

ISSN 0187-8484

No. 16 • OCTUBRE - DICIEMBRE • 1992

# **REVISTA DE IAPEM**

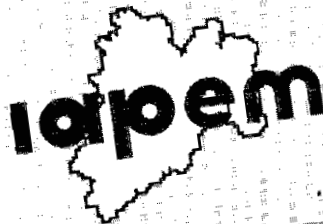
**PROSPECTIVA DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA ESTATAL**



ISSN 0187-8484

# REVISTA DE IAPEM

PROSPECTIVA DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA ESTATAL



## REVISTA DEL I A P E M

ISSN 0187-8484

EDICION

Coordinación de Difusión

© Revista del I A P E M

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

Col. Centro. Toluca, México.

C.P. 50 000

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

FAX (91-72) 14-07-83

Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico.

Los artículos 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 Saldaña Harlow
Andrés Caso Lombardo	Jorge Guadarrama López
Ignacio Pichardo Pagaza	Gerardo Sánchez y Sánchez
Jorge Laris Casillas	Raúl Zárate Machuca
Arturo Martínez Legorreta	Roberto Rayón Villegas
Miguel Angel Cruz Guerrero	Raúl Martínez Almazán
Jorge Hernández García	Juan Carlos Padilla Aguilar
Gregorio Valner Onjas	Víctor Manuel Mulhia 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 DEL IAPEM**

Tomás Ruiz Pérez  
Rodolfo Jiménez Guzmán  
Rogelio Tinoco 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 Salazar Medina

Rogelio Tinoco García

Santiago Velasco Monroy

**Consejeros**

Regina Reyes Retana Márquez

**Tesorero**

Moisés Salazar Bueno

**Secretario Ejecutivo**

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

**COORDINADORES**

María Teresa García Rodea  
**Coordinadora de Capacitación**

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

José Luis Albarrán Cruz  
**Coordinador de Difusión**

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

## C O N T E N I D O

Pág.

Presentación

### ENSAYOS

LA COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MEXICO Y EL DILEMA DE LA GOBERNABILIDAD.  
Roberto Gómez Collado. . . . . 15

POBLACION Y TERRITORIO: EL CASO DE LA ZONA METROPOLITANA DE TOLUCA.  
Octavio Castillo Pavón. . . . . 41

PROPUESTA METODOLOGICA PARA LA ELABORACION DE UN DIAGNOSTICO DE POSIBILIDADES DE DESARROLLO EN EL MUNICIPIO.  
Carlos E. Massé N. . . . . 57

### DOCUMENTOS

IMPACTO DE LA INTEGRACION REGIONAL SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA.  
Ignacio Pichardo Pagaza. . . . . 75

REFLEXIONES ACTUALES SOBRE ADMINISTRACION PUBLICA.  
Guy Braibant. . . . . 87



## **LEGISLACION**

LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MEXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL 1993. ....	105
PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL 1993. ....	113
LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL 1993. ....	137

## **RESEÑAS DE LIBROS**

CIUDAD DE MEXICO: REFORMA POSIBLE, ESCENARIOS EN EL PORVENIR. José R. Castelazo. ....	147
LIMITES DEL MERCADO. LIMITES DEL ESTADO José Luis Ayala Espino. ....	159

## P R E S E N T A C I O N

Los resultados del XI Censo General de Población y Vivienda 1990, no dejan lugar a dudas, los principales centros urbanos de población del país continúan creciendo y expandiéndose más allá de sus fronteras, generando un reciente fenómeno que ha despertado el interés de los estudiosos del tema y la preocupación de las autoridades político-administrativas: el tránsito paulatino e incensante de las tradicionales zonas metropolitanas a nuevas megalópolis.

Tendencia que al parecer enmarcará la aguda problemática urbana y los desequilibrios regionales a los que se enfrentarán en lo que resta del presente milenio y el próximo, las ciudades de Monterrey, Guadalajara, México y municipios conurbados de entidades circunvecinas.

El caso de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) ha llamado poderosamente la atención, como objeto de estudio de la comunidad académica, por la singular problemática que presenta y por constituir la área urbana más grande del país, y quizás del mundo.

El municipio 121 del Estado de México, Cuautitlán Izcalli, creado en 1973 como municipio tipo de la planeación urbana y que hoy forma parte de la ZMVM, fue precisamente la sede a finales de Octubre de 1992 del Seminario Internacional "Democracia, Gobernabilidad y Gestión de Ciudades Capitales, Zonas Metropolitanas y Gobiernos Locales", realizado bajo los auspicios y organización de Gobierno del Estado de México, del H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, del IAPEM, de la UAM-Azcapotzalco

y del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), organismo perteneciente a la ONU.

El Presidente de nuestra asociación, **Roberto Gómez Collado**, sustentó en dicho Seminario una ponencia sobre **“La coordinación inter-gubernamental en la Zona Metropolitana del Valle de México y el dilema de la gobernabilidad”**, la cual se reproduce íntegramente en la sección de ensayos.

En ella analiza con enfoque crítico y propositivo, los graves problemas sociales que se generan en la ZMVM, cuyo crecimiento demográfico y expansión territorial no parecen cesar, traducéndose en fuertes presiones a las instituciones y autoridades político-administrativas, midiendo su capacidad de respuesta.

Para afrontar el dilema de la gobernabilidad que se presenta en esta zona, Gómez Collado, sugiere centrar la atención en tres estrategias: profundizar la descentralización político-administrativa; adoptar un enfoque de planeación y gestión metropolitana; y acentuar la coordinación y colaboración intergubernamental; las que tendrán que ser complementadas por la modernización de la administración pública, la profesionalización de los servidores públicos, la constante adecuación e innovación legislativa y la participación social activa y comprometida.

Muy relacionado con el tema, **Octavio Castillo Pavón** diserta en su ensayo sobre un asunto que a nivel local ha adquirido en los últimos años singular relevancia: **“Población y territorio: el caso de la Zona Metropolitana de Toluca”**, con el cual pretende abrir la discusión sobre esta problemática, con el propósito de configurar líneas de acción que conduzcan a su atención y solución.

Presenta algunas consideraciones sobre el proceso de metropolización de la Ciudad de Toluca, enunciando los retos que habrá de enfrentar esa aglomeración urbana en el presente y futuro inmediato.

En su opinión, el crecimiento de la Ciudad de Toluca y sus municipios conurbados, junto con la ZMVM, ha llevado a conformar la región urbana más grande del planeta, situación que llevará, por un lado, a replantear los paradigmas teóricos y administrativos sobre la materia, y por el otro, supondrá un enorme

desafío a las estructuras gubernamentales por ordenar, prevenir y reorientar este singular proceso.

El último ensayo, elaborado por **Carlos E. Mase Narváez** contiene, como lo especifica su título, una **“Propuesta metodológica para la elaboración de un diagnóstico de posibilidades de desarrollo en el municipio”**, basado fundamentalmente en los escritos de Hugo Zemmelman.

El autor se propone entender y explicar la realidad social para actuar sobre ella, de ahí que surgiera un diagnóstico de posibilidades que contemple la diferencia entre lo deseable y lo posible, los factores con que se cuentan para que éste sea factible.

Asegura que su propuesta metodológica es adaptable a las condiciones particulares de cada objeto de estudio para el conocimiento de la realidad municipal, ya sea para orientar su desarrollo o teorizar sobre ella. Si bien su propuesta va dirigida por su nivel teórico a investigadores y docentes, se preocupa en que ésta interese e incida en la planeación concertada del desarrollo municipal.

Por la importancia de los actos y la trascendencia de los planteamientos vertidos, se publican dos documentos de gran interés, el primero de ellos lo constituye la conferencia que el Gobernador del Estado de México, **Ignacio Pichardo Pagaza**, sustentara en el Seminario Internacional sobre “El papel de la administración pública en los procesos de integración”, al que convocara en noviembre de 1992 el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.

El tema que abordó el ejecutivo estatal fue el **“Impacto de la integración regional sobre la administración pública”**, cuyas repercusiones se manifiestan en tres requerimientos: el cambio de actitud y filosofía de los funcionarios de la administración pública; la necesidad de diseñar e implantar todo un conjunto de programas específicos destinados a obtener ventaja de los acuerdos de globalización; y un conjunto de medidas indirectas que la suscripción de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, tiene como consecuencia necesaria en la administración pública de las entidades federativas.

El segundo documento **“Reflexiones actuales sobre administración pública”**, se integra con el texto de la conferencia que el

Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, **Guy Braibant**, ofreciera a finales de noviembre en el Salón de Gobernadores del Palacio del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México, contestando las dudas planteadas por funcionarios de la administración pública estatal y municipal en torno a la reforma del Estado y a su impacto en la administración pública.

En su exposición se refirió a los retos más importantes que tendrán que superarse para cumplir el cometido de rediseñar al Estado y modernizar a su administración pública; al tipo de Estado que puede contribuir a dar respuesta a las demandas que surgen de la crisis económico-social y la acción de profundizar los procesos de democratización; los alcances, límites y riesgos de la privatización; los rasgos esenciales del perfil del "Administrador público necesario"; y las nuevas formas que tienden a facilitar la relación Estado-ciudadanía, entre otros temas.

En la sección de legislación se producen tres ordenamientos legales que se publicaron en la Gaceta del Gobierno a finales de Diciembre de 1992, referidos todos ellos a la hacienda pública estatal y municipal para el ejercicio fiscal de 1993: la **Ley de Ingresos del Estado de México**, la **Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México** y el **Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México**.

Por último, en la sección de reseñas de libros se incluyen las que corresponden a **José R. Castelazo**, "**Ciudad de México: reforma posible, escenarios en el porvenir**", muy a propósito de la reforma política del Distrito Federal que en estos momentos se encuentra sujeta a debate; y la de **José Luis Ayala Espino**, "**Límites del Mercado, límites del Estado**", con la que obtuvo el premio de investigación del Instituto Nacional de Administración Pública, correspondiente al año de 1991.

No nos resta más que invitar a nuestros amables lectores a analizar la información que se condensa en el presente número de la Revista, recordándoles que este espacio editorial queda a disposición de todos los interesados en expresar sus ideas, comentarios y propuestas que conduzcan al avance académico de la disciplina y a la modernización de la Administración Pública del Estado de México y sus municipios.

ENSAYOS



## **LA COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MEXICO Y EL DILEMA DE LA GOBERNABILIDAD**

**Roberto Gómez Collado (\*)**

Para ninguno de los aquí presentes resulta sorpresa la aguda problemática que padece la Zona Metropolitana del Valle de México. Una de las áreas metropolitanas más grande del mundo no solo por el grado de concentración de población, superior a los 16 millones de habitantes, sino también por las complejas e intrincadas relaciones que en ella ocurren.

Nuestro país adolece una creciente concentración económica y poblacional en unas pocas áreas metropolitanas, en ella se hace evidente de manera abrumadora los problemas sociales, económicos y políticos. En ellas es patente su crecimiento incontrolado, el congestionamiento del tránsito, la contaminación de los ecosistemas, desempleo, pobreza, marginalidad urbana, inseguridad ciudadana, déficits en la cobertura y equipamiento de servicios básicos de infraestructura, aunado a la proliferación de asentamientos humanos en condiciones precarias.

El rápido crecimiento urbano generó demandas de vivienda, servicios e infraestructura que no han podido ser satisfechos, así un gran porcentaje de población urbana en los países en desarrollo viven en tugurios, villas miseria, favelas, entre otras, que se traducen en un evidente deterioro de su calidad de vida.

La acelerada urbanización del país se manifiesta en cifras que revelan que el número de localidades en el país se incre-

---

(\*) Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. y Coordinador General de Apoyo Municipal del G.E.M.



mentó en las últimas dos décadas, de 97,580 a 156,602, concentrándose en las localidades urbanas 57'959,721 habitantes, lo que representa el 77.3% de la población nacional, con lo que no solo continúan las tendencias de concentración en las grandes ciudades, sino que como lo muestran las estadísticas del XI Censo General de Población y Vivienda, se han agravado. (1)

Una de las características del desarrollo reciente de México ha sido la urbanización a partir de un esquema demográfico históricamente centralizado.

La dinámica del crecimiento económico del país, caracterizada por un modelo de desarrollo centralista, favoreció, por un lado, la formación de regiones que concentraron los suficientes recursos para desarrollarse, si bien este desarrollo no fue armónico ni mucho menos equitativo, y por el otro, la de regiones empobrecidas y marginadas.

De igual forma, el modelo de desarrollo basado en la industrialización y la sustitución de importaciones, implementado sobre todo a partir de 1940, llevó al país a un creciente proceso de urbanización que al estar centralizado en las áreas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, fue fuente de problemas económicos y sociales que aún continúan manifestándose, como es el caso de las diferentes desigualdades de empleo en las grandes metrópolis respecto a las pequeñas localidades; una marcada desigualdad en la distribución regional de la riqueza; y una aguda dispersión de la población rural que se traduce en enormes dificultades para la dotación de servicios. -

El acelerado proceso de urbanización, provocado en gran parte por el aún alto crecimiento natural de la población y por los movimientos migratorios significativos hacia las grandes ciudades, modificó en los últimos años la organización territorial del país, convirtiéndolo en netamente urbano en más del 70% de su población.

Esta situación no es exclusiva de nuestra nación, la gran mayoría de los países en desarrollo se caracterizan por un explosivo

---

(1) Ver págs. 8, 9 y 10, y en especial el Cuadro 2.4 Población Urbana y Rural por Entidad Federativa, 1990, en *Estados Unidos Mexicanos. Perfil Sociodemográfico. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1990.

crecimiento de sus ciudades, más allá de sus límites geográficos generando procesos de conurbación con su caudal de problemas cada vez más complejos y de difícil solución. Este proceso ocasiona tremendos desafíos para los gobiernos centrales y locales, hay proyecciones que estiman que para el año 2000, 8 de cada 10 personas estarán viviendo en ciudades, lo que sin duda significará graves presiones a las instituciones político-administrativas y pondrá a prueba su capacidad de respuesta.

La macrocefalia urbana y el abandono del campo y sus áreas rurales, son, sin duda, dos de las expresiones más claras del centralismo que durante largas décadas experimentó México. Los tres grandes centros urbanos anteriormente mencionados se convirtieron en un extraordinario polo de atracción con las consecuencias de todos conocidas. De ellas, quizás la Ciudad de México sea el ejemplo más claro, pero no menos dramático, de la centralización histórica que aqueja a nuestra nación.

Hoy es plenamente compartida la convicción de que el modelo centralista agotó su viabilidad histórica para seguir impulsando el desarrollo del país. Los problemas nacionales son cada vez más graves y complejos, la centralización ha agotado todas sus posibilidades; seguir transitando por esta vía es cancelar cualquier oportunidad de desarrollo y bienestar a las generaciones presentes y futuras.

El centralismo, debemos reconocerlo, fue un mal necesario para integrar territorialmente a la nación, salvaguardar la soberanía de asechanzas imperialistas, cumplió un papel de integrador cultural e impulsor del proceso industrializador, sin embargo, su arraigo y persistencia en el devenir del tiempo lo convirtió en un detonador de las desigualdades económicas, políticas y sociales y en el principal obstáculo para el sano y equilibrado desarrollo de las diferentes regiones del país y para el armónico crecimiento de la Ciudad de México.

Desde el anterior sexenio se han planeado e implementado acciones concretas para transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización de la vida nacional y el control del crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México para revertir su tendencia concentradora, desafortunadamente han sido pocos los resultados obtenidos pues aún

continúan manifestándose tendencias centralizadoras en las grandes metrópolis y los programas de descentralización y desconcentración no han rendido los resultados esperados.

Prueba de ello es que no se ha logrado controlar el crecimiento de la mancha urbana, tan es así que la Zona Metropolitana del Valle de México se expandió en los últimos años ya que de 17 municipios del Estado de México que tradicionalmente la conformaban —además del Distrito Federal— se incrementó a 27 los municipios conurbados, <sup>(2)</sup> formando un segundo anillo de asentamientos metropolitanos que agudizan aún más la ya de por sí compleja problemática.

Este fenómeno de "conurbación", el cual se presenta "cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social", según el Artículo 18 de la Ley General de Asentamientos Humanos, constituye una de las más graves manifestaciones del crecimiento desordenado y de los asentamientos irregulares. Debido a este fenómeno, más del 70% de la población del Estado de México se localiza actualmente en ciudades o centros urbanos de más de 15 mil habitantes.

La Zona Metropolitana del Valle de México concentra cerca del 20% de la población total del país, tal magnitud limita la capacidad de las instituciones gubernamentales para hacer frente a los graves problemas urbanos que ahí se generan.

El deterioro del medio ambiente urbano ha alcanzado en algunas zonas niveles francamente alarmantes: el creciente déficit de vivienda y servicios públicos; la proliferación incesante de asentamientos urbanos en condiciones precarias; el aumento de la delincuencia e inseguridad ciudadana, entre otros muchos problemas sociales, revelan con claridad cómo la Zona Metropolitana del Valle de México se ha convertido en un espejo que reproduce y amplía la problemática nacional, rebasando, en no pocas ocasiones, la capacidad de respuesta de los gobiernos in-

---

(2) En el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México, elaborado en 1986, se señalan a los 17 municipios conurbados, los cuales son: Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán, Chalca, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Los Reyes la Paz, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Técamac, Tlalnepantla y Tultitlán. Las diez nuevos municipios agregados a dicha zona, de acuerdo a recientes estudios del INEGI, son: Acolman, Jaltenco, Atenco, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Teoloyucan, Tepotzotlán, Texcoco, Tultepec y Zumpango.

volucrados, que los colocan al borde de una crisis de gobernabilidad.

Y por gobernabilidad no solo entiendo aquella cláusula que la reforma electoral del pasado sexenio introdujera en el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales para garantizar que el grupo parlamentario que obtuviera la mayoría de votos en una elección, dirigiera los destinos de la Cámara de Diputados y así estar en posibilidades de gobernar el país. (3) La práctica de la gobernabilidad en los Estados modernos está estrechamente ligada también a la forma de conducir y administrar la comunidad a través del ejercicio del poder.

Por consiguiente, la gobernabilidad dependerá en gran medida de la eficacia y oportunidad con que se sepan conducir los destinos de la nación por la senda del desarrollo, atendiendo cualquier imprevisto, como ésta no es una tarea sencilla que dependa de soluciones fáciles o mágicas no es extraño que Michel Foucault se refiriera al arte de gobernar, que bien conducido asegurará la gobernabilidad de los Estados modernos. (4)

Sin embargo, la gobernabilidad se ha ido perdiendo desde el momento mismo que los modelos de desarrollo, de signo centralizador, exacerbaron las diferencias sociales y los gobiernos revelaron su incapacidad para responder a las necesidades básicas de las grandes mayorías de la población. El Estado benefactor —en proceso de reforma en la gran mayoría de naciones latinoamericanas— fue incapaz de satisfacer demandas sociales básicas, las cuales a medida que la sociedad se politizaba y se daba una mayor apertura democrática, se incrementaban de forma considerable.

Esto es particularmente cierto para el caso que nos ocupa, en razón de que muchos de los problemas urbanos inherentes al

(3) La cláusula de gobernabilidad busca que el partido que "obtuvo" el Poder Ejecutivo, tenga también la mayoría en el Legislativo sin importar que haya alcanzado o no la mayoría absoluta de votos, con el propósito de generar un gobierno estable y permitir al Presidente ejercer sus atribuciones constitucionales. Ver: Orozco Gámez, Javier, "Sistema Electoral y Gobernabilidad" en el Suplemento Política de *El Nacional*, número 124, México, 19 de septiembre de 1991, p. 19.

(4) "Por "gobernabilidad" entiendo el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las técnicas básicas que permiten ejercer esa forma tan específica como complejo de poder que tiene como objetivo principal la población, por forma suprema de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad". Foucault, Michel, "El arte de gobernar", en el Suplemento Política de *El Nacional*, No. 27, México, 7 de noviembre de 1984, p. 15.

proceso de metropolización, originaron presiones muy fuertes sobre las estructuras político-administrativas que tienen a su cargo la responsabilidad del financiamiento, ordenamiento y gobierno del desarrollo urbano. Muchos de estos problemas sociales continúan sin recibir una solución satisfactoria de parte de los agentes encargados de su gestión dado que el acelerado crecimiento demográfico aunado a la excesiva centralización de la actividad económica e industrial, rebasó la capacidad de respuesta de éstos, medida en términos financieros, administrativos, técnicos, legales e incluso jurisdiccionales.

Lo que ahora es una "fuga de gobernabilidad", en palabras de Kliksberg <sup>(5)</sup>, lo que caracteriza a la gran mayoría de las zonas metropolitanas de los países en desarrollo, amenaza con convertirse en una severa crisis de gobernabilidad si no se revierte su tendencia concentradora y se adaptan e instauran medidas efectivas que den respuesta a las incesantes demandas sociales que en estos espacios territoriales se reproducen.

Ante esta amenaza latente de crisis de gobernabilidad, se impone la necesidad de buscar nuevas alternativas o profundizar en aquellas que aún no han agotado sus posibilidades y que de reforzarse podrían ser una alternativa de solución a la problemática de las áreas metropolitanas, como lo son el fortalecimiento de sus actuales mecanismos e instancias de coordinación intergubernamental, la profundización de los procesos de descentralización y desconcentración y la prevalencia de un nuevo enfoque de planeación metropolitana, a los que me referiré a continuación.

## **1.—DESCENTRALIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA.**

Durante el sexenio pasado la descentralización de la vida nacional fue postulado esencial de las políticas públicas y se implantaron toda una serie de acciones para impulsarla. Se pretendía revertir las tendencias hacia una aglomeración espacial

(5) "Galpeadas por el contexto referido y los estallidos de desequilibrio latente, los niveles de gobernabilidad han descendido fuertemente en la región y se ha producido una verdadera "fuga de gobernabilidad".

Kliksberg, Bernardo, "Problemas estratégicos en la reforma del Estado en la década de los noventa", en *Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*, 13, 14 y 15 de Noviembre de 1989, Ciudad de México, INAP, México, 1990, p. 13.

de la población, de la actividad económica, administrativa, social y cultural, en pocas zonas del país, de ahí que se buscara hacer de la descentralización una herramienta importante del desarrollo regional de la nación.

En el ámbito administrativo, la descentralización se planteó como una alternativa para generar una administración pública más flexible y eficiente a partir del acercamiento de las dependencias públicas a los lugares donde las requiere la ciudadanía.

El programa de descentralización de la administración pública federal permitió transferir decisiones y áreas operativas o de servicios a los gobiernos estatales; desconcentrar facultades y recursos de Secretarías de Estado a sus delegaciones y reubicar dependencias, entidades paraestatales y personal administrativo de la Ciudad de México.

Al final del sexenio pasado, al evaluarse el proceso de descentralización, se resaltaron entre sus logros el reducir la concentración de actividades económicas, de bienes y servicios, en las principales ciudades del país, así como llevar a cabo acciones específicas, para resolver los problemas que padece la Zona Metropolitana del Valle de México. (6)

Lo cierto es que a pesar del importante impulso dado a la descentralización en los últimos años, aún falta mucho camino por recorrer. No será fácil porque ya se ha visto que es un proceso complejo de enormes potencialidades y amplios riesgos, deberán vencerse intereses creados, resistencias o inercias burocráticas profundamente arraigadas en la vida del país durante el prolongado período de centralización que prácticamente asfixió al país.

Se requiere reimpulsar con renovados bríos, un proyecto descentralizador, eficaz, gradual y firme, que permita multiplicar el efecto de la acción gubernativa, ejercer las facultades ahí donde se requiere y agilizar la toma de decisiones para enfrentar eficazmente los retos que la situación actual plantea.

Es indispensable descentralizar competencias y atribuciones hacia las delegaciones del D.D.F., acompañada de una dotación de recursos para evitar que éstas sigan siendo simples receptoras

(6) **Descentralización.** Cuadernos de Renovación Nacional, Vol. II, México, F.C.E., 1982, pp. 18-21.

de peticiones y quejas, con escasa capacidad de respuesta. No solo existe una elevada concentración geográfica de la inversión pública federal en el Distrito Federal, sino también en las oficinas centrales de éste, lo que sin duda inhibe una genuina distribución regional del ingreso y el bienestar en el país.

Actualmente se presenta la incongruencia de que siendo el Estado de México el más poblado del país, de acuerdo a los resultados del último Censo General de Población y Vivienda, realizado en 1990, esté entre los últimos lugares del país en el presupuesto per cápita.

No se podrán solucionar los problemas de las áreas metropolitanas sin antes fortalecer la capacidad financiera de los estados y municipios para atender sus propias competencias, es por ello que las autoridades del Estado de México han solicitado reiteradamente la adopción de criterios modernos de asignación presupuestal que tomen en cuenta a la población; mientras tanto, la menor disponibilidad de recursos financieros de los gobiernos estatales y municipales obliga a una utilización más eficiente y responsable, conforme a las demandas más prioritarias de la comunidad.

En la búsqueda de fórmulas y mecanismos que fortalezcan financieramente a los municipios y por su intermedio a las áreas metropolitanas de las cuales son parte, el Gobierno del Estado de México emprendió reformas legislativas que permitieron incrementar la capacidad financiera de los municipios mediante una mejor equidad en la distribución de las participaciones federales que les corresponden, tomando como criterios la población total y el grado de desarrollo económico para evitar las grandes disparidades que antes se presentaban.

De forma paralela se actualizan las tarifas de los bienes y servicios que venden o prestan los municipios, y de los impuestos y contribuciones que les corresponde recaudar, además de que se recurre al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) para la construcción de obras e introducción de servicios públicos básicos en zonas marginadas de la entidad.

A pesar de estos importantes esfuerzos, los recursos van todavía muy por detrás de las necesidades locales tal como lo re-

conociera el gobernador del Estado de México, en su Tercer Informe de Gobierno al expresar: "Debo admitir, con coraje, que las demandas sociales insatisfechas son muy grandes, no por falta de voluntad política para solucionarlas, sino porque en algunos renglones aumentan más rápidamente que los recursos financieros para resolverlas". (7)

La descentralización, por otra parte, podrá avanzar en tanto se fortalezcan las instancias de los gobiernos estatales y municipales, a efecto de que dispongan de mayores elementos y recursos que les permitan hacer frente a la problemática que presentan las grandes zonas de concentración urbana.

El actual federalismo mexicano debe adaptarse a las nuevas condiciones socio-económicas del país y especialmente de aquellas derivadas de las complejas interrelaciones que se dan en las zonas metropolitanas que rebasan a cualquier acción de un sólo ámbito de gobierno, por insuficientes en sí mismas. De ahí que no sea ociosa la petición de algunos estudiosos (8) del fenómeno administrativo, de dar pasos firmes hacia un nuevo federalismo coordinado y concurrente.

Esta petición parte de la tesis de que no existe un federalismo de esferas separadas, debe crearse, por tanto, un federalismo cooperativo que consolide, amplie y mejore los mecanismos e instancias de coordinación, cooperación o colaboración, para una mejor atención de los asuntos públicos que en el caso de las zonas metropolitanas es un imperativo que la realidad exige.

Sin demérito alguno del federalismo cooperativo y concurrente, se debe de avanzar también en una de las cuestiones más críticas de todo proceso descentralizador, que es justamente la revisión de competencias constitucionales entre la Federación, Estados y Municipios mediante un proceso decidido y profundo que

---

(7) Ricardo Pagaza, Ignacio. **Tercer Informe de Gobierno**, 20 de enero de 1992, México, Gobierno del Estado de México, 1992, p. 5.

(8) "Nuestro actual Sistema Federal está basado en la técnica de "competencias exclusivas" para cada orden de Gobierno. El moderno federalismo tendría que entrar decididamente a una superior etapa de desarrollo, en el que se darían una serie de competencias "compartidas" y "concurrentes", entre estos dos órdenes de gobierno y los propios municipios".

Faya Viesca, Jacinto. "Hacia un nuevo Federalismo y una Moderna Descentralización en México. Relaciones Intergubernamentales Federación-Estados", en **Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal**, número 34-35, INAP, México. Mayo-Diciembre 1989, p. 49.



propicie el equilibrio de facultades y funciones entre las tres instancias de gobierno.

El equitativo reparto de competencias, indispensable para modernizar las relaciones intergubernamentales, revitalizar el pacto federal e impulsar el desarrollo regional equilibrado y armónico, deberá de colocar el énfasis en la transferencia de funciones del Gobierno Federal hacia el Estatal en razón de que la Reforma Municipal de 1983 fortaleció el ámbito de atribuciones de los municipios en detrimento del de las entidades federativas.

El proceso de reacomodo de competencias y atribuciones entre las tres instancias de gobierno es fundamental para que los estados y municipios, básicamente, puedan contar con el marco legal que les permita actuar con oportunidad y eficacia en la resolución de la compleja problemática que se presenta en las áreas metropolitanas.

Conseguir un más equilibrado reparto competencial es necesario pero insuficiente por sí solo si no se acompaña de una auténtica descentralización de recursos y de responsabilidades que les permita promover con efectividad el bienestar de la población. Por consiguiente, dicho proceso tendrá que sustentarse en bases materiales y financieras que les permita el eventual ejercicio de las competencias transferidas, de lo contrario se estaría provocando una distorsión al transferir problemas por no contar con los suficientes medios para asumirlas.

La transferencia de competencias de la Federación hacia los estados no será fácil conseguirlas en algunas materias porque esto implica en el fondo una redistribución del poder de decisión, por lo que será la persistencia de la petición de las autoridades estatales aunado a los reclamos sociales, los que tendrán que exigir que avance este proceso inacabado.

La desconcentración administrativa territorial es otra de las acciones que se debe continuar fomentando, porque a pesar de que hace varios años se ejecutó un programa en el que cada sector y dependencia de la Administración Pública Federal determinó sus propias modalidades, tiempos, acciones y espacios de desconcentración, los resultados alcanzados no bastaron para evitar la excesiva concentración de entidades públicas en la Ciudad de México.

La centralización de gestión de los asuntos y servicios públicos es fuente de crecientes ineficiencias, retrasos y distanciamientos entre gobierno y ciudadanos. Debe proyectarse una segunda fase de este programa que lleve a la reubicación geográfica de las dependencias federales hacia aquellos lugares donde realmente se les necesita. Así se podría canalizar y atender con mayor agilidad las demandas sociales; facilitar y acercar la decisión y los servicios públicos al ciudadano, quien estará en posibilidad de obtenerlos en forma expédita y menos costosos; además de aumentar la eficacia de las políticas públicas.

La desconcentración de dependencias federales, tan necesaria para descongestionar el centralismo administrativo, todavía arraigado en la Zona Metropolitana del Valle de México, deberá evitar "la duplicidad de estructuras orgánicas que frecuentemente compiten y rivalizan con las dependencias de la administración estatal".<sup>(9)</sup> La duplicidad de funciones en nada beneficia al ciudadano, termina confundiéndolo, provoca un dispendio de recursos de por sí escasos e inhibe el clima de cordialidad y colaboración que debe prevalecer entre éstas dos instancias de gobierno.

Paralelo a la descentralización administrativa, debe fomentarse la desconcentración territorial de las actividades económicas, particularmente de las industrias altamente contaminantes localizadas en el Valle de México. El gobierno federal ya ha intentado en anteriores ejercicios reordenar la ubicación de la actividad industrial en favor de otras regiones del país, el poco éxito hasta ahora obtenido impele a reforzar el programa de estímulos o incentivos fiscales, reformas legales o condicionamiento en la dotación de infraestructura y prestación de servicios públicos.

Mientras no se revierta la tendencia concentradora que ejercen las áreas metropolitanas, los gobiernos involucrados estarán siempre remando contra la corriente, bajo la latente amenaza de crisis de gobernabilidad motivada por la gran diversidad de disfunciones que en tales áreas se generan.

La descentralización política y administrativa y la desconcentración territorial, continúan siendo alternativas válidas para la resolución de la problemática que aqueja a las zonas metropo-

---

(9) Gómez Collado, Roberto. "La Administración Pública Estatal", en **Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública**, Brovo Ahuja, Víctor (Coord.) Colección: Ensayos sobre la modernidad nacional, México, Ed. Diana, 1989, p. 198.

litanas, y como son esencialmente fenómenos vinculados con la concentración y distribución del poder, su realización coadyuva a la democratización de la sociedad y del poder público.

Descentralizar el poder de decisión de ciertos asuntos a los gobiernos estatales y municipales, libera al gobierno federal de un conjunto de tareas, con lo cual puede concentrarse mejor en los grandes proyectos nacionales y acciones estratégicas, en este sentido, puede contribuir a disminuir conflictos en los sistemas altamente centralizados, pues en ellos se acumulan presiones que pueden amenazar la estabilidad del sistema y llevar a una crisis de gobernabilidad.

## **2.—PLANEACION METROPOLITANA.**

Un segundo elemento que podría convertirse en un aporte significativo al desafío que significa atender el gran cúmulo de demandas de todo tipo que emergen cotidianamente en las grandes zonas conurbadas del país, es precisamente mediante la visión y adopción de un enfoque de planeación metropolitana del que al momento se adolece.

Si bien se han desarrollado importantes acciones y esfuerzos en materia de planeación y desarrollo regional, no ha existido una política única, sistematizada, integral, que explique a las partes en función del conjunto. De ahí que no sea extraño encontrarnos con una gran cantidad de acciones dispersas, a veces contradictorias, carentes de continuidad y poco eficientes por sí solas de resolver el crucigrama en que se han transformado las zonas metropolitanas.

Muchos de los problemas de las zonas metropolitanas, y no sólo la del Valle de México, tienen su origen en una deficiente previsión y planeación, y en la insuficiente coordinación al momento de ejecutar las políticas públicas. Mientras esto sucede, la mancha urbana se expande y con ella el cúmulo de problemas que hacen aún más difícil su adecuada atención por una sola instancia de gobierno.

Las zonas metropolitanas requieren de un enfoque de planeación y gestión metropolitana apropiado a sus características,

por lo que hasta ahora ha prevalecido, en términos generales, es una visión fragmentada, localista y de corto plazo que poco aporta a la solución integral de la problemática.

En este sentido, la planeación metropolitana podría concebirse como el proceso técnico y político de definición y concertación entre los diferentes agentes políticos y sociales, en torno al tipo de ciudad deseable, señalando las acciones que habrán de implementarse para hacerla factible.

La planeación metropolitana es indispensable en función de que la tradicional planeación urbana ha sido rebasada por un acelerado proceso de urbanización en las grandes metrópolis que hoy demandan soluciones integrales, democráticas, participativas y coordinadas. Se requiere contar con un esquema de planeación integral que norme las acciones de desarrollo urbano en toda el área metropolitana y optimice la disponibilidad de recursos financieros.

No se puede considerar a la metrópoli como una suma de municipios y delegaciones autónomas, sino estrechamente relacionadas, es por ello que la planeación y gestión metropolitana va más allá de las singularidades y necesidades particulares de cada instancia de gobierno, sin que esto signifique, de ningún modo, transgredir su soberanía o ámbito jurisdiccional.

Por su naturaleza, la planeación metropolitana responde a una estrategia de mediano y largo plazo, y por consiguiente rebasa la temporalidad de los cargos públicos de elección popular de los titulares del Poder Ejecutivo de las tres instancias de gobierno. Es una planeación flexible porque tiene que adaptarse a los cambios inherentes al fenómeno metropolitano envuelto en una constante transformación.

Sin embargo, su aplicación es rígida, firme, enérgica, buscando sortear deficiencias de anteriores planes que solo han servido como documentos de referencia, nulificando sus propósitos normativos.

El propósito es hacer de la planeación metropolitana un instrumento para la solución de la problemática de dichas zonas, empero, reconocemos que por sí sola es un mecanismo insufi-

ciente para conducir y reordenar dicho proceso que conforme transcurre el tiempo se vuelve más complejo.

La planeación metropolitana tendrá que ser enriquecida con medidas complementarias como la descentralización político-administrativa y la desconcentración territorial, anteriormente mencionadas, así como del fortalecimiento de los mecanismos e instancias de coordinación, a los que me referiré a continuación.

### **3.—COORDINACION INTER-GUBERNAMENTAL.**

En principio, conviene precisar que la coordinación no es sino la sincronización y unificación de recursos, potestades, funciones y acciones, orientadas a proporcionar un servicio de mejor calidad a determinado sector de la población.

La coordinación es algo más que un postulado de gobierno, es un auténtico reclamo social que surge del irrefutable hecho de que la reproducción ampliada de la problemática en las zonas conurbadas, rebasa la capacidad legal, financiera, administrativa y técnica de una sola instancia de gobierno.

Los problemas urbanos que han hecho crisis en la Zona Metropolitana del Valle de México —tales como el servicio de agua transporte, y la dotación de viviendas— y otros que están entrando en una etapa crítica —véase la contaminación ambiental, la saturación vial, delincuencia e inseguridad y falta de espacios para la recreación, tienen su origen en un rápido crecimiento poblacional aunado a la carencia de recursos económicos, pero sobre todo, la falta de un tratamiento adecuado para su solución integral dada su situación de conurbación.

A mayor complejidad y gravedad de los problemas urbanos, no sólo se requieren más recursos y mejores instituciones, normas y programas, también se necesitan perfeccionar y ampliar los mecanismos e instancias de coordinación intergubernamental. Las ventajas de una acción concurrente es que tiende a darle mayor racionalidad al proceso de programación y presupuestación de los recursos públicos destinados a tal propósito; evita la dispersión y duplicidad de funciones; el dispendio de recursos; hace más eficiente la inversión pública; amplía la cobertura de servi-

cios y mejora su organización y prestación; y brinda la posibilidad de otorgar una atención prioritaria a las regiones con mayor rezago social.

Las características de las zonas conurbadas es su pertenencia a ámbitos político-administrativos distintos, sin embargo, el fenómeno de la metropolización obliga a tener una visión de conjunto y la atención de su problemática reclama acciones sistematizadas y coordinadas desde la etapa de planeación hasta la de ejecución y control. Es oportuno aclarar que la coordinación intergubernamental es tan solo el principio inicial de atención de las dificultades que atraviezan las zonas metropolitanas, insuficiente por sí sola pero a la vez indispensable: La solución de las disfunciones pasa necesariamente por una adecuada, persistente y eficaz coordinación de instancias de gobierno y de la concertación con los diferentes agentes políticos y sociales.

La coordinación no es un hecho nuevo para el caso del Estado mexicano, se remonta a la existencia hace ya dos lustros del Sistema Nacional de Planeación Democrática, mediante el cual se establecieron cuatro vertientes para la instrumentación del Plan: obligatoria, de inducción, concertación y coordinación, esta última diseñada para conducir en forma racional el desarrollo del país, haciendo posible la compatibilización de los esfuerzos de las tres instancias que concurren en ese ámbito territorial.

Del resultado de esta vertiente surgieron una serie de mecanismos de coordinación que se han venido transformando en el tiempo de acuerdo a las nuevas realidades del país; ellos son: el Convenio Unico de Desarrollo, los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal, los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal y los recién creados Comités de Planeación para el Desarrollo Regional, para la definición de acciones de alcance regional que impliquen a dos o más estados y municipios, con estricto respeto a las soberanías estatales y a la autonomía de los municipios.

La existencia de este conjunto de mecanismos de coordinación es plenamente justificada en cuanto han contribuido a fortalecer el sistema federal e impulsar la evolución armónica de las diferentes regiones del país <sup>(10)</sup>, si bien no en la medida deseada

---

(10) Vid. Vázquez Alanís, Fernando, "Las esferas de gobierno y sus mecanismos de coordinación", en *Tendencias Contemporáneas*... Op. Cit. pp. 235-275.

como lo demuestra la existencia de tres grandes zonas metropolitanas que concentran actividades y recursos de todo tipo en detrimento de cientos de comunidades rurales aisladas y dispersas.

Para que dichos mecanismos continúen siendo detonadores importantes de la descentralización y desarrollo regional requieren de acciones permanentes de revisión y evaluación de su funcionamiento, dotarlos de mayores recursos financieros, y efectuar las adecuaciones normativas que procedan para imbuirles mayor operatividad y funcionalidad.

Nos satisface que en el actual Plan Nacional de Desarrollo se hayan previsto acciones específicas para consolidar y ampliar los alcances y objetivos de los mecanismos de coordinación, con el objeto de impulsar un desarrollo más equilibrado, pues la existencia de las macrocefalias urbanas no solo son la antítesis del desarrollo armónico entre las diferentes regiones del país sino también en su interior donde se observa, como resulta evidente, una segregación territorial de las distintas clases sociales, fiel reflejo de las disparidades en la concentración del ingreso nacional.

En lo que respecta a los esfuerzos de coordinación intergubernamental para la atención de la problemática de la Zona Metropolitana del Valle de México, se recuerda a la Comisión de Conurbación del Centro del País, creada en 1977 y disuelta en 1988; el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro, instrumentado en 1985; y el Consejo Metropolitano de la Ciudad de México, en operación desde hace cuatro años.

Además, en 1988 comienza a funcionar el Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal, como un instrumento para fomentar la coordinación de las entidades federativas y de los municipios que se consideraban en la estrategia del aquel entonces Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro.

Estos han sido intentos por romper con las rigideces y falta de coordinación entre las entidades que comparten el espacio metropolitano, sin embargo, los pocos logros en el cumplimiento de sus objetivos que les dieron origen, deben buscarse en la ausencia o insuficiencia de poder y facultades para reorientar un de-

sarrollo más ordenado y equitativo, "la escasa continuidad en los procesos de planeación y ausencia explícita de procesos de seguimiento y evaluación de planes y programas, lo cual ha tenido como consecuencia que en cada administración surga un nuevo plan o programa, ignorando si los anteriores cumplieron con sus metas y sin exponer las razones" (11).

A ello agreguese que en el caso de algunos organismos, y en concreto el Consejo Metropolitano de la Ciudad de México, carecen de la suficiente representatividad lo que le resta capacidad de acción. Es bastante revelador de la problemática que atraviesa la Zona Metropolitana del Valle de México la inexistencia de una instancia de coordinación dotada de las funciones, medios y elementos suficientes para llevar a cabo un decidido y eficiente proceso de planificación y gestión metropolitana.

Esta deficiencia, aunque importante, no ha evitado el establecimiento de relaciones de coordinación por otras vías, así en los últimos años se han desarrollado acciones comunes entre el Gobierno Federal, del Estado de México y del Distrito Federal, que desembocaron en la creación de organismos tales como el Consejo de Transporte del Area Metropolitana; de la Protección del Medio Ambiente y Combate de la Contaminación; de Protección a la Sociedad Civil sobre Desastres; y un Programa de Desechos Sólidos que busca acabar con los tiraderos de basura a cielo abierto y el equipamiento de rellenos sanitarios con carácter metropolitano, entre otros.

Son esfuerzos trascendentales que habrían de hacerse extensivos a muchas otras materias tales como seguridad pública, dotación de agua, drenaje y otros elementos de la vida urbana. El respeto a la soberanía de cada entidad federativa, a la autonomía municipal y a las jurisdicciones de las delegaciones políticas del D.D.F., deberán de preservarse y respetarse en todo momento.

Entre el gobierno del Estado de México y el Distrito Federal aún queda una brecha muy grande que recorrer en la suma de esfuerzos, voluntades y recursos, en los que sin duda podrían

---

(11) Iracheta Cenecorta, Alfonso, "Diez años de planeación del suelo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en *Una Década de Planeación Urbano-Regional en México*. Garza, Gustavo. (Comp) México, El Colegio de México - Centro de Estudios Demográficos y Desarrollo Urbano, 1989, p. 256.



hallarse muchas respuestas a la difícil pero no irresoluble problemática de la Zona Metropolitana del Valle de México.

En lo que concierne a la coordinación y apoyo recibido por el Gobierno Federal, se debe reconocer que el Estado de México ha sido uno de los más beneficiados por el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), con los recursos canalizados se están atendiendo graves rezagos de sectores marginados localizados en zonas urbanas del oriente, y de un gran número de áreas rurales, dispersas en toda la entidad, que vivían en situaciones de extrema pobreza. (12)

En estos lugares se introdujeron servicios públicos básicos y se les dotó de infraestructura y equipamiento, si bien debemos admitir que aún quedan muchas carencias por resolver.

Por otra parte, considerando el acelerado crecimiento poblacional del Estado de México, agravado por fuertes corrientes migratorias, obligan a las autoridades públicas a implementar acciones para prevenir y controlar tales problemas, con ese propósito fue creada la Coordinación General de Planificación Familiar y además, se constituyeron 10 subcomisiones del Consejo Estatal de Población, una de ellas, la de Descentralización Demográfica, busca fomentar la participación y coordinación de los tres niveles de gobierno y de los sectores privado y social, en la aplicación efectiva de la política estatal de población.

Un aspecto muy importante han sido las distintas reuniones de coordinación que el Gobierno del Estado de México ha sostenido con diferentes municipios de la entidad, caracterizadas por un afán de búsqueda conjunta y responsable para vigorizar la administración municipal y responder a las más sentidas demandas sociales por mejorar la calidad y el nivel de vida.

En estas reuniones han constatado las propias autoridades estatales y municipales, "que no hay mejor mecanismo de coordi-

(12) "Los apoyos del Gobierno Federal hacia los municipios, sobre todo aquellos cuyas disparidades sociales se manifiestan en la existencia de zonas urbanas marginadas y áreas rurales en extrema pobreza, han sido canalizados a través del Programa Nacional de Solidaridad en sus cuatro modalidades: Fondos de Solidaridad para la Producción, Fondos Municipales, Escuela Digna y Niños en Solidaridad".

Gómez Collado, Roberto, "Apoyo y Coordinación Municipal", en **Reunión de evaluación de los primeros cien días de la administración municipal**", Metepec, México, Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México, 11 de abril de 1991, p. 30.

nación que aquel derivado del intercambio de información y de una adecuada programación de las acciones públicas, en este caso de las estatales y municipales, ante un propósito común: cumplir adecuadamente con la responsabilidad de gobernar y administrar los recursos socialmente valiosos'. (13)

La asociación y cooperación intermunicipal es otra de las alternativas que debe impulsarse pues es una exigencia de la realidad política y social del fenómeno de la conurbación. Por la complejidad e interdependencias que en él ocurren, motiva que un buen número de servicios públicos no puedan ser prestados de manera eficiente y oportuna por un solo municipio, al trascender sus propias posibilidades y disposición de recursos de distinto orden, fundamentalmente financieros.

Elo los obliga a transpasar los estrechos límites de su ámbito jurisdiccional mediante la implementación de acciones de cooperación municipal consagradas por la Constitución General del país en su artículo 115, con las innovaciones logradas por la reforma municipal de hace una década aproximadamente.

La fracción II de dicho artículo establece que "los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda".

En tanto la fracción VI prevee que "cuando dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia".

Mientras la coordinación entre diferentes instancias de gobiernos se ha llevado a la práctica con algunas limitaciones y deficiencias aquí advertidas o señaladas, la asociación entre municipios de un mismo estado para la definición e instrumentación de políticas de desarrollo comunes, ha sido un expediente escasamente utilizado o requerido, salvo algunas excepciones.

---

(13) Memoria, reuniones de coordinación para el desarrollo municipal. México, Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México, Abril-Mayo de 1991, p. 11.

Hay una serie de razones que explican esta situación, en primer lugar, si bien la asociación y cooperación intermunicipal fueron, entre otros, uno de los avances más consistentes de la Reforma Municipal, el legislador omitió profundizar en su legislación para explicitar y precisar sus objetivos, condiciones, plazos y procedimientos a los que deben constreñirse; (14) igual sucede con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que en su artículo 84 se limita a señalar simplemente que "la prestación de los servicios públicos deberá realizarse por los Ayuntamientos, quienes podrán coordinarse y asociarse con el Estado o con otros municipios (no explica si deban pertenecer exclusivamente al Estado de México o incluye a otras entidades federativas) para la eficacia de su prestación".

En los momentos en que la Legislatura Local analiza la iniciativa del ejecutivo estatal de una nueva Ley Orgánica Municipal —la actual tiene una vigencia de 20 años— sería muy oportuno que se discutiera el tópico de la regulación a fondo de las formas de prestación de servicios públicos bajo la modalidad de asociación y cooperación intermunicipal.

Además del mencionado vacío legal, existen otros obstáculos que dificultan la coordinación entre los municipios como lo son los arraigados prejuicios localistas, sustentados por una falta de visión de conjunto o por una mal entendida soberanía municipal que conduce a la cerrazón y autosuficiencia, cancelando perspectivas de desarrollo.

El coloquio sobre gestión de áreas metropolitanas, organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, reveló que los municipios que pertenecen a ellas, "suelen mantenerse apegados a un concepto tradicional de autonomía, lo cual obstaculiza concretar iniciativas de coordinación interinstitucional. También hace difícil materializar esfuerzos para crear una comunidad metropolitana o limita las actuaciones de ésta al no poder discernir cuáles intereses son realmente locales,

(14) "Dichas bases pueden ser relativas a los servicios públicos asociables, condiciones en que éstos pueden celebrarse, plazos de los compromisos respectivos, procedimientos y métodos a que deberán sujetarse y órganos jurisdiccionales a quienes corresponde resolver los conflictos que pudieran surgir con motivo del incumplimiento de obligaciones generadas por la asociación".  
Lanz Cárdenas, José Trinidad, "La asociación municipal como factor de desarrollo regional", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, No. 26, 27-28 (El municipio como factor de desarrollo nacional equilibrado), México, INAP, 1987. p. 155.

y cuáles constituyen temas que desbordan el ámbito municipal".<sup>(15)</sup>

La coordinación intermunicipal deberá superar éstos y otros retos que se le presentan, porque constituye una alternativa eficaz para el desarrollo de las zonas conurbadas, principalmente, que es donde más se le necesita.

Sus beneficios residen en la reducción y optimización de costos en la prestación de servicios, coadyuva a racionalizar acciones administrativas, le da mayor efectividad a las políticas públicas, y sobre todo, permite atender ancestrales rezagos sociales que muchas veces por la insuficiencia de recursos financieros, administrativos y técnicos de un sólo municipio podrían haberse quedado sin resolver con el consiguiente perjuicio social.

Coincido plenamente con Jacinto Faya Viesca, reconocido estudioso municipalista, cuando expresa que "la cooperación intermunicipal se convierte en el más poderoso instrumento social de la conurbación y es uno de los más eficaces medios para el propio desarrollo de los municipios".<sup>(16)</sup> No hay duda, ésta tiene un promisorio campo de desarrollo si se sabe aprovechar su potencial. Promover e intensificar la firma y realización de convenios de colaboración entre los municipios del Valle de México, es un paso impostergable para avanzar en la solución de la problemática de esta zona metropolitana.

Con el propósito de diseñar novedosas formas de colaboración intermunicipal, hay quienes han sugerido crear Comisiones de Conurbación en las que participen los municipios involucrados en este proceso y que den pauta a acciones específicas de planeación conjunta para la más eficiente solución de sus problemas. Al integrarse la citada Comisión, tendrían que precisarse con detalle las funciones de los participantes dentro del más estricto respeto a la soberanía. Al respecto, cabe mencionar que en 1989 se creó en Monterrey, Nuevo León, el Consejo Metropolitano de Colaboración Intermunicipal, que intenta en parte rescatar esta idea. Es muy poco tiempo el transcurrido para emitir algún juicio sobre

---

(15) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Coloquio técnico sobre gestión de áreas metropolitanas: Informe final*. Serie Eventos. Informes finales, No. 9, CLAD, Venezuela, 1990. p. 15.

(16) Faya Viesca, Jacinto. "Conurbación Municipal", en *Gaceta*... Op. Cit. No. 26, 27-28, p. 138.

su eficacia, pero ni duda cabe que es un paso importante en la gestión de conjunto de la metropolí, y con sus respectivas adecuaciones, tal vez convenga hacerlo extensivo a otras zonas metropolitanas.

El éxito de las políticas de conurbación y de descentralización reclama una vigorosa cooperación intermunicipal con la clara intención de rebasar sus estrechos límites territoriales para insertarse con el interés y destino de otras comunidades municipales con problemas muy similares.

En el mismo tenor se circunscriben las acciones de colaboración entre las delegaciones del Departamento del Distrito Federal y entre éstas con los municipios conurbados de las distintas entidades federativas que ahí convergen, sin embargo, para que esto último sea posible será necesario transformar la actual estructura administrativa y marco jurídico de dichas delegaciones, dado que la forma en que actualmente están integradas dificulta su coordinación.

La reforma política del Distrito Federal en la que en este momento participan las fuerzas políticas y sociales más representativas, es una oportunidad para plantear el problema y vertir alternativas de solución a los hasta ahora inexistentes mecanismos de coordinación entre las delegaciones del Departamento del Distrito Federal con los municipios conurbados.

Y a propósito de la reforma política, hace unos pocos meses fue celebrada la Primera Reunión Interparlamentaria entre la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y la LI Legislatura del Estado de México, con el objeto de procurar una mayor colaboración administrativa, ampliar los mecanismos de participación de la sociedad civil, establecer y perfeccionar mecanismos de consulta y asistencia técnica, que en su conjunto coadyuvaran a una mejor atención de los requerimientos de la gran cantidad de población que se asienta en la Zona Metropolitana del Valle de México.

Se mencionaba a la reforma política del Departamento del Distrito Federal porque una de las limitantes de tal reunión —que pretenden celebrarse cada año a partir de esta fecha— fueron las insuficientes facultades legislativas que detentan actualmente los

asambleístas, en comparación con los diputados locales. Remediar esta situación redundará en resultados más positivos y fructíferos de las futuras reuniones que se realicen, todo ello, en beneficio de una mejor atención de las incesantes demandas que cotidianamente se plantean en la zona metropolitana.

En suma, en una mayor y mejor coordinación entre las tres instancias de gobierno encontraremos un gran apoyo en la búsqueda e instrumentación de soluciones a la aguda problemática que afecta al 20% de la población total del país.

## **CONCLUSIONES.**

A lo largo de la exposición, se han mencionado tres estrategias que desde mi particular concepción son claves para enfrentar apropiadamente los desafíos que plantean las zonas metropolitanas, y en especial la del Valle de México, estas son: la profundización de la descentralización político-administrativo y la desconcentración territorial; la necesidad de un enfoque de planeación y gestión metropolitana; y el fortalecimiento de las instancias y mecanismos de coordinación intergubernamental.

Queremos ahondar en la descentralización y desconcentración porque son herramientas indispensables de un nuevo modelo de desarrollo que intenta ser equilibrado y armónico a partir del fortalecimiento de las instancias de los gobiernos estatal y municipal para que estén en mejores posibilidades de promover el bienestar de sus comunidades. A diez años de haberse iniciado, son procesos todavía inacabados que exigen redoblar esfuerzos para superar inercias y dificultades que aún subsisten.

La planeación y gestión metropolitana son también necesarios porque hasta ahora la responsabilidad de los asuntos de la Zona Metropolitana del Valle de México están fraccionados y se ejercen desde ámbitos y perspectivas diferentes, si bien se han logrado acciones concurrentes en algunas materias, todavía quedan muchas desatendidas.

Así como se elaboró ya un Plan Regional Metropolitano del Valle de Toluca, de igual forma sería muy conveniente se redactara uno que abarque todo el Valle de México, en cuya realización participen todos los gobiernos involucrados, representantes

de las organizaciones sociales, maestros o investigadores de instituciones de educación superior y asociaciones civiles de profesionistas, y reconocidos especialistas en la materia.

Para la coordinación de la instrumentación de las acciones del Plan, habría que pensar en un Consejo o Comisión eminentemente representativo, que de ninguna manera se erija en una autoridad superior a los estados y municipios, es decir, que respete irrestrictamente su soberanía y autonomía, sin que ésto signifique actúe con extrema flexibilidad o parsimonia.

La coordinación intergubernamental esta indisolublemente ligada a la planeación y gestión metropolitana, ambas se complementan y enriquecen, no puede existir una sin la otra; la magnitud de los problemas de las áreas metropolitanas, lleva, hoy más que nunca a reconsiderar el trascendente rol que desempeña como estrategia de desarrollo viable y efectiva.

Las tres propuestas aquí mencionadas, no son novedosas, de alguna manera han estado presentes en la adopción de políticas públicas y en el debate académico de los últimos años, no creemos que las soluciones a la problemática de la Zona Metropolitana del Valle de México tengan que ser necesariamente novedosas o espectaculares; bien formuladas y conducidas, estas tres propuestas pueden convertirse en el mediano y largo plazo, en detonadores efectivos del desarrollo regional más justo y equitativo, anhelo de millones de compatriotas que hoy ven sensiblemente disminuidos sus niveles de la calidad de vida.

De forma complementaria a las propuestas básicas, deberán impulsarse decididos procesos de modernización administrativa de las tres instancias de gobierno, pues los cambios implementados no han rendido los resultados esperados, en razón de que uno de los reclamos más persistentes de los ciudadanos es el de mejorar la calidad de los servicios públicos.

La acelerada urbanización experimentada en tales áreas, generó presiones muy fuertes sobre las estructuras administrativas, que no tuvieron la capacidad de adaptarse a las nuevas circunstancias volviéndose inoperantes e ineficientes.

A pesar de los importantes esfuerzos de desregulación y simplificación, el ciudadano todavía tiene que recurrir a un gran nú-

mero de instancias para resolver sus problemas básicos de la vida urbana, enfrentándose a un proceso de gestoría sumamente complicado.

Requerimos acercar aún más la administración al ciudadano (17), administrar con el ciudadano y no solo para el ciudadano en el nuevo contexto de las relaciones Estado-sociedad civil. Los aparatos administrativos de las instancias de gobierno que convergen en la Zona Metropolitana del Valle de México, deberán revisar y perfeccionar sus estructuras, funciones, sistemas, métodos y procedimientos, para ponerlas a tono con la situación que implica el fenómeno metropolitano. Sin embargo, no podrá haber modernización administrativa si los encargados de instrumentarla, los servidores públicos, no se profesionalizan y asumen sus funciones con mayor eficacia, responsabilidad y ética.

Tampoco podrá avanzarse mucho si al conjunto de todas estas acciones indicadas no se complementan con las correspondientes revisiones y adecuaciones a las normas jurídicas que las hagan posibles o viables. El marco jurídico tendrá que ser actualizado para facilitar la atención de la problemática metropolitana, si bien se reconoce que es un punto de partida, por demás indispensable, pero no de llegada.

Una activa y comprometida participación ciudadana es un requisito necesario para hacer frente a los desafíos, dado que su magnitud y complejidad hace insuficiente las acciones gubernamentales, así sean coordinadas.

La atención de la problemática que agobia a la Zona Metropolitana del Valle de México es un asunto que despierta la preocupación e interés de las instancias de gobierno, de tal modo que al hacer acto de lectura de su Segundo Informe de Gobierno, el Ejecutivo del Estado de México hiciese mención en el Décalogo del próximo decenio de 4 de 10 acciones que tienen estrecha relación con el tema de esta ponencia y seminario.

---

(17) "La administración debe informar claramente al ciudadano sobre el fundamento y el contenido concreto de sus actividades, escuchar sus opiniones y consultar a todos los involucrados en ellas, acatando la evaluación que hagan de las mismas. El ciudadano es el mandante; los órganos representativos y las administraciones deben ser sus mandatarios".

Chanes Nieto, José. "El ciudadano y la Administración Pública", *Tendencias...* op. cit. pp. 92-93.



Por su importancia me permitiré citarlas:

- 1) "Prever las consecuencias del crecimiento demográfico, no permitir que signifique deterioro de nuestro bienestar.
- 2) Que la metropolización inevitable no impida conservar el ambiente provinciano y sus costumbres.
- 3) Que el desarrollo de nuestra ciudad sea más uniforme, sin regiones despobladas y pobres; y metrópolis prósperas y congestionadas;
- 4) Que en la zona metropolitana más grande del mundo, encontremos nuevas formas de colaboración entre gobiernos, para que sin perder identidad y autonomía, otorguemos igual calidad y precio a los servicios".<sup>(18)</sup>

No me resta más que agradecer la oportunidad que se me brindó para participar en este Seminario Internacional, haciendo votos porque el intercambio de experiencias regionales, nacionales e internacionales fructifique en el establecimiento de estrategias de acción que lleven a la superación de los problemas más relevantes que enfrentan los gobiernos de las zonas metropolitanas, como consecuencia del acelerado y desordenado proceso de urbanización gestado durante cerca de cinco décadas.

---

(18) Pichardo Pagaza, Ignacio. "Segundo Informe de Gobierno", Toluca, México, Gobierno del Estado de México, 20 de enero 1991. pp. 47-48.

## **POBLACION Y TERRITORIO: EL CASO DE LA ZONA METROPOLITANA DE TOLUCA**

**Octavio Castillo Pavón (\*)**

### **INTRODUCCION**

Este trabajo pretende abordar la problemática del crecimiento que ha registrado la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca debido a su carácter emergente y rápida consolidación.

Resulta prioritario avanzar en el conocimiento y análisis del fenómeno metropolitano, ya que se ha convertido en la expresión más acabada del desarrollo urbano de nuestros días. Dinámica de crecimiento que se presenta en todo el país, por lo cual reclama respuestas inmediatas, ya que es impostergable eliminar los obstáculos de corte territorial que limitan el desarrollo.

En este sentido, el modelo espacial o territorial del desarrollo que han seguido entidades como el Estado de México, llegó a su etapa de rendimientos decrecientes y, cada vez más en aspectos negativos. La distribución de la población y de la actividad económica en el territorio, caracterizada por dos tendencias simultáneas: a) la excesiva concentración en las zonas urbanas, y b) la dispersión y atomización en las zonas rurales, por el otro, se ha erigido en una de las razones fundamentales de la crisis estructural, aunque a su vez es efecto de otras causas, entre ellas: la estrategia de desarrollo que siguió el país a partir de la década de los 40's propició un importante crecimiento poblacional, entremezclado con elevadas tasas de evolución económica.

---

(\*) Director de la escuela de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México.

El desarrollo estabilizador trajo consigo que la población nacional casi se cuadruplicará entre 1940 y 1990, mientras la estructura productiva se consolidó entre las 12 economías de mercado más importantes del planeta. La política económica ha privilegiado el papel de la industria, en un primer momento, hacia la sustitución de todo tipo de bienes, y a partir de la década pasada, hacia su mayor inserción en los mercados internacionales.

El innegable ascenso del país no ha estado exento de contradicciones y problemas. Desde el punto de vista territorial, al crecimiento económico-demográfico global le acompañó una distribución concentrada en pocos puntos y regiones del territorio, siendo la expresión más evidente, la que se registra en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que aglutina más de 17 millones de habitantes en las 16 Delegaciones del Distrito Federal y 27 municipios conurbados del Estado de México. Asimismo en esta zona se genera cerca del 40% del Producto Interno Bruto nacional, se concentran el 45% de los teléfonos y los niveles más altos de contaminación ambiental registrados en aglomeraciones urbanas de este tipo.

Se considera que la ZMCM se quintuplicó en un lapso de 30 años (1940-1970), siendo la población de bajos recursos la que ocupó el 70% de esta área, como producto tanto de la persistencia del desempleo en las áreas rurales, como de la consiguiente migración a la ciudad.

Anualmente se puede considerar que se asientan 600 mil nuevas personas sobre esta área, <sup>(1)</sup> de los cuales la gran mayoría tiende a ubicarse en los municipios conurbados del Estado de México, de forma tal que cerca del 71% de la población estatal, reside en esta zona.

En términos generales, el crecimiento poblacional de la entidad en la década de los ochentas tuvo un nivel medio, su tasa de crecimiento anual fue de 2.94%, cifra que lo coloca en el décimo lugar de las 32 entidades federativas del país. Dicha situación convirtió a la entidad desde 1985 en la más poblada del país, alcanzando 10 millones de habitantes en 1990 y casi 11 en la actualidad. Esto implica que el Estado de México concentra más

(1) Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. "Las políticas de desarrollo urbano en el Estado de México", Gobierno del Estado de México. Junio de 1990.

del 12% de la población nacional y una densidad poblacional de 460 habitantes por kilómetro cuadrado.

El crecimiento natural que el Estado de México observó en la década pasada fue del orden del 2.26% anual, mismo que se originó por 29 nacimientos y 6 defunciones por cada mil habitantes al año. Asimismo, su tasa de crecimiento social (0.60%) anual lo ubicó como una entidad de atracción moderada.

En este sentido, la entidad vive hoy en día una seria problemática caracterizada por una madeja de contradicciones que se expresan en su territorio. Frente a la conformación de la ZMCM y su expansión hacia los municipios conurbados, se presenta colateralmente un esquema regional desarticulado y jerarquizado en dos áreas metropolitanas, en estrecha dependencia una de la otra; y un territorio con graves desequilibrios regionales. El norte y sur de la entidad se encuentran al margen de la dinámica metropolitana y presentan marcados niveles de marginación social.

En este contexto estatal, la ciudad de Toluca representa un caso de estudio particular, caracterizado por ser una ciudad media con la mayor interrelación al centro primado del país, un antecedente rural, la consecución de la quinta planta industrial más grande a nivel nacional y un acelerado ritmo de crecimiento poblacional y superficie urbana, que han delineado la conformación y consolidación de una zona metropolitana que es el soporte territorial de las fases de su desarrollo global. Conforme avance la reordenación territorial del país, es incuestionable que será necesario realizar análisis rigurosos sobre la evolución económica y demográfica de las unidades que conforman el sistema urbano nacional.

Al respecto, se presentan algunas consideraciones generales sobre el proceso de metropolización de la ciudad de Toluca y lo que se denomina los retos que habrá de enfrentar esta aglomeración urbana en el futuro inmediato.

## **LOS RETOS DE LA NUEVA METROPOLIS: EL CASO DE LA CIUDAD DE TOLUCA.**

En la década de los ochentas la Ciudad de Toluca y sus municipios conurbados han experimentado drásticos cambios en su

base económica, social y cultural. Esto ha repercutido en la configuración de un espacio geoeconómico, caracterizado por la consolidación de una zona metropolitana que presenta notorias transformaciones en la estructuración de sus actividades y de su territorio.

Pero esta década no sólo fue testigo de la consolidación de dicha zona, sino también de un proceso cuyos rasgos muestran una marcada tendencia por conformar un espacio megalopolitano, en el cual Toluca se ha convertido en el brazo más dinámico de su consumación, configurando así, junto con las otras ciudades colindantes con el Distrito Federal, la región urbana más grande del planeta.

Esta situación conduce forzosamente a reflexionar sobre las posibles implicaciones que, en el corto y mediano plazos, conllevará la integración funcional de este gran espacio en el contexto nacional, en donde también se percibe un incremento constante de zonas metropolitanas que requerirán de nuevos enfoques para su comprensión y análisis. En todo ello la planificación deberá jugar un papel decisivo para el ordenamiento y administración de éstos nuevos espacios.

Esta problemática territorial se encuentra acompañada por una nueva visión económica y social que permea particularmente al país y que recoge planteamientos tales como los de una nueva división internacional del trabajo, la apertura de nuevos mercados, mecanismos financieros más sofisticados, y notables avances en la informática y en las telecomunicaciones.

Es por esto que la aparición de nuevos fenómenos espaciales, exige replantear los paradigmas teóricos y administrativos a fin de enfrentar decididamente los retos que demanda el siglo XXI ya que los cambios mencionados conducen necesariamente a nuevas conformaciones que ya comienzan a dejar plasmada su huella en el territorio.

En este sentido, cobra un papel importante conocer cuáles serán las repercusiones que, sobre el espacio metropolitano de la ciudad de Toluca, traerán estos cambios y como deberán de enfrentarse en el futuro inmediato ya que, de por sí, son evidentes los impactos producidos por un patrón de crecimiento anárquico y desordenado, que en su proceso expansivo ha incorporado áreas

agrícolas y anteriores núcleos rurales aislados que hoy forman parte de la mancha urbana continua, acentuando de forma evidente los contrastes socioeconómicos y culturales al interior de ésta.

Se pretende que estas notas puedan servir para abrir la discusión en torno a la problemática metropolitana de la ciudad de Toluca identificando, de esta manera, posibles líneas de acción que permitan incidir sobre la configuración de su territorio, ante la apremiante necesidad de respuestas expertas que plantea su crecimiento y desarrollo.

### **LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE TOLUCA: EVOLUCION Y DESARROLLO.**

El proceso de urbanización registrado en la zona de estudio se relaciona directamente con la industrialización que tuvo lugar en el Valle Toluca-Lerma, ya que es a partir de éste en que comienza a observarse un desbordamiento de los límites y contornos de la Ciudad de Toluca sobre sus municipios colindantes.

Toluca es un claro ejemplo de la relación industrialización urbanización. La distribución de la población y de la actividad económica en su territorio se ha caracterizado por dos tendencias simultáneas: fuerte concentración en su zona urbana y dispersión y atomización en sus adyacentes zonas rurales.

Aunque otro factor ha resultado determinante en la consolidación de su zona metropolitana: la presencia y cercanía de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; aspecto que se puede considerar clave para entender el desarrollo y evolución de la misma, con lo cual se puede hablar de un proceso de subordinación de Toluca a dicho espacio central.

Su proceso de metropolización ha entrañado una profunda transformación social y económica. La agricultura, actividad antes fundamental en la zona, ha pasado a ser fuente menos directa de subsistencia, convirtiéndose en subordinada, y la proporción de habitantes empleada en la tierra ha disminuido gradualmente dando paso a una economía basada fundamentalmente en el sector terciario y, en gran medida, en la industria manufac-

turera. De aquí la estrecha relación presente entre los cambios socioeconómicos y la estructura urbana.

La ciudad de Toluca agrupa el grueso de la población, de las actividades económicas, del equipamiento físico y del poder político de la zona. Esta situación ha generado una red de ciudades de pequeño y mediano tamaño integradas en un continuo urbano de dimensiones metropolitanas.

En el análisis del desarrollo de la Ciudad de Toluca se identifican cuatro grandes períodos caracterizados por estructuras socioeconómicas diferentes: el agrícola, que se ubica de 1940 a 1960; el agrícola y de servicios, que va de 1960 a 1970; el industrial, de 1970 a 1980; y por último, el de servicios diversificados que comprende de 1980 a la fecha. Estos períodos han marcado los pasos del predominio de una estructura socioeconómica a otra, determinando los factores que definen la problemática actual de la ciudad.

Uno de los principales elementos que se observan en el patrón de metropolización es su reciente aparición en el territorio, entremezclado con complejas interrelaciones de orden económico y político social, que han dado cuenta de un fenómeno acelerado y sin precedentes.

Sin embargo, se debe de tomar en cuenta que la actual configuración espacial de esta zona no es fortuita, sino que es el resultado de la primigenia organización territorial ligada a los intereses y necesidades propias de la colonia.

La configuración espacial, derivada de dicho antecedente, fue el punto de partida para impulsar y consolidar lugares centrales y de concentración de actividades económicas, administrativas y de población. Un elemento recurrente para la consolidación de tal organización territorial lo constituyó la existencia de un modelo económico basado en la producción primaria, que pronto fue rebasado por la actividad concentradora de la ciudad.

Con el paulatino aumento de la población, el modelo primario agotó sus posibilidades, siendo luego la ciudad alternativa para la búsqueda de nuevas oportunidades por parte de una población que, históricamente, siguió esperando los beneficios del

supuesto desarrollo. También es en la ciudad en donde se concentra la actividad económica, mejores niveles de bienestar y los indicios del tránsito hacia un nuevo estilo de vida "urbano".

Las ventajas iniciales de la ciudad de Toluca, en cuanto a las alternativas ofrecidas, dieron la pauta para el surgimiento de la producción industrial observándose, no obstante ello, que la industrialización se presentó como un fenómeno exógeno, que respondía más a la economía central de la ciudad de México, que a la propia. Aunque existe una estrecha relación entre industrialización y urbanización, binomio que impacta decisivamente el ritmo, tamaño y forma que adquiere la ciudad.

Al conformarse el sector industrial urbano como eje y motor de la economía de la zona, amplios sectores de la población rural se vieron atraídos por la ciudad. Se generaron así desplazamientos campo-ciudad, movimientos migratorios inherentes y recurrentes en la dinámica de crecimiento poblacional de Toluca.

En el ámbito regional se establecieron desequilibrios caracterizados por superconcentraciones en pocos puntos del territorio y amplias zonas desérticas de carácter periférico que no fueron insertadas en el patrón de desarrollo.

Al crecimiento poblacional, por ende, se le agregó la necesaria expansión del núcleo urbano. En un principio, hacia el agotamiento de su fondo político-administrativo, para rebasarlo después incorporando áreas agrícolas que fueron sumadas a la dinámica de la ciudad. Más adelante, y aprovechando la estructura urbana en constante crecimiento, las vialidades y redes de infraestructura indujeron los procesos de ocupación territorial, anexándose antiguos núcleos rurales aislados y acaparando áreas para especulación, en espera de mejor plusvalía y en prevención de futuros asentamientos urbanos.

Bajo la lógica del proceso anterior, la ciudad comenzó a presentar una nueva dimensión: sus límites político-administrativos fueron rebasados y se incorporaron al núcleo central nuevas unidades, conformando un espacio metropolitano caracterizado por la continuidad física de su tejido urbano, servicios que extendieron sus áreas de influencia, redes de transporte y un complejo conjunto de interacciones en el núcleo central y sus suburbios.



La nueva configuración metropolitana conllevó, necesariamente, la concentración del poder económico. Sin embargo, el proceso anterior condujo a la existencia de grandes desigualdades sociales que se manifiestan en crecientes contingentes de población ocupada en actividades informales y en su segregación espacial. De esta manera, la metrópolis se convirtió así en el escenario de múltiples contradicciones, que se expresan en el carácter dual del proceso metropolitano que identifica la convivencia de dos modos de vida antagónicos, pero relacionados entre sí: el "moderno" y el "tradicional".

En general, se entiende que este proceso de metropolización, registrado en la zona de estudio, es un fenómeno relativamente reciente y que se identifica con la etapa monopólica en una nueva división internacional del trabajo.

Hoy la zona metropolitana de la ciudad de Toluca se integra por siete municipios: Toluca, Metepec, Lerma, Zinacantepec, San Mateo Atenco, Ocoyoacac y Mexicaltzingo. Con una población aproximada, en 1990, de 1,250,000 habitantes y una superficie urbanizada de 13 mil hectáreas que constituyen el continuo urbano.

Su nivel de influencia sobre otras porciones del territorio es, por un lado, de atracción, que se ejerce desde la región hacia su núcleo central, y por otro, de expulsión, que actúa desde su núcleo central hacia la periferia. Lo anterior lleva a conceptualizar a Toluca como un espacio urbano de atracción regional pero con crecimiento hacia afuera, donde la distancia y accesibilidad juegan un rol determinante, por lo que presenta un perfil de metropolización consolidada rodeada de grandes áreas rurales.

Una de las principales características de la zona la constituye el hecho de que su expansión se dió sobre tierras de alto valor agrícola, espacio en que se plasmó el crecimiento urbano.

Además, el proceso de metropolización de Toluca se ha caracterizado por la ocupación masiva de estas tierras por grupos sociales de bajos ingresos que se asientan primeramente de manera irregular y se van integrando paulatinamente al área urbana de la metrópolis como parte inherente de su fisonomía, transformando rápidamente los patrones de uso rural disperso a urbano concentrado.

En este sentido, es posible hablar de que hoy en día los municipios que integran la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca presentan un comportamiento homogéneo, es decir, no existe ya la primacía de la ciudad de Toluca. Lo anterior se puede interpretar como la consolidación de la zona metropolitana en cuanto a su papel del lugar central respecto a su entorno circundante. En efecto, en un principio el lugar primado del sistema fue indudablemente Toluca, actuando como foco respecto a su sistema de localidades. Sin embargo, este papel de lugar central de Toluca se ha difundido sobre sus localidades adyacentes, generando ahora ya no un sistema primado de localidades sino la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca que crece en forma homogénea en su conjunto; de tal forma que es la zona en su conjunto la que actúa como lugar central.

Esta breve descripción de la consolidación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca presenta un sinnúmero de retos a los que habrá que dar respuesta; en el entendido de que, atacar la causa misma de los problemas y prevenirlos, resulta mucho más eficaz que tomar medidas para solucionarlos una vez que se han presentado.

## **LOS RETOS DE LA NUEVA METROPOLIS: EL FUTURO INMEDIATO.**

Por consiguiente, la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca deberá enfrentar en el futuro inmediato un sinnúmero de retos de diversa índole y de los cuales dependerá su buen funcionamiento y su adecuada organización.

Entre los retos que se consideran más relevantes se encuentran los siguientes:

### **1. Evaluación del impacto territorial que provocará en la zona su futura inserción en la nueva división internacional del trabajo.**

Es indudable que el Tratado de Libre Comercio firmado con Estados Unidos y Canadá, así como la entrada de capitales que por el mismo vengán, generará un conjunto de impactos sobre la estructuración y configuración del territorio a nivel nacional, regional, estatal, municipal y local.

Las aglomeraciones urbanas con mayor nivel de desarrollo en su planta industrial, en sus servicios, comercio y comunicaciones, serán los espacios privilegiados para la ubicación, ampliación e implantación de nuevas inversiones, especialmente foráneas, que definitivamente alterarán la estructura y conformación de estas áreas urbanas.

En este sentido, las condiciones de accesibilidad, cercanía con la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la abundante mano de obra existente en la nueva metrópolis de Toluca, se convertirán en importantes factores de atracción de estas inversiones.

Por lo anterior, resulta prioritario realizar estudios e investigaciones de los posibles impactos, tanto positivos como negativos, que esta nueva división internacional del trabajo tendrá sobre la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca. Estos estudios permitirán evaluar y ordenar la futura expresión territorial de dichos impactos.

## **2. Evaluación del impacto territorial de las nuevas obras y proyectos que se ejecutarán en la zona.**

Resulta claro que, frente al acelerado crecimiento urbano y demográfico que ha registrado la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca, se han venido concretando importantes obras de infraestructura, servicios y equipamiento que están transformando la fisonomía de la ciudad y que son expresión de las nuevas relaciones sociales y económicas que requiere la reciente aglomeración urbana.

Asimismo, se plantea también la construcción y ampliación de otras obras que, sin lugar a dudas, tendrán un rol clave en la estructuración y conformación de la zona metropolitana. Entre éstas cabe mencionar:

- La ampliación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Toluca;
- La ampliación de la Central de Abasto;
- La construcción del Centro Internacional del Comercio en la isleta de Lerma;

— Las construcciones que emanarán de la decisión de saturar y promocionar los Parques Industriales, particularmente en el corredor Toluca-Lerma;

— La construcción del tren rápido que unirá la zona con la Ciudad de México;

— La construcción de la Terminal Multimodal de Transporte, que se ubicará sobre la carretera Toluca-Naucalpan, alternativa a la actual terminal de autobuses;

— La ampliación de la Vialidad Las Torres;

— La construcción de grandes obras viales, como el distribuidor vehicular en la Avenida Constituyentes, principal acceso al Valle Toluca-Lerma desde el Distrito Federal.

Estas son, entre otras, las principales obras y proyectos a realizarse en el corto y mediano plazo. Son, en el conjunto metropolitano, importantes soportes materiales que detonarán efectos multiplicadores que modificarán la estructura y configuración territorial y que también provocarán impactos ambientales relevantes y determinarán una utilización más intensiva de los recursos naturales de la zona.

### **3. Elaboración de un nuevo enfoque de Planeación Metropolitana.**

Resulta por demás prioritario avanzar en la discusión y elaboración de nuevos métodos, técnicas e instrumentos que rebasen el ámbito de lo que actualmente denominamos centros de población. Muchas de las obras de infraestructura, particularmente las viales, se enfrentan con problemas de administración y gestión por la nula coordinación que existe entre los municipios por los cuales atraviesa la obra. Al cambiar la magnitud de la aglomeración urbana debe cambiar también el ámbito de análisis de los planes, lo que da pie a la aparición de un nuevo enfoque de planeación acorde a las dimensiones de la nueva problemática: el enfoque de la planeación metropolitana.

Actualmente existe la tendencia a enmarcar los problemas territoriales en lo urbano, entendido como centro de población, o en lo regional. Pero para 1990, según cifras oficiales del censo, el país cuenta ya con 25 zonas metropolitanas.

La existencia y consolidación de estas nuevas aglomeraciones urbanas pone de manifiesto la urgente necesidad de un nuevo enfoque de planeación metropolitana.

Por consiguiente, los equipos de planeación de estas nuevas zonas metropolitanas deberán incursionar en nuevos modelos y técnicas acordes a la comprensión del fenómeno metropolitano.

No se debe olvidar que el proceso de metropolización conlleva múltiples aspectos que se manifiestan en el territorio: conurbaciones, desaparición de límites jurídico-administrativos, continuidad espacial y funcional; variables que, sin lugar a duda, deberán ser incorporadas en el lenguaje de esta nueva planeación.

Por otro lado, resulta prioritario avanzar en nuevos programas académicos que incorporen esta nueva dimensión territorial, enfocados en la preparación y formación de profesionales capaces de resolver los problemas derivados del fenómeno metropolitano.

En este sentido, conviene señalar que la metropolización se presenta como un proceso con múltiples manifestaciones en las cuales la planificación deberá jugar un papel determinante. De ahí la urgente necesidad de considerar la creación de organismos metropolitanos capaces de sancionar y normar todas aquellas acciones que incidirán en dicho territorio.

Por último y en el mismo sentido, vale la pena resaltar que se trata de una nueva dimensión de ciudad, con problemas acordes a ella, por lo que no sólo no se pueden posponer las soluciones sino que éstas deberán ser drásticas y agresivas, o el costo social a corto plazo será muy alto y de efectos irreversibles.

Hoy la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca se encuentra en un momento decisivo para planificar y configurar un territorio menos caótico y costoso, donde disminuyan las desigualdades sociales.

#### **4. Generación de cambios jurídicos-administrativos acordes con la Planeación Metropolitana.**

Dentro de este proceso el Estado deberá jugar un papel determinante a fin de impulsar y consolidar nuevos enfoques de

planeación que incorporen el ámbito metropolitano. En este sentido, es necesario avanzar en propuestas y alternativas que conduzcan a incorporar, en nuestro actual sistema de planeación tanto nacional como estatal, nuevas figuras jurídicas y administrativas en los planes de desarrollo urbano. También será necesario crear dependencias gubernamentales de planeación encargadas de atender los problemas derivados del crecimiento metropolitano.

El Estado, como organismo rector de la actividad planificadora del país, deberá adecuar, proponer e instrumentar nuevas formas de enfrentar la problemática urbana y regional.

En este sentido, cobran especial importancia los problemas planteados por la crisis económica reciente en términos de la plena utilización de los recursos disponibles, la intensificación de la participación social, la descentralización, etc., la tarea, sin embargo, no es fácil de abordar en vista del carácter centralizado de las estructuras administrativas del Estado.

La centralización persiste, a pesar de numerosas leyes e iniciativas que se han planteado el objetivo de revertirla, pero que no tienen un efecto significativo en tanto no van acompañadas de la redistribución de los recursos en favor de los gobiernos locales. La participación social en el desarrollo metropolitano se ve obstaculizada por ciertos rasgos que permanecen y que caracterizan la actividad de la administración pública. Su expansión histórica, como aparato administrativo, ha estado vinculada con las necesidades de ampliar las oportunidades de empleo en los distintos niveles de gobierno, ya sea dentro de estrategias políticas o de expansión de la demanda interna.

Así se llega a una "burocratización excesiva" de la labor del funcionario público y a una insistencia exagerada en las funciones fiscalizadoras, de control y prohibición, más que de fomento e inversión. El proceso de planificación de las áreas metropolitanas en nuestro país presenta serias carencias, ya que éstas se han consolidado únicamente como ciudades o centros de población de grandes dimensiones y su estudio y planificación se realiza sobre el criterio de ampliar la norma urbana utilizada para ciudades de pequeño y mediano tamaño.

La formación de autoridades metropolitanas parece indispensable para controlar eficazmente el uso del suelo, crear nue-

vas empresas de transporte y de servicios, adquirir reservas territoriales, construir edificios e infraestructura, descentralizar funciones y llevar a cabo amplios programas de rehabilitación interna. Para ello es indispensable una concentración de poder y recursos, a nivel metropolitano, que las actuales autoridades planificadoras en general, no tienen.

Resulta imposible ejercer un control adecuado de la utilización del suelo cuando existen autoridades municipales independientes dentro del área metropolitana. La creación de una autoridad políticamente fuerte se facilita cuando la administración de la metrópolis esta directamente a cargo del gobierno central, como sucede en algunas áreas metropolitanas que son capitales de estados, como es el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca.

A esta necesidad de lograr cambios en la administración de las metrópolis, se agrega la necesidad de efectuar modificaciones institucionales que permitan la participación de la población; pues es un medio eficaz para incorporar nuevos recursos a la gestión urbana. La insistencia en la participación y fortalecimiento de los gobiernos locales metropolitanos no significa que se traten de establecer nuevas unidades administrativas autárquicas. Se trata, más bien, de una fuerza complementaria cuya función no es sólo encuadrar la acción local sino precisamente estimular, con incentivos externos, las acciones de los agentes dinámicos de la comunidad.

El proceso tendrá que ser gradual para que se puedan lograr cambios importantes en la organización administrativa, la estructura jurídica, la legislación y el sistema tributario. Requerirá también la incorporación de técnicas más avanzadas de comunicación social y la formación de amplios grupos de personal calificado.

La planificación metropolitana debe orientarse más hacia la acción que al establecimiento de normas. Debe tener plena conciencia del valor instrumental de la legislación, pero no sustituir la acción concreta por una meramente normativa. Así, la planificación metropolitana, que se entiende como principio dinámico y no como conjunto de normas estáticas, se aproxima al concepto de gestión y contiene una gran potencialidad operativa.

Ante esta situación el Estado deberá incorporar, en el corto plazo, una nueva visión de planificación, ya que se ha pasado de la ciudad a la metrópolis y, en este caso, a la región metropolitana o megalópolis.

En esta visión, el destino y calidad de los asentamientos humanos deja de ser una cuestión meramente técnica para transformarse en un asunto de interés público que compromete a la sociedad civil tanto como al Gobierno; a su vez la participación de la comunidad, en cuestiones propias de la existencia cotidiana, se constituye en instrumento insustituible para la intervención deliberada en los procesos territoriales.





## **PROPUESTA METODOLOGICA PARA LA ELABORACION DE UN DIAGNOSTICO DE POSIBILIDADES DE DESARROLLO EN EL MUNICIPIO (\*)**

**Carlos E. Massé N. (\*\*)**

### **INTRODUCCION**

Una de las actividades del Colegio Mexiquense es la impartición de la Maestría en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal. La cual por la especificidad de su contexto jurídico-político requirió de hacer una proposición metodológica que no solamente nos aproxima al conocimiento del objeto, en este caso la compleja realidad municipal que es el núcleo social de nuestra base metódica, sino que nos lleva a orientar esa metodología hacia la elaboración de un diagnóstico de las posibilidades del desarrollo municipal.

Así, nuestra proposición adquiere una doble vertiente cognoscitiva que se sumerge en la realidad social vigente y actuante, e intenta proyectarla, a partir de los elementos con los que se cuenta, a un futuro posible.

Preferimos exponer de esta forma el camino que nos proponemos seguir, y dejarla a consideración de los interesados, ya que se tiene la prerrogativa de no entrar en las profundidades, siempre riesgosas, del conocimiento, ya que solamente se identifica la multiplicidad y complejidad de relaciones y determina-

---

(\*) Este artículo forma parte de un trabajo más amplio titulado: Una propuesta metodológica para el estudio y el desarrollo municipal. Aquí se consigna la esencia metodológica que desea difundirse de la totalidad del trabajo. El cual pretende publicarse como libro por El Colegio Mexiquense, A.C.

(\*\*) Investigador del Colegio Mexiquense, A.C.

ciones que actúan en una realidad social, y que enmarcan las prácticas de sujetos sociales concretos, y además, estemos en la situación de elaborar un diagnóstico de las posibilidades de desarrollo municipal.

Hemos encabezado el apartado con el concepto de "Propuesta metodológica", pues esta expresión tiene diversas connotaciones que pueden prestarse a ambigüedades, en torno a lo que se pretende exponer.

Esto se debe a que una proposición no es más que la sugerencia de una idea que puede ser asumida o no y que, por lo tanto, es factible de modificación; y en el segundo caso, en el de la metodología, concepto que tiene una variedad de sentidos.

Un ejemplo de ello es que por metodología existe, por un lado, una idea bastante extendida en la que se le identifica, y por lo tanto confunde, con lo que son las técnicas de investigación, las cuales son meros procedimientos que deben seguirse de manera secuencial; y por otro, se entiende la metodología como un programa de trabajo, en el que se preveen los pasos necesarios para realizar actividades preestablecidas. Asimismo, y en otro sentido, por metodología se entiende el "camino del conocimiento"; y si aceptamos por camino esa senda, generalmente novedosa, que vamos recorriendo a cada momento en que buscamos explicarnos el contenido perceptible del mundo que nos rodea, es en el sentido de ésta última acepción con la que estamos de acuerdo, y para asumirla queremos darle la connotación conceptual particular que identificaremos como "criterios de construcción del conocimiento", con ello, además de diferenciarlo de aquellas propuestas esquemáticas que buscan establecer procedimientos rígidos, evitamos también la compleja explicación de objetos teóricos; así nuestra pretensión se ubica en construir conocimientos para incidir sobre la realidad o para teorizar mediante la simple proposición conceptual.

Esta perspectiva pone mayor énfasis en las propiedades del objeto (la realidad que se desea aprehender para incidir sobre ella) teniendo la convicción de que no existe una separación entre el sujeto que investiga y el objeto por investigar.

La premisa anterior —como sabemos—, es el fundamento de gnósis o intencionalidad de conocer para incidir sobre la rea-

lidad municipal en la actualidad de los procesos. Actualidad que demanda la toma de decisiones expedita, para actuar en una realidad orientada por las prácticas de vida de diversos sujetos sociales. Recordemos la necesidad que tienen quienes se avocan a problemas de desarrollo, sea regional o municipal.

Pero en nuestro enunciado que encabeza este apartado, también expusimos la idea de un diagnóstico, percepción verbalizada, que nos presente las posibilidades de desarrollo en el municipio, lo que implica que al hablar de posibilidades, se puede o no realizar lo propuesto; lo posible es la intención de que se forme lo deseado, que podría lograrse si se dan ciertas circunstancias, pero en caso de que ellas estén ausentes, lo pensado puede no consolidarse.

Esto nos indica que los obstáculos o problemas pueden presentarse; pero no por ello, impedir la realización del objetivo, que en este sentido es la búsqueda permanente del desarrollo. Consideramos pertinente hacer la aclaración de que, por problemas del desarrollo vamos a entender las circunstancias, que impiden y/o, que deben tomarse en cuenta para implementar políticas de desarrollo, es decir, de buscar las formas para la adquisición y distribución correspondiente de los satisfactores para la sociedad municipal.

De ahí que por "política de desarrollo" vamos a entender las providencias que se toman por grupos sociales concretos, que de una u otra manera ostentan cualquier tipo de poder —y no solo por quienes detentan el poder político—, para implementar procesos de productividad con miras a lograr el bienestar socio-económico.

Todo ejercicio y efectividad del poder, tiene su sustento en un tiempo estructural; porque no es lo mismo hablar de las virtudes de los grupos que luchan por el poder político en un tiempo de elecciones, que en un tiempo de búsqueda de posiciones cuando se ha obtenido la representatividad por el voto popular. Más allá de que el tiempo estructural con respecto al ejercicio del poder político actual en México sea, para el sexenio 1989-1994, el marco de una reforma del Estado pronunciada discursivamente con el deseo de una mayor participación de la sociedad civil orientada y apoyada por el Estado, con fines de desarrollo económico

y-social, y aún cuando no parece ser el sustento para un desarrollo político, la sociedad, con sus propios ritmos, sigue sus procesos.

Y decimos que más allá de este contexto, porque la propuesta de los criterios, dentro de los desarrollos estructurales, son diversos. Ello nos indica que para la abstracción de un conocimiento específico, el establecimiento de un modelo no es una pretendida panácea que infaliblemente conducirá al desarrollo, pues éste finalmente dependerá de las fuerzas sociales y de las prácticas concretas que asumen quienes pretenden el progreso de su localidad.

Los diversos criterios para el logro del desarrollo aquí sirven para dar luz sobre la complejidad de la realidad que se pretende explicar y potenciar, a partir del descubrimiento de sus diversas relaciones y determinaciones, las que muchas veces no aparecen en la superficie de la realidad, con el fin de asesorar a quien tenga el poder de concertar los diversos proyectos para de ahí derivar un proyecto municipal de desarrollo, o, para identificar la posibilidad de implementar el propio proyecto de un sujeto social concreto. Esta doble necesidad de los requerimientos de sujetos sociales locales, nos obliga a asumir un criterio cognoscitivo y propositivo.

Planteamos la idea de proyecto, sobre todo a partir de las ideas de Zimmelman, en la cual se sostiene que no por ser una intención deseable, ésta ha de ser viable, porque según nuestro concepto de realidad, en ésta existen diversos proyectos que muchas de las veces son antagónicos; de ahí que la implementación de ciertas políticas para tal o cual proyecto, tampoco dependen sólo de las prácticas sociales, sino de éstas cuando están vinculadas a un tiempo estructural que implica el conocimiento del movimiento de los diversos elementos de una localidad determinada, movimiento que deberá permitir o no la identificación de lo viable dentro de lo posible de desarrollar.

Lo anterior nos lleva a la búsqueda de un diagnóstico, pero, a diferencia de los diagnósticos que utilizan las agencias de planeación, en donde hay ausencia de elementos políticos, culturales y psicosociales, ya que consideran que el desarrollo se apoya simplemente en la determinación de magnitudes dadas de recursos naturales y económicos, y que la población es sólo un dato de-

mográfico, por lo que soslaya la atención de los sujetos sociales concretos con sus diversos intereses y prácticas de vida, aquí si se incluyen los niveles político y social para no omitir la esencia fundamental de la población, la cual es el efectivo factor dinámico de las estructuras económicas, sociales y políticas. (1)

De acuerdo con nuestra proposición de diagnóstico, se trata de captar a la realidad no en función estricta de un fin, sino de determinar un campo de posibilidades de cuyo conocimiento depende la organización y orientación de las prácticas necesarias para una incidencia en la realidad.

### **1.— Actitud, temporalidad, dinámica procesual y objetividad permiten el punto de partida.**

A continuación se esbozan brevemente los supuestos que anteceden a esta propuesta (en el libro que pretendemos publicar) ahí se establecen los supuestos de conocimiento pertinentes para enfrentarnos a un objeto de estudio efímero, volátil, como lo es la realidad social.

En la descripción de gnósis propusimos una actitud del investigador cuya finalidad no sea solamente explicar enunciativamente los objetos teóricos, sino diagnosticar, es decir, entender y explicar la realidad social, para actuar sobre ella. Ya que hemos dicho que la propuesta metodológica pretende ofrecer las posibilidades de actuación de los sujetos sociales en el momento presente, dependiendo de su comprensión y confrontación con la realidad podemos pensar que una actitud racional consciente y consecuente con el momento histórico, puede tener una representativa incidencia. Ello es posible al tomar en cuenta las estructuras institucionales del pasado, y la proyección de las condiciones en su modalidad actual, para que a partir de ésta coyuntura se puedan identificar las prácticas de sujetos sociales concretos. Tanto la práctica como la modalidad de la estructura (verbi gratia: planes nacionales, planes estatales y planes municipales).

La realidad entendida como el movimiento de dicha modalidad, es la condición coyuntural, es necesario leerla en términos de procesos para tratar de entender su dinámica. Es en éste pun-

(1) Sobre la diferencia entre diagnóstico, véase Hugo Zimmelman. *Crítica epistemológica de los indicadores*. México. Ed. El Colegio de México. Col. Jornadas 144. 1989.

to donde conviene atender que la propuesta de entendimiento de la realidad no es unilineal, mecánica, sino que es una articulación de procesos, diversos y disímiles, y si asumimos esa situación podremos tratar de entender su dinámica.

En este punto conviene recordar la propuesta de entendimiento de la realidad como una articulación de procesos, estos, según el autor, Zemmelman, "se desenvuelven en diferentes niveles (estructural, coyuntural, etc.) y en diversas dimensiones espacio temporales (macro y micro espacio; corto y largo tiempo) los cuáles reconocen dinamismos de desarrollos propios o no y apuntan hacia direcciones diversas". (2)

Para lograr eso es necesario una exigencia de reconstrucción de la situación concreta. Dicha reconstrucción se inicia con una actitud de deseo de avanzar hacia lo específico de una situación tomada como punto de partida.

Desde ese momento nuestros criterios de objetividad tratan de evitar las mediaciones y sesgos que pueden imprimir las predeterminaciones y los prejuicios, y aunque acostumbramos a leer desde esa perspectiva los problemas sociales, cuando no nos concentramos seriamente en el objeto y dejamos "caer" sobre él explicaciones apriori provenientes de nuestro esquema de referencia, los criterios de cientificidad tienden a diluirse.

Así, el riesgo básico parte del prejuicio adelantando a partir de una predeterminación teórica, una falsa predeterminación del objeto, lo que no quiere decir que no podamos usar críticamente teorías.

Por ello, con base en los planteamientos retomados, podemos entonces pasar a sugerir algunas proposiciones metodológicas, complementarias a las cognoscitivas ya enunciadas, para la implementación del diagnóstico.

#### **4.2.—Normativa proposicional como base metodológica.**

La elaboración de un diagnóstico implica formar un código personal que conlleve ciertas normas autoimpuestas, cuya fina-

(2) *Ibidem.* p. 29.

lidad sea estar en condición de enfrentarse libremente al objeto estudiado. Es cierto que en el desarrollo personal, base de la configuración intelectual de los individuos, se asumen una serie de valores de los que no es fácil desprenderse, es por ello que proponemos apelar a la legalidad que fije los parámetros sobre los que cada uno nos podemos mover para enfrentarnos cotidianamente a la búsqueda del conocimiento, cuyo resultado nos permitirá la elaboración del diagnóstico. Es en ese sentido que se propone sustentar una normatividad como base de la metodología tanto cognitiva como de diagnóstico.

El punto de partida para abordar nuestro objeto de estudio surge de la idea de reconstruir una realidad específica con miras a establecer un diagnóstico de posibilidades; ello se puede hacer si se toman en cuenta sus manifestaciones empírico-morfológicas, tanto en razón de las demandas sociales, como por ser producto de inferencias teóricas y de demandas institucionales.

Como un ejemplo propio del objeto que estamos tratando, vemos que en la coyuntura actual que parte de la reforma al artículo 115 constitucional, en relación al municipio, y pensando en concreto en la complejidad y diversidad de estas entidades que hay (por ejemplo), en el caso del Estado de México, los presidentes municipales deben presentar un plan municipal de desarrollo en un lapso de 3 meses, la premura del tiempo da dos alternativas, o valerse de la información de que se dispone, la cual es generalmente obsoleta, o realizar un trabajo de elaboración de cuestionarios, aplicación de encuestas, análisis de los resultados, etc., los cuales no siempre son del todo confiables. Lo cual obliga a no apoyarse en la investigación social preponderante, o empírica.

Ante esa situación se toman las medidas más inmediatas, como son, usar críticamente y solo en parte la información que calificamos de obsoleta debido a que la dinámica de la estructura temporal del contexto municipal, siempre hace que lo preponderante en un momento, pierda su prioridad ante las condiciones emergentes novedosas.

Por lo anterior nos hemos dedicado a la tarea de desarrollar los pasos que hemos considerado idóneos para la planeación inmediata a través del diagnóstico de posibilidades. El mismo



Zemmelman en "Conocimiento y sujetos sociales" ha desarrollado criterios metodológicos en un nivel más general y del cual nos hemos servido de apoyo para describir esos pasos. No obstante hemos incorporado algunos otros elementos que complementan las necesidades que, a nuestro parecer, no están resueltas en dicho texto.

Por ejemplo, Zemmelman no hace mención del recurso de encuestas a los sujetos sociales, objeto de la planificación, labor que podría implementarse a partir, tanto desde el momento en que se inicia la campaña proselitista para ocupar la presidencia municipal, como de su aprobación institucionalizada por los cabildos para contar con elementos bajo los cuáles pueda partir el diagnóstico.

Tampoco se hace mención de la utilización de archivos y hemerotecas, que aunque su apoyo informativo puede ser secundario en la investigación tradicional, aquí puede ser muy útil para entender el movimiento de la realidad, permite tener ciertos referentes para entender el proceso histórico de la evolución de las problemáticas y enfrentarlas en su nivel coyuntural, lo cual comprende tanto lo micro como lo macro municipal, en su condición histórica y en su devenir hacia la actualidad bajo un criterio flexible y abierto.

Consideramos que el punto de partida de un proyecto, como puede ser el plan de desarrollo municipal, recorre diversas etapas, pero en cada una de ellas, desde la recuperación y sistematización de la información, hasta antes de ser aprobados, debe ser problematizado, es decir, cuestionado para identificar si las prioridades establecidas son tales, no sólo por el cabildo sino por los distintos actores sociales de una localidad (sin que ésto quiera decir por nuestra parte la necesidad de reformar leyes), lo cuál sólo dependería de los intereses de los sujetos sociales de una localidad. Entonces, el punto de partida puede ser un anteproyecto sometido a una problematización que se hace por medio de una serie de preguntas que se inician con un ¿para qué? y ¿cómo se puede llevar a cabo?, así como ¿a quiénes beneficia? y ¿a quiénes perjudica?

Lo anterior merece una reflexión al margen que implica considerar los potenciales problemas del municipio y las posibili-

dades para su resolución. No concebimos a la realidad social como homogénea y que por ello todo proyecto se pueda llevar a feliz término sin mayor obstáculo, pero por esto, al ser los actores sociales quienes pretenden (vía presupuestos) logros económicos y también sociales y políticos, al perseguir tales pretensiones, muchas de las veces se afectan los intereses de otros actores sociales. Aquí el papel del presidente municipal sería el de concertar, conducir a identidad de fines y propósitos, perspectivas diversas o intereses diferentes. En donde el desenlace depende de la correlación de fuerzas, la cual le da una direccionalidad a la realidad concreta.

Ahora, no desconocemos que aún cuando la reforma al artículo 115 constitucional redunda en beneficio del municipio, en términos de recursos económicos, éstos no dejan de ser exigüos para que éste pueda implementar planes de desarrollo que trasciendan las metas anteriores a la reforma (administración de servicios públicos y otros encargos de índole menor), pero lo que parece ser el espíritu de dicha reforma es que el municipio —sobre todo los rurales y semirurales— pueda lograr una autonomía en materia de implementar verdaderas opciones de desarrollo, por ello sugerimos, someramente, —líneas arriba—, la idea de planificación concertada.

Por lo anterior, nuestra propuesta aunque va dirigida al apoyo práctico de la planeación del desarrollo, la cual puede estar mediada por las instancias que, en términos de posibilidades por disponer de recursos económicos y/o políticos, pueden ser implementadas. Y aunque la propuesta va dirigida por su nivel teórico a investigadores, docentes y personal del sector público y privado, el interés último es que incida en la planificación del desarrollo municipal.

Después de hacer la aclaración anterior, retomaremos la propuesta que iniciamos con la proposición de elaborar un anteproyecto de desarrollo municipal.

Dicho punto de partida al ser problematizado desde diversas dimensiones, con diferentes puntos de vista que permite decantar un problema en términos de ver cómo se relaciona y se ubica desde diferentes niveles de lo real, es decir, qué posibilidades tiene en el nivel económico de la localidad (recursos eco-

nómicos) nivel político (relación de fuerzas); nivel cultural (cuál es el sentir de la población con respecto a su implementación); nivel psicocultural (como repercutirá en los individuos en su personalidad).

Pero ésta problematización no es analítica en sentido estricto, sino una dialéctica de sus componentes, una articulación de los distintos niveles de lo real —diría Zemmelman—.

Con ello se quiere decir, que hay que identificar cómo se interrelacionan cada uno de esos niveles para que, contextualizados en su actualidad, se tomen en cuenta el pasado reciente y el proyecto local de futuro con respecto del municipio.

Esto implica una reconstrucción de la realidad en términos de la interrelación de elementos. En donde dicha reconstrucción sirve para la selección de categorías y conceptos que permitan llegar al problema en su nivel más específico. Recordemos que para poder lograr esto debemos controlar nuestras predeterminaciones teóricas, ideológicas y de la experiencia, ya que lo específico es poder determinar cómo se relacionan el proyecto de desarrollo con otros campos problemáticos de lo real.

Así pues, de no tomar en cuenta los efectos culturales políticos y psicológicos que acarrearía un proyecto económico, puede traer a corto y mediano plazo, mayores problemas. Lo mismo puede suceder una vez iniciada la implementación del proyecto de manera unilateral, pues los problemas político-sociales se presentarían de inmediato, lo cual es válido también para proyectos de desarrollo rural que no toman en cuenta la especificidad de las localidades.

Por lo antes expuesto, el diagnóstico que proponemos es un diagnóstico de posibilidades. Este diagnóstico contempla la diferencia entre lo deseable y lo posible, y de lo posible, los factores con que se cuentan para que éste sea factible. De ahí que la problematización por niveles nos lleva a una nueva formulación del proyecto o del problema, producto de la delimitación que resulta de dicho conjunto de relaciones posibles, en función del punto de partida.

Pero es únicamente en la contrastación con lo empírico, mediante la transformación de estas relaciones de aprendizaje y

experiencia en observables reales y de la reconstrucción interrelacionada de significados de estos últimos lo que da paso a definir las articulaciones reales de la localidad municipal.

Ello nos obliga a establecer cómo podríamos definir los observables. El contenido de la serie de observables que se seleccionan y delimitan está constituido por una mezcla de datos empíricos, cuya especificación es producto de la reconstrucción de la interrelación referida. Esta mezcla de elementos determinarán los datos empíricos, en donde la especificación de su contenido es lo que Zemmelman llama datos de significado, por la importancia que adquieren como resultado de la conceptualización de un objeto específico.

Entonces el significado determina al dato de acuerdo al contenido especificado por la reconstrucción de la interrelación de elementos. El significado así, es función de una situación concreta.

Con esos elementos podemos encontrar en que este cuarto apartado lo que proponemos como algunos "criterios metodológicos" con especial referencia a lo municipal.

No obstante que, como ya se dijo anteriormente, en la elaboración de estas proposiciones, hay un gran reflejo de la obra de Zemmelman, particularmente de su escrito "Uso crítico de la teoría", también hemos creído pertinente dar algunos matices simplificadores de su compleja proposición, puesto que, a nuestro parecer, no todo investigador está en condiciones de hacer ese tipo de complejas consideraciones; sin embargo, es evidente que incorporamos algunos fragmentos de su propuesta epistemológica.

Retomando el concepto de realidad, que genéricamente había expuesto Zemmelman, avanzamos hacia su conceptualización más concreta como realidad municipal, tanto dentro del marco jurídico, como dentro de la condición sociohistórica de las acciones de los individuos y los grupos en la región; en seguida nos dimos a la tarea —y teniendo como referente al mismo Zemmelman—, de hacer el apartado gnósis y objetividad en el conocimiento. En él, como se recordará, se habla de las mediaciones entre realidad social e interpretación de ella, tanto en la

interacción concreta con el objeto, como a través de textos, puesto que nuestras particulares capacidades sensoriales no nos permiten vincularnos directamente con todo tipo de objetos de la realidad municipal estudiada.

Sobre el material escrito, sugiero se ponga un mayor énfasis en el material hemerográfico porque, como recordaremos, el énfasis que hicimos anteriormente en el estudio de lo "actual" nos obliga a ello, tomando también en cuenta los criterios de objetividad a través del control de predeterminaciones teóricas, ideológicas y de la experiencia.

En todo ese desarrollo en algunas ocasiones se retoman y a veces se toma incluso distancia de la problemática de Zemmelman, pero esquemáticamente, si comparamos las propuestas, tienen gran similitud siendo, obviamente, la obra de Zemmelman la guía para la realización de nuestro trabajo. Es en ese sentido la idea de rescatar de Zemmelman, tanto de "Conocimiento y Sujetos Sociales", como de "Crítica epistemológica de los indicadores", sus ideas que se presentan en el primer texto referido como las bases de los criterios metodológicos, y en el segundo, la idea del diagnóstico.

Sobre el primer punto, recordamos que la definición del problema eje, el criterio del establecimiento de la realidad articulada, la delimitación de la problemática, la problematización del objeto y la definición de los observables, constituyen los criterios metodológicos de Zemmelman, que aceptamos en su proceso simplificado, tal y como se expuso anteriormente.

Del segundo, cabe resaltar, la necesidad de seguir la secuencia que hemos llevado para rescatar los criterios de conocimiento ahí expuestos, para el desarrollo municipal, sin dejar de partir de gnósis, lo actual y lo real que ya se habían expuesto.

Con ese punto de partida, se establecen los requisitos para un diagnóstico de posibilidades, que a nuestro parecer se concentran en:

- 1) Definición de un proyecto de desarrollo local.
- 2) Problematización del proyecto relevando la atención en el espectro de posibilidades.

3) Dar paso por medio del diagnóstico, a un campo de metas posibles, al interior de las cuales sea factible la implementación de varias opciones estratégicas.

Con ello, se trata de reconocer alternativas definibles en función de la potencialidad de la realidad. Esto será posible a través de la categoría de la totalidad, como interrelación de elementos delimitados como objeto de estudio, que exige capacidad para situarse históricamente y apropiarse del momento como movimiento abierto, pleno de potencialidades.

Así, el diagnóstico establece con la realidad una relación que le permita, en primera instancia, recuperar la doble dimensión de cualquier corte del presente: a) la dimensión en el momento o coyuntura o, dimensión vertical, la cual refleja la interrelación de elementos como producto de procesos anteriores; y b) la dimensión secuencial de momentos o, dimensión longitudinal que es la que determina la capacidad social de construir la interrelación interior —como condiciones requeridas—, aunque en la situación dada aun no estén interrelacionadas.

Así, la función del diagnóstico es la determinación de la viabilidad de los objetivos contenidos en las diferentes estrategias. Lo que exige un conocimiento del momento dado desde la perspectiva de su movimiento hacia un devenir posible, ya que puede existir una confrontación de diferentes proyectos de desarrollo de distintos sujetos sociales, de la que resulta la direccionalidad de la realidad. En suma, la reconstrucción lograda por el diagnóstico debe comprender: 1) el contexto de la situación dada; y 2) su direccionalidad.

Ello se debe a que, como dice Zimmelman: "La racionalidad implícita en los diagnósticos normativos opera de otra manera. El estudio de lo real, a partir de modelos cerrados y apriorísticos, no solo impide el conocimiento de lo específico concreto, sino que supone, en forma subyacente, la correspondencia del modelo con la realidad (sus hipótesis intrínsecas le obstruyen la captura de lo potencial de la realidad reduciendo el conocimiento de la misma a la determinación de los requisitos necesarios para alcanzar un fin predeterminado e implícito ya en el modelo de partida".

"De esta forma podemos ver cómo, los diagnósticos normativos trabajan con una idea de cambio social definido unilateral-

mente. Este texto propone que dejen de ser unilaterales para que pasen a ser coparticipativos de la sociedad, como hemos señalado, según el modelo privilegie tal o cual nivel de la realidad y al margen de los procesos de transformaciones reales". (3)

### 4.3.—Indicadores y diagnóstico.

Si diagnosticar quiere decir enfrentarse al movimiento de la realidad actual con el imperativo de conocer en el plazo inmediato, ya sea para la toma de decisiones o para la planificación, ello anula nuestro referencial teórico que viene a resultar lento e ineficaz, mediatizado por las necesidades. La actualidad, multidimensional y muchas veces confundida con lo cotidiano, obliga paradójicamente a ser pensada sin teoría. Pero no sin objetividad. Se puede razonar como diferente de saber, pues sabemos sólo sobre lo acontecido, pero la actualidad no termina de acaecer, deviene; razonar la actualidad significa y se ubica en un momento anterior a la información organizada.

Así Zimmelman nos dice que: "El problema a resolver en el fondo es el de cómo establecer una relación entre los diversos conceptos-indicadores y lo empírico que pretenden demostrar para que la estructuración o encadenamiento de ellos, al mismo tiempo que reflejan las características específicas de una situación dada, pueda señalar las diferentes direccionalidades posibles de su desarrollo". (4)

Ello supone dar cuenta de la doble dimensión del presente: la dimensión vertical y la dimensión longitudinal como hemos mencionado líneas arriba.

Ahora, ¿Qué papel juegan en este punto los indicadores? ¿cómo pueden usarse o construirse de forma que respondan a estos requerimientos?

Considerando la conjugación de estos dos parámetros, lo central en el diagnóstico, es dar cuenta de la capacidad social para reconocer alternativas de opciones. Por ello, el problema se ubica en las diferentes estrategias de las fuerzas sociales que intervienen y que son las que configuran el contexto que permite

(3) Zimmelman, Hugo. *Crítica...* op. cit. p. 37.

(4) *Ibidem.* pp. 42-43.

definir los significados específicos de los indicadores y el indicatum a que hacen referencia puede variar de sentido —en tanto denotación—, de acuerdo al punto de partida, esto es, al proyecto estratégico que sustenta su interpretación como datos de la realidad. (5)

Al respecto, el mismo autor dice: "Desde la perspectiva del diagnóstico como reconstrucción, los indicadores de resultado, aún cuando necesarios y útiles, no son suficientes para establecer una relación de conocimiento que permita aprehender lo específico concreto de una situación frente a otra, tanto a nivel de su articulación como de sus potencialidades diversas de desarrollo que son también específicas". (6)

En el asunto que nos ocupa, por ejemplo, la planeación regional puede estar representada por la producción agrícola que, en la región 1 y la región 2, tomadas por caso, sean equivalentes, aún cuando los procesos que se interrelacionaron en "A" para lograr determinados volúmenes de producción estén impulsados por un programa de inversión pública, y en "B" sean producto de un proceso organizativo autogestionario de los productores, generando un problema en la planificación. Para evitarlo debemos recurrir a la interrelación de dimensiones espaciotemporales. (7)

Esta segunda dimensión se basa en el presupuesto de que existe una relación entre los diferentes planos espaciales en que se manifiestan los fenómenos, los que determinan en estos ciertas características específicas. El problema radica en puntualizar cómo se manifiesta lo macroespacial o nacional en lo microespacial o (relativamente, regional o municipal), esto es, en cómo se interrelaciona el desarrollo microsocial en el plano macrosocial.

Se trata de recuperar la expresión de lo general en lo particular y explicar cómo lo particular contribuye en la interrelación general. En resumen, reconstruir la dialéctica de este doble movimiento: la articulación macro-microespacial.

Ello deriva en la articulación praxis-estructura, donde: "El tercer plano de la articulación se expresa como relación entre

(5) Cfr. *Ibidem*, pp. 43-44 y 46-47.

(6) *Ibidem*, p. 47.

(7) Cfr. *Ibidem*, p. 54.



las práxis y la estructura. La especificación que la articulación logra en este plano permite enlazar el conocimiento de lo específico-concreto con la apertura hacia el cambio; la potencialidad y la direccionalidad no como atributos intrínsecos de la estructura, sino como producto de la intervención de la práxis social". (8)

Esto es lo que rescata a los distintos sujetos sociales y sus acciones que han sido con mucha frecuencia ignorados por la planeación normativa. Para ésta, los únicos sujetos con intervención son las agencias gubernamentales. Observando críticamente los modelos de indicadores utilizados, se advierte una gran ausencia: la participación de instancias organizativas y fuerzas sociales no organizadas. El Estado es el gran sujeto y el único.

Estas premisas metodológicas y del diagnóstico de Zemmelman, entendidas en la simplicidad de gnósis, lo actual y la realidad, son el sustento de nuestra propuesta metodológica, adaptable a las condiciones particulares de cada objeto de estudio, para el conocimiento de la realidad municipal, ya sea para orientar su desarrollo o para teorizar sobre ella.

## B I B L I O G R A F I A .

Bagú, Sergio. **Tiempo, realidad social y conocimiento**. México, Ed. Siglo XXI, 1978.

Zeleny, J. **La estructura lógica de El Capital de Marx**, en Cuadernos Políticos, México, 1979.

Zemmelman, Hugo. **Conocimiento y sujetos sociales**. México, Ed. Colmex, 1987.

**Uso crítico de la teoría 1**. México, Ed. Colmex-Universidad de las Naciones Unidas, 1988.

**Crítica epistemológica de los indicadores**. México, Ed. Colmex, 1990.

---

[8] *Ibidem*. pp. 59.

DOCUMENTOS



## **IMPACTO DE LA INTEGRACION REGIONAL SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

**Ignacio Pichardo Pagaza (\*)**

El tema que desarrollaré en los próximos minutos se denomina: "Impacto de la integración regional sobre la Administración Pública". Es un tema muy importante dado que la integración regional, la llamada globalización o internacionalización, sin duda están teniendo un impacto profundo en la administración pública a nivel internacional y a nivel local. A nivel internacional baste recordar que el impacto en materia administrativa ha llegado a tal extremo que se han creado organizaciones que podríamos llamar supranacionales, de carácter multinacional, que tienen una enorme capacidad técnica y de decisión, por ejemplo, tenemos la Comisión Económica Europea con sede en Bruselas que dirige ahora Jaques Delors, que ha logrado conjuntar un grupo de técnicos y especialistas de tal prestigio y calidad que muchas veces sus decisiones empiezan a imponerse por su peso técnico y específico sobre las decisiones nacionales; habrán leído en los periódicos, cómo los agricultores daneses y franceses están arrojando coles a las calles y en los mercados tiran ahí sus repollos y productos agrícolas en desacuerdo con decisiones que a veces no se entienden hasta que se da uno cuenta de estas nuevas instituciones supranacionales. Están en desacuerdo por una decisión que se tomó en la Comisión Económica Europea y la firma de un

---

(\*) Gobernador del Estado de México y miembro fundador y honorario del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. El documento constituye la versión magnetofónica de la ponencia que sustentara en el Seminario Internacional "El papel de la administración pública en los procesos de integración", organizado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. el 23, 24 y 25 de Noviembre de 1992 en el auditorio de la SECOFI. La adaptación para la Revista correspondió a José Luis Albarrán Cruz, Coordinador de Difusión del IAPEM y Secretario Técnico de la Revista.

convenio en los Estados Unidos de Norteamérica en materia agrícola. Los propios gobiernos nacionales, en éste caso, no están totalmente de acuerdo con las decisiones de éstas instituciones supranacionales.

A nivel internacional la regionalización está trayendo modificaciones tan profundas en la administración pública, como la creación de éstos organismos técnicos de muy alta calidad que están tomando decisiones que a veces parecen ir en contra de lo que podrían ser los intereses de las naciones integrantes de esos propios organismos. La Comisión Económica Europea, es sin duda, el mejor ejemplo pero no el único; hay otro organismo representado por el señor Ravi Kapil, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), de Europa, que es una organización con una naturaleza fundamentalmente técnica, de estudios analíticos, pero con un prestigio enorme en todo el mundo. México es ahora ya un miembro asociado como observador, no un miembro con derechos completos en la OCDE, una de las organizaciones más prestigiosas y de carácter técnico más riguroso que existen en el mundo.

El impacto a nivel nacional de la regionalización, que estamos experimentando en México, es de la mayor importancia y conviene reflexionar, aunque sea de manera muy superficial, sobre lo que ha significado la regionalización en el caso de la administración pública mexicana. Tengo la impresión de que Serra Puche ha actuado con la mayor inteligencia y perspicacia, porque una de sus primeras decisiones como Secretario de Fomento y Comercio Industrial, fue impulsar la desregulación en materia de comercio y fomento, a un extremo amplio, lo cual le permitió dedicar a la Secretaría casi de tiempo completo al tema de la regionalización y globalización y a la firma del Tratado de Libre Comercio.

Ustedes se han dado cuenta cómo el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, no en una sino en varias ocasiones a felicitado al grupo negociador mexicano porque realmente constituyó un grupo técnico responsable de muy alto nivel, pero diría que en esta etapa de negociación prácticamente el titular de la SECOFI y uno de sus subsecretarios, se dedicó de tiempo completo al esfuerzo de la negociación del TLC. Aquí vale la pena mencionar que en otros países la forma de organización de éste

tipo de negociaciones es diferente, probablemente en Brasil no hubiera sido la Secretaría de Economía o de Comercio sino la Secretaría de Relaciones Exteriores que tiene un equipo muy completo para el manejo de las relaciones comerciales bilaterales y multinacionales.

Al revisar brevemente que significado tiene en la administración pública de los estados el tema de la regionalización, observamos un primer aspecto que debe señalarse: qué tiene que ver la administración estatal con una política de carácter internacional y nacional como lo es la apertura económica que significa la firma de un Tratado de Libre Comercio o de un Acuerdo General como el del GATT, ¿es poco lo que la administración pública de los estados tiene que ver?, pues para mi sorpresa ésta es una conclusión equivocada, la verdad es que un Tratado de Libre Comercio como el que México está a punto de suscribir (\*), definitivamente influye y aterriza a nivel de la estructura económica de las entidades federativas, muy en particular en los estados altamente industrializados como el de México, Nuevo León, Jalisco y D. F. El Estado de México es probablemente el más industrializado del país, a excepción del D. F., con la diferencia de que el D. F. está disminuyendo gradualmente su aportación al Producto Industrial Bruto en tanto que el Estado de México la va aumentando gradualmente. Juntos, Estado de México y D. F., aportan arriba del 40% del Producto Industrial Bruto del país en una área geográfica que representa el 1% del territorio nacional.

Reflexionando sobre cuáles son los impactos que la regionalización tiene en la administración pública de las entidades federativas, encuentro que son tres áreas distintas en donde éstos impactos se dejan sentir: la primera, es un cambio de actitud y de filosofía de los funcionarios de la administración pública; la segunda, es la necesidad de diseñar e instrumentar todo un conjunto de medidas indirectas que la suscripción de un acuerdo de ésta naturaleza tiene como consecuencia necesaria en la administración pública de los estados.

Por lo que toca al primer punto, es indispensable un cambio de filosofía y enfoque del funcionario de la administración local frente a la globalización, que podría resumirse de la manera

(\*) El Tratado de Libre Comercio, fue firmado por los Mandatarios de las tres naciones: México, Carlos Salinas de Gortari; Estados Unidos, George Bush; Canadá, Brian Mulroney; el 17 de Diciembre de 1992.

siguiente: hay que modificar la visión reguladora e interventora de la administración pública a una visión promotora y de fomento. Como ustedes saben, hay una generación que se formó en una filosofía del Estado que implica fundamentalmente una actitud de regulación, de control, de participación, e incluso, de abarcar cada vez más nuevas áreas de la sociedad civil en aspectos económicos y de desarrollo social. Era una filosofía estatista, pero ésta formación —que muchos jóvenes funcionarios ahora ya no la tienen— es indispensable frente a la globalización hacerle un cambio de 180 grados.

En una reunión que tuvimos Carrillo Castro y su servidor con un grupo de hombres de negocios de Illinois, en los Estados Unidos, expresé qué el gobierno del Estado de México es un gobierno promotor de los negocios y apoyador de los hombres de empresa, esto es lo que quiero decir con la necesidad de un cambio.

Otro ejemplo es la reunión que sostuve en Houston con un grupo de empresarios sobre el mismo tema; el interés que hay en realizar negocios en México y las posibilidades de nuestra nación frente al Tratado de Libre Comercio a nivel local, a nivel del Estado de Texas, es muy significativo, pero me decían "aquí en la Unión Americana no solamente los gobiernos son promotores de los negocios, como dice usted, sino el lema de gobierno de uno de los estados de la Unión Americana, de Connecticut, concretamente, es el siguiente: "el gobierno de Connecticut es, como una empresa privada". Ahí se ha ido un poco más adelante, señalando que el gobierno se maneja como una empresa, nosotros decimos que en este momento no llegamos a ese extremo pero si afirmamos que ha habido un cambio de actitud y de filosofía.

Estos ejemplos nos llevan a la conclusión de que los funcionarios tenemos que cambiar esta forma de pensar, no estamos aquí para controlar, para ver que hicieron bien y que hicieron mal; sin renunciar a las funciones que la ley nos señale, estamos aquí para promover la actividad económica, para fomentarla. En seguida les voy a mencionar cómo sí los funcionarios y los empresarios —pero tiene que partir de los funcionarios— sino cambiamos de mentalidad, se puede producir el riesgo de que al entrar en un proceso de globalización los empresarios de los países más desarrollados vengán y ocupen los lugares que como agentes económicos nos corresponda asumir, lo cual sería muy grave, entonces no podemos perder ni un minuto en esa transformación.

No basta con un cambio de actitud y de filosofía, hay otro cambio muy importante que no se refleja en el organigrama del gobierno del Estado, pero que, sin embargo, es fundamental: no basta tener buena voluntad para apoyar las actividades económicas, no basta con intentar cambiar de actitud, es indispensable adquirir una nueva especialidad en algunas de las áreas gubernamentales para poder insertarnos con éxito en el proceso de la globalización. Necesitamos aprender a hacer comercio exterior, necesitamos aprender a exportar y a ayudarlo a los empresarios a exportar, necesitamos aprender los mecanismos de financiamiento, y aun más, necesitamos cambiar a veces las actitudes de los agentes financieros porque en ocasiones ellos se convierten en obstáculos para el avance de la globalización y de la internacionalización de nuestra economía. Se da el caso que algunos empresarios norteamericanos declaren lo siguiente: "nuestro principal problema es el esquema financiero, porque los bancos norteamericanos para invertir en México o hacer negocios en México tienen temor, tienen miedo, no prestan recursos a las tasas que normalmente lo hacen en los Estados Unidos, entonces esto eleva el costo del dinero e impide la competencia en igualdad de condiciones".

Otro tanto nos pasa con los empresarios nacionales con la banca de primer piso, por múltiples razones: porque no conocen el mecanismo; porque no les deja utilidades prestar 15, 20, 30 o 50 millones a los empresarios, no tiene ningún atractivo ni interés para el banco. En síntesis, no basta con un cambio de actitud, es necesario también un aprendizaje a fondo de éstas nuevas técnicas que nos permitirían aprovechar la coyuntura de la apertura económica. En el gobierno del Estado de México para aprovechar la apertura económica que significa el TLC, o NAFTA en sus siglas en inglés, es indispensable que los gobiernos estatales pongan en marcha programas específicos que impacten en la Administración Pública, si no lo hacemos "en 2 años vamos a ver cómo hasta los cacahuates que venden en la esquina son traídos del otro lado y nosotros perdiendo las oportunidades de exportar y de invertir".

Voy a darles algunos datos significativos: los flujos comerciales totales en importación y exportación entre México y EE. UU. fueron en el año de 1990 de 15.5 billones de dólares; en 1991 más que se duplicaron, pasaron a 33 billones de dólares y en este año, en 1992, se están estimando arriba de 40 billones de



dólares de intercambio comercial. ¿Qué es lo que está creciendo más dinámicamente? las exportaciones de los EE. UU. a México. Es cierto, el gobierno federal nos ha explicado, y creo que tiene razón, que la estructura de éstas importaciones mexicanas de los EE. UU. es una estructura distinta a la que generó la crisis hace 10 o 12 años porque fundamentalmente son bienes de capital y bienes intermedios, pero también han crecido las exportaciones de bienes de consumo. Lo espectacular es el crecimiento de los flujos comerciales: de 15.5 en 1990 a más de 40 billones esperados en 1992. Y este crecimiento de las exportaciones ha generado en los EE. UU. 400 mil nuevos empleos, por eso cuando el argumento viene de ese país se piensa que el TLC va a significar traernos empleos de los norteamericanos a México, pero no es así pues en este momento se han creado 400 mil empleos en los propios EE. UU.

Sin embargo, qué agresividad de los empresarios industriales y gobiernos locales, por eso tiene razón Hilda Aburto al proponer éste tema, y no cabe la menor duda que tiene gran importancia.

Estoy convencido de que si los estados industrializados de nuestro país no hacemos aterrizar el TLC en nuestros territorios, habrá dificultades. ¿Saben ustedes cuántos negocios de todo tipo micro, pequeños y medianos hay en el Estado de México en los sectores industrial, comercial y de servicios? ciento veinte mil. En tal caso, la SECOFI y el gobierno federal no puede atender a 120 mil negocios que hay en el Estado de México, aunque de los cuales 13 mil son del sector industrial; claro, 90% son micro y pequeños negocios, y éstos también cuentan; entonces, ante un campo tan vasto de acción es indispensable que los gobiernos locales participen.

Dentro del marco del Programa Nacional de Productividad y Calidad, el Estado de México está haciendo un enorme esfuerzo, y éste es uno de los cambios a los que quería referirme en materia de administración pública. Creamos un Comité de Productividad y Calidad (\*): trabajadores, empresarios y gobierno, con una sola idea y les exprese que: "a éste gobierno o a éste gobernador le queda un año de trabajo, en éstos doce meses que

---

(\*) El ejecutivo local se refiere al Comité Estatal de Calidad y Productividad creado por acuerdo del Poder Ejecutivo el 24 de septiembre de 1991, el cual tiene su antecedente en el Programa Estatal de Calidad y Productividad 1991-1993.

va a funcionar el Comité de Productividad y Calidad no debe pasar una semana sin que haya un evento importante de calidad y de productividad", de otra manera estaríamos creando simplemente un membrete más y no tendría ningún sentido.

Nombramos un empresario con mucha experiencia en esta materia (\*) y nos está dando buen resultado y lo más curioso de todo es que el mayor interés está surgiendo del lado de los trabajadores quienes han pagado hasta 200 mil pesos por escuchar a un experto en éstas nuevas técnicas de calidad y productividad. La competencia es tan intensa con los otros países, concretamente con Estados Unidos y Canadá, que son con quienes nos hemos aliado, porque si no nos preparamos, el riesgo es muy elevado. Así que ésta es una de las primeras acciones que hemos emprendido dentro de un marco de estímulos del gobierno federal. El gobierno estatal propuso el Programa de Calidad y Productividad y lo estamos siguiendo con todo cuidado.

Otro tipo de programas que no le dábamos mucha importancia es el programa de misiones de hombres de negocios al extranjero. Recientemente hicimos un convenio entre el Estado de México y el Estado de Illinois, territorios parecidos porque ellos tienen una base agrícola y una base industrial poderosísima y nosotros también tenemos una base agrícola y una base industrial, la diferencia es que ellos son 20 veces más grande: sólo Illinois produce 25 millones de toneladas de maíz, mientras que el Estado de México produce 2 y a veces 2 1/2, la décima parte. Así mismo hemos hecho hermandad con el Estado de Wisconsin, ahora vendrá su gobernador en unos días más; "he ido varias veces, pero no se imaginan la utilidad que tienen, el propósito es que vayamos con los empresarios o con los trabajadores y que ellos se pongan a trabajar, esa es la clave del éxito".

En una de las misiones que dirigí a Quebec, Canadá, donde fuimos muy bien recibidos, íbamos con los principales dirigentes de los trabajadores del Estado de México. Para tener una mejor idea veamos el siguiente ejemplo: Querétaro tiene 60,000 trabajadores sindicalizados mientras que el Estado de México tiene 1,100,000, entonces cuando digo que van dirigentes sindicalizados estoy refiriéndome a personas que representan un enorme

---

(\*) Enrique Tamayo Corona, quien se desempeña como Vocal Ejecutivo del Comité Estatal de Calidad y Productividad.

grupo de trabajadores mexicanos. En esa misión sucedieron situaciones muy curiosas, en el mercado de Quebec, un señor de Ixtapan de la Sal levantó una cebolla y dijo: ¡Estás cebollas son mías, éstas son las cebollas que yo produzco!". Hizo la investigación y efectivamente comprobó que el importador era un señor de San Diego que se las compraba, el creía a buen precio y las reexportaba a Quebec. Inmediatamente hizo los arreglos y los contactos y ya esta vendiendo directamente cebolla de buena calidad a Quebec.

Esta es una anécdota, un incidente sin ninguna relevancia tal vez, pero regresando al tema, ni uno de los 12 ó 15 hombres de negocios que fueron a Quebec, ni uno sólo dejo de hacer al menos un negocio en esa salida que hicimos.

Otro acontecimiento curioso, fue cuando llegaron los dirigentes de los trabajadores mexicanos a Quebec y se reunieron con los de allá, una situación de tensión tremenda, porque la gente de Quebec decía: "bueno, ustedes lo que vinieron fue a robarnos nuestro trabajo" y los nuestros empezaron a comentarles que estaban equivocados: "lo que nosotros queremos es hacer inversiones conjuntas". El resultado neto fue que los líderes de los trabajadores de Quebec, dos semanas después, estaban ya como huéspedes, como invitados de nuestros trabajadores, en una relación sin precedentes.

Los empresarios de Quebec, sorprendidos nos decían: "ustedes en una sola misión vienen empresarios y trabajadores, los reunen a los dos". Es que en el Estado de México tenemos buenas relaciones laborales, no damos nada, aquí no hay exención de impuestos ni hay regalos de terrenos, no tenemos estímulos financieros, en contrapartida tenemos unas relaciones laborales espléndidas; el año pasado solamente dos huelgas no pudimos resolver por la vía de la conciliación en una enorme planta industrial como es la del Estado de México.

En este programa de misiones comerciales, que a veces los políticos nos resistimos porque van a pensar que nos estamos paseando, "mejor me quedo aquí", es un error, tenemos que ser mucho más agresivos. Recuerdo que hace muchos años visité una fábrica de materiales de construcción en los EE. UU., llegamos de improviso porque los dueños eran amigos de la persona con la

que iba. Tenían seis directores de primer nivel, ninguno de los seis estaban en la empresa, todos estaban viajando en el exterior haciendo negocios. Ese nivel de agresividad es el que necesitamos y el mensaje que quisiera dejar para los administradores públicos "es que parece que solitos, los empresarios, lo van a hacer, no lo van a hacer, son igual que nosotros, tienen sus temores y falta de conocimiento. El gobierno a nivel local tiene que encauzar, impulsar, adelantar, poner las cosas para que ellos hagan los negocios y se lleven a cabo estas relaciones".

No necesariamente se trata de empresas grandes o medianas. Vinieron de Italia un grupo de empresarios de una región que está de Venecia hacia Trieste, éstos señores exportan para Europa y los Estados Unidos un volumen impresionante de zapatos de la más alta calidad, y todos son talleres familiares pero tienen una organización interna que les permite hacer compras en común, sobre todo de tecnología y equipo, que les ha dado un alto nivel de calidad.

Entonces se organizó una misión con trabajadores de San Mateo Atenco, que es una zona zapatera del Estado de México muy importante, para llevarlos allá; la transformación que ha habido en la mentalidad de nuestros zapateros, que son talleres familiares muy improvisados, es que llegaron impresionados, con un cambio de mentalidad, señalando lo siguiente: "Señor Gobernador lo que aquí necesitamos es poner un centro tecnológico para que nos enseñen el pespunte, porque ya nos dijeron que sin el pespunte nuestros zapatos nunca tendrán la calidad de exportación, tenemos la habilidad y tenemos la materia prima". No sabían que los zapatos llevaban pespunte, pero ¿Qué quiere decir esto?, que no necesariamente hay que pensar en términos de grandes empresarios. Pequeños empresarios tienen su contraparte en otros lados, pero a veces nos encontramos muy aislados.

Estamos preparando lo que se llama un catálogo industrial, como los que utilizan los exportadores de otros países, para enseñar la enorme variedad de productos que podemos vender en el extranjero. En Houston, hace dos días decía a los hombres de negocios: "Señores, no vengo a decirles a ustedes como hacer comercio exterior porque ustedes saben muchísimo más". Solamente el Estado de Texas le vende más a México que cualquier otro país del mundo. De los 33 billones de dólares de comercio exte-

rior a los que me refería antes, solo Texas vende 15 billones. El estado que sigue de la Unión Americana, nunca lo hubiéramos imaginado, es California y vende 3 billones a México, es decir, los texanos nos saben vender muchísimo.

Lo que nos interesa más son las inversiones conjuntas, inversiones de los países del TLC, Estados Unidos y Canadá, en el Estado de México y a la inversa. Hay una serie de campos de inversión que no habrían surgido de no existir el TLC: para dar un solo ejemplo, el área de transporte terrestre, las nuevas terminales multimodales de transporte terrestre en donde se maneja carga a granel, carga de contenedores, contenedores refrigerados, etc. Para nosotros en el Estado de México, éste es uno de los múltiples campos de inversión conjunta, no inversión directa, aunque nuestra ley lo permite ahora, pero nosotros preferimos la inversión conjunta.

Entonces los gobiernos locales tenemos que prepararnos dentro de nuestras áreas económicas para éste nuevo tipo de planteamientos que existían antes pero no con la intensidad y gravedad que ahora tienen.

Un tema que se menciona constantemente y que tiene un impacto directo sobre la administración pública de los estados y aún de los municipios, es el tema de la preservación del medio ambiente. Un argumento que ha sido usado por empresarios en éstos tratados multilaterales es el siguiente: "Señores, cuando el tratado se firma en países de distinto grado de desarrollo, las leyes de los países menos desarrollados en materia de protección al medio ambiente son leyes laxas o bien son leyes muy estrictas pero no se cumplen y eso impone una carga adicional al hombre de negocios de países desarrollados, que es una ventaja competitiva a favor de los países menos desarrollados y eso no debe ser".

Ahora estamos plenamente conscientes de la necesidad de proteger el medio ambiente, la naturaleza y la ecología de nuestro país. En el caso concreto de los estados, de nuestro territorio, estamos absolutamente conscientes y convencidos de ello, y no solamente a nivel de los políticos y de los funcionarios, ésta es una opinión de carácter general de toda la sociedad, de todo el país.

En el Estado de México estamos haciendo un enorme esfuerzo por incorporar la protección al medio ambiente en todas las

tarefas de la sociedad, somos el primer estado en crear la Secretaría de Ecología y al día siguiente que el Secretario de Ecología se sentó en su escritorio, el volumen de asuntos que ya tenía era mayor que el que se hubiera podido imaginar. Ahora nos preguntamos cómo antes no se disponía de una secretaría encargada de éstos temas. Dependencia que está ahora ocupada todo el tiempo trabajando con el tema de la contaminación atmosférica del Valle de México; la limpieza de nuestros ríos, especialmente del río Lerma; las macroplantas de tratamiento de aguas residuales que tenemos que instalar en las zonas metropolitanas; las pequeñas plantas en las poblaciones; a tal grado de que a mí prácticamente la sociedad que vive en el Valle de Toluca me obligó a comprar equipos de monitoreo atmosférico muy costosos e instalarlos en diciembre para cuidar la atmósfera del hermoso Valle de Toluca y que no nos ocurra lo que sucedió en el Valle de México.

Por consiguiente, un impacto de la administración pública al internacionalizar la economía es el tema ecológico, de protección al medio ambiente, que requiere un enorme esfuerzo y atención. Claro, las disparidades son enormes, conversamos con la Directora de la Agencia de Protección al Medio Ambiente del Estado de Illinois, y al comparar los presupuestos nos dimos cuenta de que lo que tienen ellos en un día es lo que tenemos en el Estado de México para 6 meses de trabajo. La diferencia es que probablemente sus problemas son enormes, pero nosotros ya estamos haciéndole frente al problema de la disposición de desechos sólidos tóxicos. Si ustedes en este momento me preguntan, "bueno, usted habla de una planta industrial grande en el Estado de México, ¿Dónde arrojan sus desechos tóxicos los industriales del Estado de México?", la respuesta no es fácil, por eso estamos buscando tecnología e inversión conjunta para tener un lugar propicio para la disposición de los desechos sólidos tóxicos de las industrias, que tiene que ser un negocio, no puede ser de otra manera, la empresa que contamina tiene que pagar por descontaminar y entonces este es un negocio rentable como cualquier otro que tiene que estar en manos de los empresarios y lo estamos organizando con mucho cuidado.

Les menciono también el tema de la disposición de la basura. El Distrito Federal ya no tiene donde tirar la basura, en el Estado de México tenemos un problema similar, hemos tenido

que hacer un programa conjunto para la disposición de desechos sólidos no tóxicos, es decir, de basura, que son miles y miles de toneladas diarias de basura de 15 millones de habitantes que viven en la Zona Metropolitana del Valle de México. Esto implica inversiones muy importantes en los llamados rellenos sanitarios, en los incineradores, en la recolección de basura, ya no hablemos de la separación que es un paso posterior.

La internacionalización nos está obligando, sin duda, a nivel de los municipios, a cambiar nuestra mentalidad y ahora el presidente municipal de Naucalpan, Atizapán y el de Huixquilucan —nuestras ciudades son ocho o nueve y tienen más población cada una de ellas que el Estado de Tlaxcala— y en general, los presidentes municipales de éstas grandes ciudades del Estado de México tienen que estar en contacto con empresarios extranjeros para buscar nuevas tecnologías y dar respuesta a la protección del medio ambiente.

Concluyo señalando lo siguiente: la regionalización y la internacionalización de la economía, sin duda, tienen un impacto en la estructura de la administración pública de los estados, hecho que no nos hubiéramos imaginado que así ocurriera. Esta bien que a nivel nacional las grandes políticas sean básicas pero, donde aterrizan es en el territorio de los estados y es ahí donde se generarán sus principales impactos.

## REFLEXIONES ACTUALES SOBRE ADMINISTRACION PUBLICA

Guy Brainbant (\*)

### INTRODUCCION

Conforme al cronograma de actividades del Comité Organizador de la Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas, el Dr. Guy Braibant, Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas visitó la Ciudad de Toluca el día 26 del mes de noviembre de 1992, con el propósito de conocer la infraestructura que ofrecerá nuestra ciudad capital, a los asistentes a dicha Conferencia.

A sugerencia del Gobernador del Estado, Ignacio Pichardo Pagaza, el IAPEM organizó y promovió la conferencia "**Reflexiones Actuales sobre la Administración Pública**", dictada por el propio Dr. Braibant, en el Salón de Gobernadores del Palacio del Poder Ejecutivo; acto al que asistieron, el propio gobernador del Estado, quien presidió la conferencia, así como miembros de su gabinete y presidentes municipales; también servidores públicos de alto nivel de la propia administración estatal y municipal.

Con el propósito de conocer aspectos que hoy día están siendo objeto de análisis de los más prestigiados estudiosos y especialistas en la materia, se organizaron diversas preguntas que fueron iniciadas con la intervención de Humberto Lira Mora; seguido por Guillermo Haro Bélchez, César Camacho Quiroz, Rafael Arias Valdés, Enrique González Isunza, Luis Rivera Montes de Oca, Jaime Almazán Delgado y Leticia Montemayor Medina.

---

(\*) Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con sede en Bruselas, Bélgica.



El presente documento que se inserta en la Revista del IAPEM, recoge la versión de esa conferencia, siguiendo el orden en que le fueron planteadas las preguntas al Dr. Guy Braibant; correspondiéndole a la Sra. Alicia Coquet la traducción simultánea del Francés al Español y a Moisés Salazar Bueno, la revisión de la transcripción magnetofónica, así como la corrección de estilo.

**Las transformaciones que en los años recientes se han registrado en los aparatos públicos, prácticamente de todas las latitudes del mundo son impresionantes, éstas transformaciones han sido una experiencia nacional y mundial, pero hay quienes dicen que ha sido un proceso lento y por supuesto de la mayor complejidad, por lo que quisiera preguntarle al Dr. Braibant ¿Cuáles son los retos más importantes que tendrán que superarse para cumplir el cometido de rediseñar al Estado y de modernizar a su administración pública en el contexto al que he aludido?**

Para mencionar los desafíos que se presentan a la administración pública en la actualidad, en primera instancia, hay que distinguir lo que se refiere a la administración pública desde su exterior, es decir qué es lo que pedimos a la administración. El primer desafío externo es que favorezca el crecimiento económico y evidentemente ese es un problema fundamental en el mundo entero, es un problema en los países en desarrollo pero también es un problema para los países industrializados, porque el problema del desempleo es uno de los más graves de nuestras economías, y lo que tenemos que ver es que sí frente a estas exigencias de crecimiento el Estado deba permanecer, como diríamos en Francia, "como un ejército que espera pero no hace nada", aunque listo para luchar, cuando se le requiera, por el crecimiento.

El segundo desafío de este tipo, es luchar por la justicia social, porque tenemos problemas sociales muy dramáticos en todo el mundo: el desempleo, la emigración y los problemas que presenta la marginalidad de algunos sectores de la población. La protección social requiere que la administración no sea indiferente porque es un problema que hay que resolver en conjunto por el Estado y la administración, particularmente sobre un tema que está bien desarrollado en Francia, el Estado debe intervenir para reducir las desigualdades sociales, tiene que evitar las injusticias para convertirse en un verdadero Estado.

Un tercer desafío que también viene del exterior de las administraciones, no se menciona muy frecuentemente pero no hay que olvidarlo, es el desafío que se presenta por los bloques en Europa, así como en otras latitudes. El Estado en general y la administración en particular, deben elaborar un derecho bastante amplio que establezca las bases de su aplicación. La administración tiene que respetar tal derecho.

Los desafíos internos son los que se presentan a la administración dentro del Estado y a los que también tiene que responder, puesto que es un tema muy importante, y no algo circunstancial, el primero de ellos es la internacionalización de los países; el mundo se volvió un gran pueblo, pero vemos que se desarrollan cada vez más organizaciones supranacionales. Las administraciones locales, un gobernador o un presidente de la municipalidad deben estar interesados en las relaciones internacionales.

Las administraciones tienen que verificarlas de la mejor manera posible, sea lo relativo a la agricultura, las finanzas; hay que negociar y trabajar directamente y esto presenta problemas, tanto para la administración nacional como para las locales, por lo que necesitamos desarrollarlas también.

El segundo desafío que es un muy difícil de instrumentar es el desafío de la descentralización. Hay una clara exigencia porque la acción central de los Estados nacionales, así como la delegación de poderes de competencia, se acerquen más a los gobernados; y las administraciones nacionales tienen que descentralizarse sin desaparecer. Este doble desafío interno y externo también exige un Estado fuerte para asegurar la cohesión y las relaciones internacionales de cada país y de su política interior y su sistema administrativo.

Un tercer desafío es el referente a la participación, entendida como el hecho de asociar las empresas, los ciudadanos, los profesionales en la elaboración y aplicación de las decisiones del Estado, lo que se llama la concertación. También en lo que se llaman relaciones de transparencia, que implica tener administraciones más transparentes que actúen con base en la negociación, esto restablecerá la confianza entre la administración y los administrados.

El cuarto desafío es el de la modernización. Naturalmente es necesario que las administraciones se modernicen y que utili-

cen nuevos medios de informática y también es necesario que sean productivas.

Además de éstos desafíos existen las llamadas contradicciones que se dan entre la internacionalización y la descentralización; entre la participación y la modernización, porque es imposible hacer una modernización sin cambiar la actitud de los funcionarios públicos, además exige al Estado que reduzca sus costos, sin embargo la participación y la modernización cuestan. La concertación cuesta caro y también las decisiones porque en un momento dado si las decisiones no se toman oportunamente y con la participación social, tendrían un alto costo; entonces es conveniente resolver las contradicciones porque la modernización necesita ser impulsada por un sistema de informática.

Una de las grandes conclusiones del Seminario de México (\*) es que tenemos que desarrollar una nueva cultura organizacional que se base en un perfil del Estado, de la administración y del funcionario. Se necesita retornar al Estado que propicie una mayor liberación caracterizada por aspectos igualitarios, se debe dar lugar a la construcción de un nuevo Estado que esté mejor adaptado a satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

### **¿Qué tipo de Estado puede contribuir a dar respuesta a las demandas que surgen de la crisis económico-social y la acción de profundizar los procesos de democratización?**

Debemos tener lo que se llama un Estado mixto en una sociedad moderna, y con esto quiero decir que el Estado totalitario, el Estado que maneja todo, que administra todo en una vida social, "esta muerto" con la caída del muro de Berlín. Este tipo de Estado ha mostrado que ni en el plano económico ni en el político puede sobrevivir, pero hay que sustituirlo con otro Estado. Un sociólogo francés, Michel Crozier, ha dicho con una expresión más simple que un Estado no puede dejar sola ni a la economía de mercado ni a la sociedad, la realidad es que es necesario que el Estado intervenga para favorecer el crecimiento económico y para asegurar la justicia social.

Ese es el papel que debe el Estado de tomar ante las asociaciones y las agencias internacionales, ese Estado tiene que te-

(\*) El Dr. Braibant, se refiere al Seminario Internacional "El papel de la Administración Pública en los Procesos de Integración", celebrado en la Ciudad de México los días 23, 24 y 25 de Noviembre de 1992.

ner mejores características y esa es la idea que tengo de un Estado abierto al exterior, no es un Estado cerrado, pero es un Estado descentralizado, transparente y un Estado fuerte.

Hay que reducir las dimensiones del Estado, hay que aligerar el costo del Estado sin perderlo, por el contrario tenemos que llegar a un acuerdo, no queremos un Estado totalitario, ni tampoco un Estado reducido pero es necesario que haya un conjunto de instituciones, tenemos que atender a las diferentes clases de la sociedad y tener herramientas de decisión entre todas ellas que aseguren la continuidad de la nación y la continuidad del Estado.

Es importante tener presente que todos los estados tienen una historia, me parece que en tal caso cada Estado nacional debe seguir las tradiciones culturales que tiene, cada Estado posee su historia, no existe un proceso universal de Estado tipo, simplemente hay algunos principios y valores universales que cada nación debe integrar y adaptar a sus administraciones y a sus propias características que a través del tiempo ha ido adquiriendo su población.

**La privatización de empresas públicas ha sido recientemente una vía frecuente utilizada por una gran mayoría de países en vías de desarrollo en sus intentos por reformar el Estado y modernizar su aparato público, nos sería muy útil conocer no únicamente la experiencia francesa sino sus puntos de vista sobre los alcances, los límites y los riesgos que esta política de privatización entraña.**

El Dr. Ravi Kapil, responsable de los programas de administración pública en la OCDE, que es la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, daba dos fórmulas resultantes de la investigación de la OCDE adoptadas en una reunión de Junio de 1991. Una de ellas decía que hay límites a lo que la administración puede hacer; pero también hay límites a la privatización. Sin embargo, cuando se trata de precisar los límites de la administración y los límites de la privatización, la respuesta no es fácil, puesto que no hay un criterio uniforme, no hay alguna proporción en las naciones, incluso en países como Japón hay un porcentaje importante del sector público privatizado, aunque es más elevado en Francia e Inglaterra. A pesar de que este porcentaje es variable, es importante y casi siempre es inferior a la mitad, salvo naturalmente en algunos países como China o Cuba.

Existe, pues, una frontera entre los dos enfoques, hay que ser prudentes; puesto que es poco recomendable nacionalizar todas las empresas o privatizar de manera generalizada; por ejemplo un salón de belleza no debe ser manejado por la administración ni los restaurantes ni los hoteles, por el contrario pienso que algunos servicios públicos sí deben ser administrados por el Estado. Un ejemplo concreto en Francia, de hace algunos años, fue cuando un gobierno quiso seguir el camino de Estados Unidos de América al privatizar la electricidad. El Consejo de Estado Francés se opuso. Así mismo es imposible privatizar las cárceles, porque son un servicio público que debe asegurar el Estado mismo y no se otorga a una empresa privada, sin embargo, es posible conceder a una empresa privada el suministro de los alimentos de los presos.

De igual forma no se puede privatizar el ejército o la justicia; pero hay otros servicios que pueden privatizarse porque serán mejor administrados. Tenemos el caso de aquéllos servicios donde es posible la presencia de un doble sector. En Francia, por ejemplo, para enseñar hay escuelas públicas y escuelas privadas, incluso en la enseñanza superior; también en el sector salud hay hospitales públicos pero también clínicas privadas que coexisten. Al no existir recomendaciones exactas a este respecto, simplemente tomemos en cuenta las condiciones nacionales para ver qué se puede y qué se debe hacer al respecto.

Observando un poco lo que ha pasado en los países de Europa Oriental ante la caída de los regímenes comunistas, hubo dos etapas, en la primera se inició la privatización y en una segunda etapa se dejó de privatizar, porque no había capital; es decir, no se podía privatizar debido a la ausencia de dinero para comprar empresas, situación que podría llevar a la presencia de capitales extranjeros y presentar problemas para la independencia nacional. También había de considerar que el número de personas capaces, cuando menos en la primera etapa, de administrar adecuadamente las empresas privadas en el marco de una economía de mercado, no eran suficientes.

En Checoslovaquia (\*), por ejemplo, el proceso de privatización consideró al pequeño comercio, los talleres artesanos y pe-

---

(\*) Nación que fue escindida en dos repúblicas, la Checa y la Eslovaca, a partir del primero de enero de 1993.

queñas empresas, que por ser demasiado caros podrían ser comprados por ciudadanos y administrarlos con buen sentido e iniciativa, por otro, la gran privatización se refería a las grandes empresas, en las que había que tener más cuidado porque sí no podría haber bancarrota de estas empresas o generarse desempleo. En nuestro país el desempleo aumentó porque se privatizó demasiado rápido, entonces vemos que hay un regreso de las antiguas fuerzas políticas y la población afirmaba que cuando menos antes no había desempleo, incluso en Inglaterra cuando gobernó la señora Thatcher, se originaron otros problemas por ésta acción privatizadora, por ejemplo, cuando quiso privatizar los ferrocarriles británicos, estaban en tan mal estado que casi nadie quería comprarlos y cuando las ferrovías de Francia se interesaron en comprar la ferrovías británicas, la señora Thatcher no estuvo de acuerdo, aún cuando tenía una concepción amplia de economía de mercado. Había que considerar varios aspectos, en primer lugar porque existe un sector que no es privatizable, algunos piensan que si se puede privatizar, pero en el otro extremo está el sector en el que la administración pública no tiene nada que hacer.

Y entre los dos hay un cierto margen evolutivo, no se puede decir se necesita un 40%, 30%, o 35% de privatización; porque ello va evolucionando en función de un cierto número de factores que dependen de cada Gobierno, de cada Parlamento o Congreso, determinar hasta dónde quieren ir con el sector público y hasta donde llegará la privatización.

**Continuando con el tema de la transformación en el mundo, en especial la integración comercial regional, ayer el señor gobernador comentaba que los funcionarios públicos debían evolucionar hacia un cambio de actitudes, y usted señalaba que es necesaria una nueva cultura administrativa, ¿cuáles deberían ser las capacidades técnicas necesarias del nuevo administrador público?**

En general existe el personal ejecutivo y el operativo; en el nivel superior hay dos categorías: los funcionarios que se dedican a la administración en general, cuya responsabilidad es directa, por ejemplo, un gobernador, además hay funcionarios cuya responsabilidad es técnica, por ejemplo un ingeniero, un financiero, un contador, etc. En estos casos las capacidades técnicas siempre

van a ser las mismas, si se necesita un ingeniero tiene que saber hacer puentes, caminos, por ejemplo; al tratarse de la capacidad de un administrador directivo, se requiere un cambio, en el fondo es ahí donde tenemos el problema de una cultura administrativa con los cambios que ya he mencionado (\*) y que tiene algunas consecuencias, por ejemplo, un funcionario responsable tiene que conocer idiomas justamente para negociar o trabajar con sus socios extranjeros, debe conocer no solamente los aspectos técnicos de las ciencias informáticas sino el empleo de la informática y otras técnicas modernas para una administración eficiente y eficaz.

También debe poseer una cultura financiera, lo cual no significa que necesariamente el funcionario sea quien elabore los presupuestos ni quien determine las tasas de impuesto, pero tiene que tener idea de los equilibrios financieros y comprender que estamos en la administración y no podemos pensar así, de manera vaga, entonces me parece que tiene que haber una cultura económica de base, sin que sea necesariamente economista.

Se observa que la cultura jurídica también es importante porque en una negociación nacional o internacional hay que conocer el derecho muy bien; no obstante, mucho tiempo creímos que la sociedad americana estaba fundada básicamente en la administración, pero de hecho también esta basada en el derecho. Conocemos el papel de los abogados en los Estados Unidos, así que un buen funcionario tiene que saber que es lo que puede y debe hacer desde el punto de vista legal o qué no puede hacer y eventualmente, como puede mejorar las leyes o los textos legales.

Evidentemente eso hace que se requieran determinadas capacidades, porque al mismo tiempo tiene que estar impregnado de la nueva filosofía de Estado, tiene que aceptar y practicar la transparencia en el ejercicio de la función pública, que no siempre es fácil porque el responsable piensa que él tiene razón y el que representa los intereses generales es él y que no vale la pena molestarse con la transparencia, ni siquiera con la concertación; psicológicamente la concertación resulta muy difícil de aceptar y requiere de una nueva actitud, un nuevo conocimiento de las técnicas y los métodos de concertación, tiene que ser leal a esa filosofía.

---

(\*) El Dr. Braibant, se refiere a la respuesta que dió en la primera pregunta.

El problema de la deontología de los funcionarios está en crisis; esto es cierto incluso en un país como Francia, donde hasta el momento la deontología era muy sólida pero no es sólo por cuestión circunstancial que comenzamos a perder la deontología y empieza haber corrupción. En Francia estamos muy preocupados por la corrupción, pero existe un cierto desarrollo de ella que es muy grave, pero hay que evitarla porque una vez que comienza ya no se detiene, es difícil detenerla y cambiar los hábitos.

Es preciso mencionar que no son las mismas cualidades las que tiene un administrador de una empresa pública o de una privada, independientemente de sus estatutos. Entonces, no es lo mismo administrar con sentido de servicio público, el sentido de la autoridad del Estado, el sentido de la concertación o dirigir una empresa cualquiera, porque una empresa trata de satisfacer a los clientes mediante estudios de mercado, entonces va a tratar de hacer el producto que esté mejor adaptado a las necesidades de los clientes, tal como las expresan; la administración pública trata de prestar realmente servicios públicos eficientes y lo hace discutiendo con los ciudadanos, que no son clientes.

Esto forma parte del perfil del nuevo administrador, que ya no es como antes, un hombre que toma decisiones y que da órdenes, ahora se convierte en un hombre que tiene que discutir, negociar y llegar a resultados a través de este nuevo procedimiento.

**En el ámbito municipal son particularmente importantes las relaciones con la sociedad, dentro de este contexto ¿Qué tipo de relaciones entre la administración pública y la ciudadanía habrán de conformarse dentro de un Estado en proceso de redimensionamiento y cuáles podrían ser las estrategias que nos conduzcan a esas nuevas relaciones?**

Este es un problema que muestra que aquí también nos dirigimos hacia un sistema más complejo y multifacético. Tradicionalmente en los países democráticos se consideraba que el ciudadano tenía una relación con la administración, básicamente a través de la elección, pues elegían sus representantes, directamente al alcalde, o indirectamente a través del consejo municipal que elegía un alcalde y hasta las siguientes elecciones ya que no se les preguntaba nada. Ese sistema ya no es posible, esto no



quiere decir que hay que suprimir las elecciones, por el contrario, hay que mantenerlas, pero a este tipo de relación entre la administración y los ciudadanos hay que agregar nuevas formas.

Tenemos el caso de las encuestas públicas sobre proyectos específicos, por ejemplo, un proyecto de urbanización, un proyecto de infraestructura de transportes; hay diferentes categorías, los propietarios, las personas que tienen interés en el desarrollo de los transportes o las personas que tienen interés en que se construya un nuevo jardín público. Tal situación lleva la necesidad de hacer una consulta particularmente amplia entre todas las personas interesadas preguntándoles que piensan del proyecto, y al presentarles el proyecto se expone honestamente lo que cuesta, lo que va a traer como resultado y presentando lo que nosotros denominamos en Francia, variaciones del mismo proyecto, pues si no quieren el proyecto "A" puede ser "B", "C", o "D"; puede atravesar el campo, puede atravesar un bosque, etc.; sin embargo, esto no puede durar indefinidamente, por lo que hay que tener variables realistas para que la gente pueda seleccionar, o cuando menos pueda dar su opinión.

Otra forma de asociación y de relación con los ciudadanos es la idea del referéndum que es realmente una interrogación a los ciudadanos sobre algún proyecto determinado y permitirles que se expresen y que los resultados del referéndum sean la decisión, así se tomaría en cuenta esto, en lugar de la decisión "subjetiva" de las autoridades locales, pero claro, esto no es una cuestión sencilla y presenta muchos problemas.

Otra fórmula es la que llamamos en Francia las Comisiones Extramunicipales, que son comisiones integradas por consejos municipales de personas electas por el sufragio universal y de personas particularmente interesadas en algún problema específico, por ejemplo, el medio ambiente o la educación. Si tomo este último ejemplo, en la Comisión Extramunicipal va a haber consejeros municipales así como representantes de los padres de familia, y si se trata de universidades habrá representantes de los profesores y de los estudiantes.

Esto realmente es un gran esfuerzo y toma mucho tiempo, pero igual me parece que nos tenemos que dirigir hacia este conjunto de formas y no jugar con una sola, sea la elección, el refe-

réndum, las encuestas públicas o las comisiones extramunicipales. Hay que combinar todas estas formas de manera que los ciudadanos tengan mayor número de posibilidades de expresarse y de participar en las decisiones que toma la administración pública.

**La administración pública, como otras actividades, tiene un gran contenido ético, deseo saber cual es su opinión acerca de que tan ético resulta para un Estado, que para fomentar el desarrollo económico y combatir la marginación social, como usted lo expresó, venda armamento y otra serie de artefactos a grupos que en otros Estados crea problemas sociales. Recordando para esto que un compatriota suyo, Jean Francois Revel, en dos obras que en México se conocen como "El Estado Megalómano", y otro que se titula "Como terminan las democracias", considera que una administración pública, una administración estatal que no sigue estos valores, es una administración pública que se demérita y se descalifica. Deseo conocer su opinión acerca de esta acción que algunos Estados practican con cierta regularidad.**

Esta pregunta nos lleva a un problema sumamente importante, como es el de la ética; antes habría que hacer una diferencia en la deontología. La ética se refiere a los valores morales que tienen que ser respetados por los funcionarios, y la deontología se refiere más a sus obligaciones jurídicas, a su derecho jurídico. Me parece que se trata de un problema muy importante, muy grave y este problema se va incrementando, cuando menos en Francia, por la influencia de dos fenómenos.

El primer fenómeno, ya lo mencionamos, es el hecho que el Estado y sus funcionarios, tienen que ocuparse de la promoción del crecimiento económico y naturalmente no lo pueden hacer solos, tienen que concertar con las empresas o con los hombres de negocios, y entonces hay una relación más estrecha entre los funcionarios y los hombres de negocios, porque antes cada uno hacia el trabajo de su sector, pero ahora hay que trabajar juntos y no es nada fácil hacerlo con las empresas porque ahí hay riesgos de corrupción o de favoritismo, es un problema difícil de resolver.

El segundo fenómeno que hace las cosas igual de difíciles, es que en la mayor parte de los países, hay una diferencia cada vez más grande entre la remuneración que reciben los funciona-

rios y la que reciben los empresarios. Esta brecha no es satisfactoria, puede haber una diferencia, siempre la habrá, pero si la brecha se vuelve demasiado grande resulta riesgoso. Sucede que un profesor de derecho a muy alto nivel gana menos que la secretaria de una oficina de abogados en los Estados Unidos, lo que muestra esto es que algo no funciona bien, y conviene hacer una reflexión sobre este tema: se limita el gasto de los Estados, y se pretende impulsar el rendimiento de los funcionarios, pero para hacerlo empecemos por las categorías más bajas para evitar que se vaya una gran parte del colectivo de la función pública, pero lo que ha sucedido es que los altos funcionarios nunca les llega este aumento de salarios, entonces se van al sector privado, y cuando hay esta evasión se presentan desequilibrios que no pueden ser satisfactorios.

Si imagináramos el caso particular de un funcionario que cobra impuestos, que controla una empresa, que realiza fraudes y esos fraudes son iguales a diez o quince veces su propio sueldo, tendría que ser un héroe para no ser tentado por la corrupción. Este es uno de los problemas de la ética, las dificultades a las que debemos enfrentar y sería necesario que los responsables políticos tomen conciencia de este problema.

**Dentro de los programas de modernización educativa vigentes en México, los procesos de vinculación en los niveles escolares, medio superior y superior, tienen gran importancia habida cuenta de nuestro futuro próximo, quisiera escuchar de su parte algún comentario sobre la forma en que el Estado Francés regula este proceso de vinculación escuela-industria y como anima al sector productivo para que intervenga en la producción de recursos profesionales útiles al país.**

Uno de los sistemas más difíciles de reformar en Francia cuando menos, es justamente las universidades. La Universidad tiene tradiciones muy antiguas, demasiados profesores que piensan que su sistema es bueno y no aceptan fácilmente cambios. Por otro lado, entre nosotros hay una tradición universitaria que es interesante y curiosa porque se forman hombres muy cultivados, no profesionales, y desde ese punto de vista me parece que en Francia estamos un poco atrasados con relación a Alemania que es mucho más desarrollada en su enseñanza técnica.

En este momento estamos tratando de ponernos al corriente aunque no es fácil, porque hay una gran inercia, en el sentido

físico del término, en el sistema educativo, y, si hiciéramos una reforma en este momento produciría efectos en un plazo de 10 años porque mientras tanto habría que capacitar profesores o re-capacitarlos y sería en ese tiempo, pero lo que si puedo decir es que actualmente la orientación general es profesionalizar más la enseñanza superior, y yo diría reprofesionalizar la enseñanza superior, porque a principios del siglo XIX se formaron médicos, abogados, magistrados, ingenieros, etc. Hemos desarrollado mucha cultura general en Francia, esto es bueno, sí, pero tal vez demasiado a costa de la especialización profesional.

**En su opinión ¿Cuáles serían las líneas directrices por las que habrá de transitarse para ser viable y exitosa la reforma del Estado?**

Una de las reglas más absolutas para ello, es la concertación, porque no se puede hacer una reforma de la administración sin que haya el acuerdo de los funcionarios, sin que los funcionarios estén convencidos de que la reforma es buena porque son ellos quienes tienen que instrumentarla y además se requiere contar con su experiencia y sus conocimientos; por otra parte, hacer la reforma con los funcionarios requiere un diálogo entre aquellos que promueven la reforma y los que tienen que aplicarla, es decir, los responsables políticos y los funcionarios.

Sin embargo, no podemos ir demasiado rápido, hay reformas que fracasaron porque se hicieron en el papel, pero nunca tuvieron los medios de realizarse y esto también es un problema porque uno de los elementos de éxito de la reforma es contar con los medios; una reforma siempre cuesta cara, los dirigentes políticos a veces tienen la tendencia a pensar o a creer que la reforma va a reducir el costo de la administración y que va a permitir tener ahorros, a la larga así es, pero como primer paso va a costar caro, porque hay que pagar indemnizaciones a los funcionarios despedidos y hay que reemplazar las administraciones, y adquirir nueva tecnología, una vez que tenemos las máquinas entonces si podrían generarse ahorros y reducciones porque se necesitaría menos personal. Pero en la primera etapa hay que deshacerse de funcionarios y máquinas obsoletas y después hay que enseñar a los funcionarios a utilizar las nuevas máquinas, esos son algunos de los elementos que tienen que tomarse en cuenta.

También me parece que uno de los factores de éxito de una reforma administrativa sería desarrollar lo que se llama admi-

nistración comparada, es decir, conocer lo que pasa en otros países, no para importarlo, no hay modelos, y si vamos a importar una institución, por ejemplo, si en México se crea un Consejo de Estado a la francesa, no estoy muy seguro de que sea buena idea, y al revés, si queremos crear en Francia un ombudsman como el sueco, tampoco tendría mucho éxito. Hay que seguir las tradiciones nacionales pero también en las experiencias extranjeras hay ideas interesantes que podemos intentar utilizar, por ejemplo, en este momento en el Consejo de Estado cuando nosotros hicimos el estudio de la reforma administrativa siempre buscamos saber lo que sucedía cuando menos en los países vecinos o en los países de un nivel económico y social comparable, por consiguiente, no hay nada más difícil que una empresa de reforma administrativa.

**Al final, el Licenciado Ignacio Pichardo Pagaza, Gobernador del Estado de México, participó en los siguientes términos, que por su importancia se transcriben textualmente. "Dr. Guy Braibant, he pedido hacer uso de la palabra para dos cosas. La primera para reconocer la forma tan brillante, yo diría sabia, como usted ha respondido las diferentes preguntas que los funcionarios del gobierno del Estado de México han planteado, en ellas se pone de relieve no solo su formación jurídica y académica, sino también su vasta experiencia como servidor público del gobierno francés y su experiencia internacional. A nombre de mis compañeros de gobierno quiero reconocer la forma tan brillante como usted nos ha respondido a estas cuestionamientos, finalmente quisiera pedirle un comentario, Dr. Braibant, sobre un tema que le interesa mucho al gobernador y seguramente también a mis compañeros de trabajo. Antes de hacer la pregunta haré una breve referencia sobre el tema.**

**Hace 20 años hubo la posibilidad de que un grupo de jóvenes recién graduados de las universidades del Estado de México fueran a Francia y a otros países del mundo, pero principalmente a Francia, a la Universidad de la Sorbona, pero también muchos de ellos al Instituto Internacional de París, a tomar cursos de carácter general sobre la administración pública o bien cursos cortos sobre temas más especializados, y ahora ese grupo de estudiantes de aquella época forman parte del cuadro más importante de la administración del Gobierno del Estado, eso nos da una gran satisfacción.**

**La pregunta que quisiera formular, Dr. Braibant, es: ¿Vé usted posibilidades de que a corto plazo podamos volver a abrir este capítulo de relaciones entre el Estado de México y Francia, especialmente en el capítulo de formación de funcionarios, y que me recomienda usted para continuar con la preparación de nuestro cuadro de servidores públicos?**

Muchas gracias señor gobernador por estas palabras tan amables que acaba de expresar y también por su pregunta. Bueno, no puedo tomar compromisos a nombre del gobierno francés porque no tengo esa representatividad, pero sí puedo decir que en lo personal estoy muy conciente de esta cooperación administrativa Franco-Mexicana, lo que mis amigos mexicanos llaman la bella época, que ha bajado por razones diversas y me parece que hay que volverle a dar auge, por el interés de ambos países: de Francia que tiene interés en dar a conocer sus ideas, sus logros, sus métodos y también tomar ideas de otros; y de México porque me parece, como ya dije, que la constitución de un Estado moderno es uno de los elementos del éxito de esa transformación; y por ejemplo, la experiencia de Francia en el seno de la Comunidad Europea, sin duda, ha sido útil y podría ser muy útil para México en este momento.

Me parece también que ésta cooperación tiene otra razón de ser, tenemos muchos puntos comunes no solamente amistades entre personas, sino convergencias de conceptos. En estos conceptos del sistema mixto, en este concepto de un sector público importante que debe existir al mismo tiempo que el desarrollo de la economía de mercado y la sociedad civil. Y por lo tanto, en lo personal, en lo único que puedo comprometerme es a hacer todo lo que esté de mi parte, y así lo he hecho en México, pero cuando regrese a Francia voy a seguir para que ésta cooperación se vuelva a desarrollar. Me parece importante por el interés de ambas partes.



LEGISLACION





## **LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MEXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL 1993 (\*)**

**Artículo 1o.**—La Hacienda Pública del Estado de México percibirá durante el ejercicio fiscal de 1993; los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos e ingresos estatales, derivados de gravámenes federales, siguientes:

### **1. IMPUESTOS:**

- 1.1 Sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal.
- 1.2 Sobre tenencia o uso de vehículos automotores.
- 1.3 Sobre la adquisición de vehículos automotores usados.
- 1.4 Sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos permitidos con cruce de apuestas.
- 1.5 Los no comprendidos en el numeral precedente, causados en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago.

### **2. DERECHOS:**

- Por los servicios prestados por las autoridades:
- 2.1 Del Registro Público de la Propiedad.
  - 2.2 Fiscales.
  - 2.3 Del Trabajo y Previsión Social.

---

[\*] Publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 28 de Diciembre de 1992.

- 2.4 De Educación Pública.
- 2.5 De Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- 2.6 De Gobernación.
- 2.7 De Salud.
- 2.8 De Seguridad Pública y Tránsito.
- 2.9 De Administración.
- 2.10 De la Procuraduría General de Justicia.
- 2.11 Del Poder Judicial y Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- 2.12 Del Registro Civil.
- 2.13 De la Contraloría.
- 2.14 De Comunicaciones y Transportes.
- 2.15 De Ecología.
- 2.16 Otros que queden consignados en las leyes respectivas.

### **3. APORTACIONES DE MEJORAS:**

- 3.1 Las derivadas de la aplicación de la Ley de Aportaciones de Mejoras.
- 3.2 Otras aportaciones.

### **4. PRODUCTOS.**

- 4.1 Venta de bienes muebles e inmuebles.
- 4.2 Arrendamiento y explotación de bienes muebles e inmuebles.
- 4.3 Utilidades por acciones y participaciones de sociedades o empresas.
- 4.4 Utilidades de otras inversiones en créditos y valores.
- 4.5 Recuperación de inversiones en acciones, créditos y valores.

- 4.6 Teléfonos, radiotelefonía y otros servicios de comunicación prestados por el Estado.
- 4.7 Periódico Oficial.
- 4.8 Impresos y Papel Especial.
- 4.9 Establecimientos Penales.
- 4.10 Colocación de Empréstitos.
- 4.11 Bienes vacantes.
- 4.12 De Organismos Descentralizados, Fideicomisos y Empresas de Participación Estatal.
- 4.13 Todos aquéllos que se obtengan no considerados en los numerales anteriores.

## **5. APROVECHAMIENTOS:**

- 5.1 Reintegros por responsabilidad oficial.
- 5.2 Donativos.
- 5.3 Indemnizaciones.
- 5.4 Recargos.
- 5.5 Multas.
- 5.6 Subsidios.
- 5.7 Gastos de administración y otros derivados del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- 5.8 Gastos de administración derivados de la recaudación de gravámenes municipales, de acuerdo con los convenios al efecto celebrados.
- 5.9 Derivados del otorgamiento de concesiones.
- 5.10 Todos aquéllos que se obtengan no considerados en los numerales anteriores.

## **6. INGRESOS ESTATALES DERIVADOS DE GRAVAMENES FEDERALES:**

- 6.1 Los derivados de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal, como consecuencia de la adhesión

del Estado de México, al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en los términos de dicho Ordenamiento y del Convenio de Adhesión y sus anexos respectivos.

- 6.2 Los derivados del cobro de multas administrativas impuestas por Autoridades Federales no Fiscales, excepto las de Trabajo y Previsión Social.
- 6.3 Otros ingresos estatales derivados de gravámenes federales.

**Artículo 2o.**—Con motivo de la coordinación en materia de derechos con la Federación y mientras la misma se mantenga en vigor, durante el ejercicio fiscal de 1993, la hacienda pública del Estado de México dejará de percibir los ingresos relativos a los derechos por los servicios de expedición y canje anual de placas, documentos o cédulas de empadronamiento a expendedores de bebidas alcohólicas al copeo o al menudeo en general, y de registro y refrendo anual de portadores de diversos materiales para construcción, prestados por las autoridades fiscales; por los servicios de licencias, permisos e inspección sanitaria, prestados por las autoridades de salud, así como los servicios de inspección sanitaria practicada por las autoridades de salubridad del Estado adscritas a la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito.

**Artículo 3o.**—La Hacienda Pública del Estado, percibirá ingresos provenientes de créditos que se contraten en los términos de la Ley de Deuda Pública del Estado, por lo que durante 1993, se autoriza al Ejecutivo para obtener un endeudamiento neto hasta por un monto equivalente al 10% del total de los ingresos ordinarios obtenidos en el ejercicio.

**Artículo 4o.**—Los Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Gobierno del Estado podrán contratar durante 1993 N\$ 350'000,000.00 en crédito, autorizándose al Ejecutivo para otorgar su aval hasta por esa cantidad. Los Municipios podrán ser avalados por el Ejecutivo, hasta por N\$ 70'000,000.00 que en créditos contraten durante 1993.

El Estado podrá afectar en garantía de sus créditos directos, así como de los avales que preste, las participaciones que le correspondan de los ingresos federales.

**Artículo 5o.**—El pago extemporáneo de créditos fiscales dará lugar al cobro de recargos, a razón del 2.3% mensual del interés simple sobre el monto total de los mismos, por cada mes o fracción que transcurra sin hacerse el pago, durante el ejercicio fiscal 1993.

**Artículo 6o.**—Cuando se concedan prórrogas para el pago de créditos fiscales conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal Estatal, se causarán recargos sobre saldos insolutos a razón del 1.8% mensual.

**Artículo 7o.**—La recaudación de los ingresos provenientes de los conceptos enumerados en el artículo 1o. de esta Ley, se hará en las Oficinas Recaudadoras de la Secretaría de Finanzas y Planeación, en la Caja General de la Subsecretaría de Tesorería General de la propia Secretaría, en Sociedades e Instituciones de Crédito autorizadas para el efecto, así como por terceros que conengan la prestación de servicios públicos estatales en los términos de la legislación aplicable.

**Artículo 8o.**—Para la validez del pago de las diversas prestaciones fiscales a que alude este ordenamiento, deberán ingresarse éstas al Erario Estatal.

Para la comprobación del pago de estas prestaciones fiscales, el contribuyente deberá obtener el recibo oficial o documento con la anotación aprobada por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado.

**Artículo 9o.**—Las cantidades recaudadas deberán concentrarse en la Caja General de la Subsecretaría de Tesorería General de la Secretaría de Finanzas y Planeación o depositarse en las cuentas bancarias autorizadas, debiendo reflejarse cualquiera que sea su forma o naturaleza, tanto en los registros de la propia Secretaría como en la cuenta pública que esta formule.

**Artículo 10o.**—Las tasas, cuotas y tarifas de los impuestos y derechos establecidos en la Ley de Hacienda del Estado de México, podrán reducirse cuando el Gobierno del Estado así lo conenga con la Federación en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de que el Estado obtenga mayores participaciones derivadas de gravámenes y fondos federales repartibles, y siempre que sus montos las compensen.

Dicho convenio será dado a conocer por la Secretaría de Finanzas y Planeación mediante su publicación en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno".

**Artículo 11o.**—En los Municipios de Huehuetoca, Amecameca, El Oro, Temascalcingo, Ixtlahuaca, Jiquipilco, Jilotepec, Sultepec, Temascaltepec, Tejupilco, Tenancingo, Coatepec Harinas, Ixtapan de la Sal, Tonatico, Tenango del Valle, Zinacantepec y Zumpango, se podrá reducir hasta en un 40% el monto de los derechos establecidos en el artículo 46 fracción II de la Ley de Hacienda del Estado, cuando lo justifiquen las características y costos de las obras para la conexión así como las condiciones de los Municipios.

En los Municipios de Atlacomulco, Lerma, Metepec, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Tianguistenco y Valle de Bravo, la reducción podrá ser hasta de un 15%.

## T R A N S I T O R I O

**ARTICULO UNICO.**—Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, el cual entrará en vigor el día primero de enero de 1993.

LO TENDRA ENTENDIDO EL GOBERNADOR DEL ESTADO, HACIENDO QUE SE PUBLIQUE Y SE CUMPLA.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo en la ciudad de Toluca de Lerdo, Méx., a los veintiún días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y dos.— Presidente.— C. Dip. Profr. Ricardo Suárez Flores; Secretario.— C. Dip. Lic. Eduardo Alarcón Zámano; Secretario.— C. Dip. Agustín Hernández Pastrana; Prosecretario.— C. Dip. José Méndez Tejeda; Prosecretario.— C. Dip. Profra. Gloria Martínez Orta.— Rúbricas.

Por tanto mando se publique, circule, observe y se le dé el debido cumplimiento.

Toluca de Lerdo, Méx., a 24 de diciembre de 1992.

EL GOBERNADOR DEL ESTADO  
**LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA**  
**(Rúbrica)**

EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO  
**LIC. HUMBERTO LIRA MORA.**  
**(Rúbrica)**





## **PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL 1993. (\*)**

### **CAPITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES**

**ARTICULO 1o.**—El ejercicio y control del Gasto Público Estatal y las erogaciones del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el año de 1993, se sujetarán a las disposiciones de este decreto y a las aplicables a la materia.

**ARTICULO 2o.**—El Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo para el año de 1993, importa la cantidad de **N\$49'159,700** (Cuarenta y nueve millones ciento cincuenta y nueve mil setecientos nuevos pesos), su distribución por concepto de gasto, será definida conforme el propio Poder lo determine. El H. Poder Legislativo comunicará al Ejecutivo del Estado, la distribución acordada para su presupuesto y el resultado de su ejercicio para efectos de la contabilidad pública.

**ARTICULO 3o.**—El Presupuesto de Egresos del Poder Judicial para el año de 1993, importa la cantidad de **N\$ 61'386,400** (Sesenta y un millones trescientos ochenta y seis mil cuatrocientos nuevos pesos) su distribución por concepto de gasto, será definida conforme el propio Poder lo determine. El H. Tribunal Superior de Justicia comunicará al Ejecutivo del Estado la distribución acordada para su presupuesto y el resultado de su ejercicio para efectos de la contabilidad pública.

**ARTICULO 4o.**—Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para las Depen-

(\*) Publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 28 de diciembre de 1992.

dencias del Ejecutivo Estatal y las erogaciones generales no sectorizables para el año 1993, importan la cantidad de **N\$ 2,513,790,200** (Dos mil quinientos trece millones setecientos noventa mil doscientos nuevos pesos) y se distribuyen de la siguiente manera:

## DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO ESTATAL

(Nuevos pesos)

Gubernatura	2,994,200.0
Coordinación General de Apoyo Municipal	6,309,500.0
Coordinación General de Comunicación Social	13,842,000.0
Secretaría General de Gobierno	342,273,700.0
Secretaría de Finanzas y Planeación	115,759,300.0
Secretaría de la Contraloría	41,406,200.0
Secretaría del Trabajo	17,500,800.0
Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social	1,550,122,800.0
Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	56,412,900.0
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	13,558,500.0
Secretaría de Ecología	23,901,700.0
Secretaría de Desarrollo Agropecuario	40,160,400.0
Secretaría de Desarrollo Económico	28,971,900.0
Secretaría de Administración	114,432,700.0
Procuraduría General de Justicia	101,451,700.0
Tribunal de lo Contencioso Administrativo	5,184,500.0
Junta Local de Conciliación y Arbitraje	7,975,200.0
Tribunal de Arbitraje	4,303,900.0
Inspección General de Seguridad Pública y Tránsito	8,025,400.0
Erogaciones Generales no Sectorizables	<u>19,202,900.0</u>
<b>Total</b>	<b><u><u>2,513,790,200.0</u></u></b>

Estos recursos se ejercerán conforme a los programas respectivos.

Las erogaciones generales no sectorizables se destinarán a cubrir los siguientes conceptos: eventos cívicos, mantenimiento de inmuebles y de centros de servicios administrativos de uso común, pensiones y jubilaciones no comprendidas en el régimen de seguridad social y otros gastos de carácter general. Sus montos serán ejercidos por conducto de la Secretaría de Administración.

**ARTICULO 5o.**—Las participaciones a municipios provenientes de los ingresos estatales derivados de gravámenes federales importan la cantidad de **N\$ 720'000,000** (Setecientos veinte millones de nuevos pesos), su monto podrá modificarse de conformidad con el monto de los ingresos estatales de gravámenes federales que se perciban, su distribución se efectuará en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

**ARTICULO 6o.**—Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos para obras públicas para el año de 1993, importan la cantidad de **N\$ 867'107,000** (ochocientos sesenta y siete millones ciento siete mil nuevos pesos) que se ejercerán en los proyectos y programas de conformidad con las prioridades establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo y conforme a la coinversión con los Gobiernos Federal y Municipal que permiten la asignación de recursos adicionales en las proporciones que el Ejecutivo convenga.

**ARTICULO 7o.**—Los recursos a que se refiere el artículo anterior incluyen la previsión, de cuando menos **N\$ 125'000,000** (ciento veinticinco millones de nuevos pesos) para obras públicas convenidas con los Ayuntamientos dentro del Convenio de Desarrollo Municipal y **N\$ 75'000,000** (setenta y cinco millones de nuevos pesos) para otras acciones que con los propios Ayuntamientos se acuerden en programas de mejoramiento urbano en delegaciones municipales.

**ARTICULO 8o.**—Las erogaciones previstas por concepto de transferencias a Organismos Auxiliares y Fideicomisos ascienden a la cantidad de **N\$ 2,046'491,400** (Dos mil cuarenta y seis millones cuatrocientos noventa y un mil cuatrocientos nuevos pesos). El ejercicio de estas partidas sujetas a control Legislativo se rea-

lizará por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación de conformidad con las asignaciones de las Secretarías en que los Organismos Auxiliares, Fideicomisos e Instituciones estén sectorizados.

La Universidad Autónoma del Estado de México, el Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec y la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl ejercerán sus presupuestos en base a los acuerdos de sus propios Organos de Gobierno y el Gobierno del Estado de México ministrará los recursos autorizados conforme a la calendarización que se acuerde.

Entidades Sujetas a Control Legislativo como se detalla en el artículo 11° de esta Ley.			2,046,491,400
— Universidad Autónoma del Estado de México	86,459,000		
— Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl	7,701,900		
— Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec	3,862,700	98,023,600	
	<b>TOTAL</b>		<b>2,144,515,000</b>

**ARTICULO 9o.**—Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para las dependencias y órganos con funciones vinculadas a los procesos constitucionales de carácter electoral, importan la cantidad de 54 millones 142 mil 200 nuevos pesos, distribuidos como sigue:

	Nuevos pesos
Registro Estatal de Electores	3'035,400
Tribunal de lo Contencioso Electoral	4'186,700
Comisión Estatal Electoral y sus Comisiones Distritales y Municipales.	46'920,100

Estos recursos se ejercerán conforme a los programas respectivos. La Comisión Estatal Electoral atenderá para su asignación y distribución específica incluyendo las prerrogativas a los Partidos Políticos, a los acuerdos que en su seno se adopten en los casos y conforme a lo que señalan las disposiciones legales de la materia que sean aplicables.

**ARTICULO 10o.**—Las previsiones presupuestales para inversiones financieras durante el ejercicio de 1993 ascienden a **N\$ 143'536,700** (Ciento cuarenta y tres millones quinientos treinta y seis mil setecientos nuevos pesos). Estas inversiones serán efectuadas mediante aportaciones patrimoniales o créditos a favor de Organismos Auxiliares y Fideicomisos que lo requieran.

El ejercicio de estas partidas se realizará por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación de conformidad con las asignaciones de las Secretarías en que los Organismos Auxiliares y Fideicomisos estén sectorizados.

**ARTICULO 11o.**—Las erogaciones de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos públicos sujetos a control legislativo de su presupuesto de egresos ascienden a **N\$ 3,011'081,600**, (Tres mil once millones ochenta y un mil seiscientos nuevos pesos), distribuidos como sigue:

(Nuevos pesos)	T O T A L	Transferencias del Estado	Recursos Financieros Propios o crédito
<b>SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>667,699,600.0</b>	<b>140,443,300.0</b>	<b>537,256,300.0</b>
Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios	517,053,100.0	0.0	517,053,100.0
Instituto de Salud del Estado de México	68,814,000.0	68,814,000.0	0.0
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México	91,832,500.0	71,629,300.0	20,203,200.0
<b>EDUCACION Y CULTURA</b>	<b>1,771,096,200.0</b>	<b>1,757,967,100.0</b>	<b>13,129,100.0</b>
Servicios Educativos Integrados del Estado de México	1,692,110,900.0	1,692,110,900.0	0.0
Colegio Mexiquense, A.C.	5,123,500.0	4,867,300.0	256,200.0
Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial	7,763,800.0	6,676,800.0	1,087,000.0
Instituto Estatal para el Desarrollo de la Seguridad en el Trabajo	1,968,400.0	1,338,500.0	629,900.0
Instituto Mexiquense de Cultura	41,117,300.0	33,611,200.0	7,506,100.0
Instituto de la Juventud y el Deporte del Estado de México	9,401,100.0	8,555,100.0	846,000.0
Radio y T.V. Mexiquense	13,611,200.0	10,807,300.0	2,803,900.0
<b>SERVICIOS URBANOS, INFRAESTRUCTURA Y ECOLOGIA</b>	<b>416,665,000.0</b>	<b>62,935,900.0</b>	<b>353,729,100.0</b>
Comisión del Transporte del Estado de México	65,606,400.0	0.0	65,606,400.0

Comisión Estatal de Agua y Saneamiento	259,766,600.0	0.0	259,766,600.0
Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México	13,458,500.0	4,306,700.0	9,151,800.0
Instituto de Acción Urbana e Integración Social	30,341,100.0	30,341,100.0	0.0
Junta de Cominos del Estado de México	14,855,400.0	0.0	14,855,400.0
Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna	12,425,500.0	8,076,600.0	4,348,900.0
Protectora de Bosques	20,211,500.0	20,211,500.0	0.0

(Nuevos pesos)	T O T A L	Transferencias del Estado	Recursos Financieros Propios o crédito
<b>DESARROLLO AGROPECUARIO</b>	9,169,200.0	2,182,600.0	6,986,600.0
Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuario, Acuícola y Forestal del Estado de México	6,986,600.0	0.0	6,986,600.0
Centro de Investigación Científicas y Tecnológicas del Aguacate	2,182,600.0	2,182,600.0	0.0
<b>APOYO A LA PRODUCCION INDUSTRIAL Y COMERCIAL</b>	19,147,200.0	0.0	19,147,200.0
Centro de Artesanía Mexiquense	4,546,200.0	0.0	4,546,200.0
Fideicomiso de Construcción y Operación de Centros de Abasto Popular	7,757,300.0	0.0	7,757,300.0
Fideicomiso para el Desarrollo de Parque y Zonas Industriales en el Estado de México	3,879,900.0	0.0	3,879,900.0
Tapetes Mexicanos, S. A.	2,963,800.0	0.0	2,963,800.0
<b>SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y GOBIERNO</b>	113,162,200.0	78,820,300.0	34,341,900.0
Comisión Coordinadora de Violidad y Tránsito de la Zona Metropolitana de Toluca	13,284,700.0	13,284,700.0	0.0
Central de Equipo y Maquinaria Mexiquense	33,297,400.0	0.0	33,297,400.0
Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México	16,580,100.0	15,535,600.0	1,044,500.0
Comisión Estatal Electoral	54,142,200.0	54,142,200.0	0.0
<b>T O T A L</b>	<b>3,011,081,600.0</b>	<b>2,046,491,400.0</b>	<b>964,590,200.0</b>

El ejercicio de estas partidas se realizará por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación de conformidad con las asignaciones de las Secretarías en que los Organismos Auxiliares y Fideicomisos estén sectorizados.

**ARTICULO 12o.**—Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos para el pago del servicio de la deuda pública del Go-

bierno del Estado de México, para el año 1993 importan la cantidad de **N\$ 407'615,900** (Cuatrocientos siete millones seiscientos quince mil novecientos nuevos pesos). Dicha previsión podrá variar en función del comportamiento de las tasas de interés durante el ejercicio, así como, por las operaciones de renegociación o reestructuración de deuda pública que pudieran llevarse a cabo en beneficio del perfil de las finanzas del Gobierno del Estado de México.

**ARTICULO 13o.**—Los titulares de las Dependencias así como los órganos de gobierno y los directores o sus equivalentes de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública Estatal, en el ejercicio de sus presupuestos aprobados, serán responsables de que se ejecuten con oportunidad, eficiencia y eficacia, las acciones previstas en sus respectivos programas, a fin de coadyuvar a la adecuada consecución de las estrategias y objetivos fijados en el Plan Estatal de Desarrollo, en los programas sectoriales de mediano plazo y en los criterios generales de política social establecidos por el Ejecutivo Estatal.

Las Secretarías de Finanzas y Planeación y de la Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente los resultados de la ejecución de los programas y presupuestos de las Dependencias y Organismos Auxiliares y Fideicomisos, en relación con las estrategias, prioridades y objetivos del Plan Estatal de Desarrollo, a fin de que se adopten las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las Dependencias de la Administración Pública Estatal, respecto de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos agrupados en el sector que coordinan.

**ARTICULO 14o.**—En el ejercicio de sus presupuestos, las Dependencias y Organismos Auxiliares y Fideicomisos comprendidos en el Presupuesto de Egresos del Estado para 1993, se sujetarán estrictamente a los calendarios de gasto que les apruebe la Secretaría de Finanzas y Planeación.

La liberación de recursos a las Dependencias será autorizada por la Secretaría de Finanzas y Planeación, de acuerdo con los programas autorizados en el Presupuesto de Egresos y, en su caso, podrá reservarse dicha autorización y solicitar a los coordinadores de sector la revocación de las autorizaciones que hayan



otorgado a sus Organismos Auxiliares y Fideicomisos coordinados, en los siguientes casos:

- I. Cuando no envíen la información que les sea requerida en relación con el ejercicio de sus programas y presupuestos;
- II. Cuando del análisis del ejercicio de sus presupuestos y en el desarrollo de sus programas resulte que no cumplan con las metas de los programas autorizados o se identifiquen desviaciones que entorpezcan su ejecución y constituyan distracciones en los recursos asignados a los mismos;
- III. Cuando en el manejo de sus disponibilidades financieras no cumplan con los lineamientos que emita la Secretaría de Finanzas y Planeación;
- IV. Cuando se hayan celebrado convenios de asunción de pasivos y no se cumpla con las obligaciones pactadas y los programas de saneamiento respectivos o con los compromisos de déficit o superávit, y
- V. En general, cuando no ejerzan sus presupuestos con base en las normas que al efecto se dicten.

Salvo lo previsto en el artículo 15 no se autorizarán adecuaciones a los calendarios de gasto que tengan por objeto anticipar la disponibilidad de recursos así como tampoco ampliaciones líquidas a los presupuestos; en consecuencia, las Dependencias y Organismos Auxiliares y Fideicomisos deberán observar un cuidadoso registro y control de su ejercicio presupuestal, sujetándose a los compromisos reales de pago.

Los Organismos Auxiliares y Fideicomisos no comprendidos en el presupuesto, se sujetarán a los calendarios de gasto que aprueben sus respectivos órganos de gobierno, con base en los lineamientos generales que emita la propia Secretaría.

**ARTICULO 15o.**—Para que las Dependencias y Organismos Auxiliares y Fideicomisos puedan contratar créditos, será necesario que la totalidad de los recursos correspondientes se encuentren incluidos en sus respectivos presupuestos autorizados y se cuente con la aprobación previa y expresa de la Secretaría de Finanzas y Planeación y se tramiten con su intervención.

Los recursos que se prevean ejercer por este concepto serán intransferibles y sólo podrán aplicarse a los proyectos para los cuales fueron contratados los créditos.

**ARTICULO 16o.**—La Secretaría de Finanzas y Planeación en el ejercicio del presupuesto vigilará que no se adquieran compromisos que rebasen el monto del gasto que se haya autorizado y no reconocerá adeudos ni pagos por cantidades reclamadas o erogaciones efectuadas en contravención a lo dispuesto en este artículo.

Será causa de responsabilidad de los titulares de las Dependencias, así como de los órganos de gobierno y directores o sus equivalentes de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública Estatal, en el ámbito de sus respectivas competencias, contraer compromisos fuera de las limitaciones de los presupuestos aprobados para las mismas.

**ARTICULO 17o.**—El Ejecutivo Estatal, por conducto del Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento, autorizará en su caso, erogaciones adicionales para aplicarlas a proyectos de inversión de carácter social o programas y proyectos prioritarios y estratégicos del Gobierno Estatal, con cargo a:

- I. Excedentes que resulten de los ingresos estatales de conformidad con la Ley de Ingresos del Estado de México;
- II. Excedentes relativos a ingresos ordinarios presupuestarios de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos a que se refiere este Decreto;
- III. Remanentes que tengan los Organismos Auxiliares y Fideicomisos, entre sus ingresos y gastos netos, que se consignen como erogaciones recuperables dentro de sus presupuestos;
- IV. Ingresos que obtenga el Gobierno Estatal como consecuencia de la liquidación o extinción de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos que se determine, o del retiro de la participación estatal en aquellos que no sean estratégicos o prioritarios, o de la enajenación de otros bienes muebles o inmuebles que no le sean útiles o no cumplan con los fines para los que fueron creados o

adquiridos, así como de los provenientes de la recuperación de seguros, y

V. Ingresos provenientes de apoyos del Gobierno Federal.

El Ejecutivo Estatal al presentar a la Cámara de Diputados la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal correspondiente a 1993, dará cuenta de las erogaciones que se efectúen con base en esta disposición y hará el análisis de su aplicación.

**ARTICULO 18o.**—El Ejecutivo Estatal, por conducto del Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento, efectuará las reducciones a los montos de los presupuestos aprobados a las Dependencias y a los Organismos Auxiliares y Fideicomisos, cuando se presenten contingencias que repercutan en una disminución de los ingresos presupuestados.

Para los efectos del párrafo anterior, deberán tomarse en cuenta las circunstancias económicas y sociales que priven en el Estado, los alcances de los conceptos de gasto y, en su caso, la naturaleza y características particulares de operación de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos de que se trate ,escuchando la opinión de los órganos de gobierno de las propias entidades.

Los ajustes y reducciones que efectúe el Ejecutivo Estatal en observancia de lo anterior, deberán realizarse en forma selectiva, sin afectar los programas prioritarios del gasto social y, en general, los programas estratégicos y prioritarios, optando preferentemente en los casos de programas de inversión, por aquellos de menor productividad e impacto social y económico.

**ARTICULO 19o.**—Todas las cantidades que se recauden por cualesquiera de las Dependencias estatales no podrán destinarse a fines específicos y deberán ser concentradas en la Caja General de Gobierno, salvo los casos que expresamente determinen las leyes y hasta por los montos que establezca la Secretaría de Finanzas y Planeación, en función de las necesidades de los servicios que los generen.

**ARTICULO 20o.**—Los importes no devengados en el pago de servicios personales, quedarán definitivamente como economías del presupuesto. En su caso, podrán aplicarse a programas prioritarios de las propias Dependencias y de los Organismos Auxilia-

res y Fideicomisos que las generen siempre y cuando cuenten con la aprobación del Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

**ARTICULO 21o.**—En el caso de requerirse el pago de adeudos provenientes de ejercicios anteriores, los montos correspondientes perfectamente establecidos se harán con cargo a las partidas de inversión del sector correspondiente, previstas en el presente presupuesto; sin que su pago implique asignación de recursos adicionales.

## **CAPITULO SEGUNDO DISPOSICIONES DE RACIONALIDAD, AUSTERIDAD Y DISCIPLINA PRESUPUESTALES**

**ARTICULO 22o.**—Sin perjuicio de lo que establece el presente Decreto y las demás disposiciones aplicables a la materia, los Titulares de las Dependencias, así como los órganos de gobierno y directores o sus equivalentes de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública Estatal, serán responsables de la estricta observancia de las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales contenidas en el presente capítulo. Su inobservancia o incumplimiento motivará que se finquen las responsabilidades a que haya lugar conforme a la ley.

**ARTICULO 23o.**—Las Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos, no podrán llevar a cabo, durante los primeros ocho meses de 1993, reestructuraciones administrativas, salvo cuando se trate de casos debidamente justificados, para lo cual deberá recabarse la autorización previa de la Secretaría de Administración.

Las Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública Estatal no podrán crear nuevas plazas, debiendo en su caso, promover en primer término las vacantes autorizadas con que cuentan, evitando así el incremento de la plantilla respectiva.

La Secretaría de Administración a petición expresa del titular de la Dependencia, del Organismo Auxiliar o Fideicomiso, podrá autorizar la creación de nuevas plazas, conforme a lo previsto en los programas y presupuesto autorizado.

Cuando por excepción las Dependencias o los Organismos Auxiliares y Fideicomisos con motivo del desarrollo de programas prioritarios o aumento de productividad, soliciten la creación de nuevas plazas que implique la asignación de nuevos recursos, será el Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento quien otorgue la autorización correspondiente.

La designación y contratación de personal para ocupar las plazas de nueva creación que sean autorizadas conforme a los párrafos anteriores, tendrá vigencia a partir de la fecha en que se emita el dictamen de autorización correspondiente por parte de la Secretaría de Administración.

Las Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos, no podrán llevar a cabo conversiones de plazas, puestos y categorías en ellas comprendidos, salvo cuando se trate de casos debidamente justificados, para lo cual deberá recabarse la autorización previa de la Secretaría de Administración.

**ARTICULO 24o.**—Las Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos deberán desarrollar y formalizar durante los primeros seis meses de 1993, con el concurso de la Secretaría de Administración, su estructura básica, manual general de organización y en su caso, reglamento interior.

Las Dependencias que con motivo del desarrollo de nuevos programas o por ampliación del servicio, requieran la creación de nuevas unidades administrativas, deberán observar la obligación, previa a la autorización de la partida presupuestal correspondiente, de formalizar el dictamen organizacional que expide la Secretaría de Administración.

**ARTICULO 25o.**—Las Dependencias, los Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública Estatal en el ejercicio de sus presupuestos por concepto de Servicios Personales deberán:

1. En las asignaciones de las remuneraciones a los trabajadores, no adicionar otras plazas o conceptos para conformarlas, debiendo apearse estrictamente a los tabuladores de sueldos establecidos, cuotas, tarifas y demás asignaciones autorizadas exclusivamente por la Secretaría de Administración.

Las remuneraciones adicionales por jornadas u horas extraordinarias, los estímulos por eficiencia en la actuación y otras prestaciones, se regularán por las disposiciones que establezca la Secretaría de Administración, Tratándose de remuneraciones adicionales por jornadas, horas extraordinarias y otras prestaciones del personal que labora en los Organismos Auxiliares y Fideicomisos, que se rijan por contratos colectivos de trabajo, los pagos se efectuarán de acuerdo con las estipulaciones contractuales respectivas.

- II. Abstenerse de cubrir gastos por concepto de honorarios que rebasen los montos autorizados por la Secretaría de Administración o bien, que en cualquier forma supongan el incremento del número de los contratos relativos, autorizados en el ejercicio presupuestal 1992. La celebración o renovación de contratos por honorarios sólo procederá en los casos debidamente justificados y siempre que las Dependencias o los Organismos Auxiliares y Fideicomisos no puedan satisfacer las necesidades de estos servicios con el personal y los recursos técnicos con que cuentan. Invariablemente estos contratos deberán ser autorizados por el Titular de la Dependencia y por la Secretaría de Administración. Tratándose de Organismos Auxiliares y Fideicomisos, los contratos de honorarios deberán tener la autorización específica y previa de su Titular. La vigencia de estos contratos de honorarios, tendrá validez a partir de la fecha en que se obtenga la autorización antes citada.
- III. Sujetarse a los lineamientos que se expidan para la autorización de los gastos de representación, gastos de viaje y viáticos y de las erogaciones necesarias para el desempeño de comisiones oficiales, y
- IV. Abstenerse de realizar cualquier transferencia de recursos de otros capítulos presupuestales al capítulo de servicios personales.

**ARTICULO 26o.**—Los Titulares de las Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos, serán responsables de reducir selectiva y eficientemente los gastos de administración, sin detrimento de la realización oportuna y eficiente de los programas a

su cargo y la adecuada prestación de los bienes y servicios de su competencia, así como de cubrir con la debida oportunidad sus compromisos reales de pago, con estricto apego a las demás disposiciones de este Decreto y las que resulten aplicables a la materia.

**ARTICULO 27o.**—En las adquisiciones de bienes y contratación de servicios, las Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública Estatal, en el ejercicio de sus presupuestos para el año de 1993, observarán lo siguiente:

- I. Los requerimientos de mobiliario y equipo de oficina procederán en casos específicos de Unidades Administrativas de nueva creación, los relacionados con la desconcentración de funciones y los destinados a la atención del público, previa autorización de la Secretaría de Administración.
- II. Las adquisiciones de vehículos terrestres se tramitarán únicamente para reposición de las unidades dadas de baja o por ampliación justificada en el servicio, cuyos movimientos hayan sido dictaminados por la Secretaría de Administración. La solicitud deberá ser autorizada por el Titular del Sector, en la que se indique los motivos, el uso y el destino de estos bienes. Tendrá prioridad la adquisición de los vehículos que se destinen a programas sustantivos de seguridad pública y procuración de justicia.
- III. La contratación de nuevos servicios y el arrendamiento de bienes muebles podrá efectuarse solamente para programas prioritarios y emergentes.

En el caso de arrendamiento de bienes inmuebles únicamente se realizará la contratación por sustitución, o bien cuando tratándose de Unidades Administrativas de nueva creación o por ampliación del servicio, se justifique plenamente esta necesidad mediante un dictamen técnico de la Secretaría de Administración.

- IV. Las adaptaciones o remodelaciones de oficinas públicas se podrán efectuar cuando las áreas físicas que ocupan actualmente las Dependencias, impliquen una reducción para ubicar Unidades Administrativas que propicien el

mejoramiento de las funciones y un mejor aprovechamiento de los espacios disponibles.

- V. La adquisición de bienes y servicios deberá sujetarse estrictamente a los programas de adquisiciones oficiales y especiales autorizados; en razón de ello, los requerimientos de marca específica y con carácter de urgente deberán de reducirse al mínimo indispensable. Para su trámite se requerirá de la justificación aprobada por el Titular del Sector.

Las solicitudes de bienes y servicios previstos en las fracciones anteriores deberán contener, para su trámite de adquisición y contratación, la liberación de recursos presupuestales autorizada por la Secretaría de Finanzas y Planeación, en forma específica y previa al ejercicio del gasto corriente.

En el caso de Organismos Auxiliares y Fideicomisos, además de la liberación autorizada de los recursos presupuestales, será necesario tener la autorización específica y previa de su Titular; debiendo informar a la Secretaría de Administración lo relacionado a las adquisiciones y servicios contratados.

**ARTICULO 28o.**—Las Dependencias de la Administración Pública Estatal en el ejercicio de sus presupuestos para el año de 1993 no podrán efectuar directamente gastos en materia de publicidad y propaganda. En esos casos deberán apegarse a la normatividad establecida por la Coordinación General de Comunicación Social del Estado. Los Organismos Auxiliares y Fideicomisos requerirán para la erogación de gastos por ese concepto la previa autorización de sus órganos de gobierno.

**ARTICULO 29o.**—Las erogaciones por los conceptos que a continuación se indican deberán reducirse al mínimo indispensable, o conforme a lo señalado, su uso se sujetará a los criterios de racionalidad y selectividad, y se efectuarán cuando se cuente con la autorización expresa del Titular de la Dependencia, del Organismo Auxiliar o Fideicomiso correspondiente:

- I. Gastos menores de representación, de ceremonial y de orden social; presentaciones con gráficos y audiovisuales; comisiones de personal al extranjero: congresos, convenciones, ferias, festivales y exposiciones; energía



eléctrica, gasolina; teléfono; correos; telégrafos; telefax; y fotocopiado.

Para la realización de estos gastos y el uso de los servicios, se deberá observar la normatividad que expida la Secretaría de Administración.

- II. Contratación de asesorías, estudios e investigaciones no relacionadas directamente con los proyectos y programas prioritarios.

**ARTICULO 30o.**—En el ejercicio del gasto de inversiones públicas para 1993:

- I. Se otorgará prioridad a la terminación de los proyectos en proceso de ejecución.
- II. Las asignaciones a nuevos proyectos tomarán en cuenta las prioridades establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo y se considerará en todo caso su relación costo-beneficio y el volumen de población a la que sirven.
- III. Para la asignación de recursos para obra pública deberá considerarse la existencia de los proyectos ejecutivos y los presupuesto de costo para su realización.  
En el caso de proyectos y obras de beneficio social se concertará, con apego a la Ley, la participación activa de las comunidades locales, y
- IV. Las Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos sólo podrán iniciar proyectos nuevos, cuando tengan garantizada la disponibilidad de terrenos en su caso y de recursos técnicos y financieros para su terminación, puesto en operación y mantenimiento y en ningún caso, cuando existan otros proyectos similares que puedan ser concluidos con los recursos disponibles;
- V. Se deberá aprovechar la mano de obra e insumos locales y emplear al máximo la capacidad instalada productiva para abatir costos;
- VI. Se deberán estimular los proyectos de coinversión con los sectores social y privado y con los gobiernos Federal y Municipal para la ejecución de obras y proyectos de infraestructura y de producción.

En el caso de proyectos y obras de beneficio social se concertará, con apego a la Ley, la participación activa de las comunidades locales, y

- VII. Las inversiones financieras con cargo al Presupuesto de Egresos del Estado para 1993 serán aquellas estrictamente necesarias y se realizarán previa autorización de la Secretaría de Finanzas y Planeación.

**ARTICULO 31o.**—Las erogaciones por concepto de transferencias con cargo al Presupuesto de Egresos del Estado, se sujetarán a las estrategias y objetivos del Plan Estatal de Desarrollo, y se apegarán a los siguientes criterios:

- I. El otorgamiento se hará con base en criterios de selectividad, temporalidad y transparencia en su asignación considerando su contribución efectiva a la oferta de bienes y servicios prioritarios;
- II. Los Organismos Auxiliares y Fideicomisos beneficiarios de transferencias deberán buscar fuentes alternativas de financiamiento a fin de lograr, en el mediano plazo, una mayor autosuficiencia y una disminución correlativa de los apoyos con cargo a recursos presupuestales, y
- III. No se deberán otorgar transferencias cuando no se hallen claramente especificados los objetivos, metas, beneficiarios, destino, temporalidad y condiciones de los mismos.

**ARTICULO 32o.**—La Secretaría de Finanzas y Planeación autorizará las transferencias con cargo al Presupuesto de Egresos a las Dependencias coordinadoras de sector, verificando previamente:

- I. Que se justifique la necesidad de los recursos solicitados en función del estado de liquidez de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos beneficiarios, así como la aplicación de dichos recursos;
- II. Que los Organismos Auxiliares y Fideicomisos no cuenten con recursos ociosos o aplicados en operaciones que originen rendimientos de cualquier clase, y

- III. El avance físico-financiero de sus programas y proyectos, con el propósito de regular el ritmo de la ejecución con base en lo programado.

La Secretaría de Finanzas y Planeación podrá suspender las ministraciones de fondos, cuando los Organismos Auxiliares y Fideicomisos beneficiarios no remitan la información físico-financiera en los términos y plazos requeridos.

**ARTICULO 33o.**—Cualquier modificación al presupuesto autorizado de las Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos, que impliquen transferencias presupuestales, deberán someterse a la consideración de la Secretaría de Finanzas y Planeación, durante los meses de marzo, julio y octubre del ejercicio correspondiente. Excepcionalmente la Secretaría de Finanzas y Planeación recibirá fuera del calendario establecido, solicitudes para transferir partidas presupuestales siempre y cuando cuenten con los motivos y justificaciones correspondientes. En estos casos las transferencias se harán del conocimiento del Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

**ARTICULO 34o.**—Toda solicitud de ampliación al presupuesto aprobado que presenten las Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos, deberán someterse a consideración del Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento, con la exposición detallada de los motivos y justificaciones respectivas, así como la cuantificación calendarizada de las modificaciones a las metas autorizadas o en su caso la justificación para el desarrollo de nuevos programas o actividades.

**ARTICULO 35o.**—El Ejecutivo Estatal, por conducto del Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento, podrá determinar reducciones, diferimientos o cancelaciones de programas y conceptos de gasto de las Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos que no les resulten indispensables para su operación, cuando ello represente la posibilidad de obtener ahorros, en función de la productividad y eficiencia de las propias Dependencias, de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos. En todo momento, se respetará el presupuesto destinado a los programas prioritarios y en especial, los destinados al bienestar social.

Para la aplicación de los remanentes que se generen con tal motivo, el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Finanzas y

Planeación, resolverá lo conducente, debiendo dar prioridad a las Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos que hubiesen generado dichos ahorros, para estimular así la creatividad y productividad de las mismas.

**ARTICULO 36o.**—Las Secretarías de Finanzas y Planeación, de Administración y de la Contraloría, en el seno del Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento, así como la respectiva Dependencia Coordinadora de Sector, celebrarán con los Organismos Auxiliares y Fideicomisos convenios para:

El saneamiento financiero, mediante la asunción de pasivos, la cobertura del servicio de su deuda, y la asignación de recursos patrimoniales, siempre que las entidades de que se trate cuenten con una programación de saneamiento financiero mismo que deberá ser presentado a más tardar durante el primer trimestre de 1993 al Grupo Intersecretarial Gasto Financiamiento y sea aprobado por éste.

El Grupo evaluará periódicamente el cumplimiento de los convenios respecto de las metas establecidas en dichos instrumentos. Si de las evaluaciones mencionadas se observan hechos que contravengan estipulaciones concertadas, las Dependencias que integran el Grupo, en los términos de las disposiciones legales aplicables, propondrán a la Dependencia Coordinadora de Sector y a las entidades de que se trate, las medidas conducentes para corregir las desviaciones detectadas.

**ARTICULO 37o.**—La Secretaría de Finanzas y Planeación determinará los lineamientos a que deberán sujetarse las Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos respecto de las disponibilidades financieras con que cuenten durante el ejercicio presupuestal, las que deberán invertirse conforme a los lineamientos que ésta dicte.

A fin de identificar los niveles de liquidez, así como para operar la compensación de créditos o adeudos, las Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública Estatal, informarán a la Secretaría de Finanzas y Planeación de sus depósitos en dinero o valores u otro tipo de operaciones financieras y bancarias.

**ARTICULO 38o.**—Las Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos se abstendrán de formalizar o modificar contratos de obras públicas y de servicios relacionados con ellas, cuando no hubiere saldo disponible en la correspondiente partida presupuestal.

**ARTICULO 39o.**—Las Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos se abstendrán de formalizar o modificar contratos diferidos de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, cuando no hubiere saldo disponible en la correspondiente partida presupuestal.

**ARTICULO 40o.**—Para los efectos del artículo 26 de la Ley de Obras Públicas del Estado de México, los montos máximos de contratación directa y los de adjudicación de las obras que podrán realizar las Dependencias o los Organismos Auxiliares y Fideicomisos durante el año de 1993 serán los siguientes:

Hasta N\$ 200,000 (Doscientos mil nuevos pesos) por adjudicación directa.

De N\$ 200,001 (Doscientos mil un nuevos pesos) a N\$ 700,000 (Setecientos mil nuevos pesos) mediante convocatoria por invitación y presentación de cuando menos tres interesados que presenten propuestas.

De N\$ 700,001 (Setecientos mil un nuevos pesos) en adelante, mediante concurso o licitación pública.

Para efectos los montos establecidos deberán considerarse sin incluir el importe del Impuesto al Valor Agregado.

Para los efectos de la aplicación de este precepto, cada obra deberá considerarse individualmente, a fin de determinar si queda comprendida dentro de los montos máximos señalados, en la inteligencia de que, en ningún caso, el importe total de una obra podrá ser fraccionado para que quede comprendida en los supuestos a que se refiere este Artículo.

Son aplicables las disposiciones de este Artículo a los Ayuntamientos cuando se trate de recursos transferidos por virtud del Convenio de Desarrollo Municipal.

**ARTICULO 41o.**—Las modificaciones a los contratos de obras públicas que las Dependencias y Entidades, inclusive Ayuntamientos tratándose de recursos transferidos del Convenio de Desarrollo Municipal, que se realicen en los términos del artículo 40 de la Ley de Obras Públicas, se harán del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría, en un plazo que no excederá de diez días hábiles contados a partir de la fecha en que se hubiere formalizado la modificación.

**ARTICULO 42.**—Para los efectos de los artículos 9º, 28 y 29 de la Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimientos y Almacenes, los montos máximos de contratación directa y los de adjudicación de los pedidos y contratos que podrán realizar las Dependencias ó los Organismos Auxiliares y Fideicomisos durante el año de 1993, serán los siguientes:

- A). Adquisiciones directas hasta N\$ 15,000 (Quince mil nuevos pesos).
- B). Por concurso simplificado o por invitación de más de N\$ 15,00 (Quince mil nuevos pesos) hasta N\$ 250,000 (Doscientos cincuenta mil nuevos pesos).
- C). For licitación pública los mayores de N\$ 250,000 (Doscientos cincuenta mil nuevos pesos).

Las adquisiciones directas se podrán efectuar bajo los lineamientos que expida la Secretaría de Administración.

Para la aplicación de este artículo, cada operación deberá considerarse integralmente, a fin de determinar si queda comprendida dentro de los montos máximos que se establecen, en la inteligencia de que, en ningún caso, el importe total de la misma podrá ser fraccionado para que quede comprendido en los supuestos a que se refiere este artículo.

La Secretaría de Administración estará facultada para asignar bienes disponibles para atender solicitudes de suministro.

**ARTICULO 43o.**—Los Organismos Auxiliares y Fideicomisos no podrán realizar erogaciones para la cobertura de gastos que no sean estrictamente correspondientes al propio organismo, ni realizar erogaciones o transferencias a Dependencias del sector

central, ni comisionar en Dependencias u otros Organismos Auxiliares y Fideicomisos personal a su servicio, excepto con la autorización previa y expresa de su órgano de gobierno. El incumplimiento de este apartado será responsabilidad directa del titular de la entidad.

**ARTICULO 44o.**—La Secretaría de la Contraloría del Estado y los órganos internos de control de las Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos, en el ejercicio de las atribuciones que en materia de inspección, control y vigilancia les confiere la Ley, comprobarán el cumplimiento, por parte de las propias Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública Estatal, de las obligaciones derivadas de este Decreto.

Con tal fin, dispondrán lo conducente para que se lleven a cabo las inspecciones y auditorías que se requieran, así como para que se finquen las responsabilidades y se apliquen las sanciones que procedan. En los términos de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado y Municipios.

**ARTICULO 45o.**—La Secretaría de Finanzas y Planeación estará facultada para interpretar las disposiciones del presente Decreto para efectos administrativos y establecer las medidas conducentes a su correcta aplicación.

## T R A N S I T O R I O

**UNICO.**—El presente Decreto entrará en vigor el primero de enero de mil novecientos noventa y tres.

LO TENDRA ENTENDIDO EL GOBERNADOR DEL ESTADO,  
HACIENDO QUE SE PUBLIQUE Y SE CUMPLA.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo en la ciudad de Toluca de Lerdo, Méx., a los veintidos días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y dos.— Presidente.— C. Dip. Profr. Ricardo Suárez Flores; Secretario.— C. Dip. Lic. Eduardo Alarcón Zámamo; Secretario.— C. Dip. Agustín Hernández Pastrana; Prosecretario.— C. Dip. José Méndez Tejeda; Prosecretario.— C. Dip. Profra. Gloria Martínez Orta.— Rúbricas.

Por tanto mando se publique, circule, observe y se le dé el debido cumplimiento.

Toluca de Lerdo, Méx., a 24 de diciembre de 1992.

EL GOBERNADOR DEL ESTADO

**LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA.**

**(Rúbrica)**

EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO

**LIC. HUMBERTO LIRA MORA.**

**(Rúbrica)**





## **LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL 1993. (\*)**

**Artículo 1o.**—La Hacienda Pública de los Municipios del Estado de México, percibirá durante el ejercicio fiscal de 1993 los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos municipales derivados de gravámenes y fondos federales y estatales repartibles, e ingresos derivados de financiamientos, siguientes:

### **1. IMPUESTOS:**

- 1.1 Predial.
- 1.2 Sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles.
- 1.3 Sobre fraccionamientos.
- 1.4 Sobre juegos, espectáculos y diversiones públicas.
- 1.5 Sobre radicación.
- 1.6 Los no comprendidos en los numerales procedentes causados en ejercicios fiscales anteriores, así como los impuestos pendientes de liquidación o de pago.

### **2. DERECHOS:**

- 2.1 Agua Potable y Drenaje.
- 2.2 Registro Civil.
- 2.3 Obras Públicas.
- 2.4 Certificaciones.
- 2.5 Rastros.

---

(\*) Publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 28 de diciembre de 1992.

- 2.6 Corral de Consejo.
- 2.7 Uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales.
- 2.8 Panteones.
- 2.9 Estacionamientos en la vía pública.
- 2.10 Identificación de fierros para marcar ganado y magueyes.
- 2.11 Por servicios prestados a panteones particulares.
- 2.12 Por servicios prestados a rastros particulares.
- 2.13 Por servicios prestados a estacionamientos de servicio público.
- 2.14 Servicios de vigilancia prestados por autoridades de seguridad pública.
- 2.15 Servicios prestados por autoridades fiscales.
- 2.16 Servicios de alumbrado público.
- 2.17 Otros que queden consignados en las leyes respectivas.

### **3. APORTACIONES DE MEJORAS:**

- 3.1 Las derivadas de la aplicación de la Ley de Aportaciones de Mejoras.

### **4. PRODUCTOS:**

- 4.1 Productos por la venta o arrendamiento de bienes municipales.
- 4.2 Bosques municipales.
- 4.3 Utilidades de inversión en créditos y valores.
- 4.4 Ingresos derivados de la actividad de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Municipal.

### **5. APROVECHAMIENTOS:**

- 5.1 Multas.
- 5.2 Recargos.
- 5.3 Reintegros.
- 5.4 Indemnizaciones por daños a bienes municipales.
- 5.5 Gastos de administración derivados de la recaudación de gravámenes federales.

- 5.6 Gastos de ejecución y honorarios por notificación.
- 5.7 Otros.

## **6. INGRESOS MUNICIPALES DERIVADOS DE GRAVEMENES Y FONDOS FEDERALES Y ESTATALES REPARTIBLES.**

- 6.1 Los derivados de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal federal y de la Ley de Hacienda del Estado de México, conforme a lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México.
- 6.2 Los derivados de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México.
- 6.3 Los derivados del cobro de multas impuestas por autoridades federales no fiscales.
- 6.4 Los derivados del cobro de derechos federales, conforme a los convenios celebrados con el Gobierno Federal.
- 6.5 Los derivados de la aplicación del Convenio de Desarrollo Municipal.

## **7. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS:**

- 7.1 Los derivados de las operaciones de crédito en los términos que establece la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México.

**Artículo 2o.**—Con motivo de la coordinación en materia de derechos con la Federación y mientras la misma se mantenga en vigor, durante el ejercicio fiscal de 1993, las haciendas públicas de los Municipios del Estado de México dejarán de percibir los ingresos relativos a los impuestos sobre anuncios en la vía pública y sobre la autorización de horario extraordinario a establecimientos que realicen actividades comerciales. Asimismo, los derechos por los servicios prestados por las autoridades municipales relativos a la autorización del uso específico del suelo, su cambio o refrendo anual, y por la supervisión de la explotación de bancos de materiales de construcción, su aprobación y revalidación anual.

**Artículo 3o.**—Durante el ejercicio fiscal de 1993, el pago temporáneo de créditos fiscales dará lugar al cobro de recargos, a razón del 2.3% mensual de interés simple sobre el monto total

de los mismos, por cada mes o fracción que transcurra sin hacerse el pago.

**Artículo 4o.**—El pago de créditos fiscales mediante prórroga que se conceda de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal Municipal, causará durante el ejercicio fiscal de 1993 recargos sobre saldos insolutos a razón del 1.8% mensual.

**Artículo 5o.**—La percepción de los conceptos a que se refiere el artículo 1o. de esta Ley, se hará en las oficinas recaudadoras de la tesorería municipal correspondiente; en las de los organismos del sector auxiliar de la Administración Pública Municipal; en las oficinas rentísticas de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, cuando se tenga convenio para tal efecto; en sociedades e instituciones de crédito debidamente autorizadas, o en las que el propio Ayuntamiento designe; así como por terceros que convengan la prestación de servicios públicos municipales o su cobro, en términos de la legislación aplicable.

**Artículo 6o.**—Los Ayuntamientos podrán contratar financiamientos a su cargo y asumir obligaciones contingentes hasta por un monto que sumado a las obligaciones ya existentes, produzca un saldo al cierre del ejercicio que no rebase el 30% de los ingresos ordinarios del mismo, y cuyo servicio sumado al del existente al inicio del ejercicio, no exceda durante el año, el 75% del monto límite de contratación anual.

No se computarán para los efectos anteriores, los créditos destinados a proyectos autorecuperables con fuente de pago identificada, que no afecte ingresos tributarios, así como los empréstitos para apoyo de flujo de caja, satisfaciendo en ambos casos, lo dispuesto por la Ley de Deuda Pública Municipal.

La Secretaría de Finanzas y Planeación del Ejecutivo Estatal, determinará en cantidad líquida los montos de endeudamiento que resulten de la aplicación de estas bases para cada uno de los Ayuntamientos y se les comunicarán al inicio de cada trimestre.

**Artículo 7o.**—Para la validez del pago de las diversas prestaciones fiscales a que alude este ordenamiento, deberán ingresarse éstas al Erario Municipal.

Para la comprobación del pago de estas prestaciones fiscales, el contribuyente deberá obtener el documento original autorizado o el recibo oficial con la anotación aprobada por la tesorería municipal, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, en caso de celebrarse convenio para la Administración de Impuestos Municipales, o por terceros, con los cuales se haya convenido el cobro.

**Artículo 8o.**—Los ingresos municipales, cualquiera que sea su origen o naturaleza, deberán registrarse por la tesorería municipal e incluirse en la cuenta que remita a la Contaduría General de Glosa.

Para efectos de esa cuenta, se considerarán como ingresos virtuales de los Municipios, las aportaciones realizadas por el Estado en la ejecución de obras al amparo del Convenio de Desarrollo Municipal o de aportaciones federales realizadas mediante instrumentos similares.

**Artículo 9o.**—El pago anual anticipado del impuesto predial y de otros conceptos tributarios, cuando deba hacerse en montos fijos mensuales, bimestrales o semestrales, dará lugar al 15% de bonificación sobre su importe total, cuando ese pago se realice durante los meses de enero y febrero.

**Artículo 10o.**—Para el año de 1993, los contribuyentes del Impuesto Predial deberán pagar la cantidad que resulte de multiplicar por el factor 1.09 el monto anual que de acuerdo con las leyes fiscales aplicables cubrieron en 1992 por este concepto, sin considerar los recargos, multas o gastos de ejecución que se hubieran generado. Debiendo presentar copia de la cédula de declaración predial y el recibo de pago correspondiente al ejercicio fiscal anterior.

**Artículo 11o.**—Los contribuyentes del Impuesto Predial que durante 1992 no pagaron el Impuesto a su cargo, podrán regularizar su situación fiscal para ese año, aplicando al monto enterado en 1991 el factor 1.20. Este pago no causará sanciones ni recargos. Al efecto, deberán presentar la declaración a que se refiere la Ley de Catastro del Estado de México conjuntamente con el recibo de pago del ejercicio de 1991. Para la regularización de 1993, se estará a lo dispuesto en el artículo anterior.

**Artículo 12o.**—Los contribuyentes del Impuesto Predial que no hayan pagado el importe a su cargo correspondiente a ejercicios anteriores a 1992, cubrirán el impuesto que adeudan conforme a las disposiciones vigentes hasta 1991. Los ejercicios de 1992 y 1993 se determinarán conforme a lo dispuesto en los artículos precedentes, sin perjuicio de los accesorios legales que procedan.

**Artículo 13o.**—En el ejercicio fiscal de 1993, los contribuyentes que espontáneamente se presenten a pagar por primera vez su Impuesto Predial, cubrirán el importe a su cargo, conforme a la base fiscal provisional que le fije la autoridad tomando como referencia la cantidad que por este concepto estén pagando los inmuebles de características similares más próximos, diferenciados en razón de sus superficies. Simultáneamente deberán manifestar las características de su predio en los formatos que para tal efecto expida la autoridad correspondiente.

Para el pago de cantidades adeudadas por ejercicios anteriores, el impuesto se determinará aplicando al importe del crédito principal que se cauce en 1993 de acuerdo a lo establecido en el párrafo que antecede, una reducción conforme a la siguiente tabla:

<b>Ejercicio Fiscal</b>	<b>Reducción</b>
1992	10%
1991	20%
1990	30%
1989	40%
1988	50%

A los montos que resulten, no se les aplicará sanción alguna y gozarán de un 50% de descuento en los recargos que se generen.

**Artículo 14o.**—Cuando las autoridades en ejercicio de sus facultades de verificación detecten en 1993 diferencias en las superficies de terreno o de construcción declaradas o en su caso, inmuebles no incorporados al Padrón Catastral, determinarán el impuesto predial conforme a lo establecido en el artículo anterior.

**Artículo 15o.**—Durante el ejercicio fiscal de 1993, los contribuyentes del Impuesto Predial podrán acudir ante las autori-

dades fiscales competentes con el propósito de regularizar, corregir o actualizar en su caso la información proporcionada en 1992 que al efecto hayan omitido, o aportado en forma errónea a través de los documentos y formatos oficiales, y que sea inherente a las características de sus predios.

En ese sentido, y exclusivamente en estos casos, a dichos contribuyentes no se les fincará ningún cargo por concepto de diferencias del Impuesto Predial por ejercicios fiscales anteriores, ni se les impondrán accesorios legales, tales como recargos, multas o gastos de ejecución.

El importe del Impuesto Predial correspondiente a 1993, se ajustará por los excedentes que resulten conforme a los nuevos datos aportados.

**Artículo 16o.**—Los contribuyentes domiciliados en los Municipios de Huehuetoca, Amecameca, El Oro, Temascalcingo, Ixtlahuaca, Jiquipilco, Jilotepec, Sultepec, Temascaltepec, Tejupilco, Tenancingo, Coatepec Harinas, Ixtapan de la Sal, Tonicato, Tenango del Valle, Zinacantepec y Zumpango, gozarán de un descuento del 40% en el pago de los derechos de agua potable y drenaje, contenidos en los artículos 86, 90 y 93 de la Ley de Hacienda Municipal.

En los Municipios de Atlacomulco, Lerma, Metepec, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Tianguistenco y Valle de Bravo, el descuento será del 15%.

**Artículo 17o.**—Las tasas, cuotas y tarifas de los impuestos y derechos establecidos en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, podrán reducirse cuando el Gobierno del Estado así lo convenga con la Federación en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de que los Municipios tengan mayores participaciones derivadas de gravámenes y fondos federales repartibles, y siempre que sus montos las compensen.

Dicho convenio será dado a conocer por la Secretaría de Finanzas y Planeación mediante su publicación en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México.



**Artículo 18o.**—La falta de pago de créditos fiscales en las fechas y plazos a que se refieren los ordenamientos de la materia, determinará que los créditos sean exigibles.

## **T R A N S I T O R I O**

**Artículo Unico.**—Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, el cual entrará en vigor el 1o. de Enero de 1993.

LO TENDRA ENTENDIDO EL GOBERNADOR DEL ESTADO,  
HACIENDO QUE SE PUBLIQUE Y SE CUMPLA.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo en la ciudad de Toluca de Lerdo, Méx., a los veintidos días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y dos.— Presidente.— C. Dip. Profr. Ricardo Suárez Flores; Secretario.— C. Dip. Lic. Eduardo Alarcón Zámamo; Secretario.— C. Dip. Agustín Hernández Pastrana; Prosecretario.— C. Dip. José Méndez Tejeda; Prosecretario.— C. Dip. Profra. Gloria Martínez Orta.— Rúbricas.

Por tanto mando se publique, circule, observe y se le dé el debido cumplimiento.

Toluca de Lerdo, Méx., a 24 de diciembre de 1992.

EL GOBERNADOR DEL ESTADO

**LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA.**

(Rúbrica)

EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO

**LIC. HUMBERTO LIRA MORA.**

(Rúbrica)

RESEÑAS DE LIBROS



**JOSE R. CASTELAZO "CIUDAD DE MEXICO: REFORMA POSIBLE  
ESCENARIOS EN EL PORVENIR" MEXICO ED. INAP, 1992**

**Por María Inés Rosas Arce (\*)**

José R. Castelazo, especialista en Ciencias Políticas y Administración Pública, presenta en este interesante libro el cambio que se está suscitando en una de las metrópolis más complejas del mundo, no sólo por la presión demográfica, sino por el enorme esfuerzo de conciliación, coordinación y administración que implica la dotación de recursos, bienes y servicios a una población politizada y exigente.

Toma como punto de partida la invitación que el Jefe del Departamento del Distrito Federal hiciera ante la Asamblea de Representantes, en abril de 1991, de llevar a cabo la Reforma Política que requiere la Ciudad de México.

Como sabemos, el 18 de agosto de 1991 se vivió en el Distrito Federal un proceso electoral; posterior a éste, Camacho Solís convocó a revisar con detenimiento los mecanismos y esquemas de gobierno y administración existentes, y manifestó la voluntad política de modificar aquello que fuera necesario para mejorar los canales de comunicación con la población y elevar la capacidad de resolver conjuntamente los problemas de la macro urbe a la cual representa. Al respecto han surgido diversas opiniones de los sectores políticos; prácticamente todos coinciden en mayor o menor grado, en que la democracia en la Ciudad de México enfrenta ante todo un problema de representación política.

---

(\*) Auxiliar de la Coordinación de Difusión del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.

A decir del autor, el término de la democracia, etimológicamente significa "poder del pueblo", el cual no existe en forma pura. Dentro de las definiciones que manejan varios autores para el término "democracia", existen puntos en común; de todos ellos se eligieron tres que se consideran son los fines de la democracia, es decir, los objetivos que todo régimen que se precie de ser democrático debe perseguir: justicia, libertad y bienestar social.

Por otro lado, el ejercicio democrático es muy amplio y no se restringe al ámbito electoral, implica otros aspectos inmersos en los sistemas políticos y que tienen que ver con los fines de la democracia mencionados.

Todos nos hacemos la pregunta ¿hasta qué punto la Ciudad de México es menos democrática que el resto de la República? La respuesta puede ser muy distinta, si tomamos como referencia los fines democráticos de justicia, libertad y bienestar social. Se puede afirmar que si bien la forma de gobierno del Distrito Federal es distinta al de las otras entidades federativas, ésta pudiera ser una ciudad más democrática, en tanto que la generalidad de sus habitantes gozan de los mejores niveles de vida del país; oportunidades reales de empleo, desarrollo, acceso a la educación y a la cultura, servicios públicos más baratos y de mejor calidad, entre otros satisfactores que los colocan en una situación distinta a la que sustenta la gran mayoría de los nacionales.

En lo que respecta al régimen político, el Distrito Federal goza de excepción, ya que históricamente la Ciudad de México ha sido el centro hegemónico del país. El arraigo de la ciudad ha determinado, en lo político, una cultura de corte centralista; cabe señalar que en los estados esta cultura se continúa reproduciendo respecto de los municipios, siendo la capital del Estado la que asume el papel principal. En el ámbito jurídico, el régimen federal determina que el Distrito Federal es el territorio donde se asientan los poderes de la Unión de estados libres y soberanos. En lo económico-administrativo, tiene un tratamiento especial, ya que su presupuesto es aprobado por la Cámara de Diputados separadamente del presupuesto federal.

El régimen político de excepción del D. F., no ha sido obstáculo para que gradualmente se hayan ido desarrollando formas de participación social y representación política, que existen actualmente y que deben cumplir con tres objetivos específicos:

**a) Ampliar la legitimidad de las acciones gubernamentales del Distrito Federal.**

**b) Generar un cauce de participación social para la toma de decisiones fundamentales sobre la ciudad.**

**c) Limitar y acotar el ejercicio de la autoridad, para evitar abusos e impunidad.**

Cualquier intento de modernización de la vida política debe darse en el margen del régimen democrático por lo que el autor analiza con profundidad la participación social y representación política.

De acuerdo con el autor, la participación social es la capacidad que tiene la sociedad de involucrarse en la cosa pública y así aumentar su grado de influencia en los centros de decisión y ejecución respecto de las materias que le afectan. El interés, conocimiento y acción, implica responsabilidad y evita el conflicto.

La representación política supone un sistema electoral institucionalizado, a través del cual los ciudadanos delegan en personas e instituciones la capacidad de representar sus ideas e intereses y actuar en su nombre. Es un elemento característico de las democracias modernas, es la que organiza lo diverso, le brinda sentido y cauce y lo ordena en función de la toma de grandes decisiones. Es un ejercicio que permite el relevo en los mandos políticos y gubernamentales de una manera pacífica y civilizada.

En gran medida, el buen funcionamiento de la democracia representativa depende del grado de politización que exista en la comunidad y, derivado de esto, el control social que se ejerza sobre el gobierno. Es la interacción de la participación social y la representación política la que crea gobierno, posibilitando con ello alcanzar los fines de la democracia. En este marco, algunos sectores han considerado que el problema fundamental de la Ciudad de México radica exclusivamente en modificar lo que a su juicio es una débil representación política de sus habitantes.

Entre los argumentos esgrimidos, se encuentra el que sostiene que sí la ciudadanía elige directamente a sus gobernantes, podrá definir, orientar y controlar mejor sus acciones. Desde esta perspectiva, la representación política pudiera sobrevalorarse en de-

trimento de la participación social y de los elementos mencionados que le dan vida al sistema. Hasta ahora la discusión se ha centrado en la creación de un "Estado 32", o en su defecto, en la elección del Jefe del Departamento del Distrito Federal y delegados, o solamente de estos últimos, limitando la Reforma Política propuesta para la ciudad, al componente estrictamente electoral de la democracia.

Castelazo afirma que una de las grandes inercias de la democracia a nivel mundial, y México no es la excepción, es la falta de una participación social consistente y estable que le dé mayor solidez y legitimidad al gobierno representativo. En una sociedad masiva, que se presta a que los miles o millones de seres que la compongan se escondan en el anonimato, la participación se dificulta, encontrando en la apatía, la pasividad, el desinterés y la falta de compromiso social, su principal obstáculo.

Por su parte, la demanda de mayor representación política enfrenta también serias limitaciones en el ejercicio democrático, lo cual se debe a la presencia del abstencionismo, los partidos políticos, los medios masivos de comunicación, restricciones objetivas de los órganos de representación y la organización burocrática.

Resulta interesante analizar los mecanismos de participación social que en el Distrito Federal se han implementado, a fin de incrementar esta característica. El autor profundiza sobre este tema a través de la historia. Aquí únicamente se mencionarán de manera enunciativa.

#### **a) Consejo Consultivo y Consejos Delegacionales.**

Desde 1929, al año siguiente de la transformación de los municipios en delegaciones del Departamento del Distrito Federal, se vislumbró la necesidad de contar con canales de expresión adecuados para la ciudadanía. Fue entonces cuando se creó el Consejo Consultivo del Departamento Central y un Consejo para cada una de las trece demarcaciones que existían entonces.

Los Consejos tenían el carácter de "auxiliares de la administración" y sus integrantes eran seleccionados por el Jefe del Departamento y los delegados. Entre sus funciones destacaban la

de revisar la cuenta anual del Departamento, proponer reformas, inspeccionar servicios y denunciar irregularidades.

El Consejo Consultivo y los Consejos Delegacionales fueron eliminados en 1942 por la política antipopulista del régimen, ya que restringió su acción a la presentación de informes sobre obras y servicios y a efectuar actos protocolarios.

#### **b) Junta de Vecinos.**

Durante la década de los 70's, la estrategia gubernamental que tenía por objeto desconcentrar facultades y atribuciones a las delegaciones, alcanzó a los Consejos Delegacionales, apareciendo la figura de la "Junta de Vecinos", término que rescataba la importancia de la participación del ciudadano común en la labor gubernamental. Sin embargo los miembros seguían siendo designados por las autoridades e inclusive la Presidencia del Consejo Consultivo de la Ciudad de México la ejercía paralelamente al suyo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

En 1980, año en que se implantó la elección de los órganos vecinales, cuyos titulares tienen el doble carácter de ser Presidentes de Juntas de Vecinos y a la vez consejeros que eligen de entre ellos al Presidente del Consejo Consultivo de la Ciudad. Este mecanismo de participación social duró hasta 1986, ya que era, literalmente hablando, ajeno a la comunidad.

En 1989, después de una década de crisis económica y de un terremoto que sacudió la conciencia ciudadana y desató la organización social; nos encontramos con un Distrito Federal más politizado y ávido de espacios; en él, las juntas de vecinos se han fortalecido y adquirido un papel de mayor relevancia en relación con la autoridad. Esta nueva actitud de las juntas no ha alcanzado, sin embargo, el Consejo Consultivo de la Ciudad de México que como organismo cúpula se ha mantenido más bien ajeno a la dinámica de las delegaciones, ocupándose de cuestiones de carácter protocolario y con un desempeño marginal en cuanto a problemática de las delegaciones.

Por otro lado, en lo que respecta a la representación política, en la historia no se registra para el D. F. antecedentes de elección directa de su gobernante, ya que siendo la capital del



país, el Jefe del Ejecutivo ha fungido en la práctica como primera autoridad política, mientras que la administración de la ciudad ha quedado a cargo de una persona, designada actualmente Jefe del Departamento del Distrito Federal.

En 1988 surge la Primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como órgano de representación ciudadana, integrado por 40 representantes electos por el principio de mayoría relativa y 26 por el de representación proporcional.

A través de este órgano, la población ha encontrado nuevos cauces de expresión y acción; la pluralidad partidista y social se ha manifestado y la concertación ha adquirido una estatura de singular importancia para favorecer la relación entre gobernantes y gobernados.

En concreto, las Juntas de Vecinos, órganos de colaboración normados por el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal y débilmente legitimados a través de una elección constitucional directa, constituyen los dos mecanismos democráticos de participación social y representación política más cercanos a los habitantes de la Ciudad de México.

Ambos órganos actúan de manera aislada y sin que se haya pretendido complementariedad; se argumenta que entre ellos se ha establecido una especie de conflicto competencial, al atender a la misma "clientela".

Actualmente, cualquier propuesta de modernización de la vida política en nuestro país debe ir más allá de la búsqueda de estos elementos (participación social y representación política), y ponderar otros factores que al incidir en la vida política resulten complementarios para el logro de la justicia, la libertad y el bienestar social.

El autor plantea otros elementos de carácter adjetivo que permiten medir la viabilidad y eficacia de un sistema democrático, y son: unidad de mando constitucional; gobernabilidad por consenso, funcionalidad generalizada, y capacidad económica y administrativa.

La unidad de mando constitucional, en nuestro sistema político, está conferida a la institución presidencial y se entiende

como la facultad reservada al Poder Ejecutivo, de detentar la máxima autoridad sobre el conjunto de instituciones, tanto en lo que se refiere a nombrar y remover libremente al cuerpo administrativo encargado de aplicar las políticas públicas, como a ser el factor decisorio en caso de conflicto en la conducción gubernamental. La unidad de mando constitucional recae permanentemente en la institución y temporalmente en la persona que lo detenta, mediante la magnífica solución sexenal, que permite al sistema autocriticarse, recrearse y avanzar periódicamente en su proceso democrático.

En lo que se refiere al Distrito Federal, la unidad de mando se mantiene en el Presidente de la República, quien delega en el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el ejercicio de la autoridad y la administración de la ciudad, aunque no totalmente, lo que permite que exista un equilibrio y mayores márgenes de acción presidencial.

Bajo estos criterios, y de acuerdo a las características de la Ciudad de México, con una gran zona metropolitana, donde inciden municipios pertenecientes a otras soberanías estatales, se hace más necesario aún mantener una unidad de mando superior a la autoridad del Jefe del Departamento y la de los estados y municipios circunvecinos, capaz de establecer políticas con una perspectiva no solo metropolitana, sino regional.

La gobernabilidad por consenso es el ejercicio pleno de la política, porque le permite al gobierno reconocer la existencia de fuerzas sociales permanentes y coyunturales y acercarse a ellas para construir consensos. Este factor tiende a legitimar cotidianamente el ejercicio gubernamental.

Se puede asegurar que la gobernabilidad por consenso es óptima cuando existe la máxima voluntad política por parte de la autoridad y la máxima organización de la sociedad civil.

La gobernabilidad por consenso se apoya en la participación social y en la representación política; por lo que respecta a la unidad de mando constitucional, ella es condición indispensable para la gobernabilidad por consenso, pero no es garantía para que se pueda dar esta última.

La funcionalidad generalizada es la capacidad que detenta el aparato gubernamental para satisfacer las necesidades sociales, a través del otorgamiento de bienes y servicios.

La participación social interesada, evaluadora, propositiva, inteligente y exigente, es condición indispensable para que la funcionalidad sea realmente generalizada.

La funcionalidad generalizada significa que los bienes y servicios que se prestan no solo existan sino que sean funcionales, es decir que cumplan en calidad, cantidad y oportunidad.

La capacidad económica y administrativa ha sido objeto de un movimiento estatista que por años privilegió a la burocracia sobre la iniciativa privada, creando un falso dilema. Ahora el reto consiste precisamente en lograr desarticular los efectos negativos de la burocracia, sin perder la capacidad de conducción del sistema.

La capacidad económica y administrativa está estrechamente vinculada con un manejo de los recursos de manera honesta, transparente, austera pero suficiente, oportuna y eficaz, que haga posible que las cosas funcionen. Es complementaria a la participación social, a la representación política; a la unidad de mando constitucional, a la gobernabilidad por consenso y, a la funcionalidad generalizada.

Bajo estos esquemas, el autor analiza 7 escenarios posibles para la democracia en la Ciudad de México: 2 en la corriente de los conservadores, 3 en la de los avanzados y, los 2 últimos dentro de los radicales. Los analiza a través de un método para orientarlos estableciendo con ello parámetros que permiten distinguir su viabilidad por separado.

## 1.—LOS CONSERVADORES

### a) Primer Escenario

Propone mantener los esquemas democráticos vigentes, sin su alteración. Parte de la convicción de que el sistema funciona y debe permanecer tal cual y que en todo caso, los tiempos actuales no son los propicios para cualquier cambio.

El diagnóstico sobre la participación social y la representación política hizo evidente que los esquemas existentes en estos

rubros son precarios y han sido superados por las necesidades. De hecho, hoy en día son antifuncionales, no satisfacen ni a la sociedad civil, ni al mismo gobierno.

#### **b) Segundo Escenario**

Se propone la desconcentración de funciones del centro hacia las delegaciones y la transformación de los órganos de participación vecinal.

La desconcentración de funciones del centro hacia las delegaciones se ubica en el espacio administrativo. Se trata de que el Departamento del Distrito Federal, en el área central de la administración, se imponga un criterio menos operativo y más normativo, desconcentrado a las delegaciones, decisiones, facultades y funciones que actualmente centraliza, con el consiguiente traslado del recurso presupuestal, humano y material que les corresponda.

### LOS AVANZADOS

#### **c) Tercer Escenario**

Las propuestas que se hacen son bastantes: la desconcentración del centro hacia las delegaciones; la transformación de los órganos de participación vecinal; la ampliación de las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; el impulso a las asociaciones políticas que puedan proponer candidatos a elecciones populares, junto con un partido político; organismos descentralizados que atiendan asuntos de orden metropolitano y, creación de instancias metropolitanas estratégicas reguladoras de las acciones.

#### **d) Cuarto Escenario**

Esta constituido por los mismos siete elementos del anterior; adicionalmente se propone la elección indirecta de los delegados del D. D. F. y la ratificación de nombramiento del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

#### **e) Quinto Escenario**

Plantea el redimensionamiento de las delegaciones, transformación de éstas en comunidades políticas urbanas y elección directa del Alcalde como máxima autoridad; desconcentración de funciones del centro hacia las comunidades políticas urbanas; transformación de los órganos de participación vecinal en consejos comunitarios; ampliación de las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; impulso a las asociaciones políticas que puedan proponer candidatos a elecciones populares, junto con un partido político; creación de instancias metropolitanas estratégicas reguladoras de las acciones y, creación de organismos descentralizados que atiendan asuntos de orden metropolitano.

### **LOS RADICALES**

#### **f) Sexto Escenario**

Propone siete objetivos fundamentales: el redimensionamiento de las delegaciones y transformación de éstas en comunidades urbanas autónomas, descentralizadas; elección directa del Alcalde, máxima autoridad de la comunidad urbana autónoma; transformación de los órganos de participación vecinal en consejos comunitarios; ampliación de las facultades de la Asamblea de Representantes; impulso a las asociaciones políticas que puedan proponer candidatos a elecciones populares, junto con un partido político, creación de organismos descentralizados que atiendan asuntos de orden metropolitano y, creación de instancias metropolitanas estratégicas reguladoras de las acciones.

#### **g) Séptimo Escenario**

El séptimo y último escenario, considerado como el más radical, usa la vía exclusiva de la representación política; es decir, sucumbir al espejismo que se traduce en que la representación política no garantiza por sí sola alcanzar mayores estadios democráticos que se traduzcan en beneficio de la población; lo cual supone convertir a la Ciudad de México en un Estado más de la Federación, "el número 32".

Lo anterior implicaría modificar el régimen de excepción del que al inicio se hablaba y definir el lugar en que quedarían asentados los poderes de la Unión, con qué población se conformaría, y bajo qué términos.

Finalmente y una vez que el autor evalúa cada uno de los anteriores escenarios, establece algunas apreciaciones en tres ámbitos: en relación a los resultados derivados de la calificación de los escenarios; si se va a generar o no la iniciativa de la reforma y quién va a emprender tal acción; y en lo que concierne al gradualismo necesario para todo cambio político, incluidos tiempos, ritmo y circunstancias, en una perspectiva democrática.

El texto concluye con un planteamiento de hipótesis para re-dimensionar las actuales delegaciones del Departamento del Distrito Federal.



AYALA ESPINO, JOSE LUIS, "LIMITES DEL MERCADO.  
LIMITES DEL ESTADO" MEXICO, INAP, 1992 202 pp.

Por Gerardo Albarrán Cruz (\*)

La presente investigación del profesor Ayala Espino mereció el premio INAP 1991, y se aboca en gran medida a contestar la siguiente pregunta ¿Cómo está influyendo la reforma del Estado en el funcionamiento de la economía? Su texto tiene como antecedente inmediato la obra que publicó en 1988: "Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)", donde aborda el desempeño del Estado mexicano como impulsor de la economía mixta a través, principalmente, del gasto e inversión pública y la política de empresa pública. En ambos estudios analiza el papel del Estado en el desarrollo y crecimiento económico.

El autor actualiza las visiones interpretativas sobre el carácter del Estado y su papel en la sociedad moderna, en otras palabras, entender el papel estratégico del Estado en la evolución de largo plazo del sistema socioeconómico, como una organización institucional, económica y política. El libro se propone una revisión teórica y conceptual que supere las insuficiencias de la teoría sobre el papel del Estado en la economía. Las insuficiencias se deben a que los enfoques o perspectivas de análisis estudian por separado a la economía, la política y la sociedad; a que no se analizan y explican las relaciones sistemáticas e interinfluyentes entre el Estado, la economía, la sociedad y la política; y finalmente, porque se ha dado poca o ninguna importancia a la administración y las instituciones.

(\*) Analista político de la Dirección General de Gobernación de la Secretaría General de Gobierno del Estado de México y Miembro Regular del IAPEM.



La nueva teoría debe comprender la respuesta a la problemática del crecimiento, la eficiencia y las decisiones del Estado. Para ello la investigación se apoya en el análisis de las cuatro funciones del Estado más ampliamente reconocidas: corregir las fallas del mercado; inducir el crecimiento; establecer leyes económicas; y redistribuir el ingreso. En el inicio del texto, el autor establece una línea de investigación que será medular en el desarrollo del trabajo y que se resume en lo siguiente: la experiencia histórica muestra que el Estado y el mercado se han relacionado siempre. Las relaciones entre el Estado y el mercado cambian porque están inmersas en un complejo sistema de contradicciones y restricciones, entre demandas y capacidades, y entre medios y fines. Por lo anterior, **el mercado y el Estado se suponen mutuamente y están inevitablemente relacionados. En consecuencia el mercado o el Estado no pueden, por sí solos, gobernar al sistema.** En síntesis, se inclina por una combinación económica entre mercado y Estado perfectible y bajo un proceso de modernización permanente.

En el primer capítulo, Ayala Espino analiza los enfoques neoinstitucionalistas y sistémico sobre el Estado. Destaca su análisis del Estado como un sistema, y simultáneamente de su papel en el sistema. La visión del Estado Estructural —Funcionalista— que compartió y aplicó en el pasado, la considera limitada. Dentro de ésta perspectiva concibe la relación entre Estado, economía y sociedad como un proceso complejo y con múltiples determinaciones.

El **enfoque neoinstitucionalista**, busca combinar las teorías económicas y de las instituciones para analizar las interrelaciones sistémicas entre ambas, y pretende trascender los límites más estrechos de los modelos económicos y/o institucionales tradicionales. Atribuye a las instituciones una función crucial en la dinámica del sistema. El enfoque incorpora las "fricciones y conflictos", relaciona los cambios en los precios relativos y el entorno institucional. Subraya la necesidad de un marco conceptual, y supone que no todas las categorías y variables se pueden volver operativas e instrumentables.

El **enfoque sistémico** es concebido como un grupo multifuncional y heterogéneo de instituciones políticas y administrativas que incide en la operación de los subsistemas. Para el autor, la interdependencia sistémica en todos los elementos (relación Esta-

do-sociedad-economía) da lugar a una organización densa y compleja, en la cual ocurre la formación de un sistema ricamente interrelacionado (estructuralmente), y cuyas relaciones son a su vez mutuamente influyentes. A partir de la concepción anterior define cuatro subsistemas institucionales en torno al papel del Estado en el sistema: **el subsistema de la propiedad.**— Este subsistema organiza los aspectos políticos, sociales, y económicos del régimen de propiedad. Su objetivo básico consiste en especificar los llamados derechos de propiedad de acuerdo a ciertas reglas. Con respecto a este subsistema señala que los derechos, que especifican la propiedad, influyen directa e indirectamente en la eficiencia global del sistema y advierte que la eficiencia depende de un ambiente competitivo y bien regulado, y no sólo o únicamente de la propiedad.

**El subsistema institucional político.** El subsistema político contiene a las instituciones del Estado y la sociedad. Este subsistema organiza, regula y articula las relaciones entre el Estado y la sociedad y fija el marco jurídico y las reglas de operación de los regímenes políticos y social y de sus relaciones con otros subsistemas. En él se relacionan el Estado, la política, la sociedad (mediante sus instrumentos) y la economía (el mercado). El Estado como una institución del subsistema político tiene elementos organizacionales y funcionales. Dentro de este subsistema define el enfoque del Estado mínimo y del Estado extendido o ampliado. Con respecto al primer enfoque considera que las funciones estatales deben restringirse a las tradicionales de vigilancia del cumplimiento de las leyes, defensa y seguridad nacionales y respuestas a las demandas de los grupos dominantes. En cuanto al segundo enfoque atribuye funciones y objetivos más amplios o agregando actividades productivas directas, de promoción del bienestar social, de pleno empleo y, en general del desarrollo económico. Finalmente este subsistema requiere la conquista de la autonomía estatal para que el Estado pueda presentarse como universal, neutral y representante del interés general, para de este modo aspirar al máximo de logros.

**El subsistema institucional decisional.**— El subsistema comprende las reglas derivadas del marco legal existente para conducir la toma de decisiones. Por otra parte, procesa directamente las macropolíticas estatales, e indirectamente, constituye un referente crucial para las decisiones de los agentes sociales y económicos. El subsistema decisional puede ser guiado por el Estado

o el mercado. Además no todos sus componentes tienen la misma capacidad de decisión. Ayala Espino menciona como ejemplo de los procesos decisionales a la política económica.

**El subsistema económico.**— El subsistema es la organización intitucional que contiene las reglas, leyes y restricciones para regular la producción y el intercambio mercantil y no mercantil entre los distintos agentes. En este subsistema se relacionan y articulan el mercado y el Estado, y la economía pública y la privada. Este subsistema organiza el intercambio en el mercado y la intervención del Estado en la economía. En este apartado se destaca la importancia de contar con un sector público moderno y eficaz, y se describen las contradicciones que van generando las intervenciones estatales en el seno del sistema.

En el segundo capítulo, el autor trata la economía pública, la economía mixta y el intervencionismo estatal. Señala que desde distintas perspectivas y en base a la experiencia histórica, se reconoce que los Estados siempre han intervenido. Agrupa en dos enfoques el concepto de intervencionismo estatal. El enfoque intervencionista plantea que el papel del Estado ha sido relevante en el desarrollo y conservación del sistema y específicamente en el logro de la industrialización. Para el enfoque neoliberal, en general, el mercado es el mecanismo natural y más adecuado para el funcionamiento del sistema.

Al analizar el concepto de economía mixta, sostiene que es un término complejo. Considera a la economía mixta como el resultado de un largo proceso en el cual los instrumentos desarrollados por el Estado permiten intervenir en el mercado sin destruirlo y mitigar las tendencias desorganizadoras del sistema sin eliminar las elecciones de los productores o consumidores individuales. Añade que la noción de intervencionismo estatal se vuelve más compleja en la medida en que se introducen las relaciones entre lo público y lo privado, las combinaciones "impuras" y los traslapes de la economía mixta.

Describe dos visiones sobre el Estado: la Keynesiana y la neoclásica. La primera le atribuye al Estado la responsabilidad de "administrar" la demanda y, con ello, el nivel de empleo. La segunda ha llegado a admitir la importancia relativa (positiva y negativa), del Estado para el crecimiento económico. En relación al papel del Estado en modelos de competencia perfecta e im-

perfecta concluye señalando que el sistema de precios puede operar en condiciones de información imperfecta y que los resultados a los cuales arribe el mercado pueden no ser perfectos, pero sí más eficientes que los que se obtendrían en un modelo ideal de competencia perfecta o de las correcciones de las fallas por medio de las intervenciones estatales exclusivamente.

Examina los siguientes enfoques de política macroeconómica neoclásica más importantes:

**El ofertismo.**— Concibe a la intervención del Estado como negativa para el crecimiento, en la medida en que las excesivas regulaciones, transferencias, gasto público y, especialmente, los altos impuestos, desincentivan la inversión privada.

**Expectativas racionales.**— Destaca tres aspectos: primero, el intervencionismo del Estado es la principal fuente irradiadora de interferencias y distorsiones en materia de precios. Segundo, los agentes económicos poseen la información económica decisiva. Tercero, los actores económicos, excluido el sector público, son esencialmente racionales. Esta escuela sostiene la incapacidad del Estado para cambiar los resultados del mercado.

**Monetarismo.**— Postulan que las intervenciones gubernamentales no pueden contrarrestar los auges y recesiones del sistema. Reconocen que aunque el incremento en el gasto público o la oferta monetaria pueden incidir en el crecimiento de la economía, el efecto positivo sólo es temporal pues en seguida las políticas expansivas se revertirán en inflación.

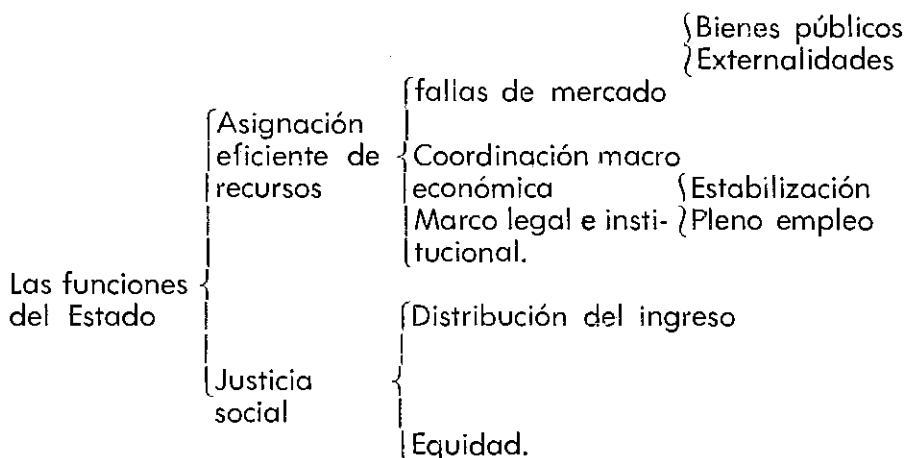
Los instrumentos de política que se derivan del monetarismo se sustentan en alguna versión de la teoría cuantitativa del dinero. En esa doctrina se subraya el papel pasivo que la política monetaria debe jugar en la economía.

**La elección pública.**— Se trata de un enfoque "racionalista-individualista" que busca canalizar el comportamiento egoísta de los individuos (maximizadores) hacia el bien común.

En relación a los enfoques que critican la intervención del Estado, estima que tienen tres grandes insuficiencias. Primera, los mecanismos del mercado tienen fallas en la asignación eficiente de los recursos. Segunda, gran parte de la teoría

económica convencional esta muy lejos de los problemas complejos y reales involucrados en la relación Estado-mercado-desarrollo. Tercera, le conceden importancia a la organización institucional y su influencia en la economía y a los valores sociales y arreglos organizacionales.

Por otra parte, establece las funciones del Estado en el sistema económico, de esta forma:



Con relación a la economía pública y fallas del gobierno y del mercado, hace las siguientes reflexiones:

Primera.— El mercado opera inadecuadamente en varias esferas, pero desempeña un papel importante para disciplinar a los productores para usar de manera más eficiente los recursos.

Segunda.— El mercado es un sistema de castigos y recompensas para usar mejor los recursos. Empero, las intervenciones estatales deben considerar como fundamental crear un ambiente en el cual el mercado promueva la eficiencia y la competitividad. Tercera, la discusión sobre si el Estado hace las cosas correctas o incorrectas no tiene respuesta concreta, porque es una pregunta mal formulada. Lo adecuado es evaluar las intervenciones puntuales confrontando sus objetivos y resultados para saber cual fue su grado de eficacia. Cuarta, la pregunta clave es cómo construir un entramado institucional y organizacional que apoye la cooperación y estimule la interinfluencia positiva entre mercado o instituciones no mercantiles.

Al analizar la intervención estatal por medio de las empresas públicas, afirma que las funciones de la empresa pública son fundamentalmente políticas, y en segundo lugar, mercantiles. Por ello —agrega— debe conseguir los objetivos políticos que se le atribuyen, y al mismo tiempo, ser eficiente. Señala que la sobrecarga de múltiples objetivos va en detrimento de su viabilidad económica y eficacia política. En un estudio en doce países de economía de mercado, desarrollados y subdesarrollados, encuentra una relevante relación entre una presencia estatal significativa en el desarrollo económico y la industrialización.

En el tercer capítulo, Ayala Espino analiza los modelos de Estado y el crecimiento del Estado. Ubica tres modelos del Estado intervencionista: el Estado del bienestar, el Estado empresario y el Estado desarrollista.

**El Estado del bienestar.** Este modelo tiene como fuente de inspiración a la economía Keynesiana. La política económica que aplicó tenía como objetivo la ampliación del consumo privado a través del incremento del gasto público, especialmente de su componente social. Ello permitiría impulsar el crecimiento económico. El papel del Estado de bienestar no se restringió sólo a fomentar la ampliación del consumo, también intervino directamente en la producción y/o provisión de bienes públicos. El modelo económico debería permitir dos objetivos: crecimiento de los salarios reales y políticas de estímulo a la inversión productiva, a la productividad y la innovación tecnológica.

**El Estado empresario.**— Su objetivo político básico fue construir un sector público fuerte a través de las nacionalizaciones, para influir en las decisiones de inversión, la asignación de recursos y la promoción del desarrollo económico. La característica más importante del Estado empresario fue la propiedad del sector nacionalizado de la economía. La tesis económica fue que la intervención del Estado por medio de las empresas públicas servía para el control de los monopolios privados, sustituyéndolos por monopolios públicos, que actuarían en favor del interés público y de la promoción de la competencia.

**El Estado desarrollista.** Este modelo tuvo como objetivo principal promover el logro del desarrollo económico. La tesis esencial atribuirá al Estado la capacidad para inducir deliberadamen-

te un conjunto de intervenciones para que las economías nacionales, en especial las de menor desarrollo relativo, alcanzaran ventajas comparativas en distintas áreas para enfrentar la competencia en el comercio internacional. El argumento económico consistía en que el mercado, no sólo no permitiría alcanzar ese objetivo, sino que incluso era uno de sus principales obstáculos, y que el Estado debería suplir las ausencias institucionales (crédito, educación, etc.).

A principios de los años setenta los modelos entraron en crisis, ello se manifestó en una tendencia al estancamiento productivo y una aceleración de la inflación. Finalmente, Ayala Espino analiza la **falsa dicotomía Estado versus mercado**. Señala que **la calidad de las intervenciones estatales y el desarrollo institucional del mercado son dos factores mutuamente complementarios e importantes para el desarrollo económico**. Concluye que el Estado, a través de una intervención puede alterar percepciones (mercados y tecnologías disponibles) emitiendo "señales" que el mercado no genera y de este modo mejorar el desempeño de la economía.

En el último capítulo el autor se refiere a la reforma del Estado, sus estrategias y políticas. Concibe a la reforma como un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia, y garantizar la justicia social. La reforma del Estado tiene dos enfoques básicos para superar la crisis: el enfoque neoliberal y el enfoque neointervencionista.

El **enfoque neoliberal** asume la globalización como una exigencia de cambios en el papel del Estado y la apertura comercial. Demanda disminuir la intervención pública a través de la privatización y desregulación como medio para fortalecer las finanzas públicas. Supone una intervención estatal mínima y que el mercado y las potencias líderes tienen la suficiente capacidad para reestructurar la economía.

El **enfoque neointervencionista** se identificaría con una reestructuración de gasto y su asignación más eficiente. La privatización de empresas sería selectiva. La liberalización comercial debe ser regulada y gradual de acuerdo a la evolución de la economía interna y la de los principales socios comerciales. Concibe el for-

talecimiento de los poderes productivos internos como el asunto prioritario.

**El autor propone básicamente dos estrategias de reforma. Una conservadora y centrada en soluciones de mercado para disminuir el peso y acortar las funciones del Estado.** A las políticas públicas y sus instrumentos se le asigna un papel pasivo. **La segunda estrategia es progresista y se centra en soluciones estatales con el objetivo de corregir las fallas del intervencionismo sin que necesariamente disminuyan las funciones del Estado.** Busca una "autoreforma" y acceder a una nueva racionalidad pública.

Ayala Espino, considera necesario asumir un enfoque y una política que no elimine el mercado, pero que tampoco subestime al Estado en sus capacidades regulatorias e inductivas.

En su estudio contempla dos niveles básicos de la reforma económica del Estado: el macroeconómico y el microeconómico. Cuando aborda los desafíos y posibilidades de éxito de la reforma coincide en la necesidad del establecimiento de un nuevo entorno que fortalezca la articulación entre la sociedad y el Estado, que sus objetivos y políticas sean asumidas socialmente y potenciar las habilidades socio-económicas para elevar los poderes productivos, por medio de un estilo (proyecto) de desarrollo más eficiente y con mayor equidad distributiva.

La reforma económica del Estado se instrumenta por medio de dos políticas: la privatización y la desregulación.

Los objetivos macroeconómicos de la privatización son el redimensionamiento del sector público y el saneamiento financiero del gobierno. En relación al redimensionamiento del sector público el propósito consiste en que el Estado, reducido después de la privatización a su mínimo, se concentre en las funciones tradicionales del Estado gendarme, y además, que esas funciones las realice más eficientemente. Y por otra parte, ampliar y estimular las oportunidades de inversión al sector privado. Con respecto al saneamiento de las finanzas públicas el objetivo consiste en recortar hasta eliminar el déficit público, requisito básico para la estabilidad macroeconómica.

En cuanto a los objetivos microeconómicos atribuidos a la privatización, son la búsqueda de la competitividad y la eficiencia.



cia. Otro elemento primordial para el logro de la reforma del Estado y en especial de la privatización lo constituye la desregulación. Este elemento debe desarrollarse simultáneamente con la privatización y la liberalización. La desregulación, a diferencia de la privatización que coloca el acento en la transferencia de la propiedad, centra sus objetivos en la generación de un ambiente económico ampliamente competitivo en los sectores público y privado.

En la privatización y la desregulación la toma de decisiones es un tema crucial. Un criterio consistiría en distinguir entre intervenciones estatales exitosas y fallidas. Un segundo criterio se refiere a la selección de las áreas y empresas que deben ser privatizadas y/o reguladas. Finalmente se advierte que la privatización, la desregulación y la liberalización deben diseñarse e instrumentarse de acuerdo al tipo y calidad de la organización institucional del Estado, los arreglos institucionales y balance existente entre los sectores público y privado y, el grado de desarrollo económico. Estas políticas deben referirse a objetivos específicos y ubicarse en el marco global de la reforma del Estado.

Del texto se pueden derivar las siguientes reflexiones:

No se debe confundir el éxito operativo en la aplicación de las políticas (privatización y la desregulación) con los objetivos de la reforma del Estado. Ejemplo: el redimensionamiento del sector público debe traducirse en bienestar social, etc.

**La reforma no debe pensarse solamente en sus aspectos económicos instrumentales, sino extenderse y complementarse en su sentido democrático e institucional.**

**La reforma del Estado exige la discusión y la construcción de un nuevo modelo de economía mixta autoperfectible que supere los enfoques ideologizados, estatistas a ultranza o neoliberales. La experiencia histórica ha demostrado que ninguna reforma tiene éxito cuando se inhiben las potencialidades productivas de productores y agentes individuales, o cuando el Estado se abstiene de regular eficazmente al mercado y compensar sus insuficiencias.**

La Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. No. 16, se terminó de imprimir en el mes de enero 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. Santa Bárbara. Teléfonos: 14-01-86, 14-44-08 y 14-29-20, Toluca, México.

