto de Entregay Recepción.**
tar la denominación **oficial de la oficina pública objeto de. Em tia yRecepción,**
Pon re respective adscripción (ejemplo: Subdbección JurblulDirección **General de**
Responsabilidades y Situación Parrmontt/Sectelr de la Conlnloda
ombre completo del se-dd publico **que entregó la tbuladdad de la ofclru**
pub1 cae
EI al nombre completo del servidor público aun recibe u titularidad de a ondea
publica.
- 11 O. lisa 4. Anotar loe nombres completo, de los luncionarlm que Intenlenen en el acta de Entrega y Recepción en representación de W. Secretarias de Finanes. y P4nudón, Administración y de la ConlplOrle , respectivamente.**
- 0** Columna destinada a anotar para **dada uno de los conceptos enlutados une 'o-, .1 d del eco se entregan** documentos **originales, y una 'u', en caso de ..r optas de los** mismos.
- 13** Columna **destinada a anotar pera dada uno de los conceptos stados el numero eo que corresponda al anexo que se entrega con le relerend . el cocal de anexos del** (ejemplo *lis. ✓. qis; as y sin.*
- 110** columna destinada **a anotar para ella uno de los anexos que se relaman el total de Molas que contiene**
- 11** Columna **destinadse anotarles Observaciones que se estimen necesarias pera aclarar lo relacionado con cada concepto (ejemplo no procede).**

Eepecb d-huso a ancle be ea.Mos ryNCWM eN reme que el titular .albn ose b olkbla publica atrae necweO Mebrpmar al Pina de E~. y lbwpedem por eu lmpceancI por la mejor compnnsMn de W. acciones linda, a cabo baja au arcarp0 (apmpb de la Secrebrb de la CONbabN : rspbXC de CMXWeos de n0 InludIIYClón expMtlw, ekLmene ea PueXMa Fitmra a wpaMamo. aue0lem y fideicomisos, aapedienlee de la Desinwryaación de organlamos auxiNres y Poeicomisos, eüü.

- O** Anotar la hora de INmino del acto de EnVpa y Recap[Mn.
- 19, R0 m Anotar **repecGVamtia** di., m.. y ano en que es concluye el sido de Entrega y Recepción.
- Anotar ..ombre tompleto y la llmu del servidor publico qua entine. A mulañad e. la o11cNa plidlw.
- Mole** el nombre completo 1 7 yvme del servidor público que recibe la olida. publica.
- 95 3 **Andar** lce nombres completo . y b. *monas* ee m. representante. de U . depelencbs pbWXYXans del Gobierno del Esladc de México qw intervinieron en N acto de ErNpa y Recepción.
- Anotar de nombres ..PI. y b. **times de la. persona . q w f ungen como ~W.** del .cto da Entrega y Reo.pclón.
- O** ApaNdo destinado par, las snMeclone. qua w considere pe mente adamar por parte da lce participantes en 01 .40 de Entrega y Recepción len cese necesae . anear 11* compl.memaral.

XXXX

RESEÑAS DE LIBROS

GUERRERO OROZCO, OMAR, " **EL ESTADO EN LA ERA DE LA MODERNIZACIÓN**rr MEXICO, ED. PLAZA Y VALDES, 1992, 162 PP.

Por Ricardo Uvalle Berrones (*)

En primer término me complace señalar que como discípulo que he sido y sigo siendo de Omar Guerrero me da mucho gusto participar en los comentarios de una de las obras más importantes que ha producido en su ya basta, amplia y rica producción literaria, en materia de administración pública. Podríamos pensar que es el último libro que ha escrito, sin embargo, no es así, Omar Guerrero, para fortuna de los que nos gusta e interesa la administración pública, ha escrito un último libro referido a la historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esto nos muestra su capacidad productiva de aportación del rendimiento intelectual sobre una gama de tópicos importantes en materia de administración pública y que Omar a lo largo de su historia y vida académica ha venido elaborando, puntualizando y abundando cada vez más con sorpresas tan agradables como esta última referido a la historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El libro tiene dos características, primero, un gran sentido de actualidad del debate sobre el Estado y su administración pública. Y segundo, es un libro que nos plantea un horizonte de claridad frente a un conjunto de posiciones no siempre argumentadas en relación a los complejos problemas del Estado.

1*1 Versión magnetofónica de sus comentarios, expresados en la presentación del libro que tuvo verif: estuvo el 3 de febrero en el Solón de Cabildos del Palacio Municipal de Toluco. Acto organizado conjuntamente por el N. Ayuntamiento de Toluca y el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. to adhesión para lo revisto correspondió a José Luis Albarrón Cruz.

Hay dos reconocidos sociólogos, -esto no quiere decir que estemos de acuerdo con ellos-, que han hablado más que de conceptos, de frases apocalípticas; **uno de ellos, un japonés, Fujiyama**, ha hablado justamente del fin de la historia; el otro sociólogo importante es Daniel Bell, norteamericano, **quien se ha referido al fin de las ideologías**. Si nos guiamos por esas frases con pretensión de argumentos diríamos que nos encontramos en los extremos de la vida y ya el señor pronto nos recogerá a los que nos hemos portado bien y los que no, pues ni modo. El asunto es más complejo, esto demuestra que hay mucho terreno movedizo en los problemas del Estado y de su administración pública. Y no estamos hablando de autores desconocidos, sino de autores conocidos, sin embargo, reconocer que estamos en el fin de la historia es poner un dique y cancelar la única ley inexorable del quehacer humano que es la del cambio.

Estamos viviendo una etapa de grandes cambios, quizá más intensos y rápidos que en otras épocas o etapas de la vida, pero estamos bastante distantes del fin de la historia y tampoco vamos a distraernos del problema de las ideologías.

La ideología indicaría apolitar el conocimiento científico y social y esto es imposible. Ni siquiera la más fina operación quirúrgica intelectualmente la puede conseguir. Estamos en extremos y en ellos es donde se están debatiendo los problemas del Estado y de su administración pública; en este sentido, creo que el trabajo de Omar Guerrero **es una gran** investigación, porque nos demuestra los diversos impactos que el cambio tiene en la vida social.

Con razón, **el autor expresa** de que la modernización más que un proceso homogéneo o un proceso uniforme, es un proceso de contrastes. No es lo mismo el mundo moderno, que el mundo del subdesarrollo; y éstas no son frases, hay elementos y evidencias que lo pueden ir avalando. La idea del cambio histórico, del cambio estatal, está magistralmente plasmada en la obra del autor.

Al Estado, a la sociedad, a la administración pública, hay que entenderlas **no en el fin de** la historia ni en el fin de las ideologías, sino en el cambio. Su alcance, cobertura, impacto y velocidad esta en función del comportamiento tan contradictorio que este mundo moderno ha venido desarrollando a través **de relaciones** muy complejas de intercambio y de interdependencia. La

modernización se encuentra justamente en lo que es la lógica del cambio histórico y, en segundo término, ella misma es precipitadora de mejores y nuevos cambios. Entonces, no nos sorprenda que la idea del cambio este permanentemente manifestándose en el conjunto de la vida social.

El desafío de los Estados y de la administración es cómo absorber e institucionalizar los procesos del cambio. Aquí está el arte, aquí está la sabiduría dirían los pensadores del renacimiento: cómo gobernar con arte, cómo hacer que el cambio -que es algo impulsado, provocado, y precipitado y que afecta literalmente la vida estatal y de la propia sociedad-, pueda gobernarse, y administrarse. El Estado, desde este punto de vista, debemos verlo como un conjunto de capacidades no solo presentes sino optas para poder desarrollarlas y este desarrollo de capacidades depende mucho de la noción del proyecto que tengan las clases gobernantes.

La idea del cambio es consustancial al concepto que del mismo tienen los gobernantes y su capacidad para impulsarlos. El cambio no es posible detenerlo, sería infructuoso tratar de pararlo. El cambio del Estado se racionaliza, el cambio en el Estado se institucionaliza y como decimos hoy en día, se canaliza en buen gobierno, aquel que logra insertarse al cambio, en un conjunto de instituciones adaptativas, flexibles y con un sentido alto en la vida social hasta conseguir resultados razonables; de otro modo, cuando una revolución estalla, cuando hay problemas de disputa de la clase política, intentos de rebelión, intentos de desmembramiento del Estado como en Colombia y Perú, no podríamos hablar de actitud del Estado para regular el cambio y menos para poder institucionalizarlo.

Un punto importante de lo obro de Omar Guerrero es plantearnos que el cambio es algo más complejo de lo que a veces pensamos, y podemos conceptuar. Entonces el cambio es justamente el gran eje a través del cual se desenvuelven dos grandes conceptos que son dos modos de vida, que son: la modernización y el desarrollo político. Hay una importante diferenciación de lo que implica la modernización y el desarrollo político. Desde este punto de vista, los Estados maduros, muestran con evidencia que están aptos para la modernización, para gobernar a través de ella, y también justamente para hacer que la sociedad se desarrolle asimilando los cambios,

La obra del autor es un trabajo no solo serio sino erudito por las formas en que están planteadas las ideas y la noción de cambio, modernización y desarrollo político. Hay un ángulo importante en su trabajo, entiende al Estado y la administración pública no como los objetos principales de la vida histórica, pero sí como elementos que condicionan los cambios históricos. Cualquier pretensión de entender al Estado como algo clasificado o como una institución meramente formal, no tiene sentido, el Estado es una obra humana tan perfectible y tan eficiente como capaces y modernos son los gobernantes y el conjunto de funcionarios que comprometidos están con él, y qué tan capaces son para plantear, proponer y diseñar alternativas de cambio y de desarrollo político. El Estado esta en medio de lo que se llamarían las grandes contradicciones, luchas y contrastes nacionales e internacionales.

El Estado, para no morir, para no perecer, tiende a racionalizar el cambio con un conjunto de políticas, acciones, programas que tengan que acreditar su capacidad y eficiencia, para que la sociedad viviendo bien pueda aspirar a vivir mejor. Este juego de palabras en apariencia, nos da la clave de lo que es la modernización, que no solo implicaría ir quitando rápida o gradualmente aquellas estructuras llamadas tradicionales y rancias a los nuevos tiempos. La modernización implica toda una concepción de lo que es la calidad de vida en un Estado y en una sociedad, y en este sentido, la modernización ha acuñado la categoría "calidad de vida desde el Estado", que es el desenvolvimiento de capacidades que la población puede desarrollar, sus expectativas, y la asignación de valores que el Estado asigna en la vida social y económica.

Un Estado es más moderno en la medida en que genera más empleos, disminuye el número de pobres, y eleve la esperanza de vida. Un Estado es menos moderno cuando la pobreza aumenta y la esperanza de vida tiene rendimientos decrecientes. Estos son elementos cualitativos del desarrollo de la vida estatal que están presentes en este problema complejo de la modernización.

El mérito del autor consistió en ir al origen y raíz de las grandes fuerzas que pulsán e impulsan a la modernización. De ahí **que su** inserción teórica esté perfectamente categorizada en el tiempo y la forma que corresponden al objeto de investigación. Y este elemento tan complejo como lo es la modernización, junto

con el desarrollo político, es también desglosado y categorizado. No parte de una idea preconcebida como juicio de valor, como diría Durkeim, de lo que es la vida política. El **autor como investigador**, no solamente se pregunta sino que indaga el sentido mismo de los hechos sociales, políticos e históricos, y a partir de entonces es cuando utiliza los conceptos y las categorías, y en este punto, lo que hemos visto más en los tiempos **actuales es** que a la hora de entender al Estado o a la sociedad, casi siempre **entramos**, aunque no quiera Daniel Bell, con un problema de prenociones no sustentadas y con una fuerte carga de juicios de valor y en estos extremos eminentemente reducimos **a superficialidades** lo que es complejo: no es posible hablar del Estado obeso o el Estado congénitamente incapaz.

Estos términos que remiten a las Ciencias Naturales **no tienen** aplicación mecánica en la complejidad de lo que es el Estado y la vida social. Hay una importante contribución **para que las** categorías y conceptos que va aplicando, esclarezcan un conjunto de realidades que en principio nos parecían obvias, nos **influían** y seducían; por ejemplo el Estado gordo o el Estado obeso. Estas categorías son atractivas de entrada sobre todo cuando el valor adquisitivo evidentemente no es el mejor. No hay que confundir la condición de vida y nivel del salario con la percepción del problema, porque si decimos que el Estado es gordo, obeso, **entonces el Estado** es algo que podemos medir con una cinta o regla, lo cual es completamente imposible e improbable.

Por otra parte, sería desconocer que el Estado en sí, es portador de capacidades, sirio para que es Estado. El **Estado más** que contundencia del poder es inteligencia **para racionalizar el** poder y ésta se va por el lado de las capacidades **estatales; aún** la privatización es un problema de capacidades estatales. La privatización no está inducida por el mercado, puede ser que éste la provoque, pero es desde el Estado donde se induce y **se orienta** el proceso de privatización, aún ahí, con todo el desprestigio del área estatal, no es posible conocer los alcances y **los límites** de la privatización; tiene que partir de los escritorios de la vida estatal y un Estado que opto por lo privatización esta poniendo su capacidad para inducir u orientar el cambio hacia **una u otra** dimensión. Al igual que cuando se presentó la etapa del Estado interventor o de la economía de Estado, lo que estaban **en juego** eran las capacidades del propio Estado.

El Estado es entendido como un conjunto de capacidades a desarrollar, es lo que hay que visualizar y entender. En una época de grandes sacudimientos y de resultados inéditos como la presente, las capacidades estatales hay que verlas desde el interior del Estado, ya no tanto el Estado como un elemento externo a la sociedad, lo cual sería discutible. En todo caso, partiendo de la noción de que el Estado es la organización de la sociedad y aceptando que la administración pública es la actividad que organiza el Estado en la sociedad, preguntémosnos ¿cuáles son las capacidades del Estado a través de la administración pública para desarrollar, por ejemplo, sus elementos técnicos, tecnológicos, sus elementos de cálculo que se han perdido y son un instrumento importante en la formación del Estado moderno, y los elementos eurísticos? Vayamos más al Estado "hacia adentro" para entender su papel en la parte externa que es la vida social. Sin este replanteamiento, evidentemente seguimos cayendo en la idea de que el Estado es ineficiente por sí mismo, o que es incompetente congénitamente. Esto es totalmente falso desde el ángulo que se ha querido ver a los elementos complejos de la vida estatal.

Lo que demuestra la historia moderna es que las dos grandes fuerzas condicionadas y condicionantes que han creado, forjado e impulsado ideas modernas siguen siendo, a pesar del credo privatizador, el Estado y la administración pública. Los grandes procesos de desarrollo de los países y las sociedades siguen siendo elementos de la administración pública.

En una época en que hay fuertes tendencias hacia la vida del mercado, armonicemos la necesaria acción estatal también con la necesaria acción del mercado, pero no tratemos de suplantar al Estado con espejismos falsos del mercado, porque en este sentido no estamos captando el fondo de los problemas y entonces pensamos que los pobres son una gente inadaptada al mercado, lo que no se puede aceptar, es totalmente falso. El problema de la pobreza es un problema de Estado y el problema de la prosperidad sigue siendo un problema de Estado y no un problema del mercado.

Sobre esta idea pasaría a resaltar algunas categorías importantes que nos pueden ayudar a distinguir esta gran complejidad de lo que es la vida estatal y que está bien planteada en la obra de Omar Guerrero.

Hay conceptos fundamentales que nos pueden ayudar a esclarecer el elemento histórico y empírico del Estado. Por ejemplo,

éi utiliza el concepto imperio universal, feudalización, estotalidad y modernidad. Son conceptos que hay que comprender y entender, pero no como diccionario como a veces se pretende, sino entender la realidad que los crea, que los provoca y que está justamente acreditando que existan como conceptos, y a partir de entonces ubiquemos al Estado en la era moderno, porque el problema de la modernización es que a veces la vemos fuera del contexto o de la era que realmente le corresponde. Por ejemplo, hay autores que señalan que en 1968 se acabó la era moderna y comenzó la era de la pos modernidad. No lo podemos tomar tan a la ligera, primeramente debemos preguntarnos qué es la pos modernidad y para entenderla debemos de comprender primero la modernidad, entonces tenemos una gran tarea, primero para entender lo que es el problema de la modernidad, porque si no, nos van a seducir los ideas del fin de la historia y esto no se puede aceptar.

En el capítulo cuarto del libro está la parte más central y fundamental en los términos del debate actual. Hay categorías y conceptos muy interesantes pero asociarlos con el problema de la modernidad, el concepto del gobierno y su contraparte, la ingobernabilidad. Por ejemplo, el concepto de capacidad de gobierno y el problema del tamaño del Estado frente a Europa y EE.UU.

Al llegar al apartado de modernización y magnitud del Estado mexicano, manejo dos conceptos que ameritan un estudio cuidadoso para interpretar correctamente las realidades, situación y el problema de la privatización. En consecuencia es una obra que tiene un caudal de conceptos interesantes que nos ayudan mucho a desentrañar y a entender este vasto problema de lo que es la modernización.

Finalmente, creo que la obra de Omar Guerrero es un punto de referencia obligado del estudio y reflexión para entender lo que nos interesa: ¿Qué es la administración pública? Vista no por un médico sino por un especialista acreditado como lo demuestra en su vida académica y más en este trabajo del Estado en la era de la modernización. La obra es la postura de un conocedor amplio de los problemas del Estado y su administración pública. Y los invito, muy sinceramente, pero que lean qué es la privatización del Estado, desde la óptica de un especialista, insisto, en ciencias políticas y administración pública y no de unos médicos metidos a brujos en las ciencias sociales.

NAIME LIBIEN, ALEXANDER, " **LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, 1824-1993**" TOLUCA, MEX., UAE^M-IAPEM, 2A. ED. ACTUALIZADA, 1993, 257 PP.

Por Leobordo **Ruiz Monis 1*1**

El libro que se comenta, representa una versión muy avanzada del mismo autor, Alexander Naime Libián, quien la publicó en 1985 con el nombre de Monografía de la Administración Pública del Estado de México, 1824-1984.

La Monografía en su momento se constituyó en una obra pionera de la investigación sobre el Estado de México, permitió una primera sistematización de la información, tanto histórica como de entonces.

Alexander Naime Libián, muy recientemente terminó de escribir "La Administración Pública del Estado de México, 1824-1993", que es mucho más que una segunda edición, puesto que agrega temas que no se incluyeron en la Monografía y le da diferente y más ágil prelación a otros aspectos.

Los cuadros, y en general gráficas que se incluyen, permiten al lector una consulta rápida y suficiente, de los principios, normas y estructuras del gobierno del Estado de México.

Entre los méritos de esta publicación destaca el volumen tan grande de información y su ordenación, metódicamente presentada. Su consulta y su análisis resultarán seguramente muy útiles, lo mismo para estudiantes de ciencias sociales que se ocupan de temas de nuestro Estado, así como para los investigadores para

j*) Director del Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Militares y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México.

quiénes los conocimientos que encierran sus páginas, les puede ahorrar muchas horas de búsqueda en archivos, bibliotecas y publicaciones que no son de fácil acceso.

Al público en general, la consulta del libro le permite una visión panorámica a la vez que precisa para entender y ubicar cada uno de los programas de trabajo fundamentales del Gobierno del Estado de México.

Comentar una publicación de esta naturaleza, con una estructura tan lógica, y cuya substancia es en sí la información, no da lugar a especulaciones, sencillamente se trata de una obra fundamental, en la cual el tema no es debatible. Su objetividad no da lugar a interpretaciones.

La utilidad para quienes desean analizar la información es muy grande, por ejemplo el cuadro No. 2 titulado "Evolución Histórica de las Dependencias de la Administración Pública Central del Estado de México", sugiere varios temas de análisis.

Por un lado, se pueden ver los diversos momentos en la historia de la administración de esta entidad, en los que hubo incremento en las estructuras: destaca el año de 1891, bajo el régimen porfirista, cuando se crean instancias para la educación pública y el fomento (promoción económica). Más adelante entre 1915 y 1917 se puede ver una verdadera proliferación de dependencias, entre ellas, la Dirección de Administración, Procuraduría General de Hacienda, la Inspección General de Policía, el Departamento de Estadística, el Departamento de Trabajo y Previsión Social, el Departamento de Industria y Comercio, y el Departamento de Comunicaciones y Obras Públicas. Este crecimiento nos permite constatar los nuevos compromisos sociales y económicos que el Estado mexicano asume después del movimiento armado de 1910-1917 en nuestra entidad,

Otra etapa importante para el desarrollo de la estructura de la administración pública, ocurre en 1969, siendo gobernador el profesor Carlos Hank González, cuando se crea la Contraloría General, la Dirección de Prensa y Relaciones Públicas, el Departamento de Compras, la Dirección de Promoción Industrial y Artesanal y el Departamento de Organización y Métodos.

Enseguida se notan los efectos de la reforma administrativa de 1981, siendo gobernador Alfredo del Mazo, que da lugar a

un nivel jerárquico homogéneo (secretarías), y a una reagrupación de dependencias.

Para 1992, se recupera la importante posición de la Secretaría General de Gobierno, que puede funcionar como vicesecretaría para asuntos de la administración gubernamental.

Muchos otros análisis son posibles gracias a esta obra: por ejemplo, conocer la genealogía de las estructuras, distinguiendo las originales de las que se fueron agregando o lo largo de la **historia**.

."La Administración Pública del Estado de México, 1824-1993", puede ser además, un formidable medio para dar a conocer las características administrativas de la entidad, cuyo conocimiento puede ser de utilidad a los gobiernos de los otros Estados.

No está por demás hacer votos para que pronto podamos contar con obras similares en otros Estados de la República y avanzar hacia estudios comparativos en esta materia.

HARO BELCHEZ, GUILLERMO, " **EL REGIMEN DISCIPLINARIO EN LA FUNCION PUBLICA. EXPERIENCIAS COMPARADAS**". TOLUCA, MEX., UAEM-IAPEM, 1993, 212 pp.

Por Jesús Jardón **Nava 1*1**

Cuando fui honrado con la tarea de comentar la obra de] Dr. Guillermo Hora Bélchez, denominada: "El régimen disciplinario en la función pública. Experiencias comparadas", mi idea dominante fue evitar la irreverente e inútil tentación de comentarla como vehículo expositivo de los opiniones personales del comentarista.

Este propósito, en consecuencia, ha presidido mi tarea, grandemente facilitada por la visión y claridad del Dr. Hora Bálchez, cuyos libros: "Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México" y ' La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional'a los que deben agregarse el que se comenta, son en la actualidad base formativa de gran parte de los abogados de hoy.

Esta obra, por el interés profundo que nace del desarrollo de los caracteres descritos, esta llama e ser, una de esas, que sin temor a error puede sostenerse, han de dar a los asiduos estudiosos, una autoridad emanada de la lectura de libros como **este**.

Nunca habrá de ponderarse lo suficiente, el gran servicio que prestan a la academia, quienes se dedican a esclarecer el origen, la secuela y el sentido de sus instituciones jurídico-políticas sobresalientes.

19 Director de la Facultad de Derecho de lo UAEM. Comemarms en la presentación del libro. celebrado en la Salo "Ignac<ie Manuel Altamirano" de la UAEM, el 23 de junio de 1993.

De acuerdo con esto, los estudios de investigación que se emprenden de modo personal e institucional por organismos académicos, para desentrañar y revalorizar la riqueza cultural de cualquier comunidad, representan por así decirlo, la memoria y la conciencia de dicha sociedad y su labor es tanto más posible cuanto mayor es el grado de objetividad que puede lograr.

Mayor mérito aún reside en aquellas personas, cuya inquietud intelectual se ha orientado hacia la investigación de una figura, que como en el caso lo es la función pública, como una preocupación trascendente que va cristalizando poco a poco en libros y estudios realizados, casi siempre, a través de una labor callada y enjundioso, que tiene como único soporte la resuelta vocación personal del investigador, para comprender mejor los capítulos y facetas de la función pública y el propósito de dejar huella, con lo mejor de su esfuerzo, en la revaluación social que emana de sus estudios.

Tal es el caso del autor que ahora me honro en comentar. "El régimen disciplinario de la función pública", no intenta otra cosa que colaborar al lado de otros estudios a la mejor inteligencia del derecho administrativo. Conocido ya por sus libros así como por diversos artículos de derecho administrativo, administración pública y derecho político aparecidos en revistas jurídicas, de administración y política de reconocido prestigio, Guillermo Haro Bélchez ha alimentado desde sus años de formación universitaria, una antigua preocupación por los temas jurídico-políticos.

En 1986, obtiene la nota Apto Cum Laude, máxima distinción que otorga la Universidad de Alcalá de Henares, al obtener el grado de Doctor en Derecho, y ya desde entonces la función pública ocupa en su vida profesional una importancia relevante.

Ciertamente, durante los años 60's y 70's, abundan en nuestro país publicistas insignes que escriben obras de derecho administrativo. En nuestros días este tipo de tratadistas se han enraizado. No obstante, contamos en nuestro medio con algunos autores que han realizado valiosas obras de derecho administrativo, sobre todo a partir de 1982 y hasta nuestros días. Han habido, también, quienes de modo incidental o preferente se han dedicado al cultivo de la monografía administrativa, abordando uno u otro aspecto del derecho administrativo, pero -y esa es primicia meritoria de este libro— hasta ahora no contabamos

con ningún autor que hubiera intentado el régimen disciplinario dentro de tan importante función, ni en su conjunto ni menos aún por temas que, por su trascendencia, hace mucho debieron haber sido esclarecidos, por ejemplo: la evolución, naturaleza y fundamentación de la potestad disciplinaria; su enmarcación en la función pública y, sobre todo, su análisis comparativo con los aspectos disciplinario norteamericanos y español.

En el estudio de la potestad disciplinaria, el autor pasea señeramente por las concepciones de diversas ramas del derecho, son: Seydel, Mayer, Hauriou, Gastón Jeze, Forti, Zanobini, con sus doctrinas, objeto de reflexión sostenidamente académica. Especial distinción en su análisis merecen en la obra la tesis de Vitta, quien otorga naturaleza administrativa al derecho disciplinario.

En el estudio de la responsabilidad administrativo y sus contenidos y elementos, es fácil encontrar junto con el autor en su obra, los aspectos torales que importan al régimen disciplinario de los funcionarios públicos.

La infracción disciplinaria, el derecho disciplinario, lo potestad que de el emana, aunados a los principios de legalidad y oportunidad, son en su análisis elementos bien tratados por el autor, y de los que podríamos parafrasear, que un libro publicado sin ellos, sería como dice un viejo proverbio inglés, como un hábito azul sin galón, y sobre todo en el caso del principio de legalidad, que se constituye, hoy por hoy, en la piedra filosofal o de la verdad, en el sistema jurídico mexicano.

Dice Haro Bélchez, un caballero de alto prosapia académica, a quien la equidad y la injusticia bien podían elegir como arbitrio de sus contiendas por su honestidad y rectitud en el pensar y expresar, con justa razón, que: los sistemas democráticos constitucionales, que se precien de contar con un Estado de Derecho, encuentran en el establecimiento de un régimen de responsabilidades para los servidores públicos, el mejor de los baluartes en la búsqueda del logro de los fines del Estado.

Y sobre esta idea desarrolla justipreciadamente, lo que a nuestro juicio es el mejor tratado de los temas del libro, sin menosprecio de los otros, "El Régimen Disciplinario en la Función Pública Estatal", desde las consideraciones iniciales y sus determinaciones doctrinarias sobre el régimen disciplinario federal y

el sistema de responsabilidades, así como el análisis de los tipos de responsabilidades, tanto como quiénes, son las autoridades aplacadoras, y las fases del procedimiento, importa al mundo jurídico lo valioso y útil del libro.

Para decirlo mejor estamos en presencia de una obra que trata y llena el vacío jurídico que en la materia existía.

Mención importante lo constituye el tratamiento que el autor da al fincamiento de responsabilidades administrativas resarcitorias, que es, a no dudarlo, uno de los aspectos más relevantes y novedosos de la ley, y que el autor precisa con toda corrección, al señalar el objeto que la misma tiene; y en donde aún podemos encontrar la competencia que en funciones de: auditoría, fiscalización, etc., tiene la Secretaría de la Contraloría, los organismos de control interno así como organismos auxiliares y fideicomisos, lo que se ve enriquecido aún más con las conceptualizaciones de las responsabilidades directo, subsidiaria y solidaria.

Las reformas a la Ley de 1984, son comentadas por el autor con atigencia, tal como sucede en el caso del control patrimonial del servidor público, y que en la especie, podemos ver, como un mecanismo que pasa a convertirse en un auténtico y eficaz medio de control preventivo, contra el enriquecimiento ilícito.

Los medios de defensa contra las resoluciones que impongan sanciones administrativas, son mencionadas y acometidas en su tratamiento en esta obra, que a la sazón se comenta, con claridad tal, que difícil, piensa uno, podrían ser tratadas de otra manera.

No existe estudio, ni investigación, ni exposición, que pueda cumplirse con pretensión científica, sino se sigue en ellos un plan racional y predeterminado.

Ese plan impone, que para conocer una cosa se le ubique en el lugar del cosmo en que ella esta, nos referimos al lugar o ubicación que a esa cosa le damos en el orden de nuestros conocimientos.

Ver la cosa que queremos estudiar, entre las demás cosas con que coexiste, debe ser el primer problema de una tarea científica, como en la película cinematográfica, en que el director, antes de mostrarnos la casa en que se cumplirá la acción principal, nos muestra primero en un gran cuadro panorámico, la comarca donde ella esta emplazada y donde, aquella solo apa-

rece como perdido en la distancia, en tanto que achicándolo lentamente lleva la cámara hasta aquél lugar mismo en que el drama se cumplirá.

De esta forma, Togle Achaval se vale para decirnos, cuando en una investigación los marcos conceptuales, de referencia, legales, etc., están correctamente planteados y que, en el caso de la obra que se comenta, encuentra su mejor ponderación en el Capítulo III, de "El Régimen Disciplinario en la Función Pública Norteamericana" donde el académico del derecho, la administración o la política puede "planear" sobre un espectro amplio donde coexiste: conceptualizaciones, presupuestos políticos y jurídicos, reflexiones y análisis; el Dr. Haro expone, aquí, los antecedentes de la reforma Cortar de 1978, su contenido; los principios del Sistema del Mérito, que aconsejo leer con todo cuidado, dado que son un ejemplo de limpieza jurídica y claridad conceptual; el procedimiento disciplinario en general y en ella la técnica legislativa de la reforma de Ley del Servicio Civil, que organizan todo un entramado de organismos, competencias y procedimientos que también trata el autor.

Imposible es pretender siquiera, que por encanto, pudieramos hacer comentarios más amplios de este capítulo, basta decir que mis palabras no agregarían nada al lugar que la obra del Dr. Haro Bélchez tiene yo en la literatura jurídica.

En el régimen disciplinario en la función pública española los lectores encuentran, en la obra comentada, un extraordinario desarrollo que supera todas las anteriores limitaciones y condicionales. La legislación española y la consagración en su texto, de las tres formas clásicas de responsabilidad de los funcionarios, que comienzan a distinguirse en función de amplitud del concepto de funcionario; así como la forma externa en que se ejerce el control del funcionamiento de la administración, son claramente expuestos por el autor en el capítulo IV de la obra de referencia.

Desde la responsabilidad de los funcionarios, hasta las consideraciones constitucionales en torno al régimen disciplinario español y entre ellas las sanciones disciplinarias y el procedimiento, la metodología estructuralista, desde una perspectiva dogmática normativa, son los mejores compañeros del lector, así, pasa uno por la claridad de los principios constitutivos de la estructura española del régimen disciplinario en la forma pública, y, una vez efectuada dicha formulación, ubicamos el desenvolvimiento de

la disciplina en **ese marco**. **De esta manera**, la función científica que se desarrolla en el libro "El Régimen Disciplinario **en la Función Pública**", es la de la construcción estructural consistente en mejorar el marco de referencia interpretativo de los órganos de aplicación, ---concretamente los poderes constituidos- a fin de funcionalizar su operatividad.

Concluyendo diría, que por lo demás, el criterio del libro fue alejarse de toda inclinación hacia la enciclopedia, lugar donde **se reúnen** los autores para que los lectores digan quien tiene la razón, se omiten las citas y las notas al pie del texto. Las influencias doctrinarias, las coincidencias y los disensos **se señalan** con la simple referencia del autor respectivo: el índice bibliográfico es suficiente. El libro, en principio, omite el desenvolvimiento histórico de los temas, no por desmedró a la historia sino por pureza metódica.

La bibliografía consultada fue abundante y la estrictamente indispensable; **ello en aras** de simplificar el estudio de una disciplina, de por sí ya compleja. Entre esa bibliografía ocupan un lugar especial Enrique Medina Bobadilla, Tomos Ruiz Pérez, García de Enterría, sólo por mencionar algunos.

Al referirme al autor, cabe felicitarlo por la publicación de este libro, y por que lo que ha dicho, lo ha dicho de la mejor manera, así, ponderar su verbo es ponderar la obra, ella guardara, en el tiempo y de la mejor manera, en la memoria, el recuerdo de tan digno amigo y compañero, él ha sabido hacer marchar juntas la inteligencia y su mano, exponiendo, con la fluidez que destaca en esta obra, su pensamiento.

Y festejando con Shakespeare, diremos: "En **estos odres viejos** (el claustro de la Universidad) hechemos vino nuevo (como el libro de Hora Bélchez)".

La Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., No. 18, se terminó de imprimir en el mes de julio de 1993- El tiraje fue de 1,000 ejemplares.

Impreso en los talleres de Pliego Impresores, S.A. de C.V., ubicados en Pedro Cortés 402, Col. Santo eórbano. Teléfonos: 14-01-86, 14-44-08 y 14-29-20, Toluca, México.