

ISSN 0187-8484

No. 15 • JULIO - SEPTIEMBRE • 1992

REVISTA DEL IAPEM

**RETOS Y DESAFIOS DEL GOBIERNO
Y SU ADMINISTRACION PUBLICA**



REVISTA DEL I A P E M

ISSN 0187-8484

EDICION

Coordinación de Difusión

n Revista del I A P E M

Av. Independencia Pte. 110-A lcr. 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 Pagana	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 (U	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 Tinaco García
Alexander Nemer Naime Libién
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 Libién
Tomás Ruíz Pérez
Julián Salazar Medina
Rogelio Tinaco García
Santiago Velasco Monroy
Consejeros

Regina Reyes Retano Márquez
Tesorero

Moisés Solazar Bueno
Secretario Ejecutivo

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

COORDINADORES

María Teresa García Rodea
Coordinadora de Capacitación

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

José Luis Albarrán Cruz
Coordinador de Difusión

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

CONTENIDO

	Pág.
Presentación	
ENSAYOS	
LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO PROFESION EN LOS AÑOS NOVENTA.	
Carlos F. Amada López.	15
EXPERIENCIA EDUCATIVA EN PROGRAMAS DE INSTRUCCION DE CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD.	
Efrén Rojas Dávila	21
GOBIERNO Y ADMINISTRACION ESTATAL FRENTE A LOS RESULTADOS DEL CENSO DE 1990.	
Guillermo Haro B_ichez	33
LA EXPANSION DE LA CIUDAD DE MEXICO DE LA METROPOLIS A LA MEGALOPOLIS.	
Alfonso X. Iracheto Cenecorta.	91
EL LIBERALISMO SOCIAL EN LA TRADICION DE NUESTRA MODERNIDAD.	
Antonio de Jesús Naime Libián.	109
ALTERNATIVA DE CLASIFICACION MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE MEXICO.	
Francisco Núñez González y José Alejandro Vargas Castro.	115

LEGISLACION

DECRETO CON EL **QUE SE REFORMAN** LOS ARTICULOS 69
ULTIMO PARRAFO, **79, 80, 83, 92 PRIMER PARRAFO Y 94**
DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO **LIBRE Y SO-**
BERANO DE MEXICO **151**

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ES-
TADO DE MEXICO 155

RESEÑA DE LIBROS

FUENTES PARA EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLI-
CA 1990-1991.

Instituto Nacional de Administración Pública. 189

LA TEORIA DE LA RAZON DE ESTADO Y LA ADMINISTRACION
PUBLICA.

Ricardo Uvalle **Berrones**. 193

LA CONTRALORIA **EN EL** ESTADO DE MEXICO: SINOPSIS HIS-
TORICO JURIDICA, FUNCIONALIDAD ACTUAL, PROYECCION
FUTURA.

Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Mé-
xico **199**

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

La última década del presente siglo se caracteriza por aceleradas transformaciones en lo económico y político, que han cimbrado los cimientos del Estado, llevándolo o reorientar sus medios y estrategias sin renunciar a sus fines que le dieron origen y razón de ser.

Al reformarse el Estado se fortalece, y al fortalecerse se conserva. La administración pública como aparato de gobierno esta indisolublemente ligada al proceso de transformación y por consiguiente esta obligado a mejorar su eficiencia y eficacia y a revitalizar su relación con la sociedad.

La renovación y perfeccionamiento de los sistemas, métodos y procedimientos de la administración pública serían insuficientes por sí mismos sino se acompañaran de una auténtica profesionalización de los servidores públicos, ese es el tema que aborda Carlos F. Almoda López, "**La administración pública como profesión en los años noventa**" y que forma parte de la ponencia que sustentara en el Seminario Internacional "**La Administración Pública: Situación y perspectiva de la disciplina**", celebrado en el Colegio de México el pasado 12 de junio de! presente año.

En su interesante escrito se inclino a favor de lo reorientación de la profesión en función de las nuevas demandas sociales, que lleven a un desempeño más eficiente e innovador del servidor público, apoyándose en un cambio de ío actual cultura administrativo. Insinua la necesidad de disponer un estatuto funcionaria] y un servicio civil flexible, y esboza algunos rasgos básicos del perfil del administrador público.

Muy relacionado con este tópico, Efrén Rojas Dávila hace referencia de "**La experiencia educativa en programas de instrucción de calidad y productividad**" de la institución académica que dirige. Son siete los puntos que desarrolla: el contexto interno-

cional: globalización de la economía e innovación tecnológica; el contexto nacional: modernización y cambio; situación de la Universidad Pública en la coyuntura actual; los retos de la educación superior en México; las tendencias actuales de la educación superior en México; los logros de la Universidad Autónoma del Estado de México ante el contexto y exigencias actuales, respecto del sector académico, estudiantil, vinculación universitaria y reforma jurídica para la formulación de una nueva ley universitaria; y finalmente, ofrece unas breves conclusiones.

A raíz de la publicación de los resultados definitivos del XI Censo General de Población y Vivienda, el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral, organizó en julio del presente año en la Ciudad de Toluca, el Seminario "El Estado de México en perspectiva".

En dicho acto, Guillermo Haro Bélchez, tuvo una destacada participación sustentando su ponencia, que ahora se reproduce en este espacio editorial, titulada "**Gobierno y administración estatal frente a los resultados del Censo de 1990**", donde elabora un interesante diagnóstico sobre el tamaño de la población y su distribución, tamaño de la burocracia estatal y su relación con la federal, evolución y características actuales de la administración pública estatal, los retos del gobierno y su administración frente al censo, y un apartado sobre la posible prospectiva o proyección futura.

Acompaña sus reflexiones con una serie de gráficas y cuadros bastante representativos de los temas que aborda. Se han anexado los comentarios que sobre la sustentación de su ponencia vertiera el presidente de nuestro instituto, Roberto Gómez Collado.

Por su parte, Alfonso X. Iracheta Conocerte, reconocido estudioso local de la planeación y desarrollo urbano-regional, discute sobre una nueva tendencia que se avizora en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y que es justamente "**la expansión de la Ciudad de México: de la metrópoli a la megalópolis**", es decir, apoyándose en resultados del último censo, el autor demuestra como la Ciudad de México ha venido expandiendo sus fronteras en los últimos años, hacia nuevos territorios, conformando un espacio megalopolitano en la región centro del país.

Estructura su ensayo en tres partes, en la primera explica las causas y efectos de la suburbanización recurrente, en el segundo fundamenta mediante cifras y hechos el nacimiento de la megalópolis, en la tercera reflexiona sobre las posibles tendencias que

en el futuro asumirá la planeación megalopolitana y los retos que tendrán que enfrentar los gobiernos que concurren en esta área, que ha llegado a un nivel de urbanización más allá de lo socialmente deseable y permisible.

Con motivo de la defensa del liberalismo social que hiciera el presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, en la ceremonia conmemorativa del sesenta y tres aniversario de la fundación del Partido Revolucionario Institucional, Antonio de Jesús Naime Libián discierne sobre "**el liberalismo social en la tradición de nuestra modernidad**", afirmando que nunca será anacrónica la reivindicación de las tradiciones liberales como forjadoras de nuestra modernidad.

Desde su particular concepción, sostiene que el liberalismo social es una alternativa válida y superior al estatismo absorbente y al neoliberalismo excluyente y con él se refrenda el compromiso de continuar atendiendo las demandas de la sociedad, es decir, el Estado reduce sus límites más no renuncia a sus fines ni abandona su papel como regulador y promotor del desarrollo; más sociedad y menos estado, es un requisito para su supervivencia, hecho reconocido aún por los gobiernos más estatistas pese al vigor de las ideologías que los sustentan.

Los intentos por elaborar una tipología municipal viable y objetiva ha sido una preocupación recurrente no sólo de los estudiosos de la disciplina, sino también de las instituciones y autoridades político y administrativas, en esta ocasión presentamos los resultados de un proyecto de investigación que llevó a cabo la Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México, titulado "**Alternativa de clasificación municipal para el Estado de México**".

El ensayo contiene la justificación del análisis del tema y la importancia de estructurar una propuesta de tipología municipal aplicable a nuestra entidad federativa, los diversos intentos de clasificación que de 1973 a la fecha se han realizado, el marco teórico conceptual, la metodología utilizada y las variables consideradas, el análisis y evaluación de las variables que lleva a la elaboración de una matriz de tipología municipal.

Y finalmente, cita unas breves conclusiones afirmando que su propuesta "pretende contribuir a incrementar la capacidad administrativa, financiera y técnica de los municipios de la entidad para que estén en mejores condiciones y posibilidades de atender las demandas que su desarrollo les requiere".

Se incluye la bibliografía empleada, sin embargo, por razones de espacio, desafortunadamente ya no fue posible incluir los 24 anexos de la investigación que condensan importantes cifras estadísticas, que en caso de interesar a nuestros amables lectores, pueden consultarse en la sede de esa dependencia gubernamental.

En la sección de legislación se publica el decreto con el que se reforman los artículos 69 último párrafo, 79, 80, 83, 92 primer párrafo y 94 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de México, así como la versión actualizada de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, que incorpora las reformas y adiciones a varios de sus artículos y fracciones, dadas a conocer el pasado 19 de octubre por la Gaceta del Gobierno del Estado de México.

Por su trascendencia e interés, se estimó prudente su inclusión en esta revista.

Finalmente, la última sección se destinó a la reseña de 3 libros que se estiman de sumo interés para los estudiosos de nuestra disciplina, el primero de ellos, **"Fuentes para el estudio de la Administración Pública 1990-1991"**, publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública, es la continuación de un esfuerzo editorial iniciado en 1989 y que tiende a facilitar la búsqueda de información especializada y actualizada en la materia.

La segunda, denominada **"Lo teoría de la razón de Estado y la Administración Pública"**, constituye la investigación con la que Ricardo Uvalle Berrones obtuvo el grado de doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Y la tercera, cuyo título la explica por sí misma, **"La Contraloría en el Estado de México: sinopsis histórico-jurídica, funcionalidad actual, proyección futura"**, publicada recientemente por la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, y en cuya elaboración participaron Javier Alanis Boyso, Guillermo Haro Belchéz y Juan Ramón Santillano González, funcionarios de la mencionada dependencia.

El instituto de Administración Pública del Estado de México expresa su deseo porque el contenido de la revista resulte del interés y agrado de sus lectores, recordándoles que éste espacio editorial estará siempre a su disposición para vertir sus reflexiones, comentarios, propuestas y sugerencias que conduzcan al fortalecimiento de la disciplina publiadministrativa en su dualidad de teoría y praxis.

LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO PROFESION EN LOS AÑOS NOVENTA

Carlos F. Almada López (*)

INTRODUCCION

Parecería difícil negar que vivimos una crisis de identidad de la administración pública como disciplina.

En otros países se le ha identificado con las disfunciones de rigidez e inflexibilidad de las organizaciones públicas y se le otorga, incluso, una connotación peyorativa.

Han surgido así nuevos paradigmas, como el del management público que sobre enfatiza su carácter instrumental y técnico o gerencial, o el de las políticas públicas que subrayan los aspectos sustantivos de la gestión estatal; principalmente en lo económico.

Desde el punto de vista del ejercicio de la profesión, vemos que ha sufrido también un declive, una pérdida de relativa importancia.

Nosotros los administradores públicos, solemos hacer juicios reduccionistas sobre este fenómeno; lo atribuimos casi exclusivamente a una crítica ideológica hacia lo estatal, la que es, por cierto, frecuentemente injusta y contraproducente. Sin embargo, esta postura no da cuenta de fenómenos más complejos, más profundos.

Seré quizás severo, pero es necesario superar los atavismos estamentales para enfrentar con lucidez los nuevos tiempos.

No podemos añorar la época en que nos veíamos a nosotros mismos como "agentes de cambio", como porta estandartes de una racionalidad al final de cuentas bien simple, pues contem-

(*) Director Ejecutivo del Registro Federal Electoral y miembro regular del IAPEM.

LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO PROFESION EN LOS AÑOS NOVENTA

Carlos F. Aletada López 1*1

INTRODUCCION

Parecería difícil negar que vivimos una crisis de identidad de la administración pública como disciplina.

En otros países se le ha identificado con las disfunciones de rigidez e inflexibilidad de las organizaciones públicas y se le otorga, incluso, una connotación peyorativa.

Han surgido así nuevos paradigmas, como el del management público que sobre enfatiza su carácter instrumental y técnico o gerencial, o el de las políticas públicas que subrayan los aspectos sustantivos de la gestión estatal; principalmente en lo económico.

Desde el punto de vista del ejercicio de la profesión, vemos que ha sufrido también un declive, una pérdida de relativa importancia.

Nosotros los administradores públicos, solemos hacer juicios reduccionistas sobre este fenómeno; lo atribuimos casi exclusivamente a una crítica ideológica hacia lo estatal, la que es, por cierto, frecuentemente injusta y contraproducente. Sin embargo, esta postura no da cuenta de fenómenos más complejos, más profundos.

Seré quizás severo, pero es necesario superar los atavismos estamentales para enfrentar con lucidez los nuevos tiempos.

No podemos añorar la época en que nos veíamos a nosotros mismos como "agentes de cambio", como porta estandartes de una racionalidad al final de cuentas bien simple, pues contem-

(*) Director E1eNlve del **Registro Federal** Electoral y miembro regular del IAVEM.

piaba fundamentalmente el apego a las normas y a los procedimientos, racionalidad unidimensional pues sobrevaloramos la importancia de los organigramas y de los manuales, olvidándonos de la entropía inherente a toda organización humana.

En nuestros análisis no consideramos suficientemente **las realidades económicas** y no medimos los efectos perniciosos del crecimiento del déficit público, ni tampoco, finalmente, la imposibilidad de financiarlo. Caímos en el ilusionismo de creer que un problema social se resolvería por el simple hecho de crear un ente público formalmente dedicado a su atención.

Quizás también subrayamos en exceso la dimensión política de nuestra actividad y dejamos un tanto de lado el carácter profesional de la misma.

Esto ocurrió en México, desde finales de los sesentas hasta principios de los ochentas, al igual que, en mayor o menor grado, en muchas naciones.

En la década de los ochentas, el Estado dejó de percibirse como la gran solución para convertirse en el gran problema. El administrador miró atónito estos cambios y tal parece que no tuvo tiempo suficiente para asimilarlos con la velocidad y profundidad debidas.

Al margen de cualquier discusión, permítaseme postular la hipótesis de que un profundo desamparo teórico, determinó la parálisis que tanto la interpretación como la acción publiadministrativa han sufrido durante este período. Su lugar fue tomado por un conjunto de preconceptos que con diversos matices han permeado el propio servicio público.

El Estado fue criticado casi exclusivamente desde una perspectiva económica. Se constató, aquí y allá, la quiebra del Estado intervencionista; y la reducción de éste a su mínima expresión fue presentada como la vía necesaria para reencontrar el dinamismo productivo y la competitividad internacional.

Las más de las veces los análisis fueron epidérmicos, carentes de sustento epistemológico, e incluso, de evidencia empírica suficiente.

Hoy la fuerza de las circunstancias llevan a redescubrir la importancia de lo público, y a moldear una agenda de la cual la disciplina no puede estar al margen.

Todo parece indicar que nos encontramos ante el inicio de un movimiento de reflujo en lo relativo a la presencia promotora y social del Estado. Esta percepción no debe conducirnos a pensar en una recuperación de lo perdido, sino a revisar el lugar en

el que nos encontramos como servidores y como estudiosos de la administración.

Debemos tenerlo claro, no es previsible el retorno al Estado omnipresente y omnisciente.

No es desde luego tampoco deseable el Estado post-ajuste, si se me permite la expresión, es un Estado cualitativa y cuantitativamente distinto al preexistente, capaz de percibir -y de atacar- más globalmente los problemas económicos, sociales y políticos de la sociedad contemporánea.

De esta nueva agenda pueden citarse los siguientes puntos:

I.-EL ESTADO COMO GARANTE DE LA SOBREVIVENCIA Y DE LA CONTINUIDAD DE LA NACION.

El desmembramiento no es una hipótesis escolar. Hoy, muchos países naufragan en la guerra civil o se disuelven en divorcios más o menos civilizados.

Los peligros de disolución de las naciones en entidades supranacionales, ya por absorción o ya por escisión, no requieren ser demostrados.

Intentar evitar estos peligros por la vía de la autarquía es tan vano como peligroso. Se requiere combinar una inteligente y provechosa inserción en la economía global, con la preservación de los intereses y de la identidad, en suma, de la soberanía y del perfil nacional.

El Estado es y debe ser factor de cohesión frente a los desequilibrios entre clases y regiones.

Un Estado laico debe esforzarse igualmente por preservar el carácter secular de la política y de la sociedad.

Los factores disolventes del nacionalismo o de los regionalismos exacerbados, de los tribalismos y de los fundamentalismos, deben ser enfrentados con determinación por un Estado previsor y vigilante.

11.-EL ESTADO PROMOTOR DEL DESARROLLO.

Pretender que el Estado se sitúe al margen de los hechos económicos es sostener una falacia.

Los poderes públicos tienen y deben tener un papel significativo en la creación de las condiciones que permitan el crecimiento sano y sostenido de la economía.

Cambian, eso sí, los instrumentos. Se trata de generar políticas congruentes, de crear la infraestructura necesaria al desarrollo, y de movilizar, no de inhibir, todas las potencialidades de los diversos sectores sociales.

Redescubrimos hoy viejas verdades. Por ejemplo la importancia de los sistemas de transporte, de energía o de un buen sistema educativo.

111.-EL ESTADO Y SU NUEVA RELACION CON LA SOCIEDAD.

Es evidente que en sociedades abiertas, las nuevas formas de organización social-comunitaria imponen desafíos que conducen, por un lado, a la reorientación de los mecanismos e instrumentos de gestión y mediación sociales; mientras que por el otro, reafirman una relación cualitativamente distinta en términos de ejecución de políticas y normas; y, prestación de servicios.

La expresión de nuevos actores sociales impone un conjunto de orientaciones y restricciones que llevan a trascender los antiguos contenidos de la acción gubernamental. Piénsese en los grupos ecologistas, feministas, asociaciones de todo género que, con independencia de los partidos, formulan demandas globales como la protección al ambiente; o bien, específicas de todo orden.

El contenido ético de muchas de estas manifestaciones agrega un elemento adicional sobre las antiguas formas de gestión. Hoy la ciudadanía exige del gobierno honestidad y responsabilidad, eficacia y equidad.

Como consecuencia de lo anterior, es evidente que la relación del servidor público con la ciudadanía a la que sirve, se transforma aceleradamente. Hoy el primero no puede apelar a una presunta superioridad e infalibilidad de sus decisiones, ninguna autoridad puede darse absolutamente por supuesta y, por tanto, ser indiscutida; tiene que ganarse espacios palmo a palmo, en una labor que demanda más de autoridad moral que del secreto o de la imposición administrativa.

Contrariamente a lo que se piensa, estos fenómenos no suponen un desplazamiento de la función pública, pero si apuntan hacia una renovación del servicio público y a una redefinición pública de la relación Estado-sociedad; y esta observación nos conduce al punto final de nuestra reflexión: el perfil del administrador público. Arribo a él con la secreta esperanza de haber sido suficientemente persuasivo en relación no solo a la necesidad

-existen males necesarios - sino a la utilidad y dignidad **ple- nos del servicio** al Estado.

Un punto muy importante **es que la representación, la au- toimagen que tenemos de** la profesión, ha corrido una suerte muy **similar a la de** nuestra disciplina. Existe un prurito culpase que **nos sume, bien** en el inmovilismo, bien en el cinismo. No hay du- da de que debemos subrayar, nuestra identidad profesional re- valorándola. El campo de la operación del Estado **así lo deman- da**; sin embargo, es necesario satisfacer algunos requisitos indis- pensables, **entre** los que señalaría los siguientes:

a) Una reorientación del servicio en función de las nuevas **expresiones** sociales, y del impulso de pluralidad y diversidad que implican;

b) Desterrar los atavismos que arraigan usos y prácticas **de una cultura** administrativa autoritaria y clientelar, a todas lu- ces rebasado;

cl **Emprender la inversión** en capital humano competente **para la realización** de los sistemas de trabajo;

dl **Formar ejecutivos y proyectarlos** en estructuras flexibles **y abiertas** a la iniciativa y las ideas talentosas; y,

el **Reconsiderar la adopción de los principios propios del** servicio público profesional -estabilidad en el trabajo, estímulo a la excelencia y reglas definitivas de desarrollo laboral-, como parte de una estrategia de largo alcance poro ordenar e impulsar el cambio que demanda el aparato del Estado, sin caer, sin em- bargo, en rigideces tan indeseables como la improvisación.

El futuro de la profesión dependerá de lo perspicacia de no- sotros para entender el contenido de lo nueva agenda del **Es- tado, de las** tendencias de flujo y reflujo que determinaron el contenido de la acción estatal. En suma, es necesario formar ad- ministradores públicos capaces de enfrentar realidades totalmen- **te distintas** a las vividas hasta hoy.

Lo que se ha dado en llamar "explosión de complejidad" **o si se quiere**, disminución de los umbrales de gobernabilidad, **es realidad** fehaciente en la administración pública de hoy. Es altamente probable que quien ha sido eficiente hasta hoy no lo **sea mañana**, pues se requiere enfrentar el futuro con guías dis- tintas de referencia. Lo capacidad para distinguir lo esencial, pa- **ra reaccionar** con rapidez ante las demandas sociales, para ajust- ar normas y conductas con flexibilidad, así como para negociar y comunicar con eficacia, son los rasgos del administrador público **realmente** capaz y calificado.

Pero el perfil óptimo del administrador público no puede ser producto solamente de reglas externas de competencia profesional, también ha de incluir requisitos personales muy específicos: sensibilidad e intuición, firmeza de principios, visión de Estado -esto es, apego al interés general y perspectiva de largo plazo de las decisiones-, capacidad para resolver problemas y resistir presiones, así como un hondo sentido práctico. Pero sobre todo, el administrador público requiere fidelidad a sí mismo, valores y principios que lo vertebran como individuo y que lo deben caracterizar como gremio.

El tema que me fue ofrecido se presta menos para una exposición magistral que para un dialogo y confronta de ideas, por lo que estas tesis sueltas, sólo se justifican en la medida en que amplien los espacios de la reflexión, la cual, sin duda, está en manos de ustedes.

EXPERIENCIA EDUCATIVA EN PROGRAMAS DE INSTRUCCION DE CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD

Efrén Rojas Dávila (*)

1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL: GLOBALIZACION DE LA ECONOMIA E INNOVACION TECNOLOGICA.

A nivel mundial han imperado en los últimos diez años, importantes cambios en lo económico, en lo político y en lo social; éstos han modificado las posiciones de cada nación en el escenario mundial, así como el espectro de sus relaciones internacionales.

Procesos históricos como el derrumbe del bloque socialista, la declinación del marxismo como ideología de Estado y como marco de referencia intelectual, la constitución de los llamados bloques económicos, a reciente emergencia de los países del sureste asiático, el establecimiento de nuevas alianzas geopolíticas y económicas como es el caso de la Comunidad Económica Europea, así como el de las zonas comerciales que se delinearán en el continente americano a través de acuerdos comerciales como los firmados recientemente entre México y Chile, y el virtual tratado trilateral Canadá, México y Estados Unidos, son las expresiones más patentes de esta globalización.

Para nuestra economía, tras largos años de fuerte proteccionismo, los retos son de gran magnitud; sobre todo en lo relativo a la competitividad. Ahora, tenemos que ser competitivos a nivel internacional, sin mucha tradición en ello, tanto en lo que concierne al costo de nuestros productos, como a su calidad y distribución. Este reto nos orilla a nuevos comportamientos y a plantearnos nuevas exigencias. Nos obliga también volver a definir nues-

tras prioridades de desarrollo y funciones de muchas de nuestras instituciones.

En el proyecto de apertura hacia el exterior que se está impulsando, a la vez que existen posibilidades de lograr un desarrollo mayor, también se encuentran riesgos. Quizá, el más conocido es el de convertirnos en una maquiladora de productos para beneficio de potencias mundiales con mayor grado de desarrollo tecnológico y con capitales más fuertes que los nacionales.

En particular creemos que la modernización de la educación superior sólo se logrará convenientemente si articulan consensualmente voluntades colectivas, si definen prioridades en función a su pertinencia y su desempeño se guía por el concepto de la calidad del servicio.

2. EL CONTEXTO NACIONAL: **MODERNIZACION** Y CAMBIO.

Después de una crisis económica prolongada, producto del agotamiento de un modelo de desarrollo fincado en la sustitución de importaciones y de las fluctuaciones del mercado mundial de las materias primas, el país vive, sin duda alguna, uno de sus momentos históricos de mayor trascendencia; período de transición de una modernidad parcial y aislada, a una más profunda e integrada a los ritmos y tiempos del contexto mundial.

Este movimiento de cambio se caracteriza por dos aspectos; por un lado, las acciones modernizantes puestas en marcha por parte del Estado mexicano -modernidad entendida como estrategia de superación de los rezagos nacionales-, y por otro, el actuar de una sociedad con una nueva "voluntad colectiva" dispuesta a elegir derroteros novedosos en el camino de modernidad del país; sociedad, también, producto en buena parte del quehacer de la Universidad Pública.

Dentro de estas dos vertientes se observan cambios en cuanto al peso relativo del Estado, su adelgazamiento y readecuación a las nuevas realidades internacionales, ala vez que un ascenso relativo del peso de la sociedad en todos los ámbitos de la vida nacional.

Asimismo, problemas añejos adquieren nueva relevancia: el deterioro ecológico se convierte en prioridad social y política; el atraso en el campo y la reconversión tecnológica de la planta productiva nacional, ante la perspectiva de integración mundial, aparecen como lastres ineludibles; la marginación y deterioro de

los niveles de vida de los habitantes de las ciudades , son, por mencionar algunos, los retos que a futuro se tendrán que afrontar; ya no sólo por parte del Estado como en el pasado , sino por la sociedad en su conjunto . Es por ello que la Universidad Pública, en tanto que institución social produce del devenir histórico, se encuentra inmersa en este reto; de ahí que cada una de sus acciones tendrá que recoger de su tradición lo mejor y enfrentar con renovada fuerza y alternativas innovadoras los retos inmediatos.

3. LA SITUACION DE LA UNIVERSIDAD PUBLICA EN LA COYUNTURA ACTUAL.

La Universidad Pública en México ha sido uno de los grandes catalizadores de la movilidad social, de la distribución del ingreso, así como la generadora en buena medida de los cuadros humanísticos, científicos y técnicos que han impulsado el desarrollo económico y social del país. No obstante, su quehacer a presentado severas disfunciones, producto de contextos político-sociales concretos, tanto internos como externos al país.

Es así como el sistema de educación superior en México, pasa actualmente por un proceso de recomposición que afecta su imagen, su quehacer y sus funciones en la sociedad. Pero que, como proceso de reflexión, induce a las instituciones a enjuiciar su pasado y sus lecciones, así como a evaluar tanto los aciertos como los yerros de seis décadas de historio.

Durante los último treinta años la Universidad Público creció en forma considerable. La matrícula de licenciatura pasó de 207 mil alumnos en 1970 a 710 mil en 1979, y a un millón 913 mil 324 en 1991. El número de instituciones de educación superior ascendió de 525 en 1981 a casi dos mil en 1989; el de docentes aumentó de 25 mil 56 a principios de los 70's a 86 mil en 1991. Su cobertura es nacional y dentro de ella se genera la mayor parte de la investigación del país.

A consecuencia de este crecimiento cuantitativo, se redujo la concentración de la matrícula escolar en el Distrito Federal en pro de una mayor portlaipación de cada estado en la oferta del servicio (en 1950 la UNAM tenía el 90% de la matrícula nacional y esta se redujo al 21.3% en 1989), es decir; en pro de una mayor democratización de las oportunidades educativas para el conjunto de la población y de los grupos sociales.

No obstante, no todas las expectativas puestas en la expansión del sistema de educación superior se cumplieron; si bien el ritmo de producción de los profesionistas se elevó (alcanzando el número de egresados la cifra de 118 mil 457 en 1991), los resultados fueron más sensibles en términos de movilidad individual que de desarrollo nacional. Además, el proceso no mantuvo siempre ni el rumbo ni la excelencia deseados. Hubo un crecimiento desigual en áreas del conocimiento como las de ciencias sociales y administrativas, de salud y, a partir de los 70's, de las ingenierías. En contraste, las áreas de ciencias básicas no se fortalecieron, y en 1990 agrupan apenas el 3.4% de la matrícula nacional. Este crecimiento desbalanceado permitió satisfacer algunas de las necesidades básicas de la población, respondió al acelerado crecimiento del sector de servicios y correspondió a un modelo de desarrollo pensado hacia dentro; pero hipotecó nuestra consolidación en áreas consideradas hoy como estratégicas para el futuro. Comparado con el de otros países, en particular Estados Unidos y Canadá, nuestro sistema educativo es menos equilibrado; caracterizado por la promoción de profesiones en exceso tradicionales.

Por otra parte, la crisis económica de los 80's afectó en forma considerable la consolidación de áreas de excelencia. De hecho, la masificación de la matrícula obligó a las instituciones a adquirir equipamiento, a dotarse de infraestructuras y a reclutar profesores bajo el signo de la premura, sin estricto apego a las normas de calidad que hubiesen sido recomendables. El deterioro de la economía del país y la consiguiente reducción del presupuesto educativo en todos los niveles del sistema implicó que las universidades entrarán en una espiral negativa de acumulación de obstáculos, que actualmente constituyen fuertes atrasos que se tienen que superar.

Somos conscientes que un modelo de crecimiento de la educación superior, esencialmente centrado en lo cuantitativo, está agotado. En este sentido, el desafío para las instituciones educativas es salvaguardar lo mejor de nuestra historia, responder a los desafíos de los tiempos venideros y ofrecer un proyecto de Universidad que permita satisfacer los requerimientos ahora más diversificados de amplias capas sociales. Esto implicará, entre otras cosas, vincularse más estrechamente con los sectores externos y contribuir a que nuestro país se integre en las mejores condiciones posibles a los circuitos económicos mundiales.

4. LOS RETOS DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO.

En este contexto, el papel de la Universidad Pública se ha transformado profundamente inducido por varios factores contextuales. En primer lugar, la aplicación de las innovaciones tecnológicas en áreas cada vez más amplias de la vida cotidiana ha trastocado la organización del conocimiento; y por ende, modificado la noción de "conocimientos útiles". Asimismo, se acorta la duración del ciclo de pertinencia de éstos, en tal forma que las instituciones tuvimos que instalar mecanismos ágiles y flexibles para la actualización, cada vez más necesario y recurrente de docentes e investigadores.

En segundo lugar, la nueva organización de la producción, derivada de la denominada Tercera Revolución Tecnológica y de la intensificación de los intercambios económicos a escala mundial, ha transformado hondamente el patrón de relaciones industriales; así como la forma de concebir y ejecutar el trabajo. No sólo desembocando en la necesidad de disponer de una mano de obra altamente calificada, sino en un diseño de los perfiles profesionales según otros criterios, induciendo incluso el surgimiento de nuevos especialistas en las profesiones más ligadas a la producción o a la adaptación de lo innovación tecnológica.

Estos dos transformaciones han dado lugar a un compromiso: que la Universidad Pública forme individuos más competitivos y con mayor capacidad de adaptación a los múltiples cambios que se avecinan. Alo par, en concordancia con dichas realidades, se ha consolidado la voluntad de desarrollar sistemas que permitan evaluar lu eficiencia interna y externa de las instituciones educativas y de sus integrantes, con el fin de corregir eventuales disfuncioncmientos.

En tercer lugar, lo combinación de la Revolución de la Inteligencia' y de la mundlalización de la economía, ha implicado que se reformule el papel de las instituciones educativas. Así, debido a la obsolescencia cada vez más rápida de las técnicas y de los conocimientos se ha forjado la noción de **educadán recurrente**, como síntesis de las de educación permanente y formación profesional a base de currículos rígidas.

La aceptación de este concepto es significativo en muchos de los cambios experimentados en la esfera del trabajo, pero también en lo concerniente a la relación del hombre con el conocimiento. Implico que los Universidades deben reflexionar profundamente en torno a su misión actual y presenten alternativas con-

cretas y viables ligadas a las circunstancias. Es decir, han de redefinir, de acuerdo a esta óptica, contenidos estratégicos en sus planes de estudios para que sean soportes de una conexión estrecha entre el proceso de aprendizaje de los educandos y las dinámicas que recorren las demás esferas sociales y económicas.

5. LAS TENDENCIAS ACTUALES DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO.

Las Universidades Públicas, tanto en México como en otros países, han de participar protagónicamente en el proyecto nacional de modernización. Las principales líneas de cambio remiten, todas, a la implementación de la calidad y pertinencia de la enseñanza universitaria. La aplicación de instrumentos de evaluación institucional, el desarrollo de acciones para estrechar la vinculación de las instituciones con los sectores externos, la revisión para la actualización de los planes de estudio, la formación y actualización permanente de los docentes, la asignación de recursos gubernamentales para llevar a cabo proyectos que obedecen a estrategias específicas y viables de ser evaluados en relación a los objetivos planteados previamente.

Por su parte, el acuerdo logrado en torno al Tratado de Libre Comercio, es un factor frente al cual nuestras instituciones tendrán que delinear posiciones, porque la constitución de una zona de libre comercio conducirá a los sectores productivos mexicanos a desarrollar esquemas de competitividad, a adquirir y adaptar tecnologías de punta; lo cual redundará en exigencias de calidad en los perfiles profesionales y provocará la incorporación acrecentada de ciertos profesionistas. Llevará a implantar dentro de las empresas departamentos de investigación en diversas áreas consolidando así, en cooperación o en paralelo con la investigación universitaria, la investigación industrial, sector hasta ahora de poco peso. Obligará a ensayar modalidades novedosas de interrelación entre empresa y Universidad, tanto en el campo de la formación, como en el de la investigación (tal como la investigación subcontratado), la generalización de estancias de actualización empresa-institución o la cooperación directa de algunas de las unidades universitarias con empresas demandantes, por ejemplo las ubicadas en los parques industriales.

Globalmente, los desafíos planteados por la coyuntura nos orillan ya a racionalizar nuestra actividad, a redimensionar nuestras instituciones, y a incrementar nuestra eficiencia externa y a

volver a examinar nuestras relaciones con los ámbitos regionales, nacionales e internacionales, sí las universidades públicas pretenden ser realmente polos significativos de promoción de la competitividad.

6. LOS LOGROS DE LA UAEM ANTE EL CONTEXTO Y EXIGENCIAS ACTUALES.

Desde la formulación del Plan General de Desarrollo 1989-1992, la comunidad universitaria se comprometió a transformar nuestra Institución, para lo cual tomó como referencia los políticas a nivel nacional y estableciendo de forma particular y conforme a las características de nuestra propia circunstancia, los principales problemas y necesidades.

Fue así como se definieron para el desempeño de cada función las siguientes prioridades: mejorar sustancialmente la calidad de las actividades de docencia e investigación; fortalecer y ampliar las actividades de vinculación con sectores externos; integrar las funciones administrativas y reformar nuestra legislación. Todo bajo un ejercicio de pleno autonomía y sumando cada una de las opiniones de los diversos organismos académicos, conjuntando una serie de estrategias diferenciadas de acción, en las cuales se contempló, de la manera más clara posible, el grado de dificultad instrumental y político propio del contexto, y el tiempo necesario para su concreción. Estuvimos convencidos que la consideración simultánea de los factores circunstanciales no permitiría diseñar programas secuenciales y llevar a cabo acciones que nos permitieran alcanzar por etapas los objetivos planteados. A continuación haré una breve descripción por apartados de lo que considero relevante y que se han logrado a la fecha.

6.1 SECTOR ESTUDIANTIL.

El sector estudiantil es el receptor directo de gran parte del quehacer institucional. Por lo que requiere una atención especial, ya que es el punto de partida y destino del proceso formativo de cuyo resultado se obtendrán los futuros docentes, investigadores o profesionistas.

En este sector, después de décadas de un crecimiento cuantitativo en la matrícula, se realizó un análisis pormenorizado del fenómeno que nos permitió tomar medidas concretas sobre aspectos como: selección de aspirantes, reorientación de flujos de

carreras tradicionalmente elegidas, disminución de la deserción y aumento constante de la eficiencia terminal. Lo anterior permite tener en este momento un control sobre la matrícula y la infraestructura humana y física en niveles bastantes aceptables de acuerdo a los parámetros nacionales. Podemos decir con fundamentos que en nuestra Universidad están inscritos, sólo aquellos jóvenes que cumplen con el perfil académico pertinente por profesión.

La participación consciente y creciente del sector al pagar su cuota de inscripción, en los últimos años, nos ha permitido revalorar la función formativa, constatar la estabilidad y madurez del sector, a la vez que fortalecer nuestra imagen y confianza ante la sociedad.

6.2 LA TRANSFORMACION ACADEMICA DE LA INSTITUCION.

Como estrategia global, es un proceso complejo, con fases y transiciones cuantitativas y cualitativas; no se puede pretender lograrla con rapidez sino alcanzarla paulatinamente.

Mencionaré dos aspectos fundamentales en esta estrategia: en el sector docente nos hemos empeñado en dotar a nuestros profesores de formas innovadoras de transmisión del saber y promover la actualización disciplinaria, así como apoyar y facilitar los procesos de generación del conocimiento. Aunado a lo anterior hemos fortalecido nuestra infraestructura en informática, en un número sin precedentes en nuestra historia; de igual forma se reestructuró toda la actividad de investigación en base a prioridades y bajo formas de evaluación y seguimiento específicas.

Un renglón aparte, merece la reciente evaluación del personal docente en base a criterios homogéneos de producción, eficiencia y calidad, permitiéndonos retribuir económicamente la labor realizada y darle el valor que merece al quehacer académico de calidad.

La reformulación curricular en cada organismo académico y en la escuela preparatoria se realizó en función de los requerimientos del contexto y regional y nacional; en perspectiva de las repercusiones que tendrá la globalización de la economía y la llamada tercera revolución tecnológica. Esto nos ha permitido contar, en este momento, con un nuevo plan de estudios del Bachillerato para el inmediato ciclo escolar.

La importancia de esta reforma se encuentra en que nos permite, en esta etapa inicial de formación, incorporar al alumno a sistemas de aprendizaje con tecnologías en informática, medios

audio-visuales y acceso a redes de información. Nuestro compromiso es impartir una formación que vaya más allá de los conocimientos específicos; esto implica que nuestros alumnos tendrán que desarrollar facultades de adaptabilidad y apertura al aprendizaje permanente. La aceleración del cambio tecnológico y su rápida difusión, así como la acrecentada rotación en los puestos laborales, significa ya no tanto la asimilación de técnicas sino una apertura mental a las constantes modificaciones de las formas de organización del trabajo y es el nivel medio superior el lugar donde iniciaremos la implementación de estas habilidades y destrezas para su pleno desarrollo e instrumentación en el nivel superior.

Los planes y programas del nivel licenciatura han sido reestructurados en su gran mayoría, los claustros de académicos han encontrado en este ejercicio el ámbito para sentar las bases técnicas y los contenidos teóricos que permitirán las innovaciones necesarias para una adecuada profesionalización disciplinaria, e implementar formas de conocimiento de tipo comprensivo más que memorístico, alentando la autonomía y la inventiva.

Los estudios de poslicenciatura o avanzados han entrado en una nueva dinámica. La base fundamental para su implementación es contar con un claustro interdisciplinario de docentes investigadores que ostenten el grado respectivo y con líneas de investigación sustentadas en prioridades institucionales, y orientadas a ofrecer alternativas de solución a problemas regionales concretos.

En lo referente a la formación profesional continua, el papel de los diplomados es fundamental ya que cubre las necesidades de especialización y actualización retomando también los ámbitos de conocimiento remediales y suplementarios.

6.3 LA VINCIALIZACION.

Esta función desde el inicio de su operación fue producto de una sensibilización tanto interna como externa, buscando mediante el diálogo, la concertación de diversos puntos de vista sobre los problemas regionales y les dinámicas de cambio que actualmente se generan en el país.

Las conclusiones de todo este proceso fueron las siguientes: participar conjuntamente en mejorar los procesos productivos y los niveles de calidad para competir internacionalmente, atender y reintegrar al proyecto de desarrollo a los sectores más desfavorecidos.

recidos de nuestra sociedad; es decir, nuestro proyecto de vinculación se encuadra entre dos procesos, por un lado, el de la integración regional-nacional, y por otro la apertura internacional. En lo operativo se reestructuró y fortaleció el área encargada de la función y se difundió a la sociedad en general nuestro catálogo de servicios por organismo académico a la vez que se implementó una canasta de proyectos factibles y viables de desarrollo con los sectores público, privado y social. Dentro de éste destacan: el de transferencia tecnológica, educación continua, servicio social y prácticas profesionales, bolsa de trabajo, desarrollo y aplicación de la investigación, comercialización de servicios, reproducción y comercialización de material bibliográfico, información especializada, requerimientos del mercado profesional, estancias formativas, entre otros.

6.4 LA NUEVA LEY UNIVERSITARIA.

Un eje central de respaldo a la permanencia y desarrollo del quehacer institucional es hoy día nuestra nueva legislación; que después de una amplia discusión en cada uno de los sectores que conforman nuestra comunidad, logramos integrar en base al consenso un marco jurídico en donde poder sustentar un renovado modelo de Universidad Pública. En este momento nos encontramos en un arduo trabajo en los órganos académicos y de gobierno propios de cada organismo académico, para integrar el Estatuto Universitario, bajo una temática general y desglosada capaz de sistematizar el contenido normativo, de las opiniones y comentarios de la comunidad universitaria en su conjunto.

Nuestra institución es producto de un profundo legado histórico cultural y científico, que los hombres que han transitado en ella han sabido preservar y acrecentar en cada una de sus diversas etapas; nosotros somos producto de esa tradición, por lo cual, hemos podido constatar lo determinante del factor humano en la consolidación y renovación permanente de nuestra institución.

Nuestro tiempo nos ha presentado retos específicos y nos ha marcado ritmos concretos, para lo cual hemos concentrado todos nuestros esfuerzos alrededor de tres conceptos básicos al implementar nuestras funciones: la calidad, la pertinencia y la integración. Trinomio indisoluble sobre el cual hemos desarrollado todas nuestras tácticas y estrategias.

Hemos revalorado la capacidad de nuestros recursos humanos, sus potencialidades, y hemos impulsado su iniciativa de trans-

formación. Hemos podido experimentar de manera colectiva todo un cambio de mentalidad que nos ha permitido recuperar y acrecentar nuestra autoestima y por tanto la confianza y credibilidad social. Estamos convencidos de estar sobre el camino correcto, no evadimos ningún reto ni tampoco escatimaremos en ningún esfuerzo; formamos parte de una institución de su tiempo y con un amplio panorama de posibilidades de desarrollo, enfrentamos al futuro seguros del papel protagónico que la sociedad nos ha asignado.

7. A MANERA DE CONCLUSION.

- 7.1 La UAEM ha sido y seguirá siendo factor importante de desarrollo social y económico en la entidad y en la región.
- 7.2 La UAEM ha desarrollado un modelo actual y con prospectiva de educación pública superior, con un profundo compromiso social y una orientación hacia la transformación permanente de la institución.
- 7.3 La UAEM es una institución de educación superior que privilegia la calidad, la pertinencia y la integración en cada una de sus funciones.
- 7.4 La UAEM genera y preserva rasgos de identidad regional, al mismo tiempo que revalora cotidianamente en sus diversos ámbitos de intervención la universalidad de la ciencia y el humanismo.

GOBIERNO Y ADMINISTRACION ESTATAL FRENTE A LOS RESULTADOS DEL CENSO DE 1990

Guillermo Haro **Bélchez** (*)

1. NOTAS PREVIAS

Recientemente, en octubre de 1991, el Presidente del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) presentó en el Salón del Pueblo de Palacio de Gobierno, los resultados del XI Censo General de Población y Vivienda de 1990. Estos mostraron entre otros importantes datos que el Estado de México es la entidad federativa más poblada del país, con un promedio anual del crecimiento de su población en la última década de 2.7%, tasa que comparada con la de los años setenta de 6.6% y de 7.3% de los sesenta, muestra una tendencia hacia menores ritmos, aunque sigue siendo superior al incremento que se tiene para todo el país, cuyo promedio anual de la última década fue de 2.3% (gráfica 1).

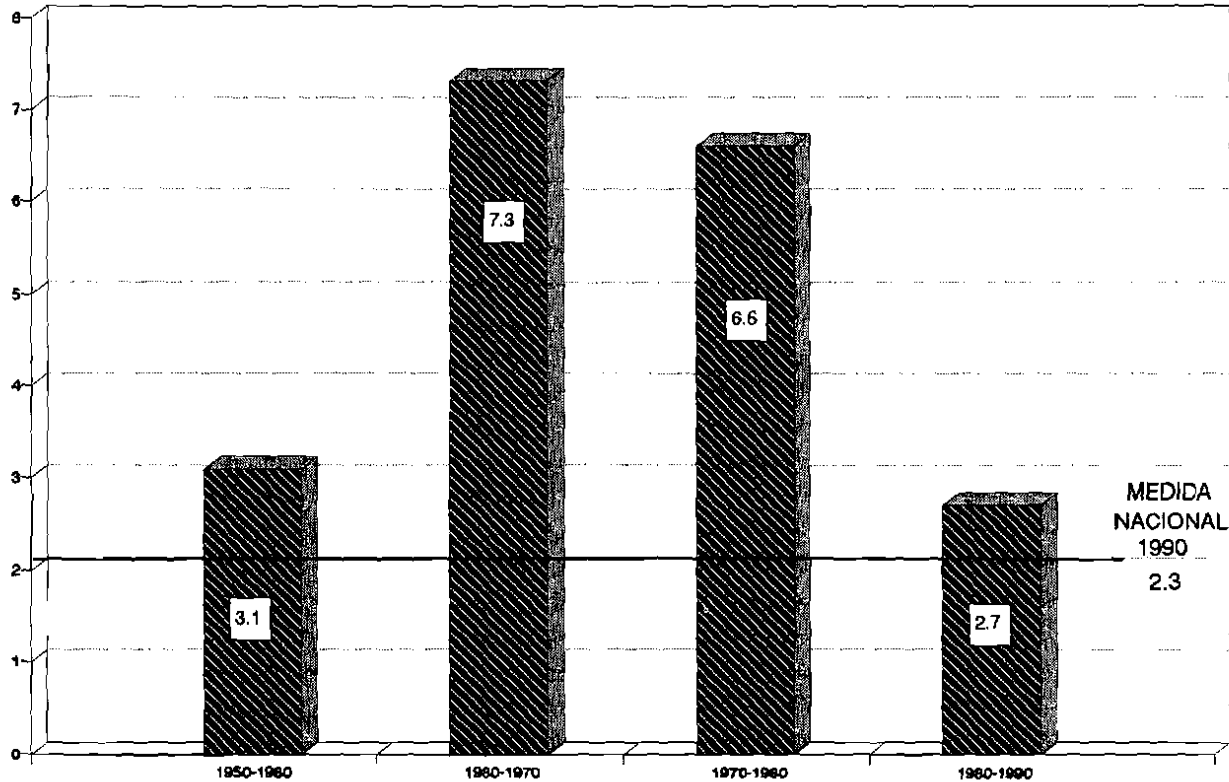
Así las cosas y pese a los importantes avances logrados en la reducción del promedio anual del crecimiento de nuestra población, de mantenerse la actual tasa del 2.7%, la población se duplicará en menos de tres décadas, lo que significa que en ese mismo lapso tendremos que crear nuevamente la infraestructura de bienes y servicios que se ha desarrollado en toda la historia y, simultáneamente satisfacer las necesidades ya existentes, para continuar con una estable relación sociedad-administración.

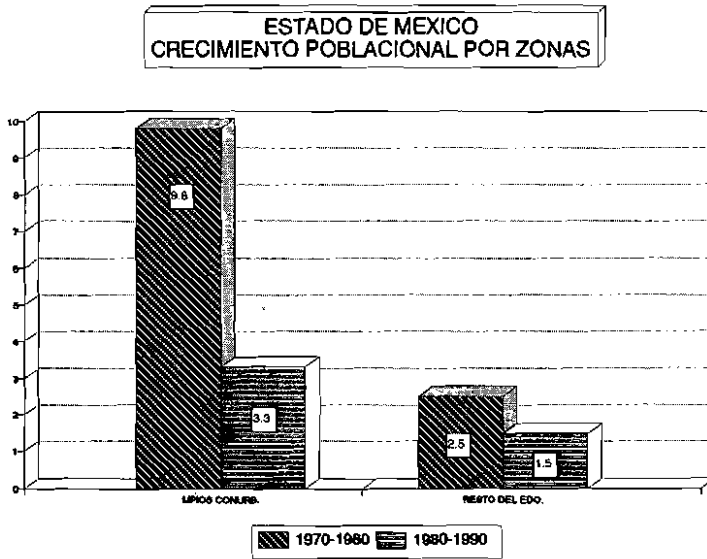
En paralelo a esta dinámica demográfica, el censo también ubica al Estado de México, como el segundo a nivel nacional en número de establecimientos industriales, comerciales y de servicios, situación que se acompaña de un importante proceso de urbanización.

1*1 Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de lo Semtaria de lo Con-
d.; Gobierno del tstadada de México y miembro del Consejo Directivo del IAPEM.

GRAFICA 1

ESTADO DE MEXICO TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION





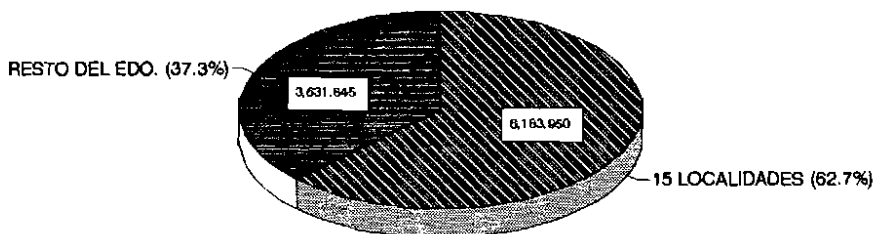
A todo este panorama general, hay que agregar el hecho, de que los municipios conurbados tuvieron un crecimiento poblacional promedio anual de 3.3% en el período 1980-1990, mientras que en el resto de los municipios, el índice de crecimiento fue tan solo del 1.5% (gráfica 2). La población, por su parte, se localiza básicamente en 300 localidades urbanas, pero tan solo en 15 de ellas reside el 63% de los habitantes del Estado (gráfica 3). Y frente a todo esto, el incremento del número de inmigrantes, que ascendió a poco más de 3 millones 900 mil personas de los que un 94% buscaron habitar precisamente en alguno de los 27 municipios que forman parte del área conurbada con el Distrito Federal, lo que ratifica la marcada inmigración hacia la zona metropolitana (gráfica 4).

Adicionalmente, es importante mencionar por su estrecha relación no solo con el crecimiento económico de la entidad, sino con la administración misma, el volumen de la población econó-

micamente activa. En 1990 ésta fue superior a los 2 millones 948 mil personas, que se dedican mayoritariamente a las actividades del sector terciario (gráfica 5).

GRAFICA 3

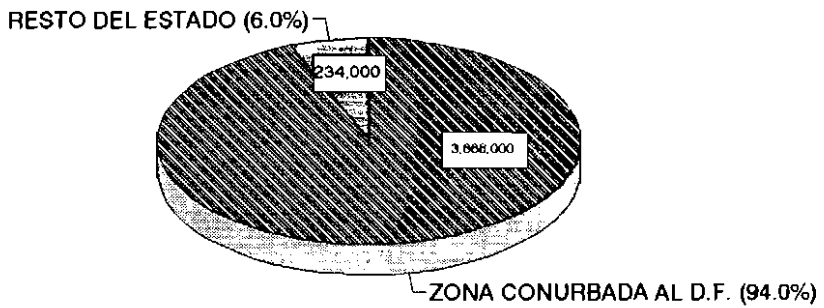
**ESTADO DE MEXICO
CONCENTRACION DE LA POB. POR LOCALIDAD**



Conocidos, pues, algunos de los datos introductorios arrojados por el Censo de 1990, es oportuno señalar que la administración pública del Estado de México se encuentra precisamente inmersa dentro de un dinámico proceso de desarrollo socioeconómico, el que durante los últimos veinte años ha sido singularmente importante, tanto por las acciones jurídico-administrativas instrumentadas para controlar y frenar el crecimiento poblacional, como por la lucha frontal contra la desigualdad social y regional. Y no solo eso, sino en mayor medida porque la administración pública estatal de entonces a la fecha, ha cambiado tanto cuan-

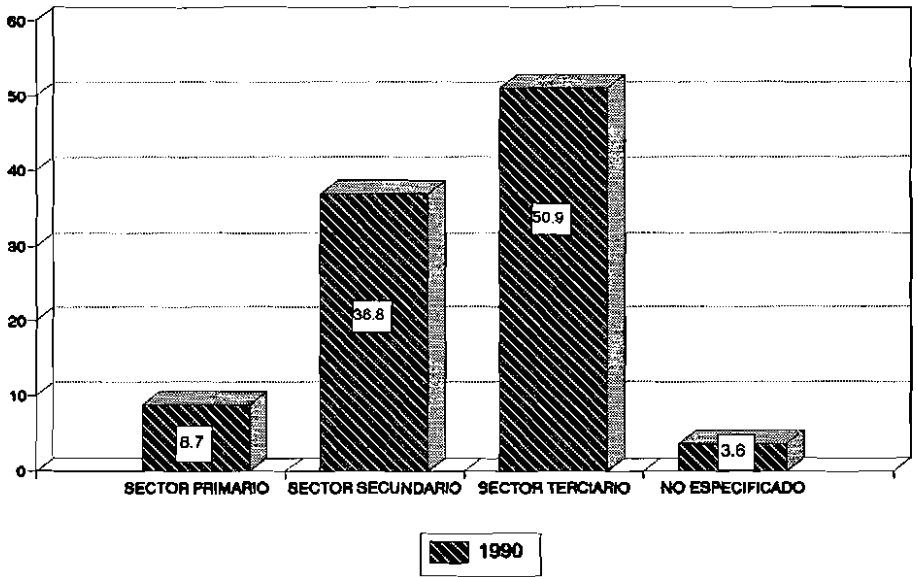
GRAFICA 4

ESTADO DE MEXICO
ASENTAMIENTO DE LA POBLACION INMIGRANTE



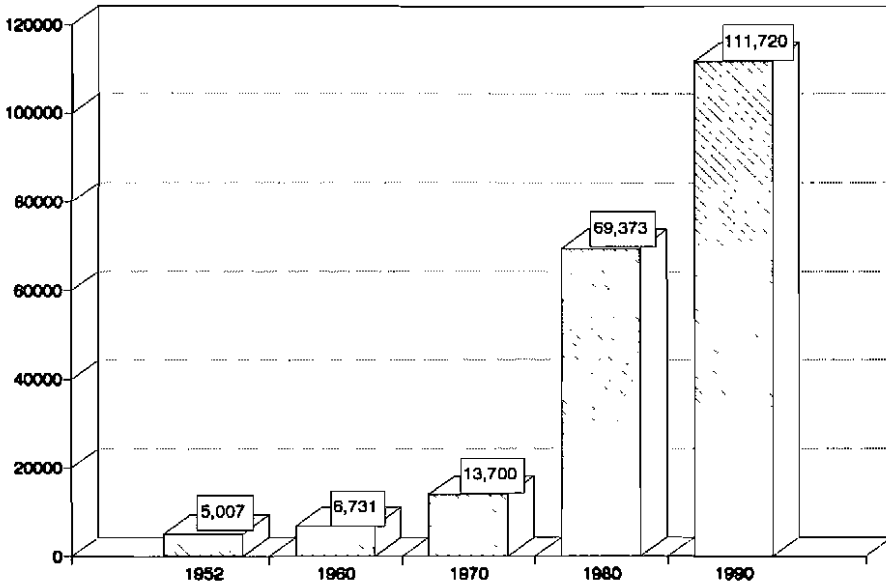
GRAFICA 5

ESTADO DE MEXICO
POB. ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SECTOR



GRAFICA 6

ESTADO DE MEXICO
EVOLUCION DEL NUM. DE SERV. PUBLICOS



titativa como cualitativamente. Baste tan sólo mencionar, que de 5,007 servidores públicos que había en 1952 pasó a más de 111,720; y de 4 organismos auxiliares a cerca de 215 en estos últimos años (gráfica 6).

De aquí que el conocimiento de esta dinámica arrolladora resulte útil, para comprender, de cara a los resultados del censo, el nuevo papel que la ciudadanía exige del aparato público, adecuando las políticas gubernamentales a los reclamos de la sociedad y muy en especial, porque cada vez es más urgente explorar nuevas formas administrativas mayormente eficientes y productivas, que impulsadas por la participación ciudadana y sustentadas en el Derecho, coadyuven a la transformación del estado.

¿Cómo habrá de ser entonces la administración pública estatal, si pretendemos que sintonice con los nuevos tiempos dentro de los cuales deberá cumplir una misión de servicio más eficaz a la colectividad? ¿Cuáles serán las líneas maestras que posibilitarán la actuación eficiente y concreto de los servidores públicos? ¿En que deberá distinguirse la administración pública de ahora de la que, en lo sucesivo, protagonizará la actividad estatal y en que aspectos incidirán más las peculiaridades de la una y de la otra? Como enfrentar pues, los retos de una sociedad dinámica y plural, y como hacer que el crecimiento poblacional no afecte la buena marcha de la administración ni la pronta prestación de sus servicios, como adaptarla en suma, a las profundas transformaciones de la realidad y en particular de la sociedad.

Estas interrogantes nos ayudan a delimitar con exactitud el ámbito de nuestro trabajo y acotar su auténtica razón de ser, mostrando la relación existente entre el comportamiento de la población y sus actividades, así como la evolución que la administración pública ha tenido en las últimas décadas, desprendiéndose de la misma un balance de los esfuerzos llevados a cabo de cara a la complejidad de la demanda de servicios gubernamentales y su distribución en el territorio estatal.

Dicho balance nos conducirá a un diagnóstico sobre la organización y acciones realizadas en la actualidad por parte de las instancias territoriales, hasta obtener finalmente un conjunto de conclusiones que nos permitan en lo futuro, el diseño y estructuración de una administración pública más dinámica en atención a las crecientes demandas de bienestar, de frente a la organización social y en apoyo al crecimiento económico.

II. EL TAMAÑO DE LA POBLACION Y SU DISTRIBUCION

Los datos del XI Censo de Población y Vivienda de 1990 arrojan una población total de 7815,795 habitantes, de los cuales se distribuyen en el territorio estatal de manera totalmente irregular, como se observa al dividir convencionalmente la entidad en dos grandes zonas geográficas, la oriente y la poniente. El 74.0% residen en la zona oriente y el 26.0% en el resto del territorio estatal (gráfica 7).

Si considerarnos de manera más particular a los 27 municipios conurbados al D.F. observamos que en ellos se localizan 6748,244 habitantes que representan el 68.9% del total, en la zona conurbada del Valle Toluca-Lerma habitan 1'029,448 habitantes que representan el 10.48% y el 20.6% restante se distribuye de manera no uniforme en el territorio estatal (gráfica 8).

La excesiva concentración todavía se hace más patente, por el hecho de que tan solo en cuatro de los municipios conurbados, se aloja el 40.5% del total de la población estatal: Nezahualcóyotl 12.8%, Ecatepec 12.4%, Naucalpan 8.0% y Tlalnepantla con el 7.2% (gráfica 9). De ésta el 39.7% no es originaria del Estado de México sino la mayor parte proceden del D.F. (el 54.8%), y lo hacen en calidad de transmigrados, dado entre otras causas por encarecimiento del suelo urbano en el Distrito Federal, por lo que vienen a residir al Estado de México (gráfica 10), preferentemente en la zona conurbada, donde se asienta el 94% de los inmigrantes que en números absolutos son 3'902,226 habitantes. Esta cifra de población supera a la población total de seis estados de la República (Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Campeche, Quintana Roo y Tlaxcala). En suma, como se puede apreciar el reto que tiene el Gobierno y la administración pública estatal para atender las demandas de la sociedad, es ciertamente considerable ¡gráfica 111.

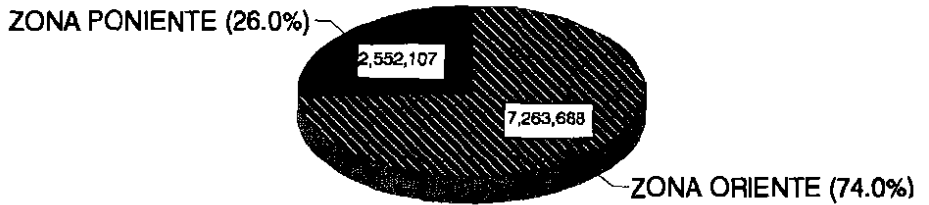
Por su parte, la tasa de crecimiento poblacional registrada en la década de los setenta se redujo del 6.6%, al 2.7% en los ochenta, aunque en los municipios conurbados del estado la población ha crecido en promedio al 3.3% anual, cifra que se encuentra todavía muy por encima del promedio estatal y de la media nacional, que es del 2.3%.

Así por ejemplo en la zona conurbada al D.F. destacan por su alta tasa de crecimiento los municipios de Chimalhuacán, Chalco y Jaltenco con el 14.0%, 13.1% y 10.9% respectivamente. En tanto que en la zona del Valle de Toluca-Lerma, los municipios

GRAFICA 7

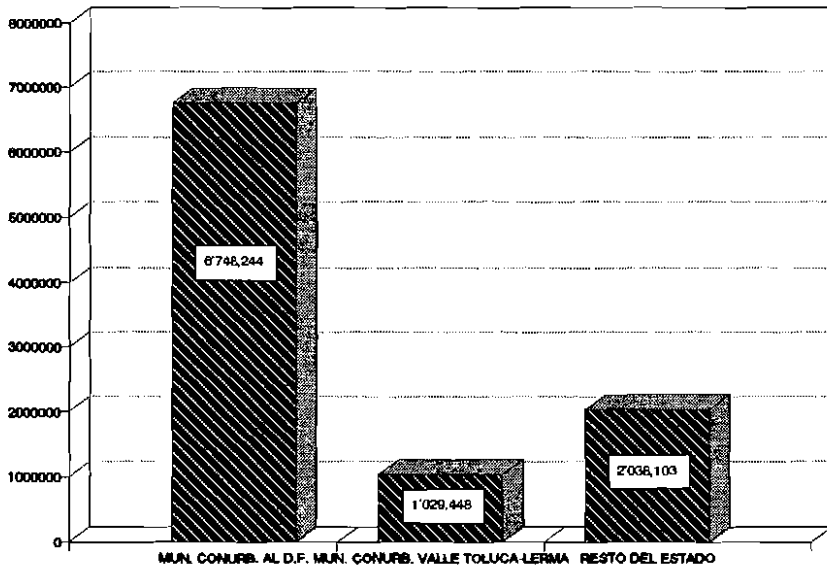
ESTADO DE MEXICO
DISTRIB. PROMEDIO DE LA POBLACION 1990

POR GRANDES ZONAS



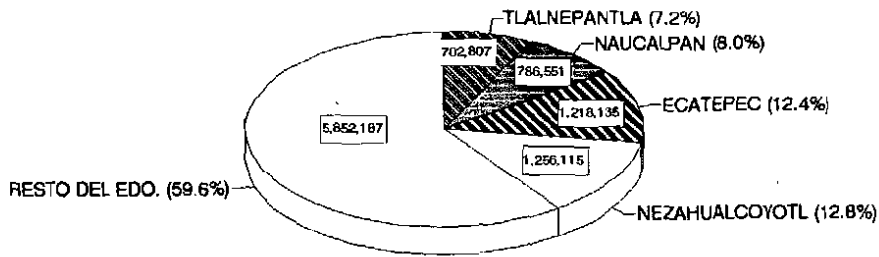
GRAFICA 8

ESTADO DE MEXICO DISTRIBUCION DE LA POBLACION 1990



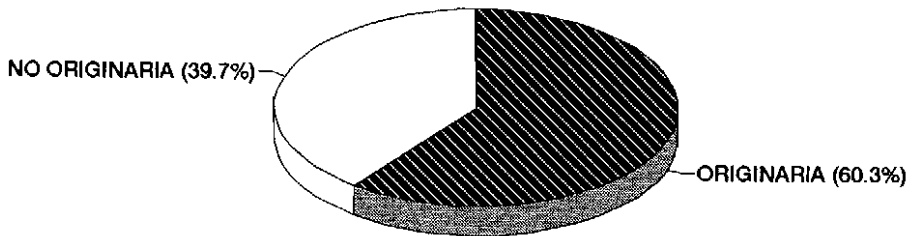
GRAFICA 9

ESTADO DE MEXICO
CONCENTRACION DE LA POB. POR MUNICIPIOS



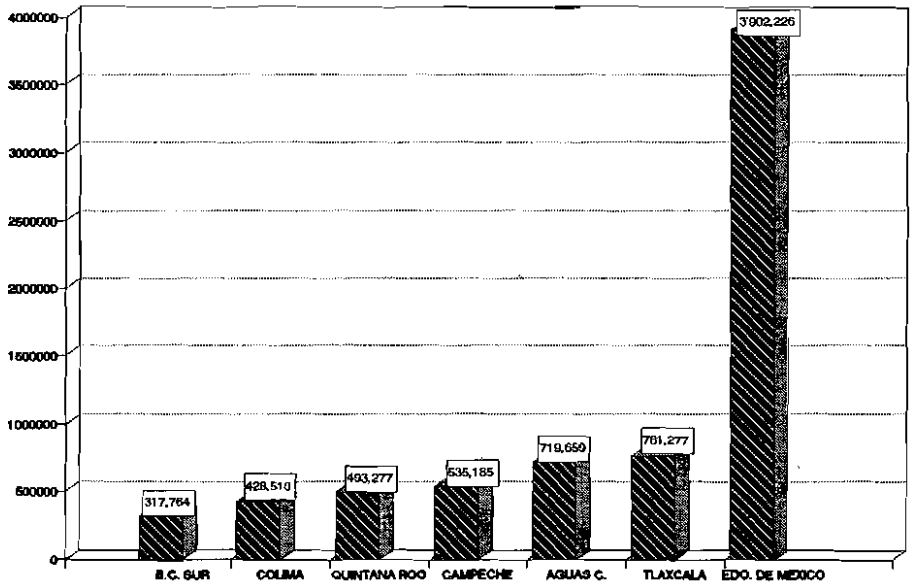
GRAFICA 10

**ESTADO DE MEXICO
ORIGEN DE LA POBLACION**



GRAFICA 11

ESTADO DE MEXICO
INMIGRANTE CONTRA POB. DE OTROS ESTADOS



conurbados, Metepec, Zinacantepec y Toluca crecen a tasas del 5.4%, 3.3% y 3.2% respectivamente, todos ellos por encima del promedio estatal (gráfica 121).

Las tendencias indican que la población de la zona metropolitana de la ciudad de Toluca, crecerá en los próximos años a ritmos superiores a los de la zona conurbada con la ciudad de México que como ya se dijo crecen en conjunto al 3.3%; también lo hará a una tasa mayor a la del promedio del estado, ganando con ello una mayor participación en la población total de la entidad. Esto ocurrirá sin duda en algunos de los municipios del Valle de México que no están considerados ahora como conurbados, pero que están sujetos a un acelerado proceso de urbanización.

De igual modo, en este orden de ideas, existen municipios que registran tasas de crecimiento negativas como son Nezahualcóyotl, Ozumba, Tenango del Aire, Tlalmanalco y Tlalnepantla en el Valle de México y San Antonio la Isla, Tonalico y Valle de Bravo en la región poniente del estado (gráfica 13).

Lo anterior pone de manifiesto las áreas geográficas hacia donde se dirigen las tendencias del crecimiento y donde seguramente se ubicarán en el mediano plazo los mayores retos para el gobierno y la administración. Pues estas tendencias de crecimiento repercutirán en una mayor demanda de prestación de servicios públicos, a los órganos locales de la administración pública.

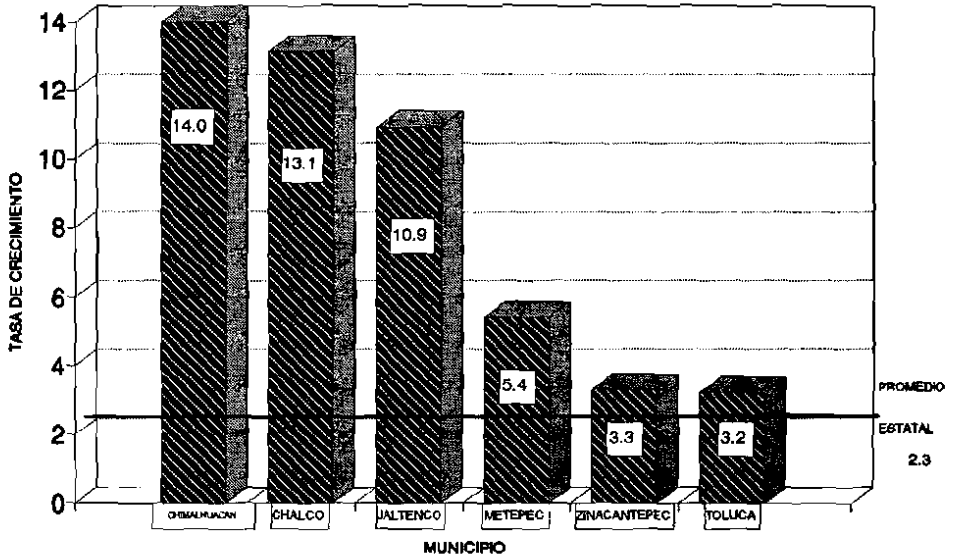
Incluso a partir de estos cambios registrados en las tasas de crecimiento existen también evidencias de modificaciones en los patrones generales de migración en el país. Por ejemplo, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México disminuyó su participación en el total de la población nacional, al pasar del 20.5% en 1980 a 18% en 1990.

Sabido en este sentido es que los graves movimientos telúricos de 1985 han impulsado a numerosos capitalinos a buscar residencia en otras zonas del país. Asimismo, los altos índices de contaminación y sus efectos en la salud parecen ser motivo de ese tipo de decisiones, a lo que hay que agregar la decreciente calidad de vida en las grandes urbes y su zona conurbada.

En efecto, al igual que el Distrito Federal, toda la región centro del país perdió alguna participación en la población nacional. Según las cifras del último censo, este porcentaje fue del 33.3% cifra ligeramente menor a la consignada en 1980. En cambio, los estados fronterizos del norte, sureste y mesa del norte del país ganaron cierta participación, debido a tasas de crecimiento

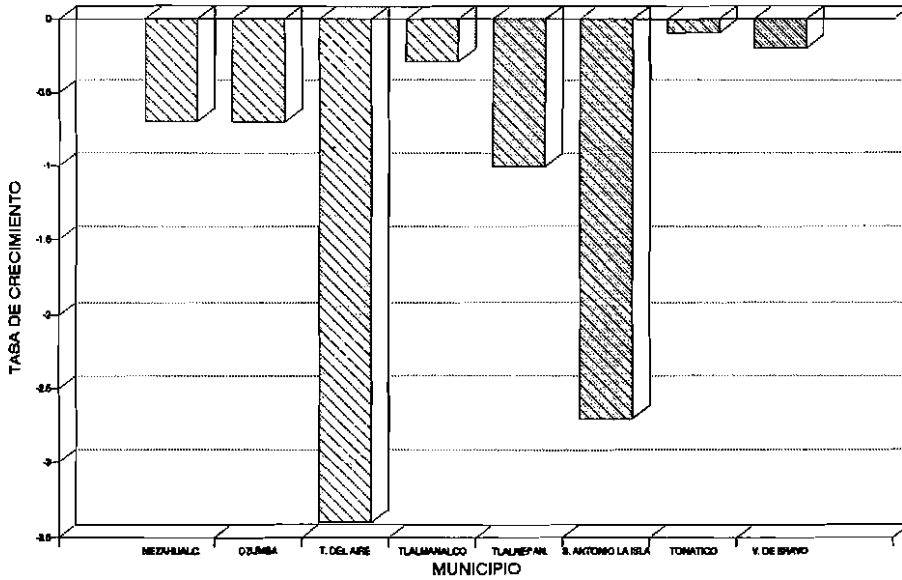
GRAFICA 12

ESTADO DE MEXICO
TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO 1980-1990



GRAFICA 13

ESTADO DE MEXICO
TASAS DE CRECIMIENTO POBLACIONAL



superiores al promedio nacional, fenómeno que, sin duda, debemos a las razones antes expuestas. Sobre el particular es especialmente notable la expansión de la industria maquiladora, ubicada principalmente en los estados fronterizos.

Por lo que toca a la estructura de la pirámide de edades del estado se observa una significativa modificación, ya que la población menor a los 15 años representa ahora el 38% del total, mientras que este grupo representaba hace 20 años el 49%. En consecuencia, el segmento de población de más de 15 años aumentó su participación al pasar del 50% en 1970 al 62% en 1990. Este cambio refleja un desplazamiento de la edad mediana de la población, la cual pasó de 15 años en 1970 a 19 en 1990, de acuerdo con el censo, los datos revelan no solo la diversidad de necesidades sobre todo de educación y empleo, que la administración y el gobierno deberán atender en los próximos años, sino que un importante número de jóvenes se incorporará de lleno a la demanda de toda clase de servicios.

En correspondencia con la distribución geográfica de la población como ya se mencionó anteriormente, la ocupada la constituyen 2'860,976 habitantes de los cuales el 72.5% se ubica en los municipios conurbados al D.F. y el 27.5% en el resto del estado. En el área conurbada, en promedio se ubican prácticamente el 80% de las principales categorías ocupacionales como son: los profesionales, técnicos, funcionarios y directivos, supervisores e inspectores, artesanos, obreros y operadores de maquinaria fija, operadores de transporte, oficinistas, comerciantes y dependientes trabajadores en servicios públicos, de protección y vigilancia, etc. excepto los trabajadores agropecuarios de los cuales solamente 12.8% laboran en los municipios conurbados y el 87.2% restante en los demás municipios del estado (gráfica 14).

La mayor parte de la ocupación estatal, se ubica en el sector terciario, principalmente en las actividades comerciales y de servicios, donde se concentra el 50.9% y en los sectores secundarios y primario, el 36.8% y el 8.7% respectivamente. Es importante mencionar la significativa participación que la mujer actualmente tiene dentro de las actividades económicas, principalmente en el sector terciario donde referida al total de la ocupación femenina, supera a la de los hombres.

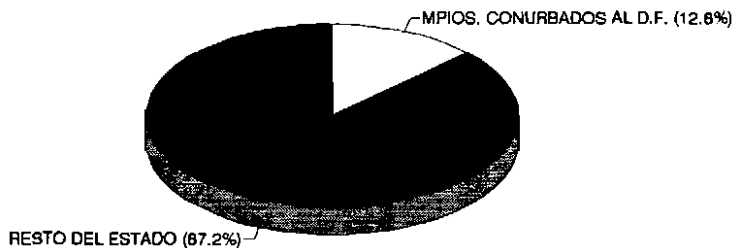
Por otro lado, los ingresos que la población ocupada recibe se ubican la mayor parte dentro del rango de, más de un salario mínimo y hasta dos, que representa el 42.1 % del total; el 15.9%

reciben más de dos y menos de tres; el 16.9% hasta uno; el 17.9 arriba de tres y más salarios mínimos.

En la distribución del ingreso por tipo de sexo, de manera general resalta por su importancia que en los intervalos extremos, el porcentaje de mujeres que perciben hasta un salario es mayor que el de los hombres (22.1% y 15.3% respectivamente), en tanto que a niveles salariales más altos, como es el rango de cinco en adelante, la relación se invierte (19.0% para los hombres y 5.4% las mujeres). Lo anterior refleja que no obstante la mayor y creciente participación que tienen las mujeres en las actividades económicas, todavía existe cierta e injustificada discriminación salarial.

GRAFICA 14

**ESTADO DE MEXICO
DISTRIB. DE TRABAJADORES AGROPECUARIOS**



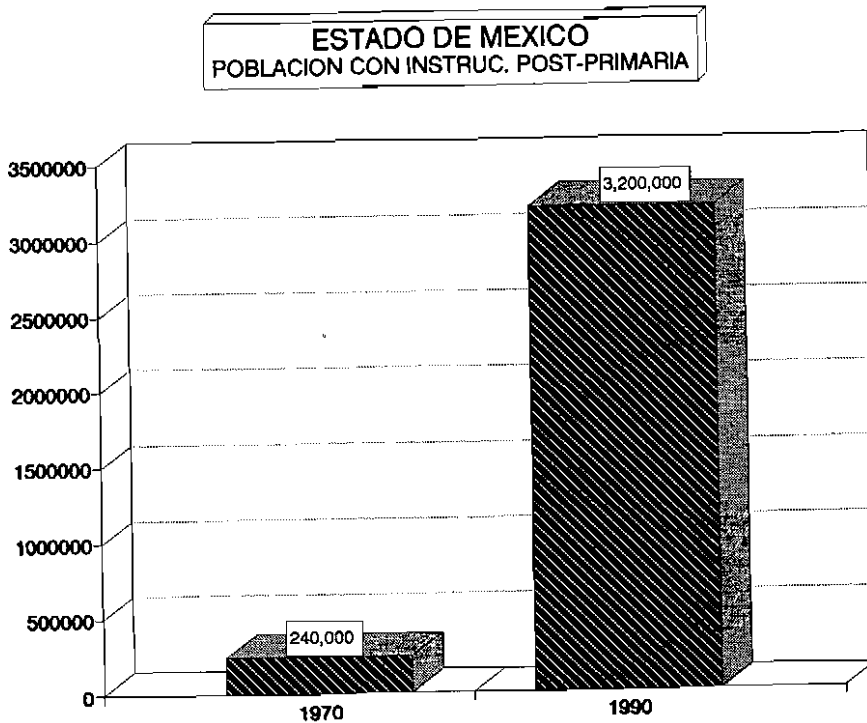
La tasa de desocupación registrada de 3.0% de la población económicamente activa, si bien es una de las más reducidas en los últimos años, no refleja el problema de la informalidad en

el empleo y del subempleo **que afecta como todos sabemos a vastos sectores de la población.**

Otro aspecto importante **a considerar en nuestro estudio es el de la educación**, en la que resalta el hecho de **que en las últimas dos décadas el número de personas que saben leer y escribir se incrementó** en más de cuatro millones. En 1970, **la población con instrucción posterior a la primaria era de poco** más de 240 mil personas, en tanto que **para 1990, este número fue de más de 3 millones 200 mil personas**, lo que significa un incremento extraordinario de 13.3 veces (**gráfica 15**). Sin duda, estas impresionantes cifras, reflejan el esfuerzo que en materia de educación ha realizado tanto el Gobierno como su administración, aspecto relevante que no obstante se encuentra siempre en constante adaptación y cambio, más aun si consideramos el reto que se deriva del Acuerdo **Nacional para Modernización de la Educación Básica** recientemente firmado, mediante el cual el estado debe asumir la conducción y administración de la totalidad del sistema educativo, buscando no solo cumplir metas cuantitativas, sino fundamentalmente de carácter cualitativo, como lo es buscar la excelencia en la educación.

En suma, los datos del censo **confirman que los grandes avances en la educación se reflejan en una sociedad más educada y por ende más informada**, crítica y participativa que exige una mayor capacidad de respuesta a la administración pública.

Adicionalmente es importante señalar que el actual patrón de crecimiento nacional, se reproduce íntegramente en el Estado de México mostrando **paralelamente dos extremos de gran costo social: una excesiva centralización hacia los municipios conurbados a la capital** del país; y una **aguda dispersión** de localidades rurales. Esta polarización origina graves desigualdades sociales entre diferentes regiones del estado. Así de iris marcadas diferencias que existe en el nivel de **ingreso entre diferentes** grupos sociales que conviven **en los centros** de población del campo y la ciudad, resultan significativas las de carácter territorial, porque tienen efectos importantes **en las migraciones** y los procesos de **urbanización**, y porque reflejan, que las políticas públicas han respondido a enfoques sectoriales parciales que hasta ahora han resultado insuficientes **para lograr un desarrollo** social armónico y equilibrado. **Lo anterior** ha generado procesos irregulares de **asentamientos** humanos particularmente en ciudades de rápido crecimiento, cuyo costo social es frecuentemente **varias veces superior al que** implica una oportuna previsión de **reservas** territo-



riales congruentes con los planes de desarrollo urbano, cuya confección recae fundamentalmente en el ámbito del sector público.

III. EL TAMAÑO DE LA BUROCRACIA ESTATAL Y SU RELACION CON LA FEDERAL

Al analizar las dimensiones de la administración pública, medida en términos del número de los empleados que la conforman, se observa que ésta ha mantenido una tendencia al crecimiento en los últimos veinte años. Así, en 1970 la población del estado fue de 3'833,185, duplicándose prácticamente en 1980

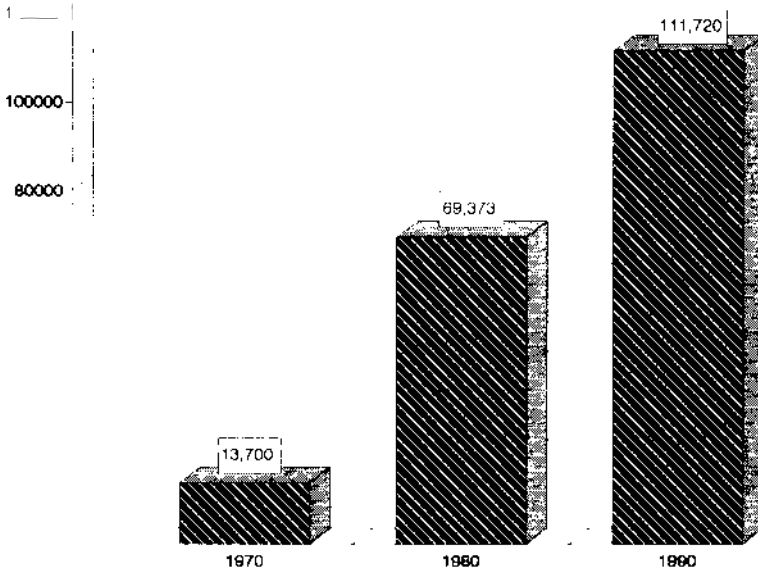
que registró **7564,335**, mientras que los empleados que la conformaban pasaron en el mismo período de **13,700** a **69,373**, lo que representa un incremento de casi poco más del **400%** (gráfica 16). Si comparamos estas mismas cifras con el número de servidores públicos por cada mil habitantes, tenemos que éste paso de **3.5 %** a **9.1 %**, lo que significa que en ese período prácticamente se triplicó el número. En términos generales, es en esta década donde se registra el mayor crecimiento poblacional, con una tasa media anual del **6.6 %** y donde el número de efectivos de la administración pública se expande también con mayor rapidez, aunque aquí cabe una aclaración: el mayor ritmo de crecimiento de los servidores públicos, por encima de la tasa de crecimiento poblacional, no significa que en igual proporción mejore la prestación del servicio público, sobre todo si se consideran los retos prevalecientes. Lo anterior se hace más notorio al realizar algunas comparaciones, por ejemplo, en 1988 el Gobierno Federal registró **18.2** servidores públicos por cada mil habitantes y el Distrito Federal **20.4** en tanto que para 1983, países como Dinamarca tenía **149**, Francia **66.8** y España **44.4** (gráfica 17).

Por lo que hace a la década de 1930 a 1990 la tendencia anteriormente señalada continúa aunque desacelera el ritmo de su crecimiento. Por una parte la población paso de **7'564,335** a **9'815,795**, lo que implica una desaceleración en la tasa de crecimiento anual promedio que se ubica en **2.7**; por la otra, los servidores públicos llegaron a sumar en 1990, **111,720**, lo que nos representa una tasa de crecimiento promedio anual de **4.88%** tasa superior al crecimiento de población, pero inferior a la de la década anterior que fue de **17.6%**. No obstante este menor ritmo de crecimiento, el número de servidores Públicos por cada mil habitantes pasó a **11.4**, cantidad inferior a la que registra el Departamento del Distrito Federal que para el mismo año fue de **28**, pese a que nuestro estado cuenta con un mayor número de habitantes. Es necesario resaltar que en número de efectivos de la administración estatal se incluían a **65,214** maestros, en tanto que en los del Departamento del Distrito Federal se refieren solamente a los efectivos de la administración pública, en virtud de que la educación en el D.F., la maneja el Gobierno Federal.

Por su parte, en lo que va de la presente administración, esta tendencia se ha moderado aun más, ya que el número de servidores públicos se ha incrementado en **2.5 %** anual de **90** a **92**, y la población lo ha hecho a una tasa de crecimiento del **2.7%** anual.

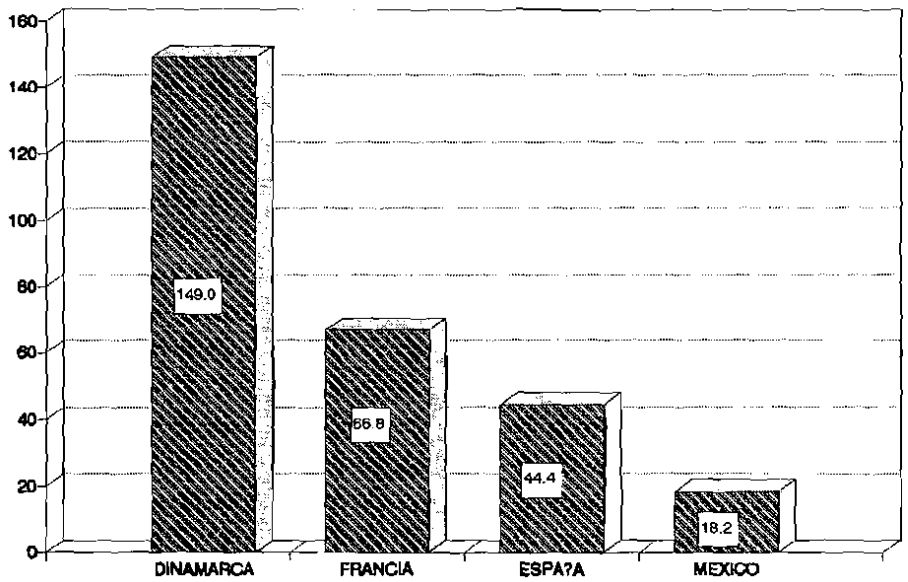
GRAFICA 16

ESTADO DE MEXICO
EVOLUCION DEL NUMERO DE SERVIDORES



GRAFICA 17

NUMERO DE SERVIDORES PUBLICOS
POR CADA MIL HABITANTES 1988

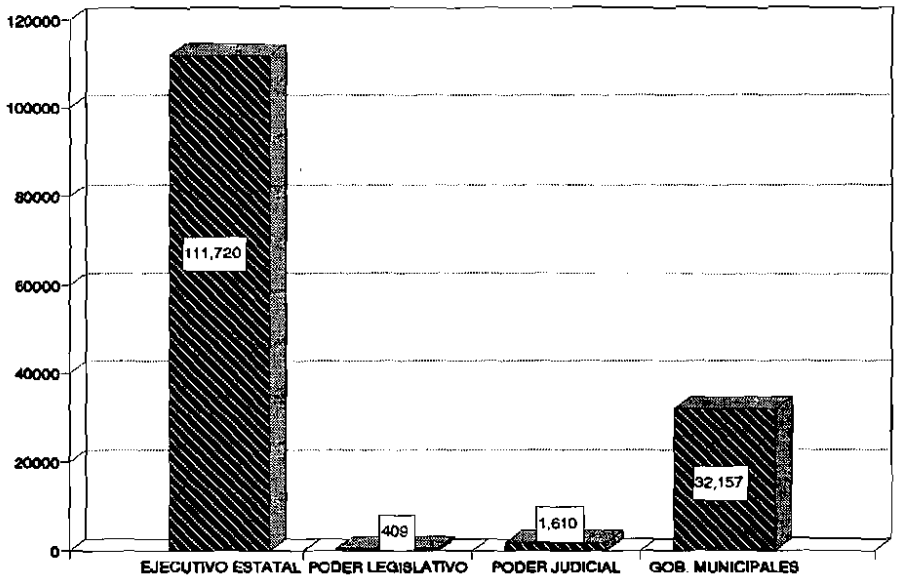


En conclusión, la década de los ochenta representó una contracción en el ritmo de crecimiento del número de efectivos de la administración pública y en la actualidad nos ubicamos por abajo de lo media nacional, muy por abajo de la del Departamento del Distrito Federal y no se diga de la disponibilidad de efectivos que los países desarrollados tienen, todo esto por supuesto, desde una óptica meramente cuantitativa.

Ahora bien, estimamos oportuno señalar la manera en que se distribuye el número de efectivos de la administración pública, referida a los tres Poderes y también al ámbito municipal. El Poder Ejecutivo, por sus propias características absorbe el 76.6% del total, por otra parte en el Poder Judicial del estado laboran tan solo 1,610 funcionarios y en el **1 409 efectivos**. Destaca el hecho de que en los 121 municipios del estado se registren para el cumplimiento de sus funciones 32,157 empleados, que en números relativos representan el 22% del total de los servidores públicos de estos tres Poderes y de la administración pública municipal cuyo total asciende a 145,896 (gráfica 18).

Estas cifras nos llevan a **las siguientes** reflexiones, la primera **es aquella que** se relaciona con la demanda reiterada de impartición de una justicia expedita, que hoy en día es atendida por alrededor de 1,610 servidores públicos del Poder Judicial. La segunda es la que se relaciona con la política de fortalecimiento municipal, en donde se observa que del total de servidores públicos de los dos niveles, estatal y municipal, este último **representa** el 22%, cifra que se encuentra por abajo del promedio nacional que fue del 33%, de acuerdo a los datos de 1988 del INAP. A primera vista entonces pareciera que se está avanzando en el sentido correcto del fortalecimiento municipal, pero **esto tiene sus** matices, por lo tanto es preciso hacer algunas consideraciones respecto al método de análisis, ya que por ejemplo el total de servidores públicos de los gobiernos de los estados que maneja el INAP es de 454,100, lo que quiere decir que tan solo el Estado de México tiene aproximadamente una cuarta parte del total, **el restante** 75%, se divide entre 30 entidades federativas. Por otra parte al comparar el número de servidores públicos de la administración pública municipal por cada 1000 habitantes, la media nacional nos da 2.9, mientras que en el Estado de México es de 3.2, por lo tanto visto de manera global podemos afirmar que existe un cierto avance en el fortalecimiento municipal, aunque **no es suficiente**, ya que se sigue observando una fuerte tendencia hacia la centralización (gráfica 19).

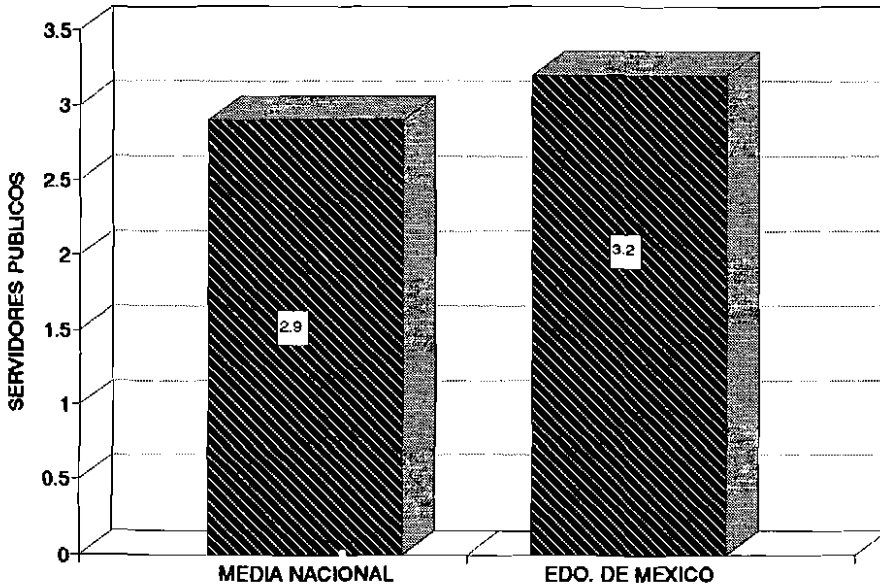
ESTADO DE MEXICO
DIST. DE EFECTIVOS EN LA ADMON. PUBLICA



En este último aspecto debe mediar una adecuada ponderación, ya que sería poco objetivo pretender que el número de servidores estatales igualara a los municipales, por las funciones intrínsecas que cada nivel de gobierno tiene que desarrollar, pues si bien es cierto que actualmente el Ejecutivo Estatal tiene 11.4 trabajadores por cada 1000 habitantes, contra 3.2 de los empleados municipales, al observar la composición funcional de la administración, observamos que desarrollo social, que comprende básicamente áreas de educación y salud, se compone por el 74.1% del total de empleados de la administración pública, contra 19.0 de la función de desarrollo político y 6.9 de la de desarrollo económico (gráfica 20).

GRAFICA 19

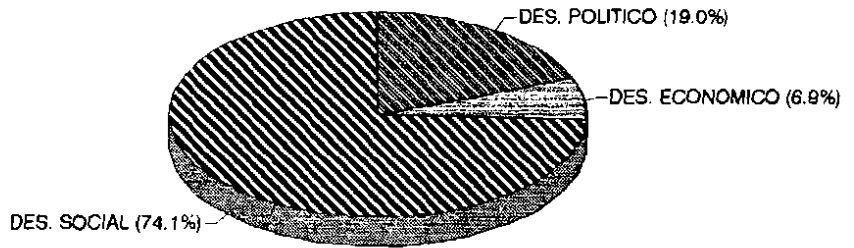
ESTADO DE MEXICO
SERV. PUBLICOS POR CADA MIL HABITANTES



GRAFICA 20

ESTADO DE MEXICO
COMPOSIC. FUNCIONAL DE ADMON. PUBLICA

1990



En este rubro hay que mencionar que el Estado de México es prácticamente la excepción nacional, ya que comparando con datos de 1988 la media nacional de los efectivos que realizan funciones de desarrollo social solo llegó al 49.5%.

Al comparar a la administración estatal con la municipal, esta última refleja un mayor equilibrio ya que concentra 38% de sus empleados en desarrollo político, 48.4% en social y 13.6% en desarrollo económico, por su parte, considerando **el sector central** de la administración pública estatal exclusivamente, en las funciones de desarrollo social se ocupa el 82.1% de los efectivos, el 13.1 % las de orden político y 4.8% las de carácter económico (gráfica 20-A).

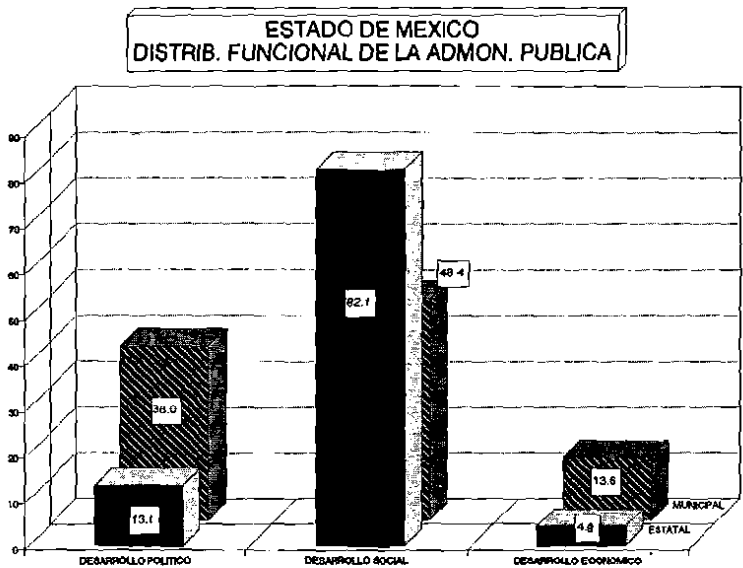
Lo anterior sugiere otorgar mayor apoyo a la administración municipal, que aunque representa avances, se encuentra rezagada con respecto a la demanda de la población, aunque debida a la naturaleza de sus funciones consignadas básicamente en el artículo 115, no podrá en el corto plazo igualar la eficiencia administrativa estatal, a menos que se amplíen sus facultades y se otorgue pleno vigencia a dicho mandato constitucional.

Por otra parte, en relación al total de los efectivos de la administración pública, que corresponden al poder ejecutivo **estatal**, el 73% de empleados se concentran en el sector central y el 27% en el auxiliar. Esta relación dada la actual política de racionalización de sector auxiliar seguramente no variará mucho una vez concluida ésta, ya que si bien es cierto que por una parte se desincorporan empresas, por la otra existe la necesidad de fortalecer las instituciones que permanecen, además de crear otras de gran importancia como es el organismo descentralizado que administra la parte del sistema federal de la educación que se incorpora al estado.

Resumiendo estos aspectos cuantitativos, el sector central cuenta con 8.3 servidores públicos por cada 1000 habitantes, para la realización de sus funciones, el sector auxiliar 3.1 y los gobiernos municipales 3.3. En estas cifras destaca el peso del sector central, lo que es más evidente al observar el incremento de servidores públicos en los últimos veinte años, toda vez que el número de servidores del gobierno central creció en 73.2% contra un 20.2% de la administración municipal en el mismo período lo que dibuja una administración pública francamente descompensada (gráfica 211).

Corno ya se ha señalado, la población ocupada en el estado la constituyen 2860,976 personas, de las cuales se ubican en el

GRAFICA 20-A



sector terciario 1'456,246, prácticamente la mitad del total. El peso relativo de los servidores públicos estatales respecto a la población ocupada en este sector representa el 7.6% o sea, que cada diez trabajadores ocupados ni siquiera uno es servidor público, considerando esta misma relación con el total de la ocupada el porcentaje disminuye a 3.8%. Por otra parte en el Distrito Federal estos porcentajes son 7.9% en relación al total de la población ocupada, 11.66 a la relativa al sector servicios, o sea que prácticamente 12 de cada 100 empleados de servicios son empleados del Gobierno de la Ciudad de México (gráfica 22).

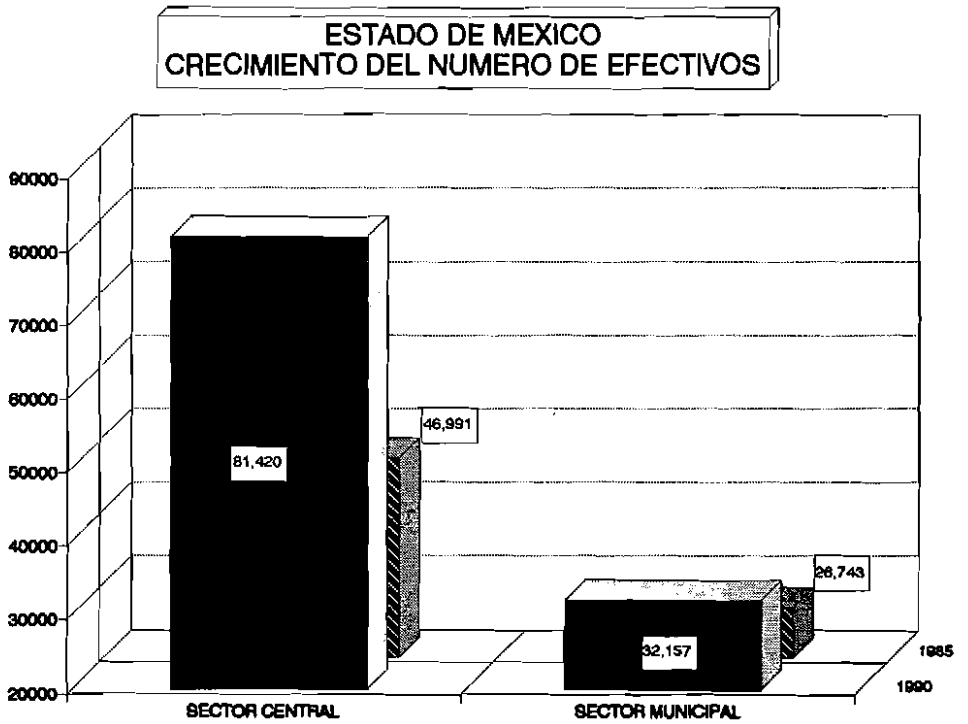
Únicamente con el objeto de ilustrar la relación que guardan las administraciones de los países desarrollados con su población activa total, me permitiré señalar que en el año de 1983 en Francia es del 15.43% y en España del 12.39%.

Así las cosas, el tamaño de la burocracia vista desde la perspectiva de su distribución geográfica nos lleva necesariamente a elegir convencionalmente el criterio de regionalización, para los efectos de este trabajo, como lo señalamos en la introducción hemos considerado aquella que parte de la concentración de la población y la conurbación de una de ellas, por lo tanto se trabajó únicamente con dos zonas, la oriente y poniente. En la primera de ellas el número de efectivos en la administración municipal, absorbe el 73.3% del total de este tipo de empleados en la entidad, por otra parte los efectivos del Gobierno del estado asentados en dicha zona alcanzan el 36.9% del total, pero la presencia de estos últimos por cada mil habitantes es mayor y alcanza el 5.7 contra 3.2 de los efectivos municipales, lo que nuevamente pone de manifiesto la fortaleza operativa de la administración estatal, frente a la municipal.

En la zona poniente, en la que se encuentra la sede de los Poderes del Estado, se concentra el 63% de los efectivos de la administración estatal y la relación por cada 1000 habitantes se eleva a 27.7, a su vez la administración municipal concentra solo el 26.7% del total de la efectiva y en lo que hace al número de servidores públicos por cada 1000 habitantes es de 3.4. (gráfica 23).

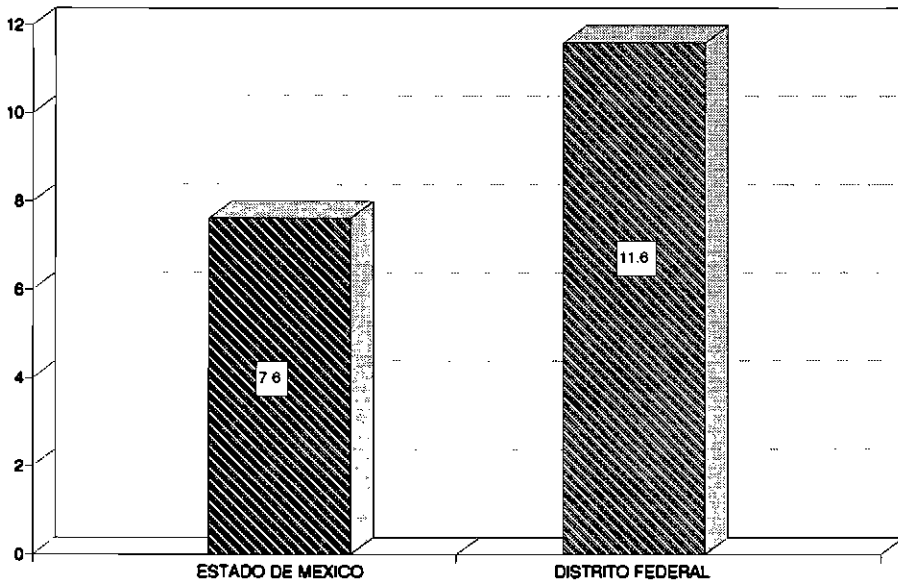
Sin embargo, del análisis cuantitativo de la administración pública, encontramos que del total de los municipios algunos como Ocuilan tienen 25 empleados y Naucalpan con 5,323. Dentro de este parámetro se registran básicamente dos descompensaciones que deben evaluarse con cuidado; por una parte, la administración de los municipios pequeños no puede ser analizada úni-

GRAFICA 21



GRAFICA 22

ESTADO DE MEXICO
PART. SERVID. PUBLICOS SECTOR TERCIARIO



camente desde una óptica de cantidad, ya que a pesar de la proporción del número de empleados por 1000 habitantes **es alta**, debido a su reducido número de población, por ejemplo Zacazonopan con 2,404 habitantes y 31 empleados tendría una relación de 12.9 servidores públicos por cada 1000, por lo tanto el método de análisis debe ser funcional ya que con 31 servidores públicos resulta prácticamente imposible otorgar los servicios de limpieza, seguridad, alumbrado, agua y drenaje, solo por mencionar algunos.

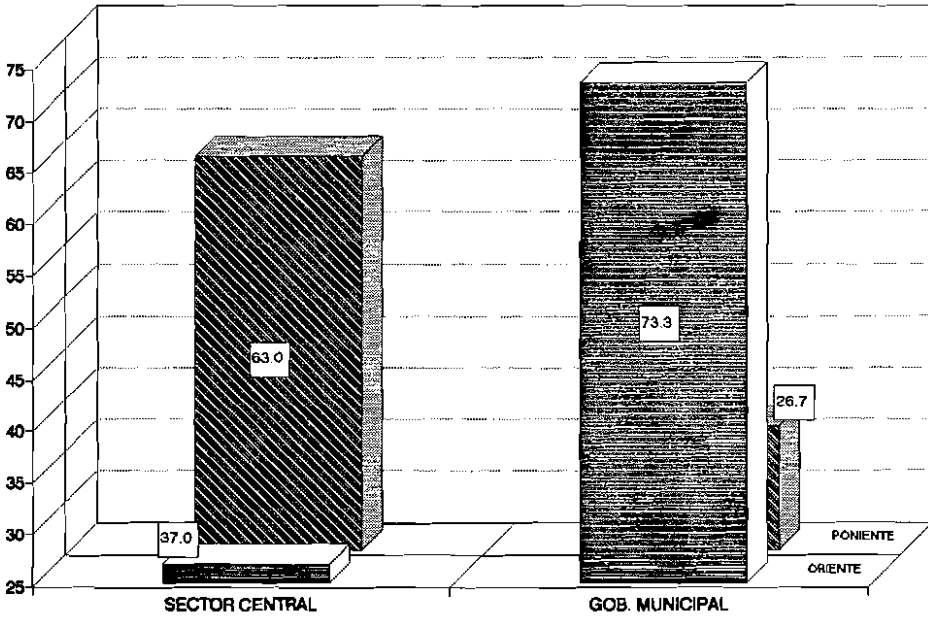
Diferente es el caso de los municipios más grande del estado en donde esta proporción de servidores públicos por 1000 habitantes nos reflejó otro tipo de descompensación, pues mientras Naucalpan que es el tercer municipio del estado por el número de su población, tiene 6.7 empleados, Toluca que es el quinto tiene 4.5, mientras que Nezahualcóyotl que con una población de 1 256,115 que es el más grande del estado, solo tiene 2.2 empleados por cada 1000 habitantes, similar caso es el de Ecatepec, segundo en población y solo tiene en esta relación 2.5 empleados, los casos más patéticos lo constituyen Choice y Chimalhuacán con 8 y 1 . 1 , respectivamente, o sea que nos encontramos ante un fenómeno preocupante que solo refleja una administración municipal fuertemente descompensada (gráfica 24).

Por lo que hace a la presencia de la administración pública federal en la entidad, esta estaba constituida en 1989 por 1 21,407 servidores públicos de los cuales el 78.94% desarrollaban funciones relacionadas con la seguridad social destacando en éstas las de educación, cultura y bienestar social con 58,853 empleados; salud y asistencia social con 21,478 empleados; a su vez desarrollo político concentraba solo el 9.81% y el económico el 11.24% de dicho total (gráfica 25).

Cabe resaltar aquí, que en 1989, antes del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, la federación tenía un peso mayor por el número de efectivos, dentro de la administración pública en el estado, ahora, después del mencionado acuerdo 44,000 plazas de maestros federales pasarán ala administración estatal, con lo que la relación de efectivos será de 77,407 federales contra 162,981 estatales aproximadamente, pero también hay que considerar las desincorporaciones de organismos federales como los Bancos y Teléfonos de México, entre otros, con lo que la tendencia de la federación por disminuir su peso en la entidad se acentúa más.

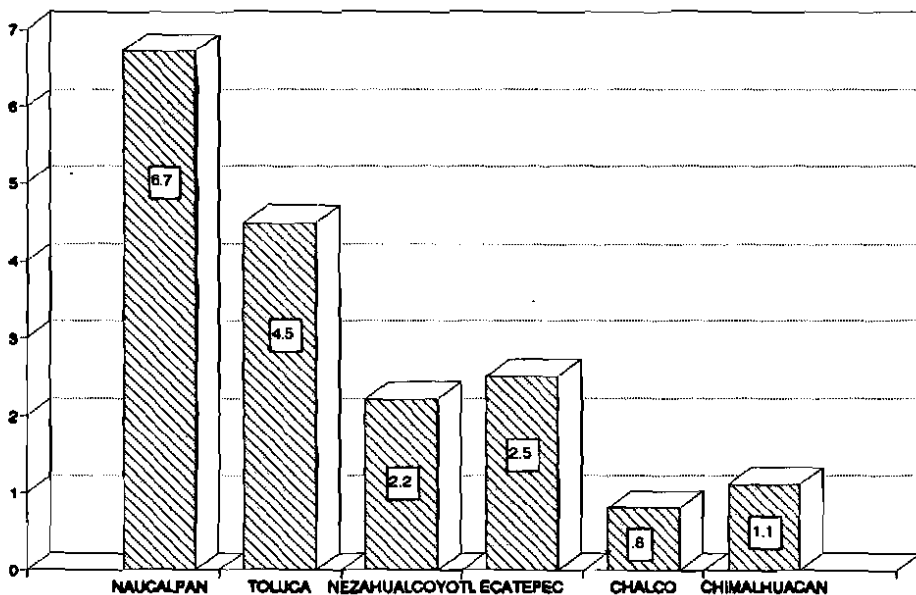
GRAFICA 23

ESTADO DE MEXICO
DISTRIB. GEOGRAFICA DE SERVIDORES PUB.



GRAFICA 24

ESTADO DE MEXICO
SERVIDORES PUBLICOS POR CADA MIL HABIT.



Por lo anterior y a manera de conclusión podemos decir que se observa un proceso más dinámico de descentralización y re-dimensionamiento del aparato de administración pública federal, que se hace necesario que el Gobierno estatal fortalezca la función pública municipal, en un doble sentido, por un lado dotándolos de los mecanismos, medios o recursos para responder de una mejor manera a las exigencias de la sociedad y por aire contrarrestando las descompensaciones existentes entro municipios, y de éstos con lo administración estatal.

Resulta claro que el estudio del tamaño de la burocracia estatal nos conduce por el análisis cuantitativo, y si bien en muchos ocasiones nos clarifica determinados fenómenos, en otras puede ser limitativo si no lo acompañamos de los aspectos cualitativos intrínsecos, ya que partimos de la premisa que lo más importante para la administración pública actual es su fortaleza y su eficiencia, no su tamaño. No se trata por supuesto de proponer conclusiones de corte maximalista, esto es, de nivelar el número de servidores públicos con lo población para hacer una administración eficiente. Antes al contrario, en materias de recursos humanos y financieros debemos buscar hacer más con menos. En suma, tener más calidad que cantidad, pues con ello enfrentaremos no sólo de manera más oportuno los retos, sino lo que es aun mejor: con mayor eficacia.

IV. EVOLUCION Y CARACTERISTICAS ACTUALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL

Como ya se mencionó, el tamaño de la administración estatal, sobre todo en las últimas décadas, ha mantenido una tendencia al crecimiento en números absolutos, pero al igual lo ha hecho en sus órganos administrativos que conforman su estructura. Este último incremento ha estado acompañado de reformas estructurales, que han tenido como objetivo adecuar su funcionamiento a la exigencia social y la adecuación de la edministración pública del estado a las oal'ticos nacionales.

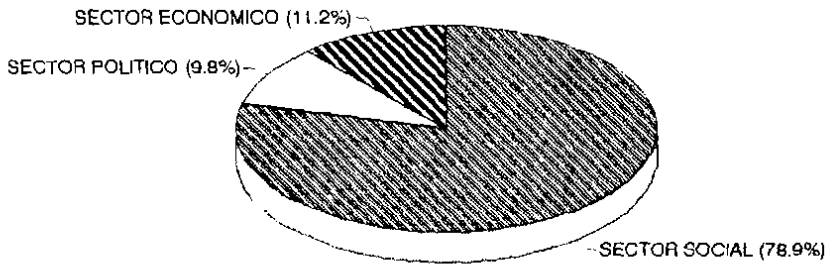
A propósito de la evolución de las funciones del estado y de sus órganos administrativos, la Constitución Política del Estado de México de 1861, consignaba una estructura constituida por el Gobernador del Estado, el Congreso del Estado, 3 Secretarías y la Tesorería General del Estado.

Para 1918, la ley do egresos señalaba que la estructura de la administración esrcba compuesta por el Gobernador, El Oficial

GRAFICA 25

ESTADO DE MEXICO
PRESENCIA DE LA ADMON. PUBLICA FEDERAL

1989



Mayor, El Tesorero **General**, **4 Direcciones**, **11 Departamentos**, la Sección de Educación Público y las Procuradurías **Generales de Hacienda, de Pueblos y de Pobres**.

Por su parte la ley Orgánica **de las Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de México** de 1955 contemplaba el **Gobernador del Estado**, el **Secretario General de Gobierno**, el **Oficial Mayor**, **8 Direcciones** y **6 Departamentos**.

En los últimos veinte años ha cobrado **singular importancia** el estudio de la evolución **de la administración pública del Estado de México** no solo por los **retos que ha debido enfrentar sino por la urgente instrumentación de acciones para abatir una lacerante desigualdad regional y social**, **enmarcado todo ello en un desmesurado** crecimiento poblacional.

No es por tanto **causal, tomar como punto de partida la década de los setenta, pues es en ella cuando** con mayor claridad **se observan** dos fenómenos particularmente **curiosos, uno: el inoperante proceso de centralización** y dos; el incipiente **fortalecimiento del federalismo** y todo ello sin olvidar por **supuesto, que algunos de los más importantes cambios administrativos se empezaron a gestar por esos años**, **constituyendo incluso puntos de partida tanto para el Gobierno Federal como para el resto de las entidades federativas.**

En términos generales, por tanto, los estudiosos de estas últimas dos décadas reconocen que la administración estatal se ha expandido tanto cuantitativa como cualitativamente, modificando en el tránsito, tanto sus propósitos como su medios para alcanzarlos, tarea que ha logrado con mayor o menor eficacia, lográndose incluso avances significativos en la institucionalización de sus órganos y en la profesionalización de sus agentes.

Incluso, políticos y técnicos coinciden en **señalar que la administración pública del estado se ha caracterizado por una importante capacidad de respuesta a las demandas populares, pese a las limitaciones de recursos, que nunca son suficientes y a los rezagos sociales que todavía cuestionan su eficiencia.**

En 1969, la administración **centralizada contaba con solo 13 Unidades Administrativas, para enfrentar los retos derivados de la década de los 50, motivados sobre todo por un rápido proceso de industrialización especialmente visualizado en los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán y Ecatepec y por el incremento de la población estatal superior a la tasa media nacional. Así, entre 1960 y 1970 la población aumentó de 1'900,000 habitantes aproximadamente a poco más de 3'800,000, es decir**

se duplicó tan solo en diez años, o si se prefiere creció en 200,000 personas cada año.

Y sin embargo, las adecuaciones orgánico-funcionales del aparato administrativo fueron escasas. La administración pública de entonces destinó sus esfuerzos a satisfacer las necesidades básicas del bienestar social y el establecimiento de una mínima infraestructura urbana, con lo que la actividad administrativa circunscribía de hecho su ámbito de influencia a la capital del estado, siendo sus acciones, mínimas.

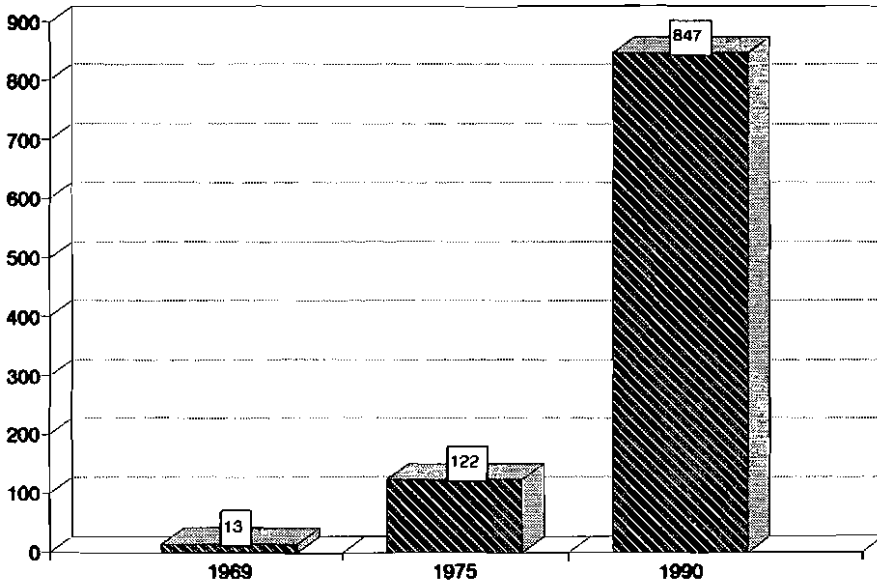
Al inicio de la década de los 70 fueron introducidos cambios significativos que dieron a la administración pública no solo un nuevo rostro, sino una mejor fisonomía y sobre todo una estructura más acorde a las exigencias del momento. Estos cambios se centraron fundamentalmente en tres grandes rubros (gráfica 26):

- 1) La creación de organismos descentralizados, destinados **a regular el** crecimiento urbano y a promover la actividad económica en el estado.
- 2) La actualización de instrumentos y mecanismos de Asignación y Control del Presupuesto.
- 3) El mejoramiento de los sistemas de organización de la administración tributaria.

De tal suerte que la instrumentación de estos cambios, trajo consigo la promulgación de nuevas leyes como la ley Orgánica del Presupuesto de Egresos, la Ley para el Control por parte del Gobierno de sus Organismos Descentralizados y Empresas de su propiedad y participación y su Reglamento, un Código Fiscal que sistematizó **las dispersas** reglamentaciones vigentes en la materia, una nueva Ley de Hacienda del Estado y la Municipal, la Ley de Catastro, etc.; así como **la creación** o fortalecimiento de órganos como la Contraloría del Estado, la Oficialía Mayor, la Dirección del Registro Público de la Propiedad, la Coordinación de Obras Públicas, un Consejo de Desarrollo Agrícola y Ganadero, Dependencias del Ejecutivo que vinieron a asumir auténticas funciones de coordinación sectorial y programática, con un estilo basado no tanto en la norma sino en la eficacia operativa. Así las Unidades Administrativas integrantes del Sector Central pasaron de 13 a 122 en 1975, en que la población del estado ya ascendía aproximadamente a un total de 5'276,498 habitantes, prevaleciendo no obstante el que la mayoría de los trámites administrativos tenían que realizarse en la capital del estado, siendo por tanto la desconcentración administrativa nula.

GRAFICA 26

**ESTADO DE MEXICO
CRECIM. DEL NUMERO DE UNIDADES ADMVAS.**



En la gestión pública gubernamental (1975-1981) operaron cambios importantes en la estructura y funcionamiento de la administración estatal, originados por la mayor diversificación de **las tareas** del estado y la insuficiencia de los esquemas de coordinación, programación y control vigentes.

Destaca de este período la aprobación de una nueva ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que creó entre otras 4 Direcciones: Patrimonio Cultural, Mejoramiento del Ambiente y Servicio Social Voluntario, Cultura Física y Recreación y Aprovechamientos Hidráulicos, otorgándose además nuevas funciones a la Oficialía Mayor, aumentándose también las facultades y atribuciones del Secretario General de Gobierno.

Este crecimiento de Unidades Administrativas de 122 existentes en 1975 a 159 al término de 1981 provocó **entre otros**, serios problemas de coordinación y abandono de los esfuerzos de **integración** anteriores, así como extrapolación de atribuciones de algunas Unidades Administrativas, época en la que la población del estado como se señaló ascendía a 8'063,581 habitantes. Pese a ello, en esos años fueron colocados los cimientos de la desconcentración administrativa, **en especial en materia** hacendaria, y **la creación** de 8 centros de Servicios Administrativos, **sobresaliendo** además el nacimiento del Sistema Estatal de Informática, la Coordinación Fiscal con los Ayuntamientos y el impulso a la relación de la tenencia de la tierra (PLAN SAGITARIO).

Al inicio de la década de los ochenta, fueron sentadas las bases de una administración pública más acorde, amoldada y permeable a las circunstancias y necesidades del estado. Con un perfil mucho más dinámico y por ende con una capacidad de respuesta mucho más eficaz. En 1981, fue expedida la nueva ley Orgánica de la Administración Pública que recogió ya **las experiencias administrativas anteriores** así como, de otras entidades y las líneas de acción alentadas desde el Gobierno Federal por la Coordinación General de Estudios Administrativos.

En ese lapso, por tanto, la administración estatal incrementó su campo funcional mediante la adopción de nuevas tareas que tuvieron como objetivo el fortalecimiento del poder público en su papel de rector de los procesos sociales.

La estructura del aparato estatal, al inicio de esta década funcionaba con 17 direcciones, más 2 coordinaciones, **entre las** que se presentaban disfunciones severas entre éstas y los organismos descentralizados, como por ejemplo **las que se presentaban** entre el Consejo de Desarrollo Agrícola y Ganadero (DAGEM)

y la Dirección de Agricultura y Ganadería o bien entre la Dirección de Aprovechamientos Hidráulicos y la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento ICEASI.

Así las cosas, la Reforma Administrativa de 1981 iniciada por la promulgación de una nueva Ley Orgánica para la Administración Pública tuvo como primer efecto otorgar un mayor nivel de autoridad a ciertas dependencias, elevándolos al rango de Secretarías (fueron 10), también un mayor número de Direcciones (de 17 existentes se pasó a 34), creándose además unidades administrativas de apoyo institucional, adscritas al propio titular del ejecutivo.

Por otra parte, tomando en cuenta los cimientos de desconcentración sentados en la segunda mitad de la década de los setenta, dentro del programa de Reforma Administrativa, se estableció una regionalización única a efecto de organizar más clara y eficientemente todas las funciones de gobierno en el territorio del estado.

Los rasgos más sobresalientes de esta reorganización administrativa, se pueden resumir de la siguiente manera

La Reforma significó no solo un crecimiento notable del aparato administrativo, sino también su reorganización integral.

La administración como origen y fin de desarrollo, el instrumento de planeación y no el instrumento de captación de recursos.

Mayor coherencia y racionalidad del aparato administrativo, muy en especial al proceso de planeación, modernizando los sistemas de programación-presupuestación.

El sector auxiliar por su parte tiene antecedentes desde 1828 con la creación del "Instituto Científico y Literario" en el Estado de México, mediante el decreto expedido por el entonces Gobernador Don Lorenzo de Zavala. Este mismo Instituto es el que en 1944 se convierte en el primer organismo público descentralizado por servicio de acuerdo con lo dispuesto por el decreto It 34 de ese mismo año, denominándose Instituto Científico y Literario Autónomo.

La Dirección de Pensiones del Estado de México es a su vez el primer organismo descentralizado por servicio del Poder Ejecutivo del Estado y fue creado en 1951, de esa fecha a 1970 la

entidad solo contaba con 3 organismos, el Instituto de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado, Municipios y Organismos Descentralizados (ISSEMYM), la Institución Protectora de la Infancia del Estado de México IPIEMI, creada en 1954 y como tercero al Instituto de Fomento de Investigación Agropecuarias, constituido en 1956.

Para esas mismas fechas, en 1970, solo se contaba con una sola empresa de participación estatal minoritaria que fue la Impulsora Minera de Angangueo, S.A. de C.V. constituida en 1954.

A partir precisamente de esa década y hasta mediados de la de los ochenta la característica principal de este sector es su gran dinamismo para crecer tanto en número como en burocracia. Este fenómeno responde básicamente a dos causas, por un lado una política económica nacional, caracterizada por la participación activa del Estado en la economía, sobre todo en las actividades productivas que tenían como objeto incentivar la producción, crear o mantener empleos y una mejor distribución del ingreso. Por otra parte, es en esos tres lustros cuando se tiene un mayor crecimiento de la población en la entidad con tasas de crecimiento promedio que alcanzaron hasta un 6.6%, sobre todo este crecimiento se concentró más en el Valle de México debido a la metropolización de la ciudad de México, lo que genera para el Gobierno del estado problemas básicamente de demandas urbanas, ello justifica en su época el nacimiento de entidades como AURIS, Cuautitlán Izcalli, Fideicomiso de Ciudad Nezahualcóyotl, solo por mencionar algunos. Es así que para 1990 el sector auxiliar estaba constituido por 210 organismos, entre descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria así como fideicomisos.

Este proceso de crecimiento tan acelerado en los tres últimos lustros, acarrió por una parte beneficios a la población innegables, pero en lo que refiere a la administración de los propios organismos se generaron problemas como burocratismo, ineficiencias y corrupción, pero lo fundamental fue el desvío del gasto público a actividades no productivas, desde la perspectiva del gran rezago social creado en la década ya conocida como pérdida. Aunado pues a un reclamo social real y a una política de carácter racional la presente administración se dió a la tarea de desincorporar aquellos organismos que ante la nueva realidad ya no resultaban prioritarios.

El crecimiento del sector auxiliar estatal llegó a su punto culminante en 1989, al detectarse 210 organismos, cifra elevada

si tomamos en cuenta que en 1975 solo había en el estado 10 organismos descentralizados y 4 empresas de participación estatal.

Finalmente, por lo que respecta a los últimos años de la década de los ochenta e inicio de los noventa la administración centralizada ha sufrido algunas adecuaciones sobre todo a partir de 1989, siendo las más relevantes la iniciativa de reforma a la ley Orgánica de la Administración Pública del Estado para fusionar las Secretarías de Finanzas y de Planeación en una sola dependencia, volviendo al esquema vigente en 1981, en el que la administración tributaria y la política de ingresos, así como la administración presupuestal y la planeación se encontraba bajo la responsabilidad de una sola unidad administrativa. De la mano de esta fusión, se creó la Secretaría de In Contraloría como la responsable de las funciones de evaluación y control gubernamental, conforme a la adición del artículo 38 bis. del mismo ordenamiento.

En suma, se observa que de 1987 a la fecha ha existido una gran actividad reorganizadora dentro de las dependencias del Ejecutivo, pues en una buena parte de las mismas ha habido reestructuraciones importantes o bien surgimiento de nuevos órganos como la Secretaría de Ecología y la de Comunicaciones y Transportes. A todo ello hay que agregar la desincorporación de empresas del sector auxiliar, a cuyo objeto la presente administración ha destinado un buen cúmulo de esfuerzos. Así por ejemplo, en los últimos tres años se han desincorporado del sector auxiliar 109 organismos, política que por lo demás ha contribuido al redimensionamiento del Estado.

Es claro pues que la tendencia en los últimos años de la administración pública centralizada en el Estado de México ha mantenido un ritmo de crecimiento en cuanto a los órganos que conforman su estructura, originado por reformas administrativas que buscaron en todo momento tener una mejor capacidad de respuesta a la población, por su parte la administración del sector auxiliar registró un crecimiento desmedido en lo que se refiere al número de organismos que lo componían y a partir de 1990 se encuentra inmersa en un proceso de racionalización.

Adicionalmente, particularmente interesante en los últimos años lo ha sido la experiencia del estado, en una forma de administración regional muy singular en relación con las otras formas tradicionales y centralizadas: los Cuarteles de Trabajo, que tienen la función de armonizar el trabajo de las dependencias

federales y estatales y alentar la promoción del desarrollo regional.

Sin embargo, contrasta la regionalización única que dividía al estado en ocho regiones socioeconómicas, que ha dejado de ser operativa para los efectos prácticos de la administración pública, debido básicamente a dos circunstancias; la primera, es que desde el ámbito de las decisiones administrativas y de gobierno ya no se le considera vigente, y la segunda por que la dinámica socioeconómica con el transcurso de los años ha cambiado la configuración de las regiones, las cuales fueron elaborados en gran porte con base en los resultados del X Censo de Población y Vivienda 1980. Censo que por diferentes razones es muy cuestionado e incluso desdeñado, sobre todo desde el propio sector público.

En ausencia de una regionalización integral que guíe las acciones del Gobierno, los diversos sectores de la administración pública, operan convencionalmente su propia regionalización, lo que si bien es cierto les permite efectuar más eficientemente sus programas, estos no constituyen una respuesta que forme parte de una serie de acciones sistemáticas e integradas por parte de la administración pública, más bien los sectores atienden en cierta medida sus prioridades en función de contingencias, sin considerar la región como un todo en el que están presentes todos los factores socioeconómicos y políticos que la distinguen como una unidad.

Actualmente existen varias divisiones de regiones del estado. Entre las principales están la del Sector Agropecuario la cual respeta la regionalización única que divide territorio del estado en ocho regiones, la del Poder Judicial que lo divide en 16 Distritos Judiciales, la de Catastro que tiene también 16 delegaciones catastrales, la del Sector Salud que comprende 19 Jurisdicciones y la del Sector Educación integrada por 13 Coordinaciones entre otros. Por su importancia resalta también la división distrital electoral en 34 distritos electorales tanto federales como locales. En suma estamos hablando de 31 diferentes regiones con la que se trabaja tanto en el sector central como el auxiliar.

Por otra parte es innegable que un aspecto medular de todas estas transformaciones administrativas la constituye también la cantidad de recursos financieros, disponibles, así que es de vital importancia analizar cual ha sido la evolución del presupuesto de egresos autorizado en el período 1980-1990, para tener una idea más precisa de los esfuerzos realizados.

El presupuesto de egresos autorizado para el ejercicio fiscal de 1980, fue de 24,000 millones de pesos, el que dividido entre la población total nos da una asignación per-cápita de 3,172 pesos, el presupuesto nominal total autorizado para 1990 fue de 3 billones 260 mil 439 millones de pesos, que a precios de 1980, significan 408 mil 904.3 millones de pesos, es decir el presupuesto de egresos creció en términos reales 16% en el periodo. En términos per-cápita fue de 41,657.78 pesos, lo que representa que significa una mayor disponibilidad de recursos, no obstante esto sigue siendo insuficiente para atender la demanda de la sociedad.

Esta situación considerando lo profundidad de la crisis económica de la llamada década perdida, refleja el esfuerzo hecho por la administración pública estatal, para atender las necesidades de la sociedad.

En la actualidad la presente administración ha impulsado importantes cambios en lo que se refiere a la estructura de la administración centralizada, destacando la creación de la Secretaría de Ecología, de lo Contraloría, de Comunicaciones y Transportes y la fusión de la Secretaría de Finanzas y Planeación. Se cumple también con la necesidad de reforzar los mandos medios y acortar los tramos de control configurando la siguiente estructura: El Gobernador, 11 Secretarías, la Procuraduría General de Justicia y 2 Coordinaciones Generales.

Sin embargo, no obstante, la gran experiencia política y administrativa de nuestra entidad, la cual le permite por ejemplo administrar con buenos resultados la mayor parte de la educación y realizar las acciones del gobierno con eficacia aceptable, todavía existen serios problemas que resolver.

V. LOS RETOS FRENTE AL CENSO

En el mundo de hoy, dinámico y cambiante, la administración es un problema mayor de nuestras sociedades, ya que se encuentra aprisionada por un círculo vicioso grave: de un lado tiene que intervenir eficazmente, porque de no hacerlo el tejido social se desgarraría y degradaría y del otro porque tradicionalmente ha sido incapaz de hacerlo, pues mientras se pierde en mil intervenciones cuyo sentido se desconoce, no se ha empleado a fondo para conocer y gerenciar los grandes problemas colectivos. Dicho de una **manera más** simple, nuestra sociedad necesita de la administración, pero no tiene la administración que necesita, pues la encuen-

tra configurada de modo tal, que en lugar de jugar como agente de las transformaciones sociales se convierte a menudo en un factor de bloqueo de las mismas.

No es este, sin embargo, pese asu obviedad, el punto de vista generalmente aceptado al diseñar el cuadro de los males y disfunciones de nuestra administración pública.

Los funcionarios tienden a confundir sus problemas de falta de oportunidades y por ende de ascensos y retribuciones con los problemas de la propia administración, las disciplinas académicas y sus expertos suelen centrarse en los diversos problemas técnicos más o menos sectoriales y los políticos por su parte, en ocasiones no suelen tener un conocimiento suficiente de los problemas administrativos, centrándose normalmente en la formulación de normas u objetivos elaborados normalmente sin considerar las posibilidades reales de implementación.

Frente a los retos aún pendientes y los que surgieron de los resultados del censo, nos hace falta construir no solo un pensamiento administrativo que ponga por delante la cuestión de lo que la sociedad necesita, demanda o espera de su administración, sino ponerlo en marcha. Este me parece ser el punto clave en una sociedad cada vez más democrática, y la única que puede llevarnos a jerarquizar o priorizar la atención de los problemas planteados, que parecen agravarse cuando reflexionamos con los datos que resultan del censo.

Su desarrollo por tanto, exige como mínimo, un desdoblamiento del foco de la teoría administrativa, que ya no puede continuar enfocada en los problemas internos de la administración -aún irresueltos- sino que debe orientarse a atender las exigencias o demandas de la sociedad. Resolver pues, el problema de la administración en su doble vertiente es una cuestión clave del cambio social. Ahora bien, la prioridad intelectual de un problema no tiene por qué traducirse en prioridad política. El no haber comprendido esto, ha sido causa del fracaso o la frustración de no pocas reformas administrativas, sin orientación ni aliento, que no responden a ninguna estrategia ni acción sostenida y lo que ha sido peor: no ha llegado a cambiar nada fundamental de las instituciones administrativas.

Afortunadamente, en el ámbito tanto nacional como estatal, se dispone ya de reflexión bastante sobre la insuficiencia de las reformas administrativas, comprendidas y emprendidas al modo que la tradición ha impuesto por el movimiento internacional de reforma administrativa de la década de los cincuenta, reflexiones

que en el futuro necesariamente tendrán que ir desgranando los elementos conceptuales y estratégicos de «políticas **nacionales o estatales** de administración pública».

Por esto y otras razones, **se tiene que** desechar de entrada para responder a los retos actuales y como método para modernizar la administración y por ende, para hacerla más eficaz, diagnósticos apresurados de sus <<males >> de los cuales se desprenden recomendaciones u objetivos de reforma **que luego el** Poder legislativo o Ejecutivo plasmará en normas jurídicas, cuyo efecto mágico transformador se espera de la validez y eficacia de las mismas. Esta concepción tecnocrática, conduce a la pretensión de cambios por decreto que solo desgarran y empobrecen el sistema institucional, a lo que terminantemente nos oponemos, dado que la experiencia nos enseña que en una materia tan delicada como son las instituciones, de cuyo correcto funcionamiento dependen nada menos que la confianza de los ciudadanos en la acción gubernamental, no se puede andar con reformas a la ligera, pues las instituciones no son creaciones mecánicas del derecho, que se puedan cambiar por simples medios jurídicos, sino más bien son producto de la historia concreto de cada país, expresados en una serie de factores de equilibrio integrantes de un sistema complejo. Es precisamente esta complejidad lo que hace que no puedan ser cambiados por simple decisión.

En suma, los esfuerzos de años anteriores para acercar las estructuras administrativas a los ciudadanos, y acortar la distancia entre lo que la sociedad demanda y lo que a administración les brinda han fracasado en la mayor parte de los casos porque responde a estrategias tecnocráticas elaboradas en función de objetivos preestablecidos, sin temor en cuenta que **en materia de** desarrollo humano los condiciona m lentos existentes y los recursos disponibles prevalecen siempre sobre los fines. Y en tanto todo ello sucede, nuestra gran carencia es la de un sistema institucional que nos fuerce a ver la realidad, que estimule y proteja lo dinámica de la sociedad, que se vincule ala práctica. La sociedad mexicana ha cambiado, pero no su administración que sigue fiel a sus valores y a las prácticas de un mundo tradicional que ya no existe. Y lo primero por tanto, en torno a **ello es pre-**guntarse por qué es necesario cambiar, y responder que hay que cambiar no porque el sistema sea malo sino porque como tal resulta totalmente inadecuado para responder a los retos planteados por el crecimiento y la transformación de nuestro **sistema** colectivo.

Frente a todo esto, es preciso otro modo de razonar y otro tipo de estrategia, para contar con un arsenal más poderoso para hacer frente a los retos, y que bien podrá basarse en tres puntos básicos:

- A) Reconocer que la pasión legislativa y reglamentaria, y la obsesión de control ya ha alcanzado su límite.
- B) Aceptar que el cambio voluntario y responsable de nuestra administración, es una necesidad vital de nuestra sociedad.
- C) Para que la adaptación o cambio sea a fondo, es preciso partir de la base de que en un sistema humano como el sistema administrativo el mal no se encuentra localizado únicamente en las personas ó en las categorías sino que se haya vinculado todo el sistema y resulta inseparable de su funcionamiento.

Por eso mismo, las acciones de cambio no pueden basarse en argumentos técnicos concernientes a los principios y condiciones de una buena administración, pues lo primero y fundamental es conocer la manera en que los propios funcionarios y los administrados viven o van a vivir los cambios que se proponen. A mi juicio, los problemas básicos de carácter general a los que actualmente se enfrenta la administración son los siguientes:

Primero. - A pesar del incremento en los recursos humanos, materiales y financieros la sociedad a la que territorialmente sirve la administración pública crece más rápidamente que éstos, lo que provoca un desfase entre los recursos de la sociedad y los medios económicos y materiales con que cuenta la administración para resolverlos.

Segundo. - La prevalencia de este desfase provoca a su vez otro, que se da entre las formas sectoriales que tradicionalmente ha asumido la administración pública y la dimensión social, económica y política de los problemas, que reclaman formas ágiles y navegables con participación de la propia sociedad.

Tercero. - A la luz de las nuevas concepciones y funciones que que corresponden al estado se requiere, (como ya se hace en la entidad) revisar las funciones del sector auxiliar de la administración pública y replan-

tear los esquemas de funcionamiento, delegando aún más autonomía en su manejo, para el logro de una mayor eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos, así como desincorporando aquellas empresas de poca utilidad para el desarrollo.

Cuarto.- La insuficiente capacitación, formación y perfeccionamiento de los servidores públicos que no es acorde con la complejidad de los problemas cuya pronta solución se demanda al Gobierno y a su administración.

Finalmente, el reto en el quehacer de la función pública es encontrar los mecanismos y formas para incorporar la imprescindible participación de la ciudadanía, pues son ellos quienes conocen mejor que nadie y hasta a nivel incluso de los detalles, los principales problemas que enfrentan y la manera más conveniente en que la administración pública puede contribuir a resolverlos.

VI. PROSPECTIVA

Hoy todos pedimos eficacia y eficiencia a la administración. La eficacia de la acción administrativa y la eficiencia del gasto público, para responder a los reclamos de una sociedad inmersa en una coyuntura histórica presidida por la movilidad, el cambio y la agitación. Lo que *ayer* valía o se consideraba como intocable, ahora es súbitamente invalidado por la marcha de los acontecimientos o resulta superado por la ley inexorable del progreso humano. Diríamos que, e medida que nos alejamos más de nuestro pasado, más nos sumergimos en el futuro, tal es la ley de nuestro destino.

Esta dinámica ha planteado, desde luego, la necesidad de redefinir el equilibrio entre Estado y sociedad y, con el rol de la administración. Pero este planteamiento no se puede hacer al modo filosófico, pues el verdadero problema comienza cuando se tiene una idea de lo que la administración debe hacer y dejar de hacer, es decir, cuando ya se conoce el nuevo equilibrio a que se quiere llevar el sistema político, es aquí entoces, cuando aparece la necesidad de una verdadera política de administración pública que exige mucho más que meras recetas técnicas, siendo en este punto donde al parecer nos encontramos varados, tras las insuficiencias de nuestras más recientes reformas administrativas. Pero el hecho de que no exista hoy una verdadera política de administración pública merecedora de ese nombre no significa,

sin embargo, que la administración no sea el objeto o el instrumento de las más variadas políticas. Limitémonos, en este momento a llamar la atención sobre la prospectiva de nuestra administración, que en nuestra opinión debe desarrollarse a partir de tres elementos:

1. Invertir en conocimiento del sistema, pues hay que descubrir sus regulaciones **reales** (que pueden ser muy diferentes de las regulaciones jurídicas) y sus consecuencias y, con ello, descubrir también los medios de influir sobre él, de hacerlo aprender y evolucionar. Desde este punto de vista, la administración sigue siendo como una gran desconocida a la deriva. En **ella se venera el talento y las ideas**, pero da miedo el conocimiento. No se toma en cuenta que el talento solo es productivo en un sistema que permite y exige su utilización para los fines institucionales, y que las ideas proceden a menudo más de las modas intelectuales que de las exigencias planteadas por la dinámica real del cuerpo social. En cambio al conocimiento se le teme porque nos pone ante la necesidad y el riesgo del cambio. Por eso, el primer reto ha de consistir en producir ese conocimiento, que no debería ser percibido como valor de verdad sino como valor de desarrollo.
2. Invertir en las personas, **pues ellas son** los verdaderos recursos de la acción de cambio. La administración solo cumplirá adecuadamente sus fines constitucionales y por ende atenderá más eficazmente los reclamos de la sociedad, cuando cuente con personas formadas en el conocimiento y el razonamiento de los problemas reales y plenamente adaptadas al contexto actual y futuro del desarrollo técnico, económico y social.
3. Finalmente, invertir en experimentación. Experimentar nuevas formas de organización, de acción y de reacción, abrirse al pluralismo de las formas y soluciones y no pretender cristalizarlas en previas regulaciones jurídicas uniformes. Salvo en el ámbito de la administración estrictamente jurídica, es decir, salvo las tareas "jurisdiccionales" o de aplicación del derecho, la experimentación resulta necesaria, pues ninguna forma institucional puede imponerse a priori: Siempre hace falta **iniciativa, experiencia**, fracaso y aprendizaje.

Debemos por tanto considerar a la administración como producto de la historia, y como una parte sustancial del sistema político, para no dejarnos aprisionar por el mito tecnocrático del carácter neutral y del valor meramente instrumental de la administración.

Una estrategia como esta bien pudiera **evitar las confrontaciones** inútiles. Antes bien, se aplicará a localizar los puntos sensibles del sistema, apostando a favor de actores capaces de jugar un juego diferente y, como tales, constitutivos de medios portadores de cambio. Consiguientemente, nada de pretender reformar prioritariamente los sectores teóricamente más importantes, sino solo aquellos en que hay posibilidades de éxito, es decir, de desarrollar las potencialidades y nuevas fuerzas de los agentes portadores de cambio.

Lo fundamental por tanto, es apoyarse en una conjunción inteligente de los condicionamientos lentos, los recursos y los objetivos, renunciando a la pretensión normativa de las reformas **precisas**, completas y definitivas. En síntesis, **para tener** posibilidades de éxito, en la búsqueda de una administración más eficiente y más sensible a los retos que plantea la sociedad, es necesario pensar más en estrategia que en reforma, dar más importancia a las relaciones humanas que a las regulaciones jurídicas, apostar más por las personas y menos por los procedimientos.

El desarrollo **de estos tres** elementos, punto de partida fundamental para prepararnos a enfrentar los retos de las próximas décadas, nos ayudará a ir superando las disfunciones actuales de la relación sociedad-administración, y también desde luego a ir cimentando una administración más adaptable a las profundas transformaciones de la sociedad y más plegable a los procesos renovadores que acontecen a su alrededor, para lograr que la misma sea un dispositivo de impulsión y no un elemento de inmovilización, paralización y retroceso.

Para arribar a este objetivo es preciso hacer mano de la planificación, tanto en su aspecto organizativo como en su vertiente funcional. Como se ha dicho la importancia numérica de los servidores públicos estatales, su incidencia en la política económica y financiera del estado, su trabazón con el sistema educativo y su impacto sobre el mercado de trabajo son causas determinativas de que la administración pública estatal tendrá que estar planificada en su conjunto y en cada una de sus parcelas o sectores. Lo contrario supondría introducir en el estado y, en definitiva, en la sociedad un factor de distorsión y un elemento

incontrolable cuyos efectos repercutirán aleatoriamente sobre los componentes básicos de la comunidad. La planificación por tanto, debe abarcar todos los aspectos y proyecciones de la administración y del gobierno, para conectarla con los componentes del sistema económico, social y laboral del país.

En suma, en los años venideros la administración estatal debe planificar su expansión y su crecimiento, tanto cuantitativo como cualitativo, para la utilización racional y óptima de sus efectivos.

La sociedad del Estado de México, va a necesitar en el futuro de una administración móvil, asimilada en su régimen legal a los otros grupos sociales, receptora de los avances técnicos y de las mejoras científicas en el campo de la organización, unificada en su gestión, pero diversificada en su actuación. Una administración, en definitiva, con capacidad de reacción para amoldarse a las transformaciones socioeconómicas y en la que predominen los valores del dinamismo, de la creación y de la efectividad. Este es en suma, el perfil de la administración que nuestra sociedad espera de caro a los umbrales del siglo XXI.

Finalmente, no debemos olvidar al poner en marcha la modernización de nuestra administración puro amoldarla a los reclamos de la sociedad, que la misma no debe ser vista como un instrumento pasivo que ejecuta las decisiones del Gobierno en turno, ni un conjunto cuyas soluciones le permitan tener una autonomía prácticamente absoluta. Antes al contrario, nunca como ahora, el Gobierno y su administración, tendrán que marchar unidos sólidamente de la mano de la sociedad, destinataria final del logro de las acciones emprendidas.

Este seminario puede ayudarnos a encontrar ese modo nuevo de razonar que exigen los problemas y los retos aquí planteados.

COMENTARIOS A LA PONENCIA POR ROBERTO GOMEZ COLLADO (*)

El trabajo de Guillermo Haro Bélchez nos ilustra, con precisión y certeza, las configuraciones que ha tenido la administración del Estado de México, en su tarea de conducir la vida estatal y de mejorar la calidad del bienestar y convivencia de la sociedad a la que sirve.

En efecto, el desmesurado crecimiento poblacional que ha experimentado el Estado de México ha impuesto cometidos a la administración que parecen, y que son realmente titánicos, haciendo que los logros alcanzados se vean minimizados pues las demandas rebasan con creces los resultados; es, como lo ha afirmado el Gobernador Pichardo Pagaza, en lenguaje coloquial, estar "orando en el mar".

Probablemente para algunos, en nuestro estado, y desde una perspectiva que yo le llamaría pesimista, se ha hecho más evidente que la administración pública se aprecia anclada en lo que algún científico social del siglo pasado denominó la Ley de la "Impotencia", entendida esta como los límites que se enfrentan para "resolver" de raíz, los problemas sociales.

La realidad, considerando el horizonte de los últimos cuatro lustros que aborda la exposición que aquí se ha hecho, hace parecer que la administración estatal sólo ha sido capaz de dar respuesta, con los límites por todos conocidos, en función de los efectos producidos por los fenómenos que nos impone la realidad social, y no precisamente en sus causas.

No estaría yo de acuerdo sin embargo con esa visión pesimista o de impotencia (que tampoco comparte Guillermo Haro) respecto de los resultados alcanzados por la administración estatal, y ello por dos razones:

*1 Coordinador General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México y Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

- 1) La actividad administrativa pública está condicionada **por el desenvolvimiento de las relaciones políticas, económicas y sociales que configuran el tejido social**, por lo que las transformaciones de la sociedad solo pueden **ser potenciadas por la administración**, en la medida en que la propia sociedad, y sus actores, generan los cambios. Por tanto no debemos sobrevalorar el papel de la **administración pública colocando sobre ella todo el peso de lograr el bienestar social, entendido en su más amplia acepción.**
- 2) La medida de la "tranquilidad" de la sociedad se funda **en un real mejoramiento de las condiciones** de vida y **en la existencia de expectativas válidas. En tanto posibles y factibles**, para lograr dicho mejoramiento. La administración en nuestro estado ha sido capaz de hacerlo y de mantener tales expectativas vigentes, lo que por sí mismo nos hace optimistas.

Esto sin embargo, no justificaría el hacer caso omiso a la necesidad perentoria de que la administración pública debe, consciente y deliberadamente, modificar sus formas de trabajo y de vinculación con la sociedad, no yendo adelante o atrás de ella **sino "junto con" ella.**

Este cambio, con voluntad y propósito, se plasma en lo que Guillermo Haro identifica como una "política de administración pública" y que es, entre otras cosas, **la adecuación de los medios administrativos a los fines sociales**, bajo la premisa de un compromiso político, apegado a la legalidad. Esta política, de inicio, debe rechazar ciertos "dogmas" que frenan el desarrollo administrativo como son: **a) Pensar que una visión tecnocrática-eficientista es la mejor vía de transformación**, en tanto que la administración debe ser neutral, escéptica y técnica; **b) Aludir al tamaño del Estado como la causa de todos sus males**; **e) Asumir que la administración pública, comparada con la privado, es ineficiente por su naturaleza política; etc.**

Las líneas de acción prioritarias que identificarían a una política de administración pública, las ha señalado acertadamente el Dr. Haro en sus comentarios, y me gustaría subrayarlas:

- 1) Como condición necesaria, invertir en la producción de conocimientos sobre la administración pública, desde diversas ópticas disciplinarias e interdisciplinarias, que nos

- faciliten entender y transformar el aparato público, e institucionalizar su generación, aplicación y difusión.
- 2) Profesionalizar a los servidores públicos revalorizando su papel, en la medida en que se democratiza la administración y se abaten los desequilibrios entre los diferentes ámbitos gubernamentales, vía una mayor descentralización.
 - 3) Modificar las formas de organización y gestión administrativa, aminorando las contradicciones regionales y sectoriales y flexibilizando las relaciones entre los sectores central y auxiliar o paraestatal.
 - 4) Revisar las relaciones ciudadano-administración concomitantemente a los esfuerzos de democratización de la vida pública y a la promoción de nuevas formas de autogestión comunitaria.

Quisiera concluir estos comentarios citando una apreciación de Bernardo Kliksberg, sobre estos asuntos:

"Sin capacidad de gestión estatal, las políticas y proyectos económicos y sociales más consistentes, tropezarán con un * **cuello de botella** * que reducirá drásticamente sus posibilidades de cumplimiento efectivo de sus metas. Por otra parte, sin reformar la actual maquinaria del Estado, dotándola de potencialidades y mecanismos administrativos necesarios, el sistema democrático no operará como tal en aspectos sustanciales, impidiendo los consensos y debilitando la legitimidad' .

Como podrán observar, la tarea que tenemos por delante es ardua y constante.

Muchas gracias.

**LA EXPANSION DE LA CIUDAD DE MEXICO:
DE LA METROPOLIS A LA MEGALOPOLIS**

Alfonso X. Irecheta Cenecorta (*)

1.-LA SUBURBANIZACION RECURRENTE.

La característica fundamental del proceso de metropolización de la ciudad de México, a partir de los años 50 ha sido la suburbanización, lo que refleja un patrón internacional en las grandes metrópolis del mundo capitalista (ver por ejemplo Gottdiener, 1988, que desarrolla el caso de los Estados Unidos), si bien guardadas las proporciones y peculiaridades en situaciones tan distintas de desarrollo nacional como las del mundo industrializado y los casos más relevantes en América Latina como son Sao Paulo (Santos, 1990) y la ciudad de México.

Este proceso de suburbanización correspondió fundamentalmente a usos residenciales más que productivos (i.e. industriales o de servicios). Es decir, la suburbanización posterior a los 50 se dió por construcción de vivienda residencial o por la aparición de colonias populares más que por cambios en la localización industrial.

Esto no quiere decir que los cambios locacionales en la industria no hayan sido importantes en el fenómeno de desconcentración intrametropolitana ya que la creación de parques y áreas industriales especialmente al norte de la zona metropolitana de la ciudad de México (IZMCM) jugó un papel importante en la ampliación de la frontera urbana, siendo esta metrópoli la que en todos aspectos ha alcanzado una superconcentración industrial (Garza, 1985). Sin embargo, tanto el volumen de habitantes me

(1) Coordinador General de Investigación y Estudios Avanzados de la UAEM y miembro regular del IAPEM.

vilizados hacia la periferia como las superficies urbanizadas fueron sin duda mucho más importantes en el sector habitacional.

Este proceso ha sido desde entonces comandado básicamente por el sector inmobiliario, tanto el que podríamos denominar legal y comercial como aquel que de manera irregular o incluso ilegal, promovió la ocupación de grandes extensiones de suelo para habitación popular.

Entre 1940 y 1982, la ZMCM creció físicamente en 84,214 has., pasando de una superficie de 11,700 has. a 95,964 (Cuadro 1).

CUADRO 1
CRECIMIENTO DE LA MANCHA URBANA DE LA ZMCM
1940-1982 (hectáreas)

	1940	1960	1970	1975	1982
ZMCM	11,750	47,070	68,260	79,260	103,196
D.F.	11,750	36,795	48,760	54,130	54,200
16/ MUNICIPIOS METROPOLITANOS	—	10,275	19,500	25,130	48,996

Fuente: Iracheta, 1987, p. 17.

Entre 1970 y 1982 el D.F. expandió su área urbanizada en 5,440 has., mientras que en los municipios metropolitanos del Estado de México la superficie fue de 24,496 has. En esta última fracción de la ZMCM, el 84.87% de la superficie urbanizada correspondió hasta 1982 a usos habitacionales. Es decir, entre 1940 y 1982 que se inició la urbanización periférica en el Estado de México, ocho y media de cada diez hectáreas se ocuparon con usos residenciales (Iracheta, 1984, cap. 1, 1987).

"El fraccionamiento o loteamiento de tierra urbana para uso habitacional, ha sido la forma más importante de intervención del capital en la metropolización de la ciudad de México. Si bien más recientemente aparecen los conjuntos verticales de vivienda, a lo largo del proceso de urbanización acelerada ya mencionado, prevaleció la producción de suelo urbano en la forma de fraccionamiento para los grupos de ingresos medio y alto" (Iracheta 87, p. 32).

Solamente en los doce municipios del Estado de México que estaban efectivamente conurbados con el D.F. hace una década, se aprobaron entre 1958 y 1981, 312 fraccionamientos para viviendas, de los que 220 o el 71%, fueron de tipo popular, 72, o el 23% de tipo residencial y 20, o el 6% de tipo residencial cam-

peste (íbid., 321, ocupando 13.073 has., que representaron el 31.3% de la mancha urbano total de dichos municipios (41,764 has.) (Iracheta, 1984, p. 60).

Otros estudios (Schteingarth, 1989, p. 1141 muestran que entre 1958 y 1987 en 17 municipios conurbados, la superficie urbanizada por fraccionamientos alcanzó 15.457 has. en las que se construyeron 552 mil viviendas, que representan el 66% del total de viviendas existentes entonces en esta porción de la ZMCM (Iracheta, 1987, p. 29).

Este proceso masivo de suburbanización residencial se caracterizó por reproducir el modelo ocurrido en la mayor parte de las metrópolis norteamericanas después de la Segunda Guerra Mundial. Es decir, se basó en viviendas individuales para familias de recursos medios y altos (Sola, 1975), construidas en loteamientos por el capital inmobiliario y relativamente alejadas del centro urbano, conectadas por modernas vialidades y generando un movimiento de "commuters" que permitió el boom del automóvil.

La importancia económica del sector responsable de la construcción residencial afiliado a la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC), puede estimarse por el hecho que "en 1980 el crecimiento de la demanda privada se realizó en base a la construcción de vivienda. En ese año y a precios de 1970, las inversiones en vivienda ascendieron a 36.3 mil millones de pesos, 76.6% de la demanda de construcción privada. Esto significó un crecimiento anual medio de 5.6%" (Iracheta, 1984, p. 197). En el contexto global de la industria de la construcción, la producción de vivienda representó el 18.1% del total generado (íbid, 206). Si se considera que una parte importante de la construcción residencial es realizada por los propietarios de manera individual sin intervención de profesionales o empresas afiliadas a la CNIC, es claro que su importancia es probablemente de un monto bastante mayor al que surge de las cifras disponibles.

Se puede deducir que la construcción y venta de residencias suburbanas en la ZMCM, representó una importante actividad económica cuyas consecuencias son:

Un importante impulso a la industria de la construcción que en el caso de México es mayoritariamente de capital nacional.

-- Un aceleramiento de los procesos de migración hacia la ZMCM de fuerza de trabajo orientado a esta industria.

- El desarrollo del sistema bancario por o instauración de sistemas de crédito hipotecarios para la adquisición de vivienda. De manera paralela, se debe considerar que al mismo tiempo otros sectores como el industrial debido a su alta generación de plusvalía, ésta fue acelerada en la ciudad de México por el sistema bancario privado, orientado por estrechos criterios de rentabilidad y recuperabilidad del capital financiero captado (Garza, 1985, 180). Desde otra perspectiva, el proceso de metropolización de la ciudad de México, fue sin duda apuntalado por el otorgamiento de recursos bancarios que entre 1950 y 1980 representaron el 40.3% del financiamiento nacional total contra una captación en el D.F. y el Estado de México del 29.9% (Garza, 1985, 180).

- Desde el punto de vista espacial como ya se mencionó el fraccionamiento de terrenos para uso residencial representó la forma por excelencia de expansión física del área urbana.

- Así mismo, por la localización de estos loteamientos, relativamente alejados del centro metropolitano, se creó un anillo suburbano en territorio del Estado de México, separando ecológicamente a los grupos sociales según su estrato de ingreso, generando áreas "dormitorio" y dejando una gran superficie de vacíos urbanos entre el anillo suburbano y la mancha urbana continua, ampliando la frontera para el mercado inmobiliario y creando múltiples problemas urbanos por la deficiente acción planificadora del estado y de los promotores inmobiliarios.

Otras consecuencias de este proceso, ocurrieron en la esfera socio-política, aunque se carece de evidencia empírica para confirmarlas; tal es el caso, siguiendo a Gottdiener (1988), de la apertura a masas de trabajadores para adquirir en propiedad privada una vivienda bajo esquemas de crédito a largo plazo, lo que redujo, cuando menos en el caso de los Estados Unidos, la presión política de estos estratos, derivada de la depresión de los 30. En la ciudad de México, especialmente a partir de los 70 en que se acelera la oferta de vivienda para trabajadores de los fondos y organismos gubernamentales, es claro que casi la totalidad de dicha oferta fue de vivienda propia en casas solas o en conjuntos habitacionales, siendo reducida la producción para renta (Coulomb, 1988, pp. 141-182). Sin duda que los efectos políticos de estas acciones aportaron a la reducción de tensiones sociales cuando menos entre los trabajadores con derecho a adquirir este tipo de vivienda. Por otro lado, si se considera la población en general, como afirma Coulomb (Op. cit., p. 1411 "del

total de viviendas censadas en 1980 en la zona metropolitana de la ciudad de México, el 46% no eran propiedad de sus ocupantes, en su gran mayoría por ser alquiladas... (ya que)... a partir de 1960, la importancia relativa de la vivienda en arrendamiento está en constante disminución'.

De alguna manera esto se podría confirmar al observarse que la gran mayoría de los movimientos sociales urbanos relacionados con la vivienda, que han sido sujeto de estudio, tienen su origen en los barrios céntricos de la ciudad de México en áreas de cilio deterioro, o bien en colonias periféricas con suelo irregular donde el estado poco ha actuado. En el primer caso por la destrucción de inmuebles en los que predominaba la vivienda en renta por ser sustituidos por conjuntos de departamentos en propiedad o por usos más rentables (Coulomb- Op, cit., p. 144). En el segundo, por la ausencia de servicios públicos y por las múltiples anomalías legales en que incurrieron los especuladores de suelo y que, en la mayoría de los casos, dejaron en situación de indefensión a los colonos adquirentes de un lote para su vivienda.

Desde otra perspectiva, se afirma (Gottdiener, 1988, 242-3), que como beneficio adicional de la suburbanización metropolitana, ésta se produjo en una escala masiva tal, que provocó una necesidad por altos niveles de consumo personal. Aunque esto no fue planeado en el caso de los Estados Unidos, ciertamente proveyó el acelerado crecimiento de la demanda efectiva necesaria para estabilizar y generar el alto crecimiento posterior a la Segunda Guerra Mundial.

En el caso de la ciudad de México, si bien se puede apreciar un cambio cualitativo en los niveles de consumo de la población media y alto suburbanizada, medido en crecimientos de la plusvalía de los sectores industriales de bienes de consumo inmediato (58.1% en 1970), intermedios y de consumo duradero que absorbieron el 17.2% y el 15.2% respectivamente, todos ellos superiores al promedio nacional (Garza, 1985, 180). Desde la perspectiva del consumo, esta alta concentración de plusvalía industrial, por las condiciones tan desiguales de distribución del ingreso, se concentró en un sector poblacional sin duda no mayoritario, por lo que la importancia de esta demanda efectiva, no es probable que haya impactado tan significativamente la economía general del país.

Este proceso de suburbanización residencial no pudo darse, si no hubiera existido una muy activa participación del estado.

Dicha participación asumió características muy peculiares, cuyo impacto ha sido sumamente importante en la forma que hoy tiene la ZMCM.

Por una parte, fueron acciones restrictivas de creación de fraccionamientos en el D.F. combinadas con acciones de aliento **en el Estado** de México, lo que permitió este proceso de suburbanización (Iracheta, 1984). Tanto a nivel industrial como residencial, el gobierno del Estado de México facilitó a través de bajas regulaciones, apoyos fiscales y desarrollo de infraestructura, la construcción de espacios para ambos usos.

La cantidad de fraccionamientos autorizados por los *diversos* gobiernos del Estado de México, y la superficie y número de lotes involucrada, es una muestra de las facilidades otorgadas al capital inmobiliario (Iracheta, 1984; Schteingart, 1989).

Desde otra perspectiva, el estado favoreció la ocupación del suelo de tenencia no privada, para usos residenciales y para vivienda popular.

En el primer caso, hemos evidenciado con datos empíricos (Iracheta, 1984) como una buena parte de la superficie ocupada por fraccionamientos privados, correspondió **a tierras ejidales, comunales y estatales** y no privadas. Para ello el estado utilizó diversos mecanismos, entre los que sobresale la expropiación de tierra de tenencia social que posteriormente se trasladó **a empresas** inmobiliarias.

En el segundo, ocurrieron dos formas de intervención. Una primera que podríamos denominar "dejar hacer", en el sentido que se permitió la venta y ocupación ilegal de tierra ejido(y comunal, no obstante que con toda claridad la Ley de Reforma Agraria prohíbe esta acción mercantil. La **segunda, se** refiere a una acción más activa en la que funcionarios y políticos o personeros ligados al gobierno, promovieron invasiones y ventas de tierra de tenencia social. En ambos casos el carácter político de estas acciones fue de importancia, ya que se intentó por una parte reducir la presión social de los estratos de bajo ingreso ante la imposibilidad de obtener suelo por la vía del mercado formal. Por otro lado fueron actitudes clientelistas en favor de candidatos o funcionarios las que prevalecieron en estas políticas.

La problemática social, jurídica y política que envuelve estas acciones es sumamente compleja y heterogéneo al grado que es evidente que los problemas sociales asociados a la propiedad urbana en la ZMCM 'no se pueden entender como una concepción estática de la propiedad. La dinámica del proceso de urbaniza-

ción implica una constante transformación de las relaciones sociales en torno a la ocupación de la tierra y a la legitimación de esa ocupación" (Azuela, 1989, 127).

De manera más general, la acción del estado ha respondido a crear las condiciones para la expansión urbano ya que "mientras mayor sea la inversión estatal en infraestructura y servicios, mayores serán las oportunidades para el capital inmobiliario para expandirse geográficamente y extraer rentas diferenciales" (Iracheta, 1988, 131).

Como Gottdiener afirma con relación a los ciclos de inversión inmobiliaria en grandes metrópolis, el rol del Estado intervencionista se hace necesario, como regulador de la actividad de inversión y como agente de planeación. Sin embargo, justo como las actividades de inversión inmobiliaria varían en gran medida entre especuladores, constructores o propietarios de vivienda, la intervención estatal ha tenido que seguir estos procesos con una increíble y generalmente desordenada aplicación separada de programas y políticas, todas ellas diseñadas para intervenir de alguna manera en la producción del espacio, teniendo como consecuencia una relación entre el Estado y el espacio, a través de la cual se reproducen y multiplican las nuevas contradicciones de las relaciones capitalistas de producción a niveles externos al circuito primario.

2.-LA NACIENTE MEGALOPOLIS.

2.1.-CONCENTRACION DEMOGRAFICA.

Hasta la aparición de los datos preliminares del Censo de 1990, era evidente para todos los estudiosos de la metrópoli, que ésta había alcanzado el título de la ciudad más poblada del mundo y que, independientemente de las políticas de descentralización aplicadas por el gobierno federal, el incremento en la concentración había continuado a lo largo de los 80.

Sin embargo, como propone Monnet (1990, 111, "México no es, no ha sido nunca y no será (probablemente) la ciudad más grande del mundo según muestran los primeros resultados de dicho censo.

En 1980, la zona metropolitana de la ciudad de México contaba con cerca de 14 millones de habitantes y para 1990, las estimaciones ampliamente compartidas, consideraban cuando menos 18 millones de habitantes, lo cual ha sido desmentido por

el censo que atribuye a esta zona metropolitana del orden de 15 millones de habitantes en 1990. (Cuadro 2).

No obstante que persisten dudas respecto a la veracidad de esta información, que serán satisfechas (presumiblemente), con la aparición de los datos detallados del censo, es indudable que los impactos en la configuración territorial del país pueden ser diametralmente distintos a los estimados antes de conocerse dicha información.

En otras palabras, es posible que México haya ingresado a una revolución demográfica, gestada 2 décadas antes y cuyos resultados hoy aparecen de manera evidente. Adicionalmente, se deben considerar los efectos acumulados de la crisis económica que golpea al país desde 1981, los sismos de 1985 y probables efectos de la desconcentración metropolitana (ibid., p. 12). Desde otra perspectiva, estos resultados pueden ser la "compensación" a la sobrevaluación del censo de 1980.

¿Cuál es el significado de un menor crecimiento relativo de la ZMCM, en el contexto nacional?

En primer lugar, debemos considerar que estas cifras muestran que mientras la ciudad central pierde población de manera absoluta, su periferia más alejada, especialmente el valle de Chalco (Estado de México), crece a ritmo sumamente acelerado (Cuadro 2).

Desde otra perspectiva, la ZMCM considerada como "unidad censal, ha crecido menos de lo esperado. Sin embargo, si consideramos a las entidades federativas circundantes (Estado de México, Morelos, Tlaxcala, Puebla, Hidalgo, Querétaro), se puede observar que ha habido un desplazamiento territorial de población y actividad económica, confirmando la tendencia de la ciudad de México hacia la megalopolización (Cuadros 3 y 4).

Estamos entonces, no ante un proceso de desconcentración de la metrópoli nacional, sino ante la expansión de sus fronteras hacia nuevos territorios, conformando un espacio megalopolitano, cuyos brazos más dinámicos se ubican además del norte y oriente del valle de México, en los valles Toluca-Lerma (Estado de México), Cuernavaca (Estado de Morelos) y Puebla (Estados de Puebla y Tlaxcala).

En efecto, el Cuadro 2 muestra que el Distrito Federal crece a ritmos cada vez menores, pasando de una tasa de crecimiento poblacional anual del 4.78% entre 1950-1960, al 2.3% entre 1970-1980, estimándose para la década 1980-1990 una reducción absoluta del 10% de su población. Por su parte, el Estado

de México muestra la tendencia opuesta ya que durante 1950-1960 creció al 3.17% anual y para la década 1970-1980, este porcentaje fue del 6.65%, estimándose para los 80 crecimientos superiores al 7%.

Destaca durante la última década, el crecimiento poblacional en el Valle de Choice (conformado por 5 municipios del oriente de la ciudad de México dentro del Estado de México). Esta área creció a tasas superiores al 9% durante la década 1970-1980 y cerca del 13% entre 1980 y 1989 pasando de aproximadamente 360 mil habitantes a más de un millón en solo 9 años. (Cuadro 2).

Si las cifras preliminares del censo para la ZMCM fueran correctas, prácticamente en este valle se habría concentrado más de la mitad del crecimiento poblacional de esta metrópoli durante los 80, correspondiendo el resto a otros municipios del Estado de México conurbados al D.F.

Más allá del Valle de México, argumentábamos que la metrópoli ha ampliado sus fronteras a la urbanización, impactando la región central del país.

Para esta región se estima que en 1990 se asentaban 27.0 millones de habitantes, de los cuales cerca del 76% corresponden a la población urbana que se localiza en un radio del orden de 120-130 km. del centro de la ciudad de México. (Cuadro 3).

Estas entidades federativas, presentan las más altas densidades de población del país, cuentan con comunicaciones adecuadas con la ciudad de México y tienen vinculaciones económicas básicamente hacia esta última.

Si bien hace falta analizar con mayor detalle, la localización de la población urbano, las relaciones funcionales con la metrópoli y la evolución que éstas han tenido en la última década, resulta claro que la mayor parte de los habitantes de estas entidades radica en las ciudades capitales y su periferia, o en ciudades medias que también conforman el área de influencia directa de la ZMCM.

Si se considero, lo que podríamos denominar megalópolis emergente, conformada por las áreas metropolitanas de la ciudad de México, de Toluca, de Puebla y Cuernavaca, la población asentada alcanzó en 1990 un poco más de 17 millones de habitantes, lo que representa el 54% de la población con que contaban las 7 entidades que conformaban la región de influencia directa de la ciudad de México y el 81.4% de la población urbana de las 4 entidades receptoras (Cuadros 3 y 4).

En síntesis, la ciudad de México está transitando de una metrópoli con alta influencia sobre 6 entidades federativas que conforman una región polinuclear con cierta independencia y autonomía, a una megalópolis en la que la conurbación funcional alcanza hoy a otras tres áreas metropolitanas, de las que Toluca muestra ya un importante grado de integración.

2.2.-CONCENTRACION ECONOMICA.

Desde el punto de vista económico, las 7 entidades que conforman esta región central del país, concentran más del 43% del PIB (1980) el 33.4% de la población (Cuadro 5). Esto muestra la otra cara de la concentración y que se refiere a las actividades económicas, destacando especialmente el D.F., que concentra el 25.2% del PIB y sólo el 10.2% de la población del país.

Si sumamos al D.F. y al Estado de México, que configuran la ZMCM y el área más dinámica de la megalópolis en proceso de conformación, se observa que ambas concentran el 22.3% de la población nacional, el 35.9% del PIB y por sectores de la economía destacan el de manufacturas (47.5%), servicios (44.3%), transportes (40.1%), comercio, restaurantes y hoteles (38.7%) y servicios financieros (35.8% (Cuadro 6). Es decir, se concentra en dos entidades, cerca de la mitad de las actividades económicas más modernas del país, conformando sistemas altamente complejos que difícilmente se pueden desmembrar tanto en lo funcional como en lo territorial, reforzando la centralización.

De acuerdo con Garza (1985, 145-6), es probable que se reduzca la participación de la capital del país en la industria nacional. De hecho se ha observado ya una reducción en la concentración. Los datos aportados por el propio Garza para el período 1960-1970, muestran que dicha concentración creció 1.5% cuando en la década anterior el crecimiento fue de 3.5% y de 12,8% entre 1940-50.

"Esta disminución en el crecimiento de la importancia relativa de la ciudad de México, ha sido simultánea al aumento de participación de su región geoeconómica. Tiende a conformarse al parecer un nuevo ámbito de la concentración en el país" (ibid, 145).

En la región de influencia directa de la ZMCM, la participación relativa de la industria de transformación ha aumentado

aunque en forma ligera de 59.3% en 1965, a 60.0% en 1975 (De Magalhaes, Cordeiro, 1982, en Garza, Op. cit., 145-6). "A medida que la ciudad de México empiece a perder importancia relativa, el aumento de esta región se puede acelerar" (ibid., 146).

Como asegura el propio autor, cuestión que hemos analizado en otros trabajos (Iracheta, 1990), "Las áreas metropolitanas de la ciudad de México y de Toluca en la actualidad (1983) ya se encuentran unidas y técnicamente constituyen la primera megalópolis latinoamericana. En lo que resta del siglo se le agregarán a esta nueva megalópolis las zonas metropolitanas de Cuernavaca y Puebla y, posteriormente, las de Tlaxcala, Pachuca y Querétaro. Se consolidará una densa megalópolis que multiplicará aceleradamente los requerimientos de inversión pública frenando el crecimiento económico del país, produciendo al mismo tiempo, una problemática de enorme complejidad con nuevos desajustes e inestabilidad en las esferas política y social" (Op. cit., 146).

CUADRO 2
EVOLUCION DE LA POBLACION EN LA REPUBLICA MEXICANA, EL ESTADO DE
MEXICO, EL DISTRITO FEDERAL, EL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE
MEXICO Y EL VALLE DE CHALCO, 1950-1990

AREA	POBLACION CORREGIDA AL 30 DE JUNIO 2/					TASAS DE CRECIMIENTO			
	1950	1960	1970	1980	1990	1950-60	1960-70	1970-80	1980-89
AREA GEOGRAFICA									
REPUBLICA MEXICANA	27,375,685	37,072,606	51,176,110	69,392,835	81,140,922	3.08	3.28	3.09	
ESTADO DE MEXICO	1,478,249	2,019,873	4,135,970	7,872,299	9,815,901	3.17	7.43	6.65	
DISTRITO FEDERAL	3,241,487	5,171,408	7,301,700	9,162,447	8,238,860	4.78	3.51	2.30	
ZMCM (1980) 3/	3,135,828	5,445,066	9,179,744	14,220,691	14,775,977	5.67	5.38	4.47	
VALLE DE CHALCO 1/	50,713	148,191	149,777 4/	359,494	1,033,442 5/	10.08	0.11	0.15	12.45

- 1) Area geográfica con fines programáticos, designada por el Gobierno del Estado.
- 2) Los factores de corrección de 1950 a 1980 provienen de: Instituto Nacional Estadística, Geografía e Informática, Et. Al., "México, estimaciones y proyecciones de población, 1950-2000. SPP, México, D.F. para 1990, cifras preliminares del XI Censo Nacional de Población.
- 3) Incluye a las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal y 17 municipios conurbados del Estado de México.
- 4) No se incluye el municipio de Nezahualcóyotl, constituido en 1964, al que correspondió la mayor proporción de crecimiento poblacional registrado en esta década.

Fuente: Grupo Eure, S.C. 1989: Programa especial para la rehabilitación del Valle de Chalco: **Diagnóstico-pronóstico; perspectivas y retos: Proceso de urbanización y demografía, documento de trabajo, agosto 1989, mimeo.**

5) Dato correspondiente a 1989.

CUADRO 3

POBLACION POR ENTIDAD FEDERATIVA DE LA REGION CENTRAL DEL PAIS -1990

ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACION TOTAL (1)	POBLACION URBANA (2)	POBLACION RURAL (3)	2/1 %	SUP. (KM2)	DENSIDAD HAB/KM2
DISTRITO FEDERAL	8,236,960	8,236,960	-	100.0	1,500	5,491.0
MEXICO	9,815,901	7,558,243	2,257,657	77.0	21,355	459.6
MORELOS	1,195,381	705,275	490,106	59.0	4,950	241.5
PUEBLA	4,118,059	1,894,307	2,223,752	46.0	33,919	121.4
HIDALGO	1,880,632	1,015,541	865,091	54.0	20,813	90.4
QUERETARO	1,044,227	741,401	302,826	71.0	11,449	91.2
TLAXCALA	763,683	442,936	320,747	58.0	4,016	190.2
SUBTOTAL	27,054,843	20,594,663	6,460,180	76.0	98,002	276.1
TOTAL NACIONAL	81,140,922	50,307,371	30,833,551	62.0	1,960,095	41.4

FUENTE: INEGI, 1991: RESULTADOS PRELIMINARES, XI CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA, 1990
 ; ZEPEDA, PEDRO, 1990 "ESTUDIO SOBRE DESCENTRALIZACION EN MEXICO" FUND. EBERT STITTFUNG, MEXICO, D.F. (MIMEO).

CUADRO 4
POBLACION MEGALOPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO 1990

ENTIDAD (1)	POBLACION * 1980	1990	% DEL TOTAL 1990
ZMC MEXICO	13,878,912	14,775,977	86.7
ZMC TOLUCA	357,071	487,630	2.9
ZMC PUEBLA	1,010,980	1,297,727	7.6
ZMC CUERNAVACA	368,186	484,183	2.8
TOTAL ZONA MEGALOPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO	15,615,149	17,045,517	100.0

FUENTE: INEGI: CENSOS GENERALES DE POBLACION Y VIVIENDA 1980 Y 1990 (DATOS PRELIMINARES)

(1) INCLUYE LA POBLACION DE LAS DELEGACIONES DEL D.F. Y DE LOS MUNICIPIOS QUE CONFORMAN LAS AREAS METROPOLITANAS.

CUADRO 5
PRODUCTO INTERNO BRUTO
POR ENTIDAD FEDERATIVA
DE LA REGION CENTRAL, 1990

ENTIDAD FEDERATIVA	P.I.B. %	POBLACION %
DISTRITO FEDERAL	25.2	10.2
HIDALGO	1.5	2.3
MEXICO	10.9	12.1
MORELOS	1.1	1.5
PUEBLA	3.2	5.1
QUERETARO	0.9	1.3
TLAXCALA	0.5	0.9
SUBTOTAL	43.3	33.4
TOTAL NACIONAL	100.0	100.0

FUENTES : - ZEPEDA, PEDRO, 1990: "ESTUDIO
SOBRE DESCENTRALIZACION EN
MEXICO", FUND. EBERT STITTFUNG,
MEXICO, D.F. (MIMEO).

- CUADRO 2

CUADRO 6
PARTICIPACION DEL DISTRITO FEDERAL
Y EL ESTADO DE MEXICO EN DISTINTOS VALORES
NACIONALES: MEXICO, 1970 Y 1980

%

	(1)		(2)		1+2	
	DISTRITO FEDERAL		ESTADO DE MEXICO		1970	1980
	1970	1980	1970	1980	1970	1980
POBLACION	14.2	13.9	8.1	11.5	22.3	25.4
PIB	27.6	25.3	8.6	10.3	36.2	35.4
AGROPECUARIO SILVICULTURA Y PESCA	0.6	0.7	4.4	6.3	5.0	7.0
MINERIA	3.6	2.6	1.4	0.7	49.7	3.3
MANUFACTURAS	32.2	29.5	17.5	18.1	35.2	47.5
CONSTRUCCION	24.7	21.4	10.5	14.1	25.7	35.5
ELECTRICIDAD	18.3	14.9	7.4	11.4	25.7	26.3
COMERCIO, RESTAURANTES Y HOTELES	33.3	27.6	5.4	11.1	38.7	38.7
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	32.9	30.7	7.9	9.4	40.8	40.1
SERVS. FINANCIEROS, SEGUROS Y BIENES INMUEBLES	25.2	26.7	6.9	9.1	32.1	35.8
SERVS. COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES	40.4	36.9	5.1	7.4	45.5	44.3

FUENTE : ZEPEDA, P., 1990: "ESTUDIO SOBRE DESCENTRALIZACION EN MEXICO",
 FUND. EBERT TITTFUNG, MEXICO, D.F. (MIMEO)

3.-ALGUNAS TENDENCIAS DE LA PLANEACION MEGALOPOLITANA.

Los procesos referidos sobre la expansión de la ciudad de México hasta entrar en la fase de megalopolización, tienen como referente fundamental, cuatro tendencias en las que se inscribe la nación mexicana a partir de la década anterior y que comprenden (*): a) la globalización e integración de la economía; b) la reestructuración del Estado; c) la recomposición de la democracia; d) la concentración y centralización socio-espacial.

Estas tendencias apuntan a procesos distintos de planeación territorial, de los que ya se observan algunas orientaciones.

Por una parte, la flexibilización de las políticas de uso del suelo en favor de las actividades y sectores que se vinculan a la modernización de la economía. Tal es el caso de desarrollos inmobiliarios de alta inversión para la localización de actividades terciarias de alta tecnología y para cubrir las exigencias de los grupos sociales de más alto ingreso.

La promoción a programas de vivienda media-alta, vinculados a acelerar la circulación de capital en el sector inmobiliario, más que a resolver carencias de vivienda. El desarrollo de nuevos sistemas de transporte e infraestructura bajo esquemas de financiamiento privados y en consecuencia con costos de recuperación que sólo son accesibles a una pequeña parte de los habitantes de la metrópoli.

Por otra parte, la instalación de servicios públicos y equipamientos a través del "Programa de Solidaridad", que atiende algunos de los reclamos más urgentes, especialmente en la periferia pobre de la metrópoli.

Este programa sin embargo, se ubica fuera del esquema de planeación urbana, por lo que es difícil determinar hasta dónde se da respuesta a necesidades sociales bajo criterios de prioridad y desarrollo urbano preestablecidos y hasta donde implica el abandono de otros programas y proyectos que habían sido asumidos en los planes de desarrollo urbano del DDF y del Estado de México.

Una tercera orientación de la planeación territorial, rebasa el ámbito de la ZMCM y se ubica en el megalopolitano, carac-

1) El autor agradece al profesor Andrzej Górecki de la Universidad de Varsovia, Polonia, por su colaboración en la traducción de este texto.

terizándose por la promoción y desarrollo de grandes proyectos, sin que medie un plan de ordenación o los estudios de impactos en la concentración urbana-megalopolitana.

Tal es el caso del sistema regional aeroportuario ; el desarrollo de autopistas que conectan a las capitales de los estados circunvecinos con el D.F.; los proyectos de nuevos sistemas de transporte interurbano ; los proyectos de servicios regionales que atienden necesidades de la ZMCM, pero se ubican en el espacio mega lopolitano.

Las consecuencias de esta última orientación de la planeación territorial , están por verse, aunque es previsible que surjan impactos negativos respecto a conurbaciones indeseables , ampliación de la frontera a la especulación inmobiliaria, mayor concentración de población y deterioro agrícola y del medio ambiente.

Desde otra perspectiva muestra cambios en las políticas de descentralización asumidas anteriormente y no presenta estrategias de largo plazo tendientes a ordenar este nuevo espacio conurbado.

Estas políticas tienden a reforzar algunos fenómenos que, estando presentes en la metrópoli, se empiezan a observar en el conglomerado megalopolitano:

- En primer lugar, la ampliación de la fronteraurbana de la ciudad de México hacia las ciudades que conforman la megalópolis, sus periferias y los espacios intersticiales de la conurbación, especialmente a lo largo de los ejes de comunicación carretera.

En segundo lugar, habría una tendencia a la homogeneización de valores del suelo en las áreas urbanas de la conurbación megalopolitana, como producto de su integración espacial (por la reducción de la fricción del espacio) y psicológica a un gran continuum urbano, lo cual ya es observable en el Valle Toluca-Lerma y el área metropolitana de Cuernavaca.

En tercer lugar, el desarrollo de grandes equipamientos regionales en las ciudades que conforman la megalópolis muestra la adopción de patrones de uso del suelo , propios de la metrópoli y cuya justificación en cuanto a áreas de mercado, no se reduce al espacio local sino a un hinterland que incluye la ciudad de México.

Ya sean conjuntos comerciales, de habitación residencial. media y alta o de servicios típicamente urbanos (educativos, de salud, etc.) su localización, apropiación y valorización, sigue la lógica impuesta en la metrópoli, rebasando esquemas locales.

El incremento de precios de suelo y edificios en las breas urbanas conurbadas ala ciudad de México, es producto de mercados que llevan sus expectativas de especulación más allá del ámbito urbano local.

Esta valorización se fundamenta en el traslado de actividades y población del núcleo metropolitano hacia las ciudades de la periferia y el acelerado crecimiento de movimientos de 'commuting- que en la realidad representan una expansión de la suburbanización de la ciudad de México.

Como consecuencia de esta caracterización, se refuerza el carácter nuclear preeminente de la ciudad de México, frente al resto de núcleos urbanos de la megalópolis, conformando un sistema de relaciones radial con mínima conexión entre los núcleos periféricos.

Estas grandes tendencias mencionadas, no representan acciones coyunturales, sino lo nueva forma que tendrá el desarrollo nacional y la región central del país.

Seguramente se institucionalizarán y sentarán los bases de la configuración metropolitanos del futuro.

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

- 1.- Azuela, Antonio, 1989: **La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho**, El Colegio de México, Méx., D.F.
- 2.- Coulomb, Rene, 1988: ' Vivienda en Renta y Dinámica Habitacional en la Ciudad de México', en **Procesos Habitacionales en la Ciudad de México**, UAM, SEDUE; Méx., D.F.
- 3.- De Magalhaes Cordeiro, A.C, 1982: **La concentración industrial en México, estudio de caso: la Región Central 1960-1975**, borrador de tesis, CEDDU, El Colegio de México, Méx., D.F.
- 4.- Garza, Gustavo: **El Proceso de Industrialización de la Ciudad de México 1821 -1970**, El Colegio de México, Méx., D.F. (1985).
- 5.-- Gottdiener, M., 1988: **The Social Production of Urban Space**, University of Texas Press, Austin, USA.
- 6.- Ircicheta, Alfonso, 1984: **El suelo, Recurso Estratégico para el Desarrollo Urbano**, UAEM, GEM, Toluca, Méx.

- 7.-Iracheta, Alfonso, 1987: "El Suelo para Vivienda en la ZMCM", en **Metrópolis** 87, Méx., D.F.
- 8.- Iracheta. Alfonso, 1990: "Transformaciones Regionales: la megalópolis de la ciudad de México", **Reunión del Grupo de Trabajo Estudios Regionales** CEISAL, Almagro, España, oct. 1990.
- 9.-Monnet, Jerome, 1990, "Las Sorpresas del Censo", Nexos No. 154, oct. 1990.
- 10.-Sale, K., 1975: **Power Shift: The Rise of the Southern Rim and its Challenge to the Eastern Establishment**, Randown House. New York.
- 11.-Santos Milton: **Metrópolis Corporativa Fragmentada: o caso de Sao Paulo**, Livraria Nobel S.A., Sao Paulo Brasil, 1990.
- 12.- Schteingarth, Martha, 1989: **Los productores del Espacio Habitable: Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México**, El Colegio de México, Méx., D.F.

EL LIBERALISMO SOCIAL EN LA TRADICION DE NUESTRA MODERNIDAD

Antonio de Jesús Naimé Libián (*)

"La Revolución se Reforma. Es garantía de permanencia y vitalidad
Carlos Salinas de Gortari.

En su reciente participación al conmemorarse el aniversario número 63 de la constitución del Partido Revolucionario Institucional, el señor Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari señaló los elementos que conforman el momento ideológico de nuestra Revolución y definió al liberalismo social como la corriente renovadora que supera al estatismo absorbente y al neoliberalismo Posesivo.

Nunca será anacrónica la reivindicación de las tradiciones liberales como forjadoras de nuestra modernidad. Nacieron durante el movimiento insurgente que nos dio la independencia y maduraron en condiciones extremadamente difíciles durante el siglo XIX. Pero nuestro liberalismo tuvo siempre su matiz particular, diferente al europeo, al norteamericano. En estas latitudes fue el impulso de una clase, ya poderoso económicamente, el que lo configuró: la burguesía luchó por la abolición de los privilegios, por la igualdad, por la libertad, y enarboló su universalidad.

Es evidente que, entre nosotros, las condiciones históricas orientaron de otro modo la propuesta liberal. A falta de una burguesía en nombre de la cual hablasen nuestras vanguardias, éstos pensaron en un proyecto que prestaba atención a las liberta-

des en términos más sociales. La primera generación de liberales del siglo XIX — Lorenzo de Zavala, José María Luis Mora— deseaban la secularización de la sociedad, el pleno funcionamiento de un estado laico, soberano, que no sólo asegurase el ejercicio de las libertades, sino atendiese, en su país con un campesinado desposeído y, por tanto, muy pobre, el problema agrario. Esta inquietud explica los primeros intentos de respeto de tierras emprendido por Zavala en el Estado de México.

Tales ideas y prácticas políticas encontraron en los grandes terratenientes de entonces — particularmente la iglesia — una gran resistencia que configuró el paisaje de nuestras luchas sociales hasta iniciada la segunda mitad del siglo XIX, luchas éstas que el régimen de Porfirio Díaz abolió durante largos treinta años.

Me interesa evocar esta rica veta de nuestro liberalismo para destacar que, desde sus primeros exponentes distinguidos como Zavala, hasta sus más brillantes defensores en el Constituyente de 1857, el proyecto de una república democrática en cuyo seno los mexicanos ejercieran sus libertades, se trazó siempre recogiendo los problemas de justicia social con una puntualidad que resulta difícil deslindar en él; en el proyecto, qué adquiriría más importancia: si las libertades o la justicia social que el Estado le debía a nuestro pueblo.

Es indudable que en México la gran revolución de nuestro siglo acabó enfatizando el carácter social del proyecto liberal. Aunque en sus inicios — todos lo sabemos — sus reclamos fueron más bien propios de un liberalismo clásico europeo, si de recordar a Francisco I. Madero se trata, ya el partido liberal, pionero de esta lucha, había planteado, más que oportunidades democráticas, la solución urgente de las cuestiones liberales y agrarias. El rumbo que, a final de cuentas, tomaría la revolución se inscribe en la tradición de los liberales mexicanos, de Zavala, de Ignacio Ramírez, de Ponciano Arriaga. El cuerpo normativo de la Ley Suprema de 1917 incorporó, para fortuna nuestra, la solución al problema agrario y a las reivindicaciones de la clase trabajadora, pero, sobre todo, el concepto de un Estado fuerte, conductor del desarrollo, árbitro de las clases e instrumento de la redistribución de la riqueza social.

Durante un largo período, que corre de 1917 a la década de los 80's, el Estado posrevolucionario cumplió con su misión interventora, apuntalado por un partido político, nuestro partido,

el Revolucionario Institucional, que adoptó el ideario de la Revolución. Hace veinticinco años, un sociólogo mexicano muy lúcido, Pablo González Casanova, señaló en su célebre libro 'La Democracia en México', los logros conseguidos en todos esos años, en materia de educación, salud, vivienda, comunicaciones, y exigió lo que al paso del tiempo sería una realidad: una democracia más plural.

Aunque en ese período que anoto, México vivió muy ligado al mundo exterior -basta recordar los esfuerzos de Adolfo López Mateos por liquidar la dependencia, por incorporarnos al concierto de las naciones en un plano de igualdad-, el panorama ha cambiado. Los fenómenos los registramos todos; no necesito describirlos, pero sí poner en relevancia una interdependencia cada día mayor que nos impele el cambio, que no a la claudicación.

Sin avergonzarnos de nuestro pasado, conseqando lo mejor de él, nuestras decisiones apuntan hacia una transformación de los medios de los cuales nos servimos para resolver esta tensión --presente en todas las sociedades- entre libertades y justicia. Es evidente que ese Estado fuerte surgido de la Revolución había tenido un rostro marcadamente paternalista. A tal punto que a menudo anuló la vitalidad de la sociedad civil. La emancipación de estas energías parece, hoy en día, una condición universal para el desarrollo de las sociedades; aún las sociedades más estatistas han reconocido, pese el vigor de las ideologías que las sustentan, que más sociedad y menos Estado es un requisito para su supervivencia.

A mayor abundamiento en nuestro caso, donde la ampliación del sector público ha constituido más una estrategia que un asunto doctrinario. Una estrategia no es cuestión de principios; aquella, por su naturaleza instrumental, tiene un valor circunstancial; los principios, no: perviven hasta que sus contenidos, cosa por demás insuperable históricamente, se cumplen o realzan cabalmente. No dudo que la reforma del Estado, que básicamente se refiere a la reducción de sus límites, pero no a la modificación de sus fines, haya sorprendido a muchos que veían en el estatismo un principio básico de nuestro orden político. Es probable que la transición, planteada por el Presidente Satinas, del Estado propietario al Estado justo, haya suscitado inquietud, pero estoy seguro de que su argumentación, fiel a los tiempos que vivimos, es sólida y oportuna.

Un planteamiento filosófico integral caracterizó el discurso del Presidente en el aniversario de nuestro partido. La revolución se reforma. Es garantía de permanencia y vitalidad.

Las palabras y el planteamiento tienen su lugar en el tiempo y en el entorno político. Presentó una filosofía integral anclada a la tradición política de México y a la vez visionaria en concepción, abreva en nuestras tradiciones ideológicas y en los procesos históricos nacionales, enfocando los elementos fundamentales para identificarlos con el México de hoy.

El planteamiento es impecable. Para que el país progrese tiene que haber competencia, inversión privada, ejercicio de libertades y no de necesidades, participación en la solución de problemas, oportunidades, pero también tiene que haber un gobierno que garantice la justicia social. Si se hablara en un vacío, o en un plano exclusivamente metafísico, podría debatirse la racionalidad de la existencia del gobierno o de alcance de su acción en la sociedad y en la economía. Pero en el plano de la realidad mexicana actual, ese debate tiene un sentido mucho más limitado. Si bien hubo un enorme número de actividades y sectores en los cuales el gobierno participó activamente cumpliendo así en su momento histórico, las desigualdades sociales así como el número de impedimentos al crecimiento económico hacen imperativa hoy una activa presencia del gobierno en el desarrollo. Se trata de un cambio cualitativo: el gobierno deja de ser omnipresente en el proceso económico (cliente, juez, banquero, proveedor, autoridad regulativa, etcétera) para tener un papel claro, definido, legítimo y fuerte como regulador y promotor del desarrollo. Se trata de un proceso lógico que revela, al mismo tiempo, la gradual maduración política de nuestra sociedad y el clima de concordia para continuar nuestra transformación.

El cuerpo de diez ideas centrales que definen al liberalismo social refrenda, particularmente, los compromisos para atender las demandas de la sociedad, reiterando la visión de un esquema eficiente que modera el balance entre el Estado y el mercado.

El Estado no renuncia a sus compromisos sociales; por el contrario, busca otros caminos para cumplir con ellos. Como contrapartida de su adelgazamiento, plantea una participación más dinámica de la sociedad; la solidaridad, más que un programa nacional, es una propuesta de una nueva ética social que sirve

de fundamento a la solución comunitaria de las necesidades básicas de la población.

Durante sus tres años de gobierno, el Presidente Salinas ha animado una renovación del país que acaso no ha sido, por la novedad de sus propuestas, bien comprendida. Quienes cifraban en la amplitud del sector público la garantía de un Estado gestor de la justicia se vieron decepcionados con las privatizaciones, con la desregulación, con la apertura. Etiquetaron de inmediato: se trató de un proyecto neoliberal, de un retroceso. Pero de un retroceso a qué punto de nuestra historia, si reconocemos en nuestro liberalismo una participación social que nos separa del liberalismo entendido a la manera de Alejandro Van Humbolt que sólo admitía como fines del Estado la libertad y la seguridad ciudadanas.

De ahí, la intención del Presidente, hombre apasionadamente mexicano, de dar nombre a su propuesta. En un estilo didáctico, propio de un estadista con sensibilidad política, propone a su partido, garantía de durabilidad de los cambios, una identidad para los nuevos tiempos: el liberalismo social. En la definición no es preciso buscar tanto la novedad cuanto la validez y el rigor histórico que encierra.

No considero necesaria su defensa como un discurso aislado de la tradición de nuestra modernidad, valga la paradoja pues la modernidad es mutación permanente, tradición de ruptura, como ha dicho Octavio Paz. Pensemos en él como un momento de nuestro proceso modernizador; defendamos en él, el acento que pone, por un lado, en la vigencia de la soberanía y la democracia y de las libertades y, por otro, en la justicia. Defendamos, en fin, su puesta en práctica con una firmeza mayor cada día.

Más que debatir en términos abstractos la propuesta, midamos sus alcances prácticos: la calidad del salario de los trabajadores, las condiciones de los hombres del campo, el volumen de] gasto social. Sólo ahí, en ese territorio, podemos confirmar la validez de un discurso que, al margen de la praxis, tiene un valor lógico. Y lo que en política interesa, amén de la claridad de los enunciados, es la fuerza que nos presenta en el campo de la vida, de los hechos concretos. El avance en México es incuestionable. Defendamos pues su vigencia día a día.

ALTERNATIVA DE CLASIFICACION MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE MEXICO

Francisco Núñez González 1*)
José A. Vargas Castro ()**

I.-INTRODUCCION.

Las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional tienen como propósito el ampliar e incrementar la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, ya que confieren nuevas atribuciones a los ayuntamientos, que les permiten ejercer sus funciones con capacidad jurídica, política, financiero, económica y administrativa.

Se inició un proceso dinámico y gradual de redistribución de competencias y responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno y un dinámico proceso de concertaciones y convenios, como resultado de la descentralización del poder político y los recursos que la originan, lo que conlleva a que el municipio se consolide como la célula básica del sistema de gobierno, al ser el sustento de la división territorial y política de los estados.

Se estableció el marco normativo de manera institucional con el propósito de hacer posible la participación del gobierno y la población, permitiendo mantener la homogeneidad y así contribuir en el proceso de desarrollo integral del país.

Con esto se hace evidente la necesidad de mantener actualizada la normatividad necesaria que conlleve a generar una re-

(t) **Director de Desonelo Municipal de la Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México.**

1*) **Jefe del Departamento de Apoyo Técnico de la Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México.**

glamentación acorde a las circunstancias particulares y a las características propias de cada uno de los municipios y además que sea aplicable a las demandas y necesidades de la población del nuevo municipio mexicano.

No obstante lo trascendental de estas reformas, el municipio enfrenta una variada y compleja problemática que dificulta su consolidación como institución; si bien es cierto que desde el punto de vista jurídico-político no existe distinción entre los municipios, las características heterogéneas que se presentan en el desarrollo regional de los estados, hacen imprescindible la participación coordinada del gobierno y la población, ya que estas reformas los hacen partícipes del cumplimiento de los objetivos de los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo.

No obstante, después de nueve años de efectuadas las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional, aún es posible observar que no en todos los municipios los ayuntamientos operan con niveles aceptables de eficiencia, ya que existen grandes diferencias en cuanto a sus recursos reales y potenciales y una gran diversidad en los elementos que integran su realidad, así como una insuficiente capacidad técnica y administrativa para hacerse cargo del cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades contenidas en dicho artículo.

Ante esta situación es necesario contar con criterios que hagan factible proporcionar un trato diferenciado a cada municipio en función de sus propias y particulares características, lo cual facilitará la agrupación de éstos, lo que permitirá atender y dar respuesta oportuna a las demandas que plateé su respectiva población, destacando la atención que los ayuntamientos deben dar a los servicios públicos municipales, rubro enmarcado en la fracción III del Artículo 115 Constitucional, la cual se transcribe textualmente:

"Artículo 115: Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes:

Fracción III: Los municipios con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinan las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- al Agua potable y alcantarillado.
- bl Alumbrado público.
- cl Limpia.
- dl Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- fl Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, y
- il Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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'.

Se plantea así la necesidad de contar con un marco jurídico acorde con la realidad social, económica y política a partir del cual se puedan clasificar a los diferentes municipios, dando origen a la elaboración de una tipología municipal que considere las características propias de cada uno de ellos.

2.-ANTECEDENTES.

En lo referente a la clasificación de los municipios, ha habido diferentes ejercicios en distintas épocas y niveles de gobierno, los cuales han considerado variables similares y han correspondido a necesidades en cierta forma semejantes.

El tomar en cuenta los resultados de experiencias anteriores resulta de gran utilidad si se pretende avanzar en la búsqueda de formas de clasificación acordes a los requerimientos y características actuales de los municipios de nuestra entidad. En este sentido, es conveniente rescatar los aportes de cada experiencia, así como observar sus carencias y vislumbrar la forma de subsanarlas.

En este capítulo se presentan, ordenados cronológicamente y de forma esquemática y resumida, los contenidos de cada clasificación realizada, así como las variables consideradas en cada uno de ellas y los resultados obtenidos.

1973.-El Sistema de Información Geomunicipal de la Federación clasifica a los municipios de la República mexicana en rurales, en transición, urbanos y muy urbanos. Las variables consideradas son la PEA (población económicamente activa), los servicios urbanos básicos por vivienda y el monto de los ingresos municipales.

1976.-La Dra. María T. Gutiérrez de Mc Gregor en la Reunión Nacional sobre Administración Pública organizada por el PRI, plantea una clasificación diferente, basada en el análisis de elementos de naturaleza económica. Los tipos de municipios que se plantearon fueron municipios especializados, muy especializados y altamente especializados. En este caso se analizó principalmente la PEA y a partir de ella, su media aritmética y la desviación estándar.

1981.-La Coordinación General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, presentó una clasificación municipal cuyos conceptos prevalecen en la actualidad. Los tipos de municipios resultantes fueron rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos. Las variables estudiadas para definir cada categoría son la población, la dotación de servicios urbanos básicos, las principales actividades económicas, el presupuesto anual de ingresos y el número de asentamientos humanos que se localizaban dentro del territorio municipal.

1982.-El Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional obtuvo una clasificación basada en los conceptos de municipios de mayor desarrollo, mediano desarrollo y municipios de menor desarrollo. Las variables analizadas son de naturaleza económica pues consideran aspectos como el nivel de desarrollo económico, población total, valor de la producción, distribución y dinámica de la población e índices de bienestar.

1984.-El Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, en su libro "Introducción a la Administración Pública" considera la clasificación de cuatro tipos de municipio, el municipio rural, semiurbano, urbano y metropolitano. Las variables que analizo para llegar a dicha clasificación son el número de habitantes, servicios educativos y

culturales, servicios públicos, presupuesto de ingresos municipales y características de los asentamientos humanos.

1986.-José A. Villalobos López, por parte del Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, elaboró una tipología municipal que retorna los conceptos utilizados en la clasificación de 1981, es decir, municipios rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos. Para obtener dicha clasificación se analizaron las variables de ubicación geográfica, grado de desarrollo económico, nivel de dotación de los servicios urbanos básicos, presupuesto de egresos, interacción socio-política del municipio y relaciones con otras instancias de gobierno.

1987.-Instituto Nacional de Administración Pública- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, presenta una clasificación municipal en base a los siguientes conceptos: municipios marginados, rurales, semiurbanos o en transición y municipios urbanos. En la determinación de tales conceptos, se analizaron las variables de tamaño de la población, tasas de crecimiento, lenguaje, infraestructura urbana, servicios públicos, actividades económicas e importancia en relación a las políticas de gobierno a nivel federal.

1989.-Dirección de Organización y Documentación de la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de México; presenta una clasificación de los municipios en tres grandes rubros: municipios rurales, en transición y urbanos. Para lograr estas modalidades se analizaron las variables de población, PEA, servicios culturales y educativos, asentamientos humanos, reservas territoriales, características de crecimiento y el presupuesto de ingresos municipales.

En este mismo año, el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretario de Gobernación, propuso la tipología municipal integrada por los siguientes conceptos: municipios rurales de baja densidad, de media densidad, semiurbanos, urbanos, grandes ciudades y municipios en zonas conurbadas. Las variables que analizo poro determinar dicha clasificación son las siguientes: número de habitantes, principales actividades económicas, servicios educativos y culturales, servicios públicos y características de los asentamientos humanos.

1990.-Julián Solazar, Samuel Espejel y Luis Inostroza, presentan en su obra "Desarrollo, administración y planeación municipal: la experiencia del Estado de México una propuesta de

tipología diferente, donde las categorías obtenidas son las de municipios de fuerte expulsión de población, de expulsión moderada, en equilibrio, de atracción ligera y de fuerte atracción. En **este caso**, se analizaron las variables de población rural, población urbana, densidad de población y **corrientes** migratorias.

En este mismo año, el INEGI presenta en el XI Censo General de Población y Vivienda del Estado de México, un listado de 27 municipios conurbados al Distrito Federal, señalando de este modo el área urbana continua que integran dichos municipios. **En este caso** cabe hacer aclaración **de que, si bien a éstos se les cataloga** como conurbados, **no se presenta** ningún adjetivo para el resto de los municipios de la entidad.

1992.-Se presenta el estudio titulado "Propuesta de un modelo de tipología municipal para el Estado de México", por parte de Santiago Velasco, Gina Esconden y Arturo Trejo, en la **cual se analizan** las variables de índice demográfico, actividades económicas preponderantes por sector, infraestructura educativa, nivel de servicios, presupuesto anual de ingresos y centros de población.

Como resultado de su estudio, los autores obtienen cuatro categorías de municipios: rural, semiurbano, urbano y conurbado.

Por otra parte, en 1992 también se presenta una clasificación de los municipios del país, la cual fue elaborado por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Esta clasificación se realizó en función de las vocaciones **económicas** y características particulares de cada municipio.

Como resultado de los criterios utilizados se obtuvieron siete categorías: municipios con actividades primarias, con actividades industriales, con actividades turísticas, municipios fronterizos y portuarios, metropolitanos y conurbados, municipios beneficiados con el Programa Nacional de Solidaridad y municipios sede de distritos electorales.

Como puede observarse en cada uno de los estudios **presentados**, para elaborar la clasificación municipal se consideraron generalmente las variables de población, PEA, producción, servicios urbanos básicos, servicios educativos y culturales, asentamientos humanos y presupuesto municipal.

En la elaboración del presente estudio se **retoman algunas** de las variables utilizadas en los estudios mencionados, así como

algunas de las categorías de municipios resultantes, como se explica en el contenido del capítulo siguiente, sin embargo, cabe señalar que la diferencia fundamental que existe entre la presente propuesta de tipología y las anteriores, estriba en el procedimiento y las herramientas utilizadas en su realización.

3.-MARCO TEORICO CONCEPTUAL

A raíz de los grandes aportes que trajo consigo la reforma al Artículo 115 Constitucional en materia de fortalecimiento municipal, diversos han sido los instrumentos creados para lograr optimizar la administración pública. Sin embargo, las necesidades que el desarrollo económico impone, hacen necesario que éstos sean constantemente revisados para su adecuación a las circunstancias actuales; dentro de este grupo de herramientas tenemos a la tipología municipal; pero ¿qué es una tipología municipal?, ¿cuál es su conceptualización? Primeramente partamos de definir al municipio en su forma jurídica "El Municipio libre es la célula, la base de la división territorial y de organización política y administrativa del estado, el cual está investido de personalidad jurídica propia". Por lo que respecta a la denominación común entre algunos estudiosos del tema, se plantea como "Una formación social compleja y con características de diversas índoles", una tercera opción de definición nos dice que "Es la asociación de personas residentes en una circunscripción territorial con capacidad económica para realizar la satisfacción de sus intereses comunes a través de órganos políticos propios", en esta última podemos encontrar diferentes elementos que conforman la institución municipal.

El primero de ellos es la población, la que se compone a su vez de los habitantes o vecinos que radican de forma permanente o temporal en el ámbito territorial perteneciente al municipio, y cuya importancia radica en no ser solamente un objeto pasivo en el conjunto que integra al municipio, sino en constituirse en un ente con capacidad de decisión y con incidencia directa sobre la composición de su gobierno y las decisiones que de éste emanen, con capacidad de organización y participación activa en el desarrollo de las actividades económicas propias de su territorio de acuerdo a los lineamientos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su título segundo, correspon-

diente ala soberanía nacional y la forma de gobierno de nuestro país.

El segundo elemento, el territorio, es la base material en la cual se asientan los otros dos componentes de la institución, que proporciona el espacio físico necesario para el desarrollo adecuado de las relaciones entre población y gobierno y que jurídicamente se delimita en el espacio geográfico, en el cual se llevan a cabo las relaciones de producción e intercambio que permiten el desarrollo económico y social de la entidad.

Por otra parte, en términos más concretos, cabe señalar que es en el territorio donde se manifiestan los recursos naturales que caracterizan la economía de una zona específicamente determinada y en el cual se ubican materialmente los elementos de la infraestructura productiva y de intercambio que diferencian a un municipio de otro.

Finalmente, el gobierno municipal es el órgano que ejerce la potestad política y que se convierte en depositario de los intereses y aspiraciones de la sociedad municipal y que se vuelve tangible en la institución denominada ayuntamiento, el cual es considerado como un órgano colegiado deliberante, integrado por los representantes de la sociedad municipal, electos en forma popular y que tienen encomendado el gobierno y la administración de los intereses de la población.

El último elemento resulta fundamental para el desarrollo del estudio, ya que es quien directamente se encarga de ejercer la administración municipal, la que es considerado como el conjunto de dependencias, organismos y entidades que constituyen el ámbito de actuación de la presidencia municipal, quien es el ejecutor de las decisiones emanadas del ayuntamiento.

En función de lo anteriormente expuesto, podemos mencionar que el municipio es una formación social en la que concurren, una asociación de personas radicadas en una circunscripción territorial y que tienen entre sus componentes relaciones de carácter vecinal además de intereses comunes a través de órganos políticos administrativos propios.

Ahora bien, pasemos a describir el concepto de tipología partiendo del origen de la palabra. Esta se compone de dos vocablos, el primero de ellos "tipo" significa: modelo, símbolo, agrupación, reunión, representación, conjunción. El segundo "logia", significa tratado o estudio, por lo que la palabra bien podría enun-

ciar lo siguiente, "la tipología es una clasificación u ordenamiento de hechos o fenómenos semejantes con la factibilidad de poder representar sus afinidades, sus aspectos homogéneos o comunes' .

La anterior definición no es un todo acabado o totalmente conceptualizado, ya que el uso que se da de ésta es variado; por **un lado tenemos el manejo que se le da en las ciencias sociales, el cual es diferente al que se le da en las ciencias naturales, sin** contar el uso que cada una de las ramas del conocimiento hace de este instrumento, por esta razón encontramos una gran cantidad de ordenamientos, que terminan generando gran confusión.

En otro orden de ideas ubicándonos ya dentro de nuestro campo de acción, el sector administrativo gubernamental, en donde encontramos diversas tipologías, algunas sobre formas de organización, **sobre las empresas** públicas, sobre la prestación de los servicios públicos, etcétera; en fin intentos hechos de acuerdo a las necesidades que impone el mismo desarrollo de la sociedad.

Por lo tanto, la tipología que aquí manejaremos será de tipo administrativo, ya que su desarrollo, así como su utilización estarán ubicadas dentro de este ámbito y desde luego sin dejar de lado el universo social en el que se circunscribe.

De esta manera, la tipología municipal aspira a representar la relación que se obtiene entre el sector gubernamental y de la sociedad de cada uno de los municipios, es decir, la atención al desarrollo tanto del municipio, como de las condiciones de vida de la población por parte del primero, al dotarlos de los servicios públicos correspondientes y de los demás satisfactores demandados.

Esto genera, de alguna manera, la necesidad de contar con un instrumento que permita conocer las principales características municipales, sus factores internos, los externos, como pueden ser los aspectos físico-geográficos, los económicos, los sociales, los culturales, los de integración regional, los de población, los **financieros, etcétera** , a fin de agruparlos y clasificarlos de acuerdo a sus características para integrarlos al proceso de modernización administrativa que vive el país.

Este hecho va caracterizando a la tipología municipal, a la cual podríamos catalogar como un instrumento administrativo cuya finalidad es la de orientar aquellas acciones encaminadas a una adecuada toma de decisiones que permitan y contribuyan

a lograr el fortalecimiento y el desarrollo municipal", ya que ofrece la posibilidad de diseñar, instrumentar y formular estrategias en materia de diagnóstico, planeación y programación. Sintetizando podríamos expresar que el valor de ésta radica en ser una herramienta que facilita las características de organización, información, asesoría y capacitación de las distintas instancias que proporcionan algún apoyo a los municipios.

Aunado a esto, también se pretende coadyuvar a solucionar problemáticas como la improvisación y el desperdicio de los recursos, tanto materiales, financieros como humanos con que cuenta cada municipio, ya que al tener un marco referencia) las instancias encargadas de diseñar e instrumentar estrategias específicas en lo referente a cuestiones de desarrollo municipal, podrán acceder a criterios más reales, que facilitarán una mejor toma de decisiones, las cuales a su vez se podrán encaminar a favorecer a los grupos más desprotegidos, cumpliéndose así una de las premisas del Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994), dentro del cual el Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática, maneja como uno de los puntos a considerar, la elaboración de una Tipología Municipal, que sirva para diseñar estrategias específicas de consolidación y fortalecimiento municipal.

Consideramos que en esta tipología se deberán realizar revisiones periódicas de acuerdo a los cambios originados en la dinámica de desarrollo social y económico del estado, con el propósito de que no sea un sistema estático de clasificación y agrupamiento.

4.-METODOLOGIA.

4.1.-Determinación del período de estudio y de las variables a analizar.

El período de estudio se definió en función de la disponibilidad de información, buscando obtener los datos más actualizados y fidedignos sobre cada uno de los aspectos a considerar en la elaboración de la tipología, por lo que se ubicó en el año de 1990.

Las variables analizadas se establecieron en función de los aspectos que integran la realidad municipal, es decir, se consi-

deraron los elementos más representativos que integran al municipio tanto en el ámbito territorial como en el económico, financiero y social, de este modo, las variables incluidas en el presente trabajo son las siguientes:

1.-Variable de infraestructura y servicios públicos: En esta variable se consideraron el número de viviendas que cuentan con los servicios de agua potable, drenaje y electricidad, así como el porcentaje de cobertura de los servicios de alumbrado público y alcantarillado por municipio. La información de los primeros tres aspectos se recabó en el XI Censo General de Población y Vivienda; en cuanto al alumbrado público y el alcantarillado, la información se obtuvo de las Estadísticas Básicas Municipales, generadas por el Sistema Estatal de Información del Gobierno del Estado de México.

Cabe hacer la aclaración de que esta última información (alumbrado público y alcantarillado) corresponde al año de 1988, ya que es la información disponible más actualizada al respecto.

En este caso, la importancia de los datos analizados se fundamenta en que manifiestan el nivel de cobertura de los servicios y por lo tanto, el grado de satisfacción de las necesidades de la población. Lo anterior presupone la existencia de redes de infraestructura que propician la reproducción y desarrollo de un determinado centro de población. La dimensión y niveles de servicio son indicadores claros del nivel o grado de urbanización que en función de estas variables puede ser atribuido a cada municipio.

La información se encuentra concentrada en los anexos 01 hasta 07, en los cuales se muestra en primer lugar un cuadro general conteniendo el número total de viviendas y el número de éstas que cuenta con cada uno de los servicios, así como las cifras correspondientes y los porcentajes de cobertura de los servicios de alumbrado público y alcantarillado.

2.Variable de equipamiento: En ésta se concentran los datos de las instalaciones de educación por nivel, número de escuelas, de grupos y de alumnos, así como el nivel de cobertura de tal equipamiento. De la misma forma se integra información de las instalaciones de comercio y abasto, registrando el número de unidades básicas de servicio y la cantidad de población atendida por las mismas. El equipamiento de salud también se considera dentro de esta variable, presentando la información de

acuerdo al número de consultorios, clasificación de las unidades y nivel de cobertura de las mismas.

La utilidad de estas variables estriba en el hecho de resultar indicadores de los niveles de cobertura que tienen las instalaciones existentes en cada municipio. Con el fin de hacer más factible la realización de la evaluación, se procesaron los datos para obtener los niveles de cobertura de cada una de las instalaciones, en función de los lineamientos de las normas de equipamiento de la SEDUE.

La información concerniente a este apartado se obtuvo de las dependencias de gobierno directamente implicadas, en cada subsector, es decir, la información referente al equipamiento educativo se obtuvo de la Secretaría de Educación Pública, la del equipamiento de salud se obtuvo del Instituto de Salud del Estado de México y los datos del equipamiento de comercio y abasto se obtuvieron de la Dirección General de Comercio y Abasto de la Secretaría de Desarrollo Económico.

Los datos que se utilizaron en el análisis de esta variable se localizan en los anexos numerados del 08. hasta el 13, presentando en primer lugar el cuadro con la información general de cada equipamiento, ordenados alfabéticamente en función del nombre de los municipios y posteriormente ordenados en forma descendente por número de unidades básicas de servicio y niveles de cobertura de cada instalación.

3.-Variable económica : Contiene el desglose de la Población Económicamente Activa (PEA) municipal en cada uno de los tres sectores de la economía, los cuales de acuerdo al glosario presentado en el XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, son los siguientes:

a) Sector primario: Abarca las actividades relacionadas con la agricultura, silvicultura, ganadería, pesca, minería y en general todas las actividades extractivas.

b) Sector secundario: incluye las actividades relacionadas con la industria, talleres y artesanías.

c) Sector terciario: se refiere a las actividades comerciales, de prestación de servicios públicos, investigación, docencia, servicios médicos, asistencia social, turismo y algunas manifestaciones propias de la economía informal.

La importancia de considerar estos aspectos de la economía municipal se fundamenta en el hecho de que existen cierto tipo de actividades que son características inherentes de los tipos de municipios mencionados, por lo que al analizarse estos sectores de manera cuantitativa y cualitativa, podemos tomar parámetros más claros para establecer la diferenciación que existe entre cada categoría municipal señalada.

Al igual que en la variable anterior, la información se obtuvo de el XI Censo General de Población y Viviendo. Los datos obtenidos de la consulta de dicho documento se encuentran en los anexos que van del número 14 hasta el 17, presentando en primer lugar un cuadro con la información de cada municipio respecto a los tres sectores y, posteriormente, se muestra la información correspondiente a cada sector en particular ordenado en forma descendente.

4.-Variable demográfica: Se integro por el número de población total y la densidad poblacional de cada municipio. La información correspondiente se obtuvo del XI Censo General de Población y Vivienda, publicado por INEGI, 1990.

La importancia de esta variable se fundamenta en el hecho de que la existencia de un conglomerado poblacional ubicado territorialmente de manera estable, presupone la presencia de condiciones materiales y económicas suficientes para el desarrollo de una vida normal (es decir, con un cierto grado de satisfactores y relaciones que impliquen perspectivas de desarrollo a la población), por lo que al analizar el número de población y su correspondiente dinámica, podemos también inferir la evolución y comportamiento de los elementos materiales y económicos que integran y dan soporte a su desarrollo.

La información de esta variable se encuentra contenida en los anexos 18 y 19, donde se muestra en primer lugar un cuadro con la población total de cada municipio y sus respectivas tasas de crecimiento; en el segundo cuadro se presenta la misma información pero ordenada de forma descendente.

5.-Variable de ocupación territorial y continuidad urbana: En este aspecto se considera la densidad poblacional de cada municipio así como los posibles conurbaciones de las que pudiera formar parte el mismo.

La información utilizada sobre este aspecto se obtuvo, en el primer caso, del XI Censo General de Población y Vivienda, y en

lo referente a las conurbaciones existentes en nuestro estado, se recurrió también al XI Censo General de Población y Vivienda y al Plan Regional Metropolitano de la Ciudad de Toluca, elaborado por la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda en 1991.

La información correspondiente se encuentra en los anexos 20, 27 y 22, donde en los dos primeros se presenta la densidad de población de cada municipio y en el tercero se encuentran los listados referentes a los municipios de las dos zonas conurbadas de nuestro estado.

Cabe hacer la aclaración de que para efectos de la presente tipología no se tomaron literalmente el total de los municipios señalados como conurbados en los listados mencionados, sino que se analizaron el total de las variables descritas en el presente capítulo para clasificar a cada municipio.

6.Variable financiera: En esta variable se consideró únicamente la cantidad del presupuesto municipal para el año actual (1992), considerándose como un indicador de la relevancia de cada municipio respecto a la distribución presupuestal que realiza el estado. Por otra parte, al conocer la proporción de los recursos con que cuenta cada municipio, puede inferirse también la capacidad de satisfacción de las demandas de su respectiva población.

La información correspondiente a esta variable se obtuvo de la Contaduría General de Glosa, de la H. Legislatura del Estado de México, y se encuentra en los anexos 23 y 24, mostrando en primer lugar los presupuestos correspondientes a cada municipio y en el cuadro 24, se presenta la misma información, pero ordenada en forma descendente.

4.2-Métodos de evaluación de las variables.

Una vez determinadas las variables, se aplicó un modelo de correlación múltiple para determinar el grado de relación que presentaba cada variable respecto a las categorías propuestas, por lo cual se escogieron aleatoriamente algunos municipios característicos de cada categoría, con el fin de utilizar los valores de sus variables para determinar el peso de cada una de ellas.

En este caso, la aplicación del modelo de correlación se fundamenta en que nos proporciona un elemento cuantitativo del

grado de relación que existe en forma simultánea entre las variables independientes (características de los municipios) y la variable dependiente (tipo de municipio establecido: rural, semiurbano, urbano y conurbado).

La fórmula abreviada de la aplicación del modelo de correlación que se aplicó en este ejercicio fue:

$$R = \frac{S_{y \cdot y}}{S_y} = \frac{1}{2}$$

Donde R es el coeficiente de correlación, $S_{y \cdot y}$ es igual a la varianza explicada y S_y representa a la varianza total de los valores señalados.

Haciendo la aclaración de que en este caso sólo se presentan dos variables, pero el formato se aplicó al número total de variables consideradas más adelante. Las variables utilizadas en el modelo de correlación y su denominación dentro del mismo, son los siguientes:

Variable Dependiente:

y].-Categoría del municipio.

Variables Independientes:

- X 1.- Porcentaje de cobertura del servicio de agua potable.
- X2.- Porcentaje de cobertura del servicio de drenaje.
- X3.- Porcentaje de cobertura del servicio de energía eléctrica.
- X4.- Porcentaje de cobertura del servicio de alcantarillado.
- X5.- Porcentaje de cobertura del servicio de alumbrado público.
- X6.- Nivel de cobertura del equipamiento educativo.
- X7.- Nivel de cobertura del equipamiento de salud.
- X8.- Nivel de cobertura del equipamiento de abasto.

x9.- Porcentaje de la PEA municipal respecto al sector primario.

X 10.- Porcentaje de la PEA municipal respecto al sector secundario.

X 11.- Porcentaje de la PEA municipal respecto al sector terciario.

x 12.- Número de habitantes.

x 13.- Densidad poblacional.

X 14.- Presupuesto municipal.

Nota: En el caso de la variable X9, las cifras obtenidas para cada municipio observan una tendencia inversa al resto de las variables, es decir, que los municipios considerados como conurbados, urbanos y semiurbanos tienen cifras menores en este aspecto que los municipios considerados como rurales, pero en el resto de las variables, este último tipo de municipios siempre observa menores dimensiones. Es por estas razones que, al aplicar el modelo de correlación se obtienen valores negativos y de poca relación entre esta variable y la categoría o tipo de municipio, sin embargo, como podrá observarse en la gráfica correspondiente, el resto de las variables observa grados bastante altos de relación entre las variables independientes y la variable dependiente.

Al aplicar el modelo de correlación, se observó que todos las variables independientes observan un grado bastante alto de relación respecto a la variable dependiente (como puede observarse en la página siguiente), por lo que cuantitativamente puede decirse que las variables utilizadas en este estudio para definir y clasificar a los municipios, explican de forma clara la realidad de cada uno de ellos.

MODELO DE CORRELACION MULTIPLE.

CORRELACION y1 x1 x2 x3 x4 x5 x6 x7 x8 x9 x10 x11 x12 x13 x14

	VARIABLES *														
: Y1	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11	X12	X13	X14	
Y1	:1.0000														
X1	:0.8127	1.0000													
X2	:0.7963	0.9996	1.0000												
X3	:0.8180	0.9999	0.9995	1.0000											
X4	:0.9746	0.7908	0.7765	0.7859	1.0000										
X5	:0.9648	0.7678	0.7530	0.7624	0.9992	1.0000									
X6	:0.8944	0.6225	0.6069	0.6147	0.9638	0.9734	1.0000								
X7	:1.0000	0.8127	0.7963	0.8108	0.9746	0.9684	0.8944	1.0000							
X8	:0.9487	0.8448	0.8299	0.8473	0.8595	0.8429	0.7071	0.9487	1.0000						
X9	:0.0035	-0.1503	-0.1634	-0.1377	-0.2120	-0.2264	-0.3451	0.0035	0.2496	1.0000					
X10	:0.8180	0.9999	0.9992	0.9998	0.7965	0.7735	0.6288	0.8188	0.8500	-0.1464	1.0000				
X11	:0.8025	0.9998	0.9999	0.9998	0.7804	0.7569	0.6100	0.8025	0.8375	-0.1521	0.9996	1.0000			
X12	:0.8173	0.9998	0.9990	0.9999	0.7912	0.7678	0.6202	0.8173	0.8538	-0.1305	0.9997	0.9995	1.0000		
X13	:0.7926	0.9994	1.0000	0.9993	0.7727	0.7491	0.6025	0.7926	0.8272	-0.1642	0.9990	0.9998	0.9988	1.0000	
X14	:0.7939	0.9994	0.9997	0.9996	0.7688	0.7447	0.5946	0.7939	0.8348	-0.1415	0.9990	0.9998	0.9992	0.9997	1.0000

NOTA: Los valores de la variable x9 (porcentaje de la PEA municipal respecto al sector primario), arrojan resultados negativos o con poca relación respecto a la variable dependiente (y1) por tener una tendencia inversa en el comportamiento de este aspecto, es decir, los municipios considerados como rurales presentan cifras en la PEA del sector primario, sin embargo, en el resto de las variables presentan valores reducidos.

VARIABLES *

- Y1 Categoría o tipo de municipio.
- X1 Porcentaje de cobertura del servicio de agua potable.
- X2 Porcentaje de cobertura del servicio de drenaje.
- X3 Porcentaje de cobertura del servicio de energía eléctrica.
- X4 Porcentaje de cobertura del servicio de alcantarillado.
- X5 Porcentaje de cobertura del servicio de alumbrado público.
- X6 Nivel de cobertura del equipamiento educativo.
- X7 Nivel de cobertura del equipamiento de salud.
- X8 Nivel de cobertura del equipamiento de comercio y abasto.
- X9 Porcentaje de la PEA municipal respecto al sector primario.
- X10 Porcentaje de la PEA municipal respecto al sector secundario.
- X11 Porcentaje de la PEA municipal respecto al sector terciario.
- X12 Número de habitantes.
- X13 Densidad poblacional.
- X14 Presupuesto municipal.

Una vez determinada la relevancia de las variables, se procedió a analizar a cada una de ellas, para lo cual se ordenaron los valores obtenidos en forma descendente, procediendo después a la determinación de rangos en función de la media estatal y el número de categorías municipales previamente establecidas (rural, semiurbano, urbano y conurbado).

5.-ANÁLISIS Y EVALUACION DE LAS VARIABLES.

Una vez determinadas las variables que se analizaron para llevar a cabo la clasificación, se procedió a evaluar las cifras que para cada una de ellos observan los municipios, tomando en cuenta que la diferencia entre cada uno de ellos se encuentra fundamentalmente en las dimensiones y forma de relación de las variables que integran su realidad.

En este sentido, se analizaron las catorce variables señaladas obteniendo los siguientes resultados,

a) En cuanto a las variables x_1 , x_2 , x_3 , x_4 y x_5 , correspondientes a los porcentajes de cobertura de los servicios de agua potable, drenaje, energía eléctrica, alcantarillado y alumbrado público, se observó que aquellos municipios que pudieran ser considerados como rurales tienen bajos porcentajes de satisfacción de los servicios analizados, concentrándose la mayor parte de éstos en las cabeceras municipales y ocasionalmente en algunas localidades del municipio.

En el caso de los municipios caracterizados como semiurbanos, se observa un porcentaje mayor de la cobertura de dichos servicios al interior de la cabecera, así como la existencia de éstos en las localidades de mayor jerarquía dentro del territorio municipal.

Los municipios que pudieran ser catalogados como urbanos observan una cobertura más amplia de los servicios, llegando a cubrir casi a la totalidad de la cabecera municipal y con porcentajes bastante altos en el resto de las localidades que integran al municipio.

En el caso de los municipios conurbados, la cobertura de los servicios alcanza dimensiones bastante grandes, las cuales son apreciables si se observa, aparte del porcentaje de cobertura, el número de viviendas que cuenta con dichos servicios (en el caso

del agua potable, drenaje y energía eléctrica). En este caso, como la superficie urbanizada abarca casi la totalidad del territorio municipal, puede decirse que todas las localidades que integran al municipio cuentan con los servicios analizados.

b) En lo que respecta a las variables x6, x7 y x8, referentes al nivel de cobertura de los equipamientos de educación, salud y abasto, se procedió a clasificar las instalaciones existentes en cada municipio en función del número de población atendida y por el nivel de cobertura de cada equipamiento. Cabe señalar que estos últimos fueron determinados en función de los lineamientos establecidos por las normas de equipamiento de la SEDUE.

En función de lo anterior, los niveles de cobertura de los equipamientos analizados fueron:

- Para el caso de los municipios rurales de local a municipal, es decir, las instalaciones existentes en su territorio solamente pueden satisfacer la demanda de la población local y en ocasiones a la municipal.

Los municipios considerados como semiurbanos tienen capacidad para satisfacer las necesidades de la población municipal y sólo en algunas ocasiones pueden atender las demandas de los municipios circundantes (región).

- En el caso de los municipios urbanos, la capacidad de las instalaciones existentes sirve para satisfacer las necesidades de su propia población y en general, las de los municipios que le rodean, es decir, tienen equipamientos de cobertura regional.

Finalmente, los municipios denominados conurbados, llegan a satisfacer a través de sus equipamientos, las demandas de una cantidad mayor de municipios, cubriendo en algunos casos la totalidad de los municipios del estado y en ocasiones las de algunos municipios de las entidades circunvecinas. El caso típico de estas instalaciones son las centrales de abasto, los hospitales generales y de especialidades y las universidades, las cuales, por sus características y dimensiones tienen capacidad para atender a un número elevado de población.

c) En cuanto a la población económicamente activa de cada sector (variables x9, x10 y x11), se observó que:

- Los municipios que podrían ser considerados como rurales tienen un mayor porcentaje de su PEA ubicada dentro del

sector primario, siguiendo en orden descendente el sector terciario y finalmente el secundario.

Lo anterior representa que las actividades agropecuarias, la caza, la pesca y la silvicultura son las actividades predominantes en este tipo de municipios, quedando en segundo lugar rubros como el comercio y la prestación de servicios, y finalmente, **en tercer sitio se pueden mencionar algunas actividades relacionadas con la industria.**

- Los municipios semiurbanos contemplan en primer lugar de importancia a las actividades del sector primario, siguiendo en orden descendente (aunque con un margen menor de diferencia respecto a los municipios rurales) las del sector terciario y finalmente, las actividades propias del sector secundario.

- En cuanto a los municipios urbanos se observa que el sector primario queda completamente relegado en relación a los sectores secundario y terciario de la economía, ocupando porcentajes similares (en la mayor parte de los casos) estos dos últimos sectores.

- Finalmente, en el caso de los municipios considerados como conurbados, el sector terciario es el que ocupó los mayores **porcentajes de la PEA municipal**, relegando a segundo término al sector secundario y reduciendo al máximo al sector primario.

d) Respecto a la variable x12 (correspondiente a la población), **se pudo establecer una diferenciación bastante clara entre cada categoría de municipio. Para tal efecto se establecieron cuatro rangos en función de la media estatal, los cuales a su vez corresponden a los cuatro tipos de municipios señalados previamente (rural, semiurbano, urbano y conurbado). De este modo, los municipios rurales tienen una población máxima de 29,000 habitantes (a excepción de San Felipe del Progreso, que tiene una población mayor, pero el resto de sus características observa un carácter eminentemente rural).**

Los municipios semiurbanos tienen una población que oscila entre los 30,000 y 57,000 habitantes. Los municipios urbanos contemplan un número de habitantes comprendido en el rango de los 58,000 y 88,000. Finalmente, los municipios conurbados contemplan una población superior a los 89,000 habitantes.

e) **En el caso** de la variable de densidad de población (x13), se observó también que las cifras más bajas corresponden a la

categoría de municipios rurales, siguiendo en orden ascendente los municipios catalogados como semiurbanos, urbanos y finalmente los conurbados.

Los resultados obtenidos de este análisis indican que en los municipios rurales se observan las más bajas densidades de población, lo que permite inferir la dispersión poblacional existente **en este tipo** de municipio, generando la imagen de pequeños asentamientos humanos distribuidos en el territorio municipal, **teniendo como eje** estructurador a lo cabecera.

En el caso de los municipios semiurbanos, este grado de dispersión es menor, ya que se observa un incremento en cuarto a las cifras de densidad poblacional. En estos municipios puede **inferirse un** tamaño mayor en las localidades que conforman al municipio, aunque la cabecera sigue siendo el eje de la estructura territorial.

Los municipios urbanos contemplan cifras mayores **en el aspecto** de densidad poblacional, en este caso, la conformación territorial se integra por la cabecera municipal como centro de la estructura y por algunas localidades con cierto grado de crecimiento que se ubican como subcentros y que ocasionalmente proporcionan servicios al resto de localidades de menor tamaño.

Finalmente, en el caso de los municipios conurbados, se observa que la densidad de población se representa con cifras muy altas, que indican una ocupación intensiva del territorio y que se manifiesta por la existencia de un continuo urbano en casi todo el territorio municipal o parte de él, conformando una unidad territorial mayor y que en el Estado de México se aprecia claramente **en las áreas** que integran los municipios conurbados el Distrito Federal y a la Ciudad de Toluca.

fi En el caso de los presupuestos municipales (x14), se observó que conforme se analizaba una categoría determinada de municipio, los valores de cada una de estas variables se incrementaba, es decir, las cantidades correspondientes a los municipios considerados como rurales son inferiores a las de los municipios semiurbanos, los cuales a su vez son menores que las cifras manejadas para los municipios urbanos y, finalmente en el caso de los municipios conurbados, esta variable alcanza los valores máximos del total de los municipios analizados.

Una vez realizada la evaluación y análisis de las catorce variables, y confrontados los resultados de este proceso, se obtuvo el siguiente listado:

MUNICIPIOS RURALES:

- 1.-Acambay.
- 2.-Aculco.
- 3.-Almoloya de Alquisiras.
- 4.-Almoloya del Río.
- 5.-Amanalco.
- 6.-Amatepec.
- 7.-Apaxco.
- 8.-Atizapán.
- 9.-Atlautla.
- 10.-Axapusco.
- 11.-Ayapango.
- 12.-Calimaya.
- 13.-Chapa de Mota.
- 14.-Chapultepec.
- 15.-Coatepec Harinas.
- 16.-Cocotitlán.
- 17.-Coyotepec.
- 18.-Donato Guerra.
- 19.-Ecatzingo.
- 20.-Huehuetoca.
- 21_-Hueypoxtla.
- 22.-Isidro Fabela.
- 23.-Ixtapan del Oro.
- 24.-Jalatlaco.

25.-Jilotzingo.

26.-Jiquipilco.

27.-Joquicingo.

28.-Juchitepec.

29.-Malinalco.

30.-Melchor Ocampo.

31.-Morelos.

32.-Nextlalpan.

33.-Nopaltepec.

34.-Ocuilán.

35.-Otumba.

36.-Oizoloapan.

37.-Otzolotepec.

38.-Ozumba.

39.-Polotitlán.

40.-Rayón.

41.-San Antonio **la Isla.**

42.-San Felipe **del Progreso.**

43.-San Martín de las Pirámides.

44.-San Simón **de Guerrero.**

45.-Santo Tomás de los Plátanos.

46.-Soyaniquilpan.

47.-Tejupilco.

48.-Temamatla.

49.-Temascalapa.

50. Temascalcingo.

51.-Temascaltepec.

52.-Temoaya.

- 53.--Tenongo del Aire.
- 54.-Teoti huacá n.
- 55.-Tepet!aoxtoc.
- 56.-Tepetl ixpa.
- 57.-Tequ ixq uiac.
- 58 .-Texcaltitl 6 n.
- 59.-Texca lyacac.
- 60.-Timllpa n.
- 61.-Tlatlaya.
- 62.-Tanatico.
- 63.-Villa de Allende.
64. Villa del Carbón.
- 65.-Villa Guerrero.
- 66.-Zacazona pan.
- 67.-Zacua!pan.
- 68.Zumpahuacá n.

MUNICIPIOS SEMIURBANOS.

- 1.-Almoloya de Juárez.
- 2.-Capulhuac.
- 3.-Chiautla.
- 4.-Chiconcuac.
- 5.-Ixtapan de la Sal.
- 6.-Ixtlahuaca.
- 7.-Jaltenco.
- 8.-J i lotepec.
- 9.-Jocotitlán.
- 10.-Mexicaltzingo.

- 11.-Oro, el.
- † 2.-**Papalotla.**
- 13.-**Su Itepec.**
- † 4.-**Tenango** del Valle.
- † 5.-Villa Victoria.
- † 6.-**Xonaccdlán.**

MUNICIPIOS URBANOS.

- 1.-Amecameca.
- 2.-Atlacomulco.
- 3.-Ocoyoacac.
- 4.-Tenancingo.
- 5.-Teoloyucan.
- 6.-Tezoyuca.
- 7.-Tianguistenco.
- 8.-Tlalmanalco.
- 9.-Valle de Bravo.
- † 3.-Zumpango.

MUNICIPIOS CONURBADOS A LA CIUDAD DE MEXICO.

- 1.-Acolman.
- 2.-Ateneo.
- 3.-Atizapán de Zaragoza.
- 4.-Chalco.
- 5.-Chicoloapan.
- 6.-Chimalhuacán.
- 7.-Coacalco.
- 8.-Cuautitlán.

- 9.-Cuautitlán Izcalli.
- 10.-Ecatepec.
- 11.-Huixquilucan.
- 12.-Ixtapaluca.
- 13.-Naucalpan.
- 14.-Nezahualcóyotl.
- 15.-Nicolás Romero.
- 16.-Paz, La.
- 17.-Tecámac.
- 18.-Tepotzotlán.
- 19.-Texcoco.
- 20.-Tlal ne pa ntlá.
- 21.-Tultepec.
- 22.-Tultitlán.

MUNICIPIOS CONURBADOS A LA CIUDAD DE TOLUCA.

- 1.-Lermo.
- 2.-Metepc.
- 3.-San Mateo Atenco.
- 4.-Toluca.
- 5.-Zinocantepec.

A manera de síntesis, y con el objetivo de facilitar la visualización de los criterios considerados en la clasificación de los municipios, en la página siguiente se presenta una matriz que contiene los tipos de municipios resultantes y las variables consideradas en el análisis de los mismos.

TIPOLOGÍA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

MATRIZ FINAL.

VARIABLE TIPO DE MUNICIPIO	Servicios públicos	EQUIPAMIENTO			Actividades económicas dist. de la PEA.	Número de Habitantes	Densidad de Población	Presupuesto Municipal.
		instalaciones educativas	instalaciones de salud	inst. comercio y abasto				
RURAL	Agua potable, drenaje, energía eléctrica y ocasionalmente alcantarillado y alumbrado público en la cabecera municipal y en algunas comunidades.	Escuelas primarias y secundarias. Ocasionalmente esc. técnicas. Nivel de cobertura local.	Centros de salud rural dispersos y/o concentrados. Nivel de cobertura local.	Pequeños mercados y algunos tianguis. Nivel de cobertura local.	Agricultura, ganadería, silvicultura, minería y pequeños talleres artesanales.	Hasta 29,000 habitantes.	Bajas densidades de población distribuida en la cabecera municipal y pequeñas comunidades dispersas.	Hasta 7,300 millones de pesos.
SEMIURBANO	Agua potable, drenaje, energía eléctrica y ocasionalmente alcantarillado y alumbrado público en la cabecera municipal y en la mayoría de las comunidades.	Escuelas de nivel preescolar, primaria, secundaria, técnicas y bachilleratos. Nivel de cobertura de local a regional.	Centros de salud rural dispersos y/o concentrados, ocasionalmente centros de salud urbanos. Nivel de cobertura de local a regional.	Mercados medianos y tianguis en las principales localidades. Nivel de cobertura de local a regional.	Agricultura, ganadería pequeña y mediana, industria, servicios y turismo.	De 30,000 a 57,000 habitantes.	Densidades bajas y medias, distribuidas en la cabecera municipal y medianas comunidades.	De 7,301 a 8,560 millones de pesos.
URBANO	Agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público y alcantarillado en la cabecera municipal y en casi la totalidad de las comunidades.	Escuelas de nivel preescolar, primaria, secundaria, técnicas, bachilleratos, universidades y tecnológicos. Nivel de cobertura de regional a estatal.	Centros de salud urbanos, hospitales generales y ocasionalmente hospitales de especialidades. Nivel de cobertura de regional a estatal.	Grandes mercados y tianguis en la cabecera municipal y en diferentes comunidades. Nivel de cobertura de regional a estatal.	Servicios, turismo mediano y grande, industria, ocasionalmente actividades agrícolas y ganaderías.	De 58,000 a 88,000 habitantes.	Altas densidades distribuidas en la cabecera municipal y comunidades medianas y grandes.	De 8,561 a 12,030 millones de pesos.
CONURBADO	Agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público y alcantarillado en la totalidad del territorio municipal.	Escuelas de nivel preescolar, primaria, secundaria, técnica, bachilleratos, tecnológicos, universidades y posgrados. Nivel de cobertura estatal y más.	Centros de salud urbanos, hospitales generales, de especialidades, módulos odontológicos y de optometría. Nivel de cob. estatal y más.	Grandes mercados, tianguis, tianguis sobre ruedas y centrales de abasto. Nivel de cobertura estatal y más.	Servicios, grande y mediana industria.	Más de 89,000 habitantes.	Altas densidades, distribuidas en todo el territorio municipal. Forman parte de un solo continuo urbano con otros municipios.	Más de 12,031 millones de pesos.

Como puede observarse en esta matriz, los diferentes tipos de municipios resultantes pueden clasificarse de la siguiente forma:

MUNICIPIOS RURALES:

- a) **Son aquellos en que su población total en términos absolutos no rebasan** la cantidad de 29,000 habitantes,
- bl **Cuentan con una baja** densidad de población distribuida en **pequeñas comunidades dispersas.**
- cl **Existe una gran proporción** de su población **económicamente activa** (PEA) dedicada **a la agricultura, ganadería, silvicultura**, minería y pequeños **talleres artesanales,**
- dl Los servicios públicos solamente **existen en** la Cabecera **Municipal y en algunas comunidades.**
- e) **En cuanto a equipamiento cuentan con instalaciones educativas a nivel** primaria y secundaria, **ocasionalmente nivel técnico; en instalaciones** de salud con centros de **salud rural dispersos** y/o concentrados; **en relación al comercio y abasto tienen pequeños mercados y algunos tianguis,**
- fl **Su presupuesto** municipal anual no rebasa la cantidad de 7,300 millones **de pesos.**

MUNICIPIOS SEMIURBANOS

- al **Estos municipios tienen una población mayor de 30,000 y menor de 57,000 habitantes.**
- b) **Presentan bajas y medias densidades de población distribuidas en pequeñas y medianas comunidades,**
- cl **La población económicamente activa se ocupa en agricultura, ganadería, pequeña y mediana industria y servicios.**
- di **Cuentan con servicios públicos de agua potable, drenaje, energía eléctrica y ocasionalmente alcantarillado y alumbrado público en la Cabecera Municipal y en la mayoría de las comunidades.**

- e) Disponen de equipamiento educativo de nivel preescolar, primaria, secundaria, técnica y ocasionalmente bachillerato, de cobertura local a regional. En cuestiones de salud, cuentan con centros de salud rural dispersos y/o concentrados, **en algunas ocasiones** también cuentan con centros de salud urbanos de cobertura local a regional. En cuanto a abasto disponen de mercados medianos y tianguis en las principales localidades.
- f) El presupuesto municipal anual oscila entre 7,301 millones y 8,560 millones de pesos.

MUNICIPIOS URBANOS:

- a) Son aquellos en que la población total es mayor a 58,000 habitantes y menor a 88,000 habitantes.
- b) Existe alta densidad de población distribuida en comunidades grandes, medianas y pequeñas.
- c) Las actividades económicas a las que se dedica la población son la prestación de servicios, la industria mediana y grande, ocasionalmente agricultura y ganadería.
- d) Los servicios públicos existentes son agua potable, **drenaje, energía** eléctrica, alumbrado público y alcantarillado en la Cabecera Municipal y **en casi la** totalidad de las comunidades.
- e) El equipamiento de que dispone en materia educativa es de escuelas de nivel preescolar, primaria, secundaria, nivel técnico, bachilleratos, universidades, **tecnológicos**, con una cobertura regional a estatal; en instalaciones de salud cuentan con centros de salud urbanos, hospitales **generales** y ocasionalmente hospitales de especialidades. En relación a las instalaciones de abasto cuentan con grandes mercados y tianguis en la Cabece-
ra Municipal y en las principales comunidades.
- f) Su presupuesto Municipal fluctuó entre 8,561 millones de pesos y 12,030 millones de pesos.

MUNICIPIOS CONURBADOS:

- a) Su población total es mayor de 89,000 habitantes.
- b) Tienen alta densidad de población, distribuida en todo el territorio municipal y formar. parte de una continuidad física (territorial) con otros municipios o entidades.
- ci) La población económicamente activa, se ocupa principalmente, en los servicios e industria mediana y grande.
- dl) los servicios públicos existentes son agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público y energía eléctrica en la totalidad de! territorio municipal.
- e) El equipamiento dsl que disponen en materia educativa os de nivel preesco!ar, primaria, secundaria, técnica, bachillerato, tecnológicos y universidades, cuya cobertura es de nivel cstotc! y/o regional; en cuanto a instalaciones de salud cuentan con centros de salud urbana, hospitales generales y de especialidades y módulos odontológicos y de optometría. En relación a instalaciones de comercio y abasto, cuentan con grandes mercados, centrales de abasto y tianguis de cobertura regional y/o estatal.
- f) Su presupuesto municipal anual es superiora los 12,031 millones de pesos.

6.-CONCLUSIONES.

Ante la gran heterogeneidad y diversidad de las características de los municipios del estado, se hace evidente la necesidad de contar con una herramienta que permita orientar y apoyar la toma de decisiones, así como la elaboración de programas y estrategias tendientes a lograr el fortalecimiento municipal y de esta forma cumplir con las disposiciones establecidas en el Artículo 115 Constitucional.

En este sentido, esta herramienta es la tipología municipal, que como se ha descrito anteriormente es el marco de referencia a través del cual se pueden clasificar los diferentes tipos de municipios.

Ante esta perspectiva y como resultado del presente estudio, los municipios del estado se han clasificado en: Rurales (el 56.3% de la totalidad de los municipios), Semiurbanos 113.2%, Urbanos (8.2%) y Conurbados (22.3%).

Esta clasificación de municipios se obtuvo a través de la aplicación de un modelo de correlación múltiple, mediante el cual se determinó el grado de relación existente entre cada variable y de este modo se pudo analizar los factores que hicieron posible la clasificación.

Con la presente propuesta de tipología se pretende contribuir a incrementar la capacidad administrativa, financiera y técnica de los municipios de la entidad para que estén en mejores condiciones y posibilidades de atender las demandas que su desarrollo les requiere.

La información que se utilizó para el presente estudio se obtuvo de diversas fuentes estadísticas a un período determinado, y debido a que los parámetros utilizados sufren constantes cambios, se deberá adecuar y actualizar la clasificación, de acuerdo a los cambios originados en la dinámica del desarrollo social y económico del estado con el propósito de que no se convierta en un sistema estático de clasificación y agrupamiento, es decir, que la tipología sea de utilidad para conocer la realidad en su momento.

7.-BIBLIOGRAFIA.

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** . Octava edición, Junio 1991.

- Espinoza Castillo, Esteban. **Las características de un municipio metropolitano**. Periódico El Financiero, 23 de Septiembre de 1992.

Gobierno del Estado de México. Secretaría de Finanzas y Planeación. **"Prontuario de Legislación Fiscal 1992** . Toluca, México. 1992.

- Gobierno del Estado de Michoacán. **Revista del Municipio Libre**. Julio-Agosto de 1990.

Gobierno del Estado de Veracruz . **"Revista de Solidaridad Municipal"**, Enero, 1991.

Gómez Collado Roberto. **Conferencia: "Estructura del Gobierno Federal, Estatal y Municipal"**.

Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia. **Política y gestión municipal en México**. UNAM, México, D.F., 1988.

Martínez Cabañas, Gustavo. **La administración estatal y municipal en México**. INAP, México, 1985.

INEGI. Resultados Definitivos, Tabulados Básicos. XI Censo General de Población y Vivienda. 1990. INEGI. 1991. Tomos 1, II, III y IV.

Medina Giopp, Alejandro. **Experiencias relevantes sobre la tipología municipal**. CIDE. A.C., México, 1992.

Medina Giopp, Alejandro. **Sobre la tipología municipal**. CIDE. AC., México, 1991.

- Mejía Lira, José. **"Tipologías municipales, para qué?"**. CIDE. A.C., México. 1992.

Núñez, Arturo. **"Estadística Básica para Planificación"**. Siglo XXI, México, D.F., 1971.

Pontifes Martínez, Arturo. **"La facultad reglamentaria de los Ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal"**. CNEM. México, D.F. 1988.

Solazar Medina Julián, Espejel Diazgonzález Samuel e Inostroza Fernández Luis. **"Desarrollo, administración y planeación municipal: La experiencia del Estado de México"**. UAEM-UAM-Azacapotzaltongo-I APEM, Toluca, México, 1990.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. **Normas básicas de Equipamiento Urbano**. México, D.F., 1985.

- Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales. **Revista Estudios Municipales**. México, D.F., Marzo-Abril 1985.

Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales. **Revista Estudios Municipales**. México, D.F., Marzo-Abril 1986.

Ugarte Cortés, Juan. **"La Reforma Municipal"**. Ed. Porrúa, México, D.F., 1985.

- Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales. **Revista Hechos Municipales**. México, D.F., Junio-Julio, 1989.

- Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal. **Revista Hechos Municipales**. México, D.F., Agosto, 1990.

Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal. **Revista Hechos Municipales**. México, D.F., Febrero, 1991.

LEGISLACION

**DECRETO CON EL QUE SE REFORMAN LOS ARTICULOS 69
ULTIMO PARRAFO, 79, 80, 83, 92 PRIMER PARRAFO
Y 94 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO (*)**

El Ciudadano LICENCIADO IGNACIO PICHARDO PAGAZA, Gobernador del Estado libre y Soberano de México, a sus habitantes sabed:

Que la Legislatura del Estado, ha tenido a bien aprobar lo siguiente:

DECRETO NUMERO 119

La H. 'LI ' Legislatura del Estado de México D E CRETA :

ARTICULO UNICO .-Se reforman los artículos 69 último párrafo, 79, 80, 83, 92 primer párrafo y 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para quedar del tenor siguiente:

Artículo 69 .-

(Fecho y firma del Gobernador y del Secretario General de Gobierno).

Artículo 79 .-Si por algún motivo no hubiere podido hacerse la elección de Gobernador o publicarse la declaratoria respectiva, para el día en que deba tener lugar la renovación, o el nuevo Gobernador electo no se presentare a desempeñar sus funciones, cesará no obstante el saliente y, la Legislatura nombrará

(*) Publicado en lo Gamin del Gobiumo del b,Iodo de Mexim el 11 de septiembre de 1992.

Gobernador Interino, supliendo inmediatamente la falta el Secretario General de Gobierno o el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, la Legislatura enseguida hará la convocatoria respectiva, para la designación del Gobernador Interino.

Artículo 86.-Las faltas temporales del Gobernador que excedan de 15 días, las cubrirá por ministerio de la ley, el Secretario General de Gobierno o, en su caso, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

Artículo 83.-Si por cualquier motivo la Legislatura no pudiese hacer el nombramiento a que se refieren los artículos 79 y 82, y hubiere por consiguiente acefalía en el Poder Ejecutivo, el Secretario General de Gobierno o, en su caso el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, se hará cargo del Poder Ejecutivo.

Artículo 92.-Para ser Secretario General de Gobierno, Secretario del Ramo o Subsecretario, se requiere:

Artículo 94.-Todas las leyes, decretos, reglamentos, circulares, acuerdos, órdenes y en general los documentos que el Gobernador suscriba en ejercicio de sus funciones constitucionales, deberán ser refrendados por el Secretario General de Gobierno. Sin este requisito, no surtirán efectos legales.

El Secretario General de Gobierno y los demás titulares de las dependencias del Ejecutivo, serán responsables de todas las órdenes y providencias que autoricen con su firma, contra la Constitución y leyes del Estado.

T R A N S I T O R I O

UNICO.-EI presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial ' Gaceta del Gobierno del Estado.

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 diez días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y dos.- Diputado Presidente.- C. Lic. Eduardo Bernal Martínez; Diputado Secretario.- C. Dr. Sergio

Valdés Arias; Diputado Secretario.- C. Felipe Tapia Sánchez; Diputado Prosecretario. - C. Dr. Aurello Salinas Ortiz; Diputado Prosecretario.- C. Agustín González Ortega.- Rúbricas.

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

Toluca de Lerdo, Méx., o 11 de septiembre de 1992.

EL GOBERNADOR DEL ESTADO

LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA

(Rúbrica)

EL SECRETARIO DE GOBIERNO

LIC. HUMBERTO LIRA MORA

(Rúbrica)

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO (1)

CAPITULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1 .-La presente Ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la administración pública y parastatal del Estado.

Artículo 2 .-El ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde al Gobernador del Estado, quien tendrá las atribuciones, funciones y obligaciones que le señalen: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de México, la presente ley y las demás disposiciones jurídicas relativas vigentes en el Estado, El sector parastatal, se regirá por la presente ley y demás disposiciones que le resulten aplicables.

Artículo 3 .-Por el despacho de los asuntos que competan al Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado se auxiliará de las dependencias, organismos y entidades que señalen la Constitución Política del Estado, la presente Ley, el presupuesto de egresos y las demás disposiciones jurídicas vigentes en el Estado.

Artículo 4 .-El Gobernador del Estado podrá contar, además con las unidades administrativas necesarias para administrar programas prioritarios de salud pública, atender los aspectos de

^{1*} Versión actualizada de la LOAPEM, conforme al decreto del 19 de Octubre de 1992 publicado en la 'Gaceta del Gobierno' en el que se reforman los artículos 7, 10, 12, 15, 17, 19 -fracciónes I y IV y último párrafo-, 20, 21 -primer párrafo y fracciones I, III, VI, y X- y se adiciona este último párrafo con las fracciones VI Bis y VII Bis-, 27, 28 -fracción VII y adición a este último párrafo con las fracciones XIV, XV, XVI, XVII y XVIII-, correspondiéndole a la fracción XIV la fracción XIX-, 29 y 30

comunicación social, practicar auditorías y coordinar los servicios de asesoría y apoyo técnico que requiera el Titular del Ejecutivo.

Artículo 5.-El Gobernador del Estado podrá convenir con el Ejecutivo Federal, con otras entidades federativas y con los ayuntamientos de la entidad, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo.

Artículo 6.-El Gobernador del Estado designará las dependencias del Ejecutivo Estatal, que deberán coordinarse, tanto con las dependencias y entidades de la administración pública federal como con las administraciones municipales.

Artículo 7.-Todas las leyes, Decretos, Reglamentos y demás disposiciones que el Gobernador promulgue o expida, para que sean obligatorias, deberán estar refrendadas por el **Secretario General de Gobierno**; sin este requisito no surtirán ningún efecto legal.

Artículo 8.-El Gobernador del Estado expedirá los Reglamentos Interiores, los Acuerdos, Circulares y otras disposiciones que tiendan a regular el funcionamiento de las dependencias del Ejecutivo y autorizará la expedición de los manuales administrativos.

Artículo 9.-El Gobernador del Estado podrá nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados del Poder Ejecutivo, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución Política o en las leyes del Estado.

Artículo 10.-Para ser titular de las dependencias del Ejecutivo a que se refiere esta ley, Procurador General de Justicia o Subsecretario, se requiere cumplir con los requisitos que establece la Constitución Política del Estado.

Artículo 11.-Los titulares de las dependencias a que se refiere esta Ley no podrán desempeñar ningún otro puesto, empleo, cargo o comisión, salvo los relacionados con la docencia y aquellos que por estar directamente relacionados con las funciones que les correspondan, sean expresamente autorizados por el Gobernador del Estado.

Artículo 12.-El Ejecutivo del Estado por conducto del **Secretario General de Gobierno**, resolverá cualquier duda sobre la competencia de las dependencias a que se refiere esta ley.

CAPITULO SEGUNDO

DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO

Artículo 13. -Las dependencias del Ejecutivo y los organismos auxiliares a que se refiere el Artículo 45 de esta Ley, deberán conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezca el Gobierno del Estado, para el logro de los objetivos y metas de los planes de Gobierno.

Artículo 14. -Las dependencias del Ejecutivo, estarán obligadas a coordinar entre sí sus actividades y a proporcionarse la información necesaria cuando el ejercicio de las funciones así lo requiera.

Artículo 15. -Al frente de la **Secretaría General de Gobierno** y de cada **Secretaría** habrá un Titular a quien se denominará **Secretario General y Secretario**, respectivamente, quienes se auxiliarán de los Subsecretarios, Directores, Subdirectores, Jefes de Unidad, Jefes de Departamento y demás servidores públicos que establezcan los reglamentos y otras disposiciones legales. Tendrán las atribuciones que se señalen en esos ordenamientos y los que les asignen el Gobernador y el Titular de que dependan, las que en ningún caso podrán ser aquellas que la Constitución, las Leyes y los Reglamentos dispongan que deban ser ejercidos directamente por los Titulares.

Artículo 16. -Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las dependencias del Ejecutivo podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia o dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

Artículo 17. -Los titulares de las dependencias del Ejecutivo, formularán proyectos de Ley, Reglamentos, Decretos y Acuerdos de las materias que correspondan a su competencia y las remitirán al Ejecutivo a través del **Secretario General de Gobierno**. Estarán facultados para celebrar contratos sobre materia de su competencia y suscribir por acuerdo del Ejecutivo.

Artículo 18. -Al tomar posesión del cargo, los titulares de las dependencias mencionados en esta Ley, deberán levantar un inventario sobre bienes que se encuentren en poder de las mismas,

debiendo registrar **éste en** la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado, quien verificará la exactitud del mismo.

CAPITULO TERCERO

DE LA COMPETENCIA DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO

Artículo 19.-Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos, en los diversos ramos de la administración pública del Estado, auxiliarán al Titular del Ejecutivo, las siguientes dependencias:

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

El Procurador General de Justicia depende del Gobernador y ejercerá las funciones que la Constitución Política del Estado y demás Leyes le confieran. Este funcionario será el Consejero Jurídico del Gobierno.

Las Secretarías a que se refieren las fracciones II a XII de este artículo, tendrán igual rango y entre ellas, no habrá preeminencia alguna.

Artículo 20.— La **Secretaría General de Gobierno** es el órgano encargado de conducir, por delegación del Ejecutivo, la política interior del Estado y la coordinación y supervisión del despa-

cho de los asuntos encomendados a los demás dependencias a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 21 . — A lo Secretaría General de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Conducir los relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes y con los ayuntamientos del Estado, así como con los autoridades de otras entidades federativas.
- H. Conducir por delegación del Ejecutivo los asuntos de orden político interno.
- III. Cumplir y hacer cumplir las políticas, los acuerdos, las órdenes, los circulares y demás disposiciones del Ejecutivo del Estado.
- IV. Ser el conducto por el que se presentan ante la Legislatura del Estado las iniciativas de Ley o Decreto del Ejecutivo, así como publicar las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado.
- V. Tramitar lo relacionado con los nombramientos, licencias, remociones y renunciaciones de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.
- VI. Otorgar a los Tribunales y a las autoridades, y en general, a las dependencias públicas, el auxilio necesario para el debido ejercicio de sus funciones y para el cumplimiento de sus determinaciones.
- VI. BIS. Apoyar a las demás dependencias del Ejecutivo en el cumplimiento de sus atribuciones,
- VII. Llevar el registro de autógrafos, legalizar y certificar las firmas de los funcionarios estatales, de los presidentes y secretarios municipales y de los demás funcionarios a quien esté encomendada la fé pública.
- VII BIS. Planear y ejecutar las políticas estatales en materia de población.

- VIII. Vigilar y controlar todo lo relativo a la demarcación y conservación de los límites del Estado y sus municipios.
- IX. Intervenir y ejercer las atribuciones que en materia electoral le señalen las leyes o convenios que para ese efecto se celebren.
- X. Intervenir en auxilio o coordinación con las autoridades federales en los términos de las leyes relativas en materia de cultos religiosos, detonantes y piro-técnia; portación de armas; loterías, rifas y juegos prohibidos, migración, prevención, combate y extinción de catástrofes públicas.
- XI. Proporcionar asesoría jurídica a las dependencias del Ejecutivo del Estado, así como a los ayuntamientos que lo soliciten.
- XII. Revisar los proyectos de Ley, Reglamentos y cualquier otro ordenamiento jurídico que deban presentarse al Ejecutivo del Estado.
- XIII. Expedir previo acuerdo del Gobernador, las licencias, autorizaciones, concesiones y permisos cuyo otorgamiento no esté atribuido a otras dependencias del Ejecutivo.
- XIV. Tramitar los recursos administrativos que compete resolver al Gobernador del Estado.
- XV. Realizar los actos jurídicos necesarios para reivindicar la propiedad del Estado.
- XVI. Proponer al Gobernador del Estado y ejecutar los programas relativos a la protección de los habitantes, al orden público y ala prevención de delitos.
- XVII. Velar por la protección de los habitantes, el orden público y la prevención de delitos.
- XVIII. Administrar y vigilar el tránsito en las carreteras y caminos de jurisdicción **estatal en** los términos que **señalen las** leyes y reglamentos respectivos.
- XIX. Elaborar y ejecutar los programas de readaptación social de los infractores.

- XX. Administrar los Centros **de Readaptación Social** y **tramitar por acuerdo** del Gobernador **las solicitudes de extradición, amnistía, indultos, libertad anticipada y traslado de reos.**
- XXI. Vigilar el establecimiento **de instituciones** y la **aplicación de las normas preventivas tutelares de menores infractores.**
- XXII. Organizar y controlar la defensoría de oficio.
- XXIII. Tramitar los nombramientos que para el ejercicio de las funciones notariales expida el Ejecutivo y ordenar periódicamente visitas de inspección a las notarías del Estado.
- XXIV. Llevar el libro de Registro de Notarios y organizar y controlar el Archivo de Notarías del Estado.
- XXV. Ejecutar, por Acuerdo del Gobernador, las expropiaciones, ocupación temporal y limitación de dominio en los casos de utilidad pública de conformidad con la legislación relativa.
- XXVI. Organizar, dirigir y vigilar el ejercicio de las funciones del Registro Civil y del Registro Público de la Propiedad y de Comercio.
- XXVII. Organizar los actos cívicos del Gobierno del Estado.
- XXVIII. Administrar y publicar el periódico oficial "Gaceta del Gobierno".
- XXIX. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado.

Artículo 22. -Derogado.

Artículo 23. -La Secretaría de Finanzas y Planeación es la encargada de la planeación, programación, presupuestación y evaluación de las actividades del Poder Ejecutivo y de la administración financiera y tributaria de la hacienda pública del Estado.

Artículo 24. -A la Secretaría de Finanzas y Planeación, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Elaborar y proponer al Ejecutivo los proyectos de Ley, Reglamentos y demás disposiciones de carácter general que se requieran para la planeación, programación, presupuestación y evaluación de la actividad económica y financiera del Estado, así como para la actividad fiscal y tributaria estatal.
- II. Recaudar los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos y aprovechamientos, que correspondan al Estado; y las contribuciones federales y municipales en los términos de los convenios suscritos.
- III. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales de carácter fiscal y demás de su ramo, aplicables en el Estado.
- W. Ejercer las atribuciones derivadas de los convenios fiscales que celebre el Gobierno del Estado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal, con los gobiernos municipales y con organismos auxiliares.
- V. Formular y presentar al Ejecutivo, los proyectos de Ley de Ingresos, del presupuesto de egresos y el programa general del gasto público.
- VI. Practicar revisiones y auditorías a los causantes.
- VII. Formular mensualmente los estados financieros de la hacienda pública, presentando anualmente al Ejecutivo, en la primera quincena del mes de Enero, un informe pormenorizado del ejercicio fiscal anterior.
- VIII. Ejercer la facultad económico-coactiva conforme a las leyes relativas.
- IX. Vigilar que se lleve al corriente el padrón fiscal de contribuyentes.
- X. Cuidar que los empleados que manejen fondos del Estado otorguen fianza suficiente para garantizar su manejo en los términos que determine la Ley.
- XI. Dictar las normas relacionadas con el manejo de fondos y valores de las dependencias, organismos

auxiliares y fideicomisos del Estado, así como custodiar los documentos que constituyen valores, acciones y demos derechos que formen parte del patrimonio del Estado.

- XII. Dirigir la negociación y llevar el registro y control de la deuda pública del Estado; y vigilar y registrar la de los municipios, informando al Gobernador periódicamente, sobre el estado de las amortizaciones de capital y pago de intereses.
- XIII. Dictar la normatividad necesaria para el control, supervisión, vigilancia y evaluación de las actividades de todas sus oficinas recaudadoras locales y foráneas.
- XIV. Efectuar los pagos conforme a los programas y presupuestos aprobados y formular mensualmente el estado de origen y aplicación de los recursos financieros y tributarios del Estado.
- XV. Proponer al Gobernador del Estado la cancelación de cuentas incobrables, así como el otorgamiento de subsidios fiscales en los casos en que proceda.
- XVI. Proporcionar asesoría, en materia de interpretación y aplicación de las leyes tributarias del Estado, solicitada por los particulares y las autoridades federales, estatales y municipales.
Difundir permanentemente y publicar anualmente las disposiciones fiscales estatales y municipales.
- XVII. Tramitar y resolver los recursos administrativos en la esfera de su competencia e intervenir en los juicios de carácter fiscal que se ventilen ante cualquier tribunal cuando tenga interés la hacienda pública del Estado.
- XVIII. Fijar las políticas, normas y lineamientos generales en materia de catastro, de acuerdo con las leyes respectivas.
- XIX. Elaborar, con la participación de las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo, el plan estatal, los planes regionales y sectoriales de desarrollo, los programas estatales de inversión y aque-

los de carácter especial que fije el Gobernador del Estado.

- XX. Establecer la coordinación de los programas de desarrollo socio-económico del Gobierno del Estado, con los de la administración pública federal y la de los municipios de la entidad, promoviendo la participación en los mismos de los sectores social y privado.**
- XXI. Diseñar, implantar y actualizar un sistema de programación del gasto público acorde con los objetivos y necesidades de la administración pública del Estado, asesorando y apoyando a las dependencias y organismos auxiliares en la integración de sus programas específicos.**
- XXII. Vigilar que los programas de inversión de las dependencias del Ejecutivo y sus organismos auxiliares, se realicen conforme a los objetivos de los planes de desarrollo aprobados.**
- XXIII. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno del Estado y los ingresos y egresos de sus organismos auxiliares.**
- XXIV. Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias del Ejecutivo y de sus organismos auxiliares.**
- XXV. Establecer y llevar los sistemas de contabilidad gubernamental y estadística general del Gobierno del Estado.**
- XXVI. Hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del Gobierno del Estado, elaborar la cuenta pública y mantener las relaciones con la Contaduría General de Glosa del Congreso del Estado.**
- XXVII. Registrar y normar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno del Estado.**
- XXVIII. Intervenir en el otorgamiento de los subsidios que concede el Gobierno del Estado a los municipios, instituciones o particulares, con objeto de compro-**

bar que la inversión se efectúe en los términos establecidos.

- XXIX. Prestar a los municipios, cuando así lo soliciten, la asesoría y el apoyo técnico necesario para la elaboración de sus planes y programas de desarrollo económico y social.
- XXX. Integrar y mantener actualizada la información geográfica y estadística de la entidad.
- XXXI. Asesorar al Gobernador del Estado en lo elaboración de los convenios que celebre el Gobierno del Estado en materia de planeación, programación, supervisión y evaluación del desarrollo de la entidad.
- XXXII. Vigilar que el desarrollo económico y social de la entidad sea armónico, para que beneficie en forma equitativo a las diferentes regiones del Estado, evaluando periódicamente los resultados obtenidos, en términos simples y comprensibles.
- XXXIII. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado.

Artículo 25.-Derogado.

Artículo 26.-Derogado.

Artículo 27.-La Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social, es el órgano encargado de ejercer las atribuciones que en materia de trabajo corresponden al Ejecutivo del Estado.

Artículo 28.-A la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. **Ejercer las funciones que en materia de trabajo correspondan al Ejecutivo** del Estado.
- II. Coadyuvar **con las autoridades federales a la aplicación y vigilancia de las normas de trabajo.**
- III. **Poner a disposición de las autoridades federales del trabajo, la información que soliciten para el cumplimiento de sus funciones.**

- IV. **Participar en la integración y funcionamiento del Consejo Consultivo Estatal de Capacitación y Adiestramiento y de la Comisión Consultiva de Seguridad e Higiene en el Trabajo.**
- V. **Desahogar consultas sobre la interpretación de las normas de la Ley Federal del Trabajo o de los contratos colectivos de trabajo.**
- VI. **Intervenir, a petición de parte, en la revisión de los contratos colectivos de trabajo.**
- VII. **Mediar y conciliar, a petición de parte, en los conflictos que surjan por presuntas violaciones a la Ley o a los contratos colectivos de trabajo.**
- VIII. **Visitar los centros de trabajo para constatar que se cumpla con las condiciones que establece la Ley Federal del Trabajo y normas que de ella se deriven.**
- IX. **Vigilar que se cumplan las normas existentes en materia de higiene y seguridad en el trabajo.**
- X. **Vigilar el cumplimiento de las normas relativas a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, elaborar y ejecutar programas de capacitación de la fuerza laboral en el Estado.**
- XI. Formular y ejecutar el **plan estatal** de empleo.
- XII. Prestar **asistencia** jurídica gratuita a los **sindicatos o trabajadores que lo soliciten y representarlos ante los tribunales del trabajo.**
- XIII. **Formular y ejecutar programas de difusión de los cambios que se den en las normas laborales.**
- XIV. Imponer **las sanciones establecidas en el título Dieciséis de la Ley Federal del Trabajo en el ámbito de su competencia.**
- XV. Organizar y operar el **servicio estatal de empleo.**
- XVI. Promover y apoyar el **incremento de la calidad y la productividad.**
- XVII. Fomentar y apoyar la **organización social para el trabajo y el autoempleo.**

- XVIII. Impulsar y apoyar el desarrollo social, cultural y recreativo de los trabajadores y sus familias.
- XIX. Las demás que señalen las leyes y reglamentos vigentes.

Artículo 29.-La Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social es el órgano encargado de fijar y ejecutar la política educativa, cultural y de bienestar social en la Entidad.

Artículo 30.-A la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Formular, en el ámbito que compete al Estado, la política educativa, así como la de desarrollo cultural], bienestar social y deporte.
- II. Planear, organizar, desarrollar, vigilar y evaluar los servicios educativos que dependen del Gobierno del Estado o sus organismos descentralizados con apego a la legislación federal y estatal vigentes.
- H. Planear, desarrollar, dirigir y vigilar la educación a cargo del Gobierno Federal y de los particulares en todos los tipos, niveles y modalidades, en términos de la legislación correspondiente.
- N. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas, políticas y de planes de sector.
- V. Crear y mantener las escuelas oficiales que dependan directamente del Gobierno del Estado y autorizar la creación de las que forman parte de sus organismos descentralizados, con excepción de las instituciones de educación superior autónomas.
- VI. Formular los contenidos regionales de los planes y programas de estudio de educación básica.
- VII. Elaborar y, en su caso, ejecutar los convenios de coordinación que en materia educativa, cultural, de bienestar social, o deportiva, celebre el Estado con el Gobierno Federal y los Municipios.
- VIII. Representar al Gobierno del Estado ante todo tipo de organismos educativos.

- IX. Revalidar los estudios , diplomas, grados o títulos equivalentes a la enseñanza que se impartan en el Estado y organizar el servicio social.**
- X. Mantener por sí, o en coordinación con los gobiernos Federal y Municipal, programas permanentes de educación para adultos , de alfabetización , y demás programas especiales.**
- XI. Promover , coordinar y fomentar los programas de educación para la salud y mejoramiento del ambiente aprobados para el Estado.**
- XII. Desarrollar por sí, o en coordinación con otras instancias competentes , programas de atención a indígenas.**
- XIII. Vigilar la realización de los actos cívicos escolares de acuerdo con el calendario oficial.**
- XIV. Otorgar becas de conformidad con las disposiciones legales aplicables.**
- XV. Coordinar, organizar, dirigir y fomentar el establecimiento de bibliotecas, hemerotecas, casas de cultura, museos y orientar sus actividades.**
- XVI. Fomentar y vigilar el desarrollo de la investigación científica y tecnológica de la entidad y promover la creación de centros de investigación , laboratorios, observatorios y, en general , la infraestructura que requiera la educación formal, la investigación científica y el desarrollo tecnológico.**
- XVII. Impulsar las actividades de difusión y fomento cultural y la educación artística.**
- XVIII. Mantener al corriente el escalafón del magisterio y crear un sistemas de estímulos y recompensas ala labor docente.**
- XIX. Administrar los asilos e instituciones de beneficencia pública del Gobierno del Estado.**
- XX. Coordinar con las autoridades competentes la realización de campañas para prevenir y atacar la farmacodependencia y el alcoholismo.**

- XXI. Proteger, mantener y acrecentar el patrimonio artístico e histórico de la entidad.
- XXII. Establecer los criterios educativos y culturales en la producción radiofónico y televisivo del Gobierno del Estado.
- XXIII. Coordinar, organizar y fomentar la enseñanza y a práctica de los deportes en el Estado, así como a participación en torneos y justas deportivas nacionales y extranjeras.
- XXIV. Las demás que señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado.

Artículo 31 .-La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas es el órgano encargado del ordenamiento de los asentamientos humanos y la regulación del desarrollo urbano y de vivienda y de ejecutar las obras públicas a su cargo.

A esta Secretaría le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Formular y conducir las Políticas Estatales de Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda.
- II. Aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- III. Formular, revisar y ejecutar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los planes especiales y de los Centros de Población Estratégicos y proponer su modificación, así como promover la implantación de os Planes Municipales de Desarrollo Urbano y de Centros de Población Municipales.
- IV. Promover y vigilar el Desarrollo Urbano de las diversas comunidades y centros de población del Estado.
- V. Promover, apoyar y ejecutar los Programas de Regularización de la Tenencia de la Tierra.
- VI. Establecer y vigilar el cumplimiento de los Programas de Adquisición de Reservas Territoriales del Estado, con la participación que corresponda a otras autoridades.

- VII. Formular, en términos de ley, los proyectos de declaratorias sobre provisiones, reservas, destinos y usos del suelo.
- VIII. Dictar y vigilar el cumplimiento de las normas técnicas sobre usos y destinos del suelo para obras públicas.
- IX. Proponer al Ejecutivo del Estado y participar en la celebración de Convenios con el Gobierno Federal, con los municipios de la entidad y con los particulares, en materia de obras públicas, acciones e inversiones sobre Desarrollo Urbano y Vivienda.
- X. Participar en la promoción y realización de los Programas de Vivienda y coordinar su gestión y ejecución.
- XI. Coordinar, formular u operar programas estatales de obras de abastecimiento de agua potable y de servicios de drenaje y alcantarillado, así como de las demás relacionados con el desarrollo y equipamiento urbanos, que no estén asignadas a otra dependencia.
- XII. Supervisar la construcción, conservación, mantenimiento, operación y administración de las obras de agua potable y alcantarillado a su cargo.
- XIII. Apoyar la creación y consolidación de los organismos municipales de agua potable y alcantarillado.
- XIV. Dictar las normas generales y ejecutarlas obras de reparación, adaptación y demolición que le sean asignadas de inmuebles que sean propiedad del Gobierno del Estado.
- XV. Construir, **mantener y operar, en su caso, directamente** o por adjudicación a particulares, las obras públicas que correspondan al desarrollo y equipamiento urbanos y que no sean competencia de otra Secretaría.
- XVI. Expedir en coordinación con las dependencias que corresponda, las bases a que deben sujetarse los **concursos para la ejecución de las obras a su cargo,**

OSj como adjudicarlas, cancelarlas y vigilar el cumplimiento de los contratos que celebre.

- XVII. Impulsar y promover los trabajos de introducción de energía eléctrica en áreas urbanas y rurales.
- XVIII. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado.

Artículo 32.-La Secretaría de Comunicaciones y Transportes es el órgano encargado del desarrollo y la administración de la red carretera, y de la regulación del transporte y las comunicaciones de jurisdicción local.

A esta Secretaria le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Formular y ejecutar los programas carreteros, de comunicaciones, de transportes de vialidad del Estado.
- U. Establecer las normas técnicas a que debe sujetarse la construcción y operación de los programas a que se refiere la fracción anterior.
- H. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de comunicaciones y transporte público local, con la intervención que corresponda a otras autoridades.
- IV. Coordinar la ejecución de planes y proyectos de obras de construcción, ampliación, rehabilitación y mantenimiento de la red carretera y de la infraestructura de comunicaciones del Estado.
- V. Construir, mantener y conservar en su caso, directamente o por adjudicación a particulares en términos de Ley, las obras de vialidad, de carreteros libres y de cuota y demás de infraestructura de comunicaciones, de jurisdicción local y las que se les asignen.
- VI. Ejecutar las acciones técnicas de seguimiento, evaluación y control de avance de las obras a que se refieren las fracciones anteriores, sin perjuicio de los facultades que en dichas materias correspondan a otras dependencias.

- VII. Establecer conforme a la Ley, las normas técnicas y administrativas para la prestación del servicio público de transporte local.
- VIII. Otorgar, revocar, modificar y declarar la caducidad de concesiones, permisos y autorizaciones para la prestación del servicio público de transporte en vías de jurisdicción local y ejercer el derecho de reversión.
- IX. Fijar las tarifas de transporte público del Estado, con base en los estudios técnicos que realice.
- X. Prevenir y sancionar el incumplimiento por los concesionarios a las obligaciones establecidas en las autorizaciones, permisos y concesiones respectivas, para asegurar la prestación del servicio.
- XI. Realizar las tareas relativas a lo ingeniería del Transporte y al señalamiento de la vialidad del Estado, en coordinación con otras autoridades.
- XII. Ejecutar y promover acciones, cuando así se requiera, para el mejoramiento del transporte público en la entidad, en coordinación en su caso, con autoridades federales, locales y de otras entidades y municipales, que correspondan.
- XIII. Concesionar la construcción, administración, operación y conservación de caminos y vialidades de cuota de competencia local.
- XIV. Administrar las vías de cuota a cargo del Gobierno del Estado de México.
- XV. Expedir en coordinación con las dependencias que corresponda, las bases a que deben sujetarse los concursos para la ejecución de las obras a su cargo, así como adjudicarlas, cancelarlas y vigilar el cumplimiento de los contratos que celebre.
- XVI. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado.

Artículo 32 Bis.-La Secretaría de Ecología es el órgano encargado de la formulación, ejecución y evaluación de la política estatal en materia Ecológica.

A esta Secretaría le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

1. Aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de Ecología y de Protección al Ambiente atribuidas al Ejecutivo Estatal.
- II. **Formular, ejecutar y evaluar el Programa Estatal de Protección al Ambiente.**
- H. Emitir los lineamientos destinados a preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente.
- IV. Convenir con los Gobiernos Federal, de las entidades **federativas y de los municipios del Estado**, así como con los particulares, la realización conjunta y coordinada de acciones de protección ambiental.
- V. Establecer medidas y criterios para la prevención y **control de residuos y emisiones generales por fuentes contaminantes.**
- VI. Establecer sistemas de verificación ambiental y monitoreo de contaminantes.
- VII. Implantar medidas y mecanismos **para prevenir, restaurar y corregir la contaminación del aire, suelo, agua y del ambiente en general.**
- VIII. Difundir los programas y estrategias relacionadas con el equilibrio ecológico y la protección del **ambiente.**
- IX. Promover la educación y la participación comunitaria, social y privada, para la preservación y restauración de los recursos **naturales** y la protección del ambiente.
- X. Aplicar la normatividad para el manejo y disposición final de los residuos industriales, así como para la construcción de los sistemas de tratamiento de aguas residuales.
- XI. Promover y ejecutar directamente o por terceros, la construcción y operación de instalaciones para el tratamiento de residuos industriales, desechos sólidos, tóxicos y aguas residuales.

- XII. Concesionar la construcción, administración, operación y conservación de las instalaciones a que se refiere la fracción anterior.
- XIII. Promover, coordinar y participar en acciones de protección, conservación, reforestación, fomento y vigilancia de los recursos forestales en la entidad.
- XIV. Regular y promover la protección y preservación de los recursos de fauna y flora silvestres en territorio del Estado.
- XV. Declarar los áreas naturales protegidos de interés estatal.
- XVI. Fomentar, ejecutar y en su caso, operar parques y áreas verdes.
- XVII. Administrar, vigilar y controlar los parques naturales que tenga a su cargo.
- XVIII. Promover y fomentar las investigaciones ecológicas.
- XIX. Emitir dictámenes técnicos para cuantificar el daño causado al ambiente.
- XX. Aplicar las sanciones previstas en las disposiciones legales de la materia y promover la aplicación de las que corresponda a otras autoridades.
- XXI. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado.

Artículo 33.-La Secretaría de Desarrollo Agropecuario es el órgano encargado de promover y regular el desarrollo agrícola, ganadero, forestal, pesquero e hidráulico y el establecimiento de agroindustrias, así como coadyuvar en la atención y solución de los problemas agrarios en el Estado.

Artículo 34.-A la Secretaría de Desarrollo Agropecuario corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Rectoría, normatividad y programación de la producción agrícola, ganadera, forestal, pesquera, hidráulica y agroindustrial, así como la atención y solución de los problemas rurales en el Estado.
- II. Realizar estudios para aprovechar racionalmente los recursos naturales renovables del Estado, integrados

a los ramas agrícola, ganadera, forestal y pesquero, a fin de desarrollar potencial productivo y satisfacer las demandas populares.

- III. Elaborar, supervisar, evaluar y controlar los planes estatales de desarrollo agrícola, ganadero, forestal, pesquero, hidráulico y agroindustrial de la entidad.
- IV. Supervisar la ejecución de los programas estatales de desarrollo agrícola, ganadero, forestal, hidráulico y agroindustrial, para desarrollar y difundir técnicas, sistemas y procedimientos eficaces que permitan el mejoramiento de la producción y productividad.
- V. Establecer los programas estatales prioritarios de desarrollo agrícola, ganadero, forestal, pesquero, hidráulico y agroindustrial, hacia los cuales se canalicen los apoyos financieros necesarios para el cumplimiento de sus objetivos,
- VI. Planear la expansión, mejoramiento y tecnificación de todas las actividades relacionadas con la producción o industrialización agrícola, ganadera, forestal y pesquera en la entidad, así como aquellas que permitan clasificar y evaluar los suelos para lograr su conservación, mejoramiento, zonificación y uso adecuado.
- VII. Apoyar la elaboración de estudios, planes y programas tendientes a las actividades de acopio y comercialización de la producción primaria o industrializada, agrícola, ganadero, forestal y pesquera en la entidad.
- VIII. Proponer la creación de unidades administrativas u organismos auxiliares del sector, o bien, los cambios e las estructuras orgánicas de los mismos, que se consideren necesarios para el incremento de la actividad agrícola, ganadera, forestal, pesquera y agroindustrial en el Estado.
- IX. Promover el establecimiento y vigilar el funcionamiento de las estaciones que conforman el sistema meteorológico del Estado.

- X. **Promover y organizar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas, ganaderos, forestales y pesqueros en el Estado, así como participar en eventos de carácter nacional e internacional.**
- XI. **Realizar estudios y proyectos para la construcción o reconstrucción de la infraestructura hidráulico necesaria para apoyar las actividades agrícolas, ganaderas, forestales, pesqueras y agroindustriales en el Estado, ya sea en forma directa o a través de la contratación o subcontratación de los servicios de empresas públicas o privadas.**
- XII. **Promover la constitución de organizaciones de productores agrícolas, ganaderas, forestales, pesqueras y agroindustriales y apoyarlas en el acceso al crédito y seguro para la producción e innovaciones tecnológicas, canales de comercialización adecuados, almacenaje y mejores sistemas de administración, procurando con ello su bienestar social.**
- XIII. **Intervenir en los Convenios de Coordinación que celebren el Ejecutivo del Gobierno Federal en materia de desarrollo agropecuario, forestal, pesquero, hidráulico y agroindustrial, o con los municipios, así como con otras entidades públicas.**
- XIV. **Ejercer por delegación del Ejecutivo las atribuciones y funciones que en materia agrícola, ganadera, forestal, pesquera y agroindustrial, contengan los convenios firmados entre el Poder Ejecutivo y la Administración Pública Federal.**
- XV. **Ejercer las atribuciones que en materia agraria, le competen al Ejecutivo del Estado, relacionándose con las autoridades correspondientes para la atención y solución de los asuntos en esta materia.**
- XVI. **Nombrar a las comisiones que han de vigilar la operación de las empresas de participación municipal avocadas u las actividades agrícolas, ganaderas, forestales, pesqueros y agroindustriales.**
- XVII. **Conservar y fomentar el desarrollo de la flora y la fauna fluvial y lacustre en el Estado.**

- XVIII. Coordinar las actividades operativas de las Coordinaciones Regionales de Desarrollo Rural e implementar los mecanismos requeridos para la eficiente operación de los planes y programas que en materia agropecuaria, forestal e hidráulica se establezcan en la entidad.
- XIX. Las demás que le señalen las leyes, reglamentos y disposiciones relativas en el Estado.

Artículo 35.-La Secretaría de Desarrollo Económico es el órgano facultado de regular, promover y fomentar el desarrollo industrial y comercial del Estado.

Artículo 36.-A la Secretaría de Desarrollo Económico corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Proponer al Gobernador las políticas y programas relativos al fomento de las actividades industriales, mineras, artesanales, turísticas y comerciales.
- II. Dirigir, coordinar y controlar la ejecución de los programas de fomento y promoción económica para el desarrollo de la entidad.
- III. Fomentar la creación de fuentes de empleo impulsando el establecimiento de mediana y pequeña industria en el Estado, así como la creación de parques industriales y centros comerciales.
- IV. Organizar, promover y coordinar las actividades necesarias para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos turísticos del Estado.
- V. Explotar directamente, otorgar y revocar concesiones para la explotación de los recursos turísticos del Estado, así como para la creación de centros, establecimientos y la prestación de servicios turísticos en el Estado.
- VI. Controlar y supervisar, de acuerdo a las leyes y reglamentos de la materia, la prestación de los servicios turísticos que se realicen en el Estado.
- VII. Participar en la planeación y programación de las obras e inversiones tendientes a promover la racional explotación de los recursos minerales del Estado.

- VIII. Servir de órgano de consulta y asesoría en materia de desarrollo económico tanto a los organismos públicos y privados como a las dependencias del Ejecutivo.
- IX. Asesorar técnicamente a los ayuntamientos, a los sectores sociales y privados que lo soliciten, en el establecimiento de nuevas industrias o en la ejecución de proyectos productivos.
- X. Apoyar la creación y desarrollo de agroindustrias en el Estado y fomentar la industria rural.
- XI. Apoyar los programas de investigación tecnológica-industrial y fomentar su divulgación.
- XII. Promover la realización de ferias, exposiciones y congresos industriales y comerciales.
- XIII. Participar en la creación y administración de parques, corredores y ciudades industriales en el Estado.
- XIV. Formular y promover el establecimiento de medidas para el fomento y protección del comercio de primera mano en el Estado.
- XV. Ejercer, previo acuerdo del Ejecutivo del Estado, las atribuciones y funciones que en materia industrial, turística y comercial contengan los convenios firmados entre el mismo y la administración pública federal.
- XVI. Organizar y fomentar la producción artesanal en el Estado, vigilando que su comercialización se haga en términos ventajosos para los artesanos.
- XVII. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado.

Artículo 37.-La Secretaría de Administración es el órgano encargado de prestar el apoyo administrativo que requieran las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado.

Artículo 38.-A la Secretaría de Administración le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones **legales** que fijan las relaciones entre el Gobierno del Estado y los servidores públicos.
- II. Seleccionar, contratar, capacitar y controlar al **personal del Poder Ejecutivo del Estado**.
- H. Tramitar los nombramientos, remociones, renunciaciones, licencias y jubilaciones de los funcionarios y trabajadores del Poder Ejecutivo del Estado.
- IV. Mantener al corriente el escalafón de los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado.
- V. Adquirir los bienes y servicios que requiere el funcionamiento del Poder Ejecutivo del Estado.
- VI. Proveer oportunamente a las dependencias del Ejecutivo de los elementos y materiales de trabajo necesarios para el desarrollo de sus funciones.
- VII. Levantar y tener al corriente el inventario **general** de los bienes muebles e inmuebles propiedad del gobierno del Estado.
- VIII. Administrar y asegurar la conservación y mantenimiento del patrimonio del Gobierno del Estado.
- IX. Establecer por acuerdo del Gobernador las normas para la recepción y entrega de las dependencias que incluirá necesariamente el levantamiento de inventarios.
- X. Administrar, controlar y vigilar los almacenes generales del Gobierno.
- XI. Coordinar y supervisar en conjunto con las dependencias interesadas la emisión de publicaciones oficiales del Ejecutivo del Estado, **excepto el** periódico oficial.
- XII. Organizar, dirigir y controlar **la intendencia del Poder Ejecutivo**.
- XIII. Organizar y controlar la Oficialía de **Partes**.
- XIV. Administrar los Talleres Gráficos del Estado.

- XV. Administrar el Archivo General del Poder Ejecutivo del Estado.
- XVI. Elaborar e implantar los programas de mejoramiento administrativo en coordinación con las demás dependencias del Ejecutivo, que permitan revisar permanentemente los sistemas, métodos y procedimientos de trabajo que se requieran para adecuar la organización administrativa a los programas de Gobierno.
- XVII. Autorizar, previo acuerdo del Gobierno, la creación de las nuevas unidades administrativas, que requieran las dependencias del Ejecutivo.
- XVIII. Elaborar con el concurso de las demás dependencias del Ejecutivo los manuales administrativos de las mismas y auxiliar en la formulación de los anteproyectos de sus reglamentos interiores.
- XIX. Emitir las normas, políticas y procedimientos para el establecimiento y la operación de las unidades de informática de las dependencias y vigilar su observancia.
- XX. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado.

Artículo 38 Bis.-La Secretaría de la Contraloría es la dependencia encargada de la vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la administración pública estatal y su sector auxiliar, así como lo relativo a la manifestación patrimonial y responsabilidades de los servidores públicos.

A la propia Secretaría le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- 1. Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.
- H. Fiscalizar e inspeccionar el ejercicio del gasto público estatal y su congruencia con el presupuesto de egresos.
- H. Formular y expedir las normas y criterios que regulen el funcionamiento de los instrumentos, sistemas

y procedimientos de control de la administración pública estatal. La Secretaría discrecionalmente podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de sus facultades de control.

- IV. Vigilar y supervisar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.
- V. Establecer y dictar las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones en las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de carácter estatal, así como realizar las que se requieran en substitución o apoyo de sus propios órganos de control.
- VI. Comprobar el cumplimiento por parte de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal; de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno estatal.
- VII. Realizar por sí o a solicitud de parte, auditorías y evaluaciones a las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de carácter estatal, con el fin de promover la eficacia y transparencia en sus operaciones y verificar de acuerdo con su competencia el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.
- VIII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal, cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistema de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes y demás activos y recursos materiales de la administración pública estatal.

- IX. Vigilar en los términos de los convenios respectivos, que los recursos federales y estatales que ejerzan directamente los municipios, se apliquen conforme a lo estipulado en los mismos.**
- X. Fiscalizar los recursos federales derivados de los acuerdos o convenios respectivos, ejercidos por las dependencias y fideicomisos de la administración pública estatal.**
- XI. Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas adquiridas con el Ejecutivo del Estado, solicitándoles la información relacionada con las operaciones que realicen, y fincar las deductivas y responsabilidades que en su caso procedan.**
- XII. Opinar previamente a su expedición sobre los normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, que elaboren las Secretarías de Administración y de Finanzas y Planeación, así como sobre las normas en materia de contratación de deuda que formule esta última.**
- XIII. Designar a los auditores externos de los organismos auxiliares y fideicomisos, normar y controlar su actividad y proponer al titular del Ejecutivo la designación de comisarios en los Consejos o Juntos de Gobierno y Administración de los mismos.**
- XIV. Opinar sobre el nombramiento y en su caso solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control o de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.**
- XV. Coordinarse con la Contaduría General de Glosa del Poder legislativo, para el establecimiento de los mecanismos necesarios, que permitan a ambas instancias, el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.**
- XVI. Informar anualmente al Titular del Ejecutivo del Estado, respecto al resultado de la evaluación de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos**

de la administración pública estatal , que hayan sido objeto de fiscalización. Así mismo, informar a la Secretaría de la Contraloría General de la federación de lo evaluación de los programas que manejen o involucren recursos federales, en los términos de los acuerdos o convenios respectivos.

- XVII. Recibir y registrar la manifestación de bienes de los servidores públicos del Estado y municipios y verificar y practicar las investigaciones que fueren necesarias, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y demás disposiciones legales aplicables.**
- XVIII. Atender y dar seguimiento a las denuncias y quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.**
- XIX. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas y, en su caso, ordenar se hagan las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, proporcionándole los datos e información que requiera.**
- XX. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal, aplicándoles las correcciones que correspondan y formular las denuncias o quejas, acusaciones o quejas de naturaleza administrativa o penal, en caso necesario.**
- XXI. Intervenir para efectos de verificación en las actas de entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del Ejecutivo.**
- XXII. Establecer medidas y mecanismos de modernización administrativa, tendientes a lograr la eficacia de la vigilancia, fiscalización y control del gasto público estatal.**

- XXIII. Brindar asesoría y apoyo técnico a los órganos de control interno del gasto público municipal, cuando así lo soliciten.
- XXIV. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado.

Artículo 39.-La Procuraduría General de Justicia es el órgano encargado del Ministerio Público y de prestar consejo jurídico al Gobierno del Estado.

Artículo 40.-A la Procuraduría General de Justicia, además de las facultades y obligaciones que específicamente le confieren la Constitución Política del Estado y demás leyes respectivas, en el orden administrativo, tendrá las siguientes funciones:

- I. Vigilar el respeto a las leyes por parte de todas las autoridades del Estado.
- II. Informar al Gobernador sobre las leyes y reglamentos que sean contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Constitución Política del Estado y proponer las medidas necesarias para su corrección.
- III. Dirigir y coordinar las actividades de la Policía Judicial del Estado.
- IV. Coordinar su actuación con las autoridades federales en la persecución de los delitos de competencia de aquellas.
- V. Llevar la estadística e identificación criminal.
- VI. Formular programas de capacitación para el personal de la Procuraduría y de la Policía Judicial.

CAPITULO CUARTO

DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Artículo 41 .-Para resolver los conflictos que se presenten en las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, entre patrones y sus trabajadores, y entre la administración pública y los particulares, existirán un Tribunal de Arbitraje, una Junta de Conciliación y Arbitraje y un Tribunal de lo Contencioso Admi-

nistrativo, este último autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa.

Artículo 42.-Los Tribunales Administrativos gozarán de plena autonomía jurisdiccional en la emisión de sus respectivas resoluciones.

Artículo 43.-Para el ejercicio de sus funciones, estos Tribunales contarán con el apoyo administrativo del Poder Ejecutivo del Estado.

Artículo 44.-La organización, integración y atribuciones de los Tribunales Administrativos, se regirá por la Legislación correspondiente.

CAPITULO QUINTO

DE LOS ORGANISMOS AUXILIARES DEL PODER EJECUTIVO

Artículo 45.-Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, serán considerados como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo y formarán parte de la administración pública del Estado.

Artículo 46.-El Gobernador del Estado podrá solicitar al Congreso, la creación de organismos descentralizados; ordenar lo creación, fusión o liquidación de empresas de participación estatal o disponer de la constitución y liquidación de fidecomisos públicos para la atención del objeto que expresamente les encomiende. El Ejecutivo deberá rendir cuenta a la legislatura del uso que hiciera de esta facultad.

Artículo 47.-Los organismos descentralizados gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propio y podrán ser creados para ayudar operativamente al Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones.

Artículo 48.-El Estado podrá participar en la integración del capital social de aquellas empresas, cuyo objeto tienda a complementar los planes y programas de Gobierno o satisfacer las necesidades sociales existentes en la entidad.

En la integración del capital social de estas empresas, podrán participar los particulares y los grupos sociales interesados. Los funcionarios del Gobierno del Estado y los demás organis-

mas descentralizados, en ningún caso podrán participar en la integración del capital social de estas empresas.

Artículo 49.-El Gobernador del Estado determinará que dependencias del Ejecutivo serán responsables de planear, vigilar y evaluar la operación de los organismos auxiliares a que se refieren los artículos 45 y 46 de esta Ley.

ARTICULOS TRANSITORIOS DEL DECRETO

ARTICULO PRIMERO.-El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado.

ARTICULO SEGUNDO.-Cuando en algún ordenamiento legal se mencione **Secretaría de Gobierno o Secretario de Gobierno**, se entendera como **Secretaría General de Gobierno o Secretario General de Gobierno**, respectivamente.

ARTICULO TERCERO.-Cuando en otros ordenamientos legales se haga referencia **a la Secretaría del Trabajo**, se entenderá que se trata **de la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social**.

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., al primer día del mes de octubre de mil novecientos noventa y dos.- Diputado Presidente.- C. Lic. Eduardo Alarcón Sámano; Diputado Secretario.- C. Dr. Sergio Valdés Arias; Diputado Secretario.- C. Felipe Tapia Sánchez; Diputado Prosecretario.- C. Agustín González Ortega; Diputado Prosecretario.- C. Dr. Aurelio Salinas Ortíz.- Rúbricas.

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

Toluca de Lerdo, Méx., a 16 de Octubre de 1992.

EL GOBERNADOR DEL ESTADO

LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA

(Rúbrica)

EL SECRETARIO DE GOBIERNO

LIC. HUMBERTO LIRA MORA

(Rúbrica)

RESEÑA DE LIBROS

COORDINACION DE INVESTIGACION Y DOCUMENTACION,
**FUENTES PARA EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
1990.1991** , INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION
PUBLICA !INAPI, MEXICO, 1992, 213 pp.

Por José Luis Albarrán Cruz (*)

Con la publicación **de esta obra** , el **Instituto Nacional de Administración Pública** responde al **compromiso de su actualización bianual** , que asumiera al **editar su primera versión en donde se condensan** 1 257 referencias del período 1 **988-1989**.

El **esfuerzo continuado en la publicación del libro**, pretende atender el **desafío que planteara el inventario de investigaciones y recursos como parte del Programa Nacional Indicativo en Administración Pública IPRONIAPI** realizado por la **Dirección General de Investigación Científica y Superación Académica de la Secretaría de Educación Pública**, bajo **los auspicios del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología ICONACYTI**.

Del **resultado de ese inventario se descubrieron una serie de problemas que en su conjunto inhibían la realización de investigación administrativa indispensable para el avance de la disciplina como teoría y praxis**. La **información escasa y dispersa**, la **dificultad de acceso a las fuentes**, y la **notable insuficiencia de unidades de información especializadas en la materia** , se **revelaron como los problemas y desafíos más importantes de los próximos años**.

Ante este **reto**, el **INAP**, **constituyó un Centro de Documentación y Biblioteca que se dio ola tarea de incrementar el acervo e iniciar el procesamiento de la información resguardada**, como **resultado de ese esfuerzo** , en **1991 se elaboro y publica -bajo**

*,9 Coordinador de Difusión del IAPEM.

la concepción y dirección de Miguel Angel Chávez Alvarado--
la primera edición de la obra: "fuentes para el Estudio de la Ad-
ministración Pública 1988 -1 989 con el manifiesto **propósito de**
'ofrecer una herramienta útil de trabajo a los estudiosos, **investigadores** y a quienes **toman decisiones** ,... contar con una **memoria que evoque y reconozca el esfuerzo** de quienes nos han precedido ... (y) **sistematizar y agilizar el acceso a nuestras fuentes'** .

La investigación cumplió con satisfacción **los objetivos que inspiraron su elaboración pues vino a llenar un vacío** y de inmediato se **constituyó en referencia** casi obligatoria **a quienes se daban a la búsqueda de fuentes** para el estudio **de la administración pública** , en su **variado** y complejo campo **de acción** , ya sea en su **vertiente teórica, histórica** , **práctica y coyuntural** .

Tal como lo expresara Leonor Ortíz **Monasterio** , **Directora General del Archivo General de la Nación** , en la **introducción de la segunda edición actualizada** de la obra: "no **basta con el acopio y procesamiento del acervo** bibliohemerográfico si **no se acompaña del establecimiento de mecanismos** adecuados **que garanticen el acceso a las fuentes"** .

El INAP recoge esta petición y no sólo ha procurado -con **gran éxito** , por cierto- **incrementar su acervo y procesar la información** disponible, ha buscado y **encontrado los medios para ponerla al alcance del usuario** , y sobre todo **facilitar su consulta sistematizada** y oportuna, como **lo demuestra la impresión de esta obra** que asume **públicamente** el compromiso **institucional de su actualización** bianual, por **lo que el lector interesado puede tener la seguridad** de disponer **de un instrumento que le será, sin duda, de gran utilidad en su labor investigativa** .

La biblioteca del INAP, que lleva el nombre de un distinguido **estudioso de la administración** pública mexicana, Antonio Carrillo Flores , **contiene un** importante y valioso acervo integrado **por más de 50 mil ejemplares** diversos, especializados en **Administración Pública** y **ternas afines** ,

Si bien es casi imposible encontrar algún centro documental **que reúna** la totalidad de los documentos producidos por, para y sobre la cosa pública", no hay duda que por la **cantidad y calidad de su acervo** , la biblioteca del INAP es una **de las más completas** de su tipo, y **desafortunadamente** por su ubicación que

intenta romper esquemas contratistas, está insuficientemente aprovechada.

Al respecto, es oportuno mencionar que el INAP, a través de su Biblioteca y Centro de Documentación, es el representante nacional de la Red Latinoamericana de Documentación e Información en Administración Pública, coordinada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) con sede en Caracas, Venezuela, y en la cual participan doce países de la región. Se afirma que en la actualidad la red contiene un fondo de 5 mil resúmenes de diferentes temas de la Administración Pública, y lo más importante, se encuentra a disposición de los usuarios para su consulta.

En lo que concierne a la obra reseñada, esta continúa conservando su carácter selectivo de documentos relevantes, trascendentes, publicados a nivel internacional, y fundamentalmente, nacional. Medido que se estima adecuada y pertinente dado que el lector tendrá la confianza que las referencias que consulte han sido previamente seleccionadas por la calidad de información contenida. Se incluyeron un total de 1836 referencias bibliohemerográficas. A los índices para recuperar la información que se venía utilizando (de autores y de descriptores) se agrega como novedad el geográfico.

Para la recuperación de los contenidos temáticos de los documentos se utilizó un tesoro de la administración pública elaborado con base en el Tesoro Multilingüe de Administración Pública de Jorge Avilés y J. Marc Aloin. Dicho tesoro se integró con 14 categorías y 54 subcategorías temáticas que se asegura, contienen cerca de 900 palabras clave o descriptores, modificables según lo exige el desarrollo del conocimiento y el quehacer de la administración pública. Previsión atinada en razón de los constantes transformaciones y cambios que parecen ser el signo de los últimos años del segundo milenio.

La bibliografía utilizada, toda ella proveniente del acervo de la Biblioteca del INAP, comprende cinco tipos de documentos, libros, artículos de libros, artículos de revistas, ponencias y conferencias, y tesis. Se consultaron 29 publicaciones periódicas y se incluye un índice de siglas.

Estos son, en su conjunto, los datos más importantes de una obra que desde su primera edición, viene a constituirse en fuente de consulta obligado en los ciencias administrativas y sus áreas

afines, para servidores públicos, investigadores, maestros, alumnos y todos aquellos interesados en la materia.

Aprovecho este conducto para extender una cordial felicitación al Instituto Nacional de Administración Pública y al personal de la Coordinación de Investigación y Documentación que hicieron posible su acertada elaboración y publicación, y ala vez, me permito formular una atenta invitación a nuestros amables lectores para que hagan de ella un instrumento de consulta en sus estudios e investigaciones en administrcción pública, no me cabe la menor duda que encontrarán en ella un valioso apoyo que facilitará la búsqueda de información especializada, actualizada y confiable.

En la medida que dispongamos de unidades documentales mas modernas y eficientes y de servidores públicos mejor informados y preparados, nuestro país y compatriotas tendrán una administración público a la altura de su época y sus reclamos.

RICARDO UVALLE BERRONES " **LA TEORÍA DE LA RAZÓN DE ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**". MEXICO, ED. PLAZA Y VALDES, 1991

Por Roberto Moreno Espinosa (*)

Referirse a Ricardo Uvalle Berrones o a su obra, es hacer alusión en el primer caso a uno de los más óvnes y destacados cultivadores mexicanos de las ciencias políticas y la administración pública, maestro de varias generaciones en el nivel de licenciatura y posgrado, aquí mismo en esta Facultad inició sus labores docentes en la maestría en Administración Pública desde el año de 1977, y continuó haciéndolo con breves interrupciones hasta 1985, y como ya se comentó, su labor docente, de conferenciante, ponente, etc., es para decirlo en pocas palabras, sumamente dilatado.

Respecto a su obra investigativa, únicamente reiteramos que ésta se integra por varios libros publicados, una lista prolongada de artículos y ensayos publicados en diversas revistas especializadas y libros en coautoría. Parte de los productos de su labor investigativa constituyen hoy día fuentes de información esenciales para apoyar planes y programas de estudio, en el ámbito de las ciencias políticas y la administración pública, o bien para el desarrollo de otras investigaciones, así pues, sus investigaciones han tenido y sufrido un proceso multiplicador que habla de la consistencia de las mismas.

Su obra que hoy tenemos la oportunidad de comentar se origina, como la señal el propio Ricardo Uvalle, en el Seminario

El Comentarista de la obra e v presentndón, organizado per la Focullad d, Ciencias Polí-Hms y Adminis ración Pública de lo UAEM, el Colegio de Licenciados en Ciacias Políficas y Adminierradán Pública del Estado de México. A.C., y el IAPEM, el 14 de OOubre de 1992. S. desempela actualmente como investigador del IAPEM.

de Administración Pública Comparada conducido por el Dr. Ornar Guerrero Orozco, el cual **compartimos con otros colegas entre los** que se cuenta a Cipriano Flores, **Francisco** José Díaz Casillas, Enrique Varas Gómez, Carlos Sánchez Sam'orana, Javier Muñoz Quiroga, entre otros, seminario **en el que se** incubaron además de la obra de Ricardo **otras que no** viene al caso **enumerar**, pero que nos permite **hacer alusión brevemente** a la escuela que ha impulsado el Dr. Guerrero que a la fecha **cuento con** reconocimiento en el ámbito **nacional e internacional**, y en donde **se inscribe la** obra que comentamos.

La Teoría de **la Razón de Estado** y la Administración Pública, constituye **la tesis doctoral** de Ricardo Uvalle con la que obtuvo mención honorífica, **por consenso** de un jurado por demás exigente, **integrado por el Dr. León** Cortiñas Peláez, **Dr. Pedro Zorrillo** Martínez, Dr. José Chanes Nieto, Dr. Ornar Guerrero Orozco, Dr. Ricardo Méndez Silva, Dr. Francisco Sampere Vilet y Dr. Francisco **Patiño; la publicación sale a luz pública por la editorial Plaza y** Valdés Editores **en abril del presente año, y cuenta además con** un estudio introductorio **del Dr. Guerrero.**

El objeto de investigación de la obra, nos **explica Ricardo Uvalle, "es analizar** y explicar la **conexión teórica entre la razón** de Estado y **la administración** pública", **es decir un objeto que se** explica en forma **breve pero que acusa una enorme** complejidad; **la idea principal** que subyace **en la investigación**, --abunda el **autor-**, **es el** estudio y explicación **de dos facetas del Estado: a** saber la política **y lo administración las cuales se relacionan con** su condición **misma en cuanto organización** de poder.

Espacialmente se sitúa el origen de la razón de Estado en la Europa occidental en una época precisa, la del renacimiento, es decir, cuando **la sociedad feudal se encuentra en su fase final** y **se inicia el tránsito o una de orden capitalista**, período que **también es** paralelo y coincidente **con una fase fundamental de** la formación **del Estado moderno.**

"La razón de Estado -nos dice Ricardo Uvalle- es elemento imprescindible **para que el Estado se erija en la organización** suprema del acontecer político. La razón de Estado sólo responde al **Estado; es su vida misma; contempla la composición de las** diversas fuerzas **que integran las relaciones del poder; indica cómo emplear los medios tanto para atacar como para defender.** La razón de Estado no es sólo la puesta en acción de fuerzas es-

totales, sino tecnología sustentada en la salvaguarda de los intereses primordiales del Estado, plasmo en la realidad del poder los fundamentos que le conciernen para ejercer la dominación política".

Abundando en el pensamiento de nuestro autor, es pertinente agregar que "la razón de Estado se convierte en el terreno que los Estados reclaman por sí en su lucha contra los poderes feudales", y constituye, por tanto, premisa fundamental para la emergencia de las acciones de policía, del Estado de policía como también se conoció al Estado absolutista y de la doctrina que la explica como logos administrativo: la ciencia de la policía. La emergencia de esta última, ' no hubiese sido posible sin la supresión de los estertores -feudales, Gracias a lo razón de Estado, la ciencia de lo policía, campo encargado de racionalizar la vida administrativa del Estado, puede florecer en sus aspectos teóricos, conceptuales y de ejercido profesional. Sin la razón de Estado -subraya Ricardo Uvalle--, difícilmente hubiese emergido la materia administrativa relacionada con la actividad del Estado que es su propia administración' .

La ciencia de la policía, como os sabido, se transmutó en ciencia de la administración a la par que el Estado absolutista lo hace hacia el moderno Estado burgués de derecho, sin embargo un trayecto importante de centralización, el establecimiento de la razón de Estado, resultan fundamentales para proceder a la racionalización del quehacer administrativo, así política y administración confirman desde antiguo un binomio inseparable, indisoluble, que se determinan recíprocamente, pero que tienen sus propias peculiaridades.

Ricardo Uvalle con su obra nos lleva de la mano para adentrarnos en los confines y particularidades del logos político, la razón de Estado y el logos administrativo que doctrinariamente conformó la ciencia de la policía en la época de la monarquía absoluta, además analiza los vínculos de la pedagogía política de alta jerarquía perso-árabe que constituyeron los espejos de príncipes, y que además representa una de las grandes arcanos y tecnologías que sustentaron el desarrollo y eclosión de los imperios musulmanes.

El método de investigación y de exposición que subyace en el trabajo de la teoría de la razón de Estado y la administración pública, se evidencian a lo largo de la lectura y análisis de la misma, para comentar brevemente los mismos conviene tener pre-

sente una precisión que nos proporciona el propio autor al referir que **—la organización de la investigación tiene la siguiente peculiaridad. Se basa fundamentalmente en que la interpretación del objeto de estudio se realiza vía autores relevantes que sobre la razón de Estado han escrito. No se trata de una tarea descriptiva -subraya-, menos ideográfico. Se integran las ideas considerando desde luego las peculiaridades propias del objeto de investigación. En todo caso el método de exposición permite que la comprensión y el esclarecimiento del objeto de investigación sea conceptualizado como problema no como supuesto en sí mismo—**.

El **método de investigación de Ricardo Uvalle** lo lleva al acopio de fuentes **necesariamente originales, difícilmente se hubiese logrado penetrar en las concepciones de la época referidas a las condiciones históricas, socio-económicas y políticas prevalecientes, a la luz exclusivamente de autores contemporáneos**, aunque **a ellos reserva el autor un** lugar importante. En este sentido, el producto de la labor investigativa **nos permite acceder al pensamiento político de autores de la talla de Giovanni Botero, Fadrique Furió Ceriol, Pedro Rivadeneyra, Baltazor Atamos de Barrientos, Fernando Avila de Castro, Manuel López de Bravo, Diego Pérez de Meza, Diego Saavedra Fajardo, Baltazar García, entre otros, en donde localizamos** las vetas más **ricas que recrean la razón de Estado**, en congruencia **con la manera de ser y actuar** del mismo, y con **las ideas de** filosofía política **prevalecientes en** los siglos XVI y XVII, que expresan en mucho la correlación de **fuerzas prevalecientes** en una sociedad **sujeta a fuertes procesos** de cambio, donde **la secularización** del poder político se antoja irreversible.

Las fuentes para el estudio **de la ciencia** de la policía y los espejos de príncipes acusan asimismo un alto grado de originalidad, desde **luego, los planteamientos metodológicos se identifican desde nuestra perspectiva con los atingentes** a la administración pública como disciplina científica y **a su precedente**, la **ciencia de la policía**, y a la naturaleza del poder estatal en sus **diferentes fases** de desarrollo, nos recuerda que la disciplina de la **administración pública es la excepción a la regla en** el campo de **las ciencias sociales, en** donde el objeto **determina o se antepone al método**.

En su método de exposición de la investigación, Ricardo Uvalle **nos plantea** de entrada lo que denomina condiciones históri-

cas del Estado, en este sentido pasa revista a las vicisitudes que caracterizan el proceso formativo de los modernos Estados nacionales, las contradicciones, correlación de fuerzas e intereses sociales en que se ve envuelto tal proceso, destaca la determinante labor desarrollada por Maquiavelo a través de sus obras, su fina percepción del papel del príncipe en la consolidación del Estado y en la naturaleza y carácter de éste, en particular en la situación que prevalecía en la Italia de su tiempo, que estaba dividida en el reino de Nápoles, el Ducado de Milán, la república aristocrática de Venecia, la república de Florencia y los Estados Pontificios. En estas condiciones Maquiavelo ve la imperiosa necesidad de la organización del Estado.

En palabras de Ricardo Uvalle, "Maquiavelo se pronuncia en contra del poder del papado y la iglesia. No es, al menos en sus escritos, antirreligioso. Tampoco es pagano cuando analiza la religión. Pero destaca, que en las condiciones de corrupción que agobian a Italia, la religión ha perdido su utilidad política y social

"El príncipe es la personalidad política que Maquiavelo define como prototipo en el cual recae el ejercicio del poder soberano -añade nuestro autor-. El príncipe no es un individuo común. Debe ser político con vocación de estadista, que no sólo organice a Italia como nación, sino que con sensibilidad, prevenga situaciones adversas; que identifique a los enemigos de la nacionalidad; que sume en beneficio del Estado las energías sociales que permitan en los umbrales de la vida moderna, refrendar, estimular e impulsar una nueva sociedad integrada con individuos libres'.

La monarquía absoluta es la fórmula más adecuada para lograr tal unificación, a través de ella se puede incidir en promover una sociedad más próspera, es menester además lidiar y hegemonizar la totalidad de la jurisdicción estatal para lograr la unidad y remontar enclaves regionales, y proceder a la definición de una nacionalidad, la razón de Estado se encuentra presente en ello.

Acerca del origen de la razón de Estado como principio vital del Estado moderno, Ricardo Uvalle nos plantea que se ubica "en el ámbito de condiciones materiales e históricos que las definen no sólo como expresión, sino como concepto. Es concepto que explica la formación del poder estatal. indica el momento en

que se invoca, proclama y defiende el derecho del Estado para *vivir*, sobrevivir y conservarse como organismo político. Es concepto que se desprende de realidades objetivas del mundo moderno. La razón de Estado es parte de un factor fundamental: formar al Estado a partir del carácter del poder que él mismo reclama".

La esencia de la razón de Estado, es la reciedumbre del poder estatal, por tanto, no lo son ajenos: la necesidad de un ejército nacional, la capacidad política del príncipe, la definición y compromiso del príncipe por oposición a la mera neutralidad, la naturaleza de la relación del príncipe con los súbditos, el papel de los secretorios de éste, así como el papel del consejo y del consejero de Estado.

A la luz del pensamiento de Maquiavelo y del crecimiento del poder estatal, se desarrolla toda una corriente que Ricardo denomina **La contrasecularización del poder estatal**, en la cual se inscriben autores como Giovanni Boiero, que es profusamente analizado toda vez que el propósito de este consiste en el desarrollo de una razón de Estado que no se contraponga a la religión ni a la Iglesia Católica, es decir, intenta conciliar poder espiritual con poder temporal, iglesia y Estado. La razón de Estado de Maquiavelo es satanizada, se desarrolla así otro calificada de buena, cristiana y feliz "La virtud proclamada por Maquiavelo como valor y virilidad, es sustituida por la virtud cristiana, compañera del bien y enemiga del mal. El príncipe debe desarrollar la virtud cristiana, no la virtud maquiavélica. La primera combina la fe en Dios y protege a.' Estado de posibles desgracias

GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO, "LA CONTRALORIA EN EL ESTADO DE MEXICO. SINOPSIS HISTORICO-JURIDICA, FUNCION ACTUAL, PROYECCION FUTURA", ESTADO DE MEXICO, DIRECCION GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SITUACION PATRIMONIAL DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA, 1992, 281 PP.

Por Guillermo Haro Béchez (ib)

Con la venia de todos ustedes, quiero agradecer en primer lugar la amable acogida de esta Sede para presentar la obra de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México. De igual modo reiterar mi gratitud al presidente del Instituto Estatal de Administración Pública que siempre ha apoyado la labor editorial, no solamente de esta dependencia sino de todos los investigadores que se encuentran hábilmente de divulgar sus ideas.

A diferencia de lo expresado por los comentaristas que me han precedido quisiera referirme, en concreto, sin detallar los antecedentes históricos que por lo demás han sido abordados con toda amplitud, a algunos aspectos que me parece importante colocar hoy en día en el tapete de la discusión, muy en especial cuando nos encontramos en materia de control en una etapa en que es necesario un punto de reflexión para corregir algunos problemas prácticos en la aplicación de la legislación pública. Sin duda alguna, de la evolución histórica de los sistemas de control en el Estado, ampliamente divulgados en esta obra y comentados por los expositores, encontramos algunas ideas que vale la pena retomar.

Primera Versión: Impreso por el Centro de Estudios y Publicaciones del Estado de México, en la Ciudad de Toluca, el 11 de octubre de 1999. La obra fue publicada en el Estado de México, en la Ciudad de Toluca, el 11 de octubre de 1999. No se permite la explotación económica ni la transformación de esta obra. Queda permitida la citación en texto de los contenidos de este documento con fines de difusión de la información. No se permite la explotación económica ni la transformación de esta obra. Queda permitida la citación en texto de los contenidos de este documento con fines de difusión de la información. No se permite la explotación económica ni la transformación de esta obra. Queda permitida la citación en texto de los contenidos de este documento con fines de difusión de la información.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios publicada en 1984 siendo gobernador **Alfredo del Mazo, otorgó la facultad disciplinaria al Tribunal de lo Contencioso Administrativo**; la Ley de Responsabilidades de septiembre de 1990, que es la ley vigente, hemos aprendido algunas cuestiones importantes, estas dos últimas leyes, incluyendo la de 1955, han sido, sin duda, en su momento, leyes con una jurídica adecuada y con una eficacia práctica mostrada. Sin embargo las leyes vigentes tienen que adaptarse al contorno y entorno social, y por tanto, tienen en nuestra opinión que irse adaptando para que su aplicación sea práctica y en una materia de control tan importante como ésta, abatir los índices de impunidad.

La facultad disciplinaria se encontraba en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que por tratarse de un órgano jurisdiccional se limitaba a conocer las pruebas que le aportase el propio particular, lo cual limitaba en mucho la investigación sobre una posible conducta delictuosa o que supervisara el código de conducta al que está sujeto todo servidor público, y otra cuestión importante es que por tratarse de un órgano jurisdiccional bastaba el desistimiento del particular para que no se continuará con la investigación y por tanto se sobreescribía el expediente.

En estos dos aspectos, al retornar la ley vigente de 1990 el poder disciplinario en manos de la administración, sobre sus propios servidores, reservando, por supuesto, el propio campo de aplicación con respecto a la autonomía municipal a los ayuntamientos y a los poderes Legislativo y Judicial en el ámbito de sus propios servidores públicos; en este aspecto, creo que avanzamos definitivamente, ni que decir de otra característica importante de la ley: la incorporación de fincamientos de responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, que son distintas de las disciplinarias, en tanto éstas tienen por objeto disciplinar o corregir la conducta del servidor público y las primeras tienen por objeto reparar el daño causado por una conducta irregular de un servidor público.

Ya es bien conocido por la opinión pública y por supuesto por los servidores públicos, la acción desplegada por la Secretaría de la Contraloría en materia preventiva y sancionadora, es bien conocido entonces que la aplicación de la Ley en este tiempo ha sido francamente positiva, sin embargo, como lo dije al principio, es importante la discusión de algunas ideas que considero útiles para una eventual corrección, modificación o perfeccionamiento

del sistema de responsabilidades y creo para ésto tenernos una fresca y muy importante reforma legislativa federal en esta materia que mucho puede ayudarnos, precisamente, **a reflexionar** en el ámbito estatal. Estas ideas no tienen otro objeto que intentar corregir algunos problemas prácticos que se han presentado en la aplicación de la legislación estatal en la materia.

El primero de ellos, es bien sabido que en la actualidad se encuentra en el Congreso Estatal una iniciativa para modificar la Ley Orgánica del Poder Legislativo, estimo pertinente recomendar que todo lo referente a la materia del juicio político y a la declaración de procedencia que se encuentra en los primeros títulos y capítulos en lo vigente Ley de Responsabilidades, se reubiquen precisamente al articulado de esta Ley Orgánica del Poder Legislativo. De igual forma, creo pertinente modificar o derogar la actual reforma estatal indicando que las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos del Poder Judicial se presente precisamente ante esa instancia y sea el poder judicial el que lleve el registro y lo situación patrimonial de los integrantes de este poder y de igual forma hacer lo propio con los miembros del Poder Legislativo, y por supuesto también encargar a la propia Legislatura el registro y la presentación ante este órgano, de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos de elección popular, presidentes municipales, regidores y síndicos y dejar únicamente a los ayuntamientos como custodios de la información de los funcionarios municipales que no sean de elección popular. Es también pertinente incorporar impedimentos legales en nuestra legislación para prohibir a los servidores públicos que formen parte de sociedades mercantiles y que sean a su vez proveedores del gobierno.

Es pertinente ampliar, tal como se hizo en el marco federal, los casos de inhabilitación para los servidores públicos, en casos de reincidencia, y en casos agravantes, hasta 20 años la sanción de un servidor público, limitando su reingreso después del cumplimiento de los 20 años a una explicación razonada y fundado del superior jerárquico que pretenda contratarlo y a juicio de la Secretaría de la Contraloría podrá o no expedir certificado de inhabilitación.

Y quizás dos materias importantísimas que también deben someterse por supuesto a la consideración de todas las asociaciones y colegios de abogados, así como a la propia ciudadanía, sería también el papel de los actuales órganos de con-

trol; como bien saben, la Ley no únicamente reservó el poder disciplinario a los demás órganos de control, a los contralores internos de las dependencias y a los organismos del sector auxiliar. Esto significa, precisamente, que los órganos de control se han convertido en auténticos brazos ejecutores de la Ley de Responsabilidades, desconcentrando, por tanto, ese poder disciplinario. Sin embargo, en su aplicación al depender precisamente este titular de los órganos de control, formalmente o estructuralmente, la propia dirección del organismo pudiera inhibir la imparcialidad de la sanción correspondiente ha este hecho. A lo que se agrega que en materia presupuestal siguen siendo sujetos al propio organismo, el cual supuestamente se encuentran sujeto a revisión a través de su actividad. Sentimos, por tanto, que es importante revisar las atribuciones que se mencionan en esta materia a los órganos de control de los organismos del sector auxiliar.

Y esto va también precisamente de la mano en la inteligencia de que se encuentra en la Cámara Local la iniciativa de una nueva Ley Orgánica Municipal que busca fortalecer la figura del contralor municipal, que debería de ser un funcionario imparcial, un funcionario de carrera ajeno en la medida de lo posible a los vaivenes o condiciona mientas que la política del presidente municipal pudiera dictar. Y aspecto fundamental que sentimos debe trascender en los próximos años, es la incorporación plena en los sistemas de control de la Contraloría Social.

Es importantísimo que la Secretaría de la Contraloría del Estado desempeñe y siga desempeñando una labor promotora en la capacitación de los vocales de control de vigilancia con la cual precisamente estamos dando a los propios ciudadanos una instancia más de control sobre el uso adecuado de los recursos públicos. Estas ideas, que por supuesto por espacio de tiempo no están suficientemente acabadas y fundamentadas con suficientes minuciosidad, nos pueden llevar a considero en el futuro, el modelo de Contraloría a la que aspira seguramente la sociedad del Estado de México: una Contraloría fundamentalmente evocado, sobre todo, a prevenir errores más que a reprimir acciones.

En los próximos años la labor de control debe basarse fundamentalmente en la previsión de errores y en potenciar la labor preventiva y esta misma acción hará también que la labor sancionadora con el mejoramiento de la conducta y los sistemas de control, se fortalezca sustancialmente.

Estoy cierto que la tradición histórica de los sistemas de control en el Estado y la amplísima capacitación que permanentemente se otorga a quienes desempeñan labores de control, va a redundar en el futuro en la consolidación de esta dependencia del ejecutivo, que sin duda alguna debe de jugar un papel importante de cara a la sociedad de los próximos años.

COMENTARIOS A LA OBRA DE LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIERREZ (*)

Cuando tuve en mis manos este interesante libro, inmediatamente trate de absorberlo porque hay una sed muy grande en nuestro país de obras que traten el tema de las responsabilidades y la función de control en el ámbito del sector público. No solamente viene a incrementar el acervo bibliográfico que es muy reducido en nuestro país, sino que viene a significar un gran avance dentro de las muy pocas obras escritas en esta materia.

Decía Francis Bacon que un pueblo sin memoria es un pueblo que no tiene futuro y realmente en este libro encontramos la memoria de toda una actividad que durante 50 años se ha llevado a cabo en el Estado de México para moralizar la función pública.

A través de él identificamos un pasado y llegamos a un presente y nos sirve también para plantear el porvenir en materia de moralización de la función pública. Podría pensarse en muchos casos, hasta qué punto una obra de esta naturaleza que plantea la función de control y de moralización de la función pública, hasta qué punto puede interesarle al ciudadano, a un profesional dedicado al estudio, a la investigación o directamente al servicio de la función pública, en qué punto y hasta qué aspecto les afecta la existencia o no existencia de la Secretaría de la Contraloría y el conocer cuáles son los esfuerzos que se han estado llevando a cabo, con base en qué recursos, con base en qué órganos y con base en qué medios.

Magistrado de la Sala Cuarta del Tribunal Fiscal de la Federación, y **alóia Ivo i**
enmrl »n en lo pre emoción pública de la obra. La adopción de la
ción o Paro le Revino caraspndio a losé Los Albarrón Guzmán. Coordinador de DRaslon
da; IAPFM,

Creo que todos y cada uno de nosotros, tenemos que tomar en cuenta lo que existe en esta materia, porque de una y otra forma en un momento dado nos puede afectar, puesto que como miembros que somos de la sociedad, somos sujetos del ejercicio de la función pública, en algunos casos, como partes activas de este tipo de actividad, pero también en la mayoría de los casos como sujetos pasivos de la acción, y a veces de la ineficiente acción de servidores públicos que en lugar de realizar realmente esa función de servicio al público lo que hacen es degradarla.

De ahí la importancia de llevar a cabo, necesariamente, un control del ejercicio de la función pública porque cualquier persona por el sólo hecho de detentar un poder del Estado y de utilizar recursos públicos que finalmente son recursos del pueblo, está obligado a guiar su conducta de una forma moralmente aceptable, por eso en la Constitución del Estado de México se señala que toda actividad que lleven a cabo los servidores públicos que **utilicen recursos públicos, deben de ajustar su actividad a los principios legales fundamentales**, a los valores que establece y regula la Constitución, esos principios deben de regir siempre la actuación de cualquier servidor público, principios que son los de legalidad, lealtad, honradez, eficiencia e imparcialidad en el servicio público.

Cuando una persona lleva a cabo una actividad cualquiera utilizando recursos, medios privados, debe conducirse respetando la legalidad de acuerdo con sus intereses personales pero sí los **recursos que está utilizando son del Estado**, **está, obligado a una actuación siempre más cuidadosa** puesto que esos recursos no le pertenecen en una forma directa, es por eso que en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios **que está en vigor, es muy importante el señalamiento** de cuáles son las obligaciones que deben de tomar en cuenta la actuación de los servidores públicos.

En el momento en que analizamos la diferentes partes del **libro, tenemos la seguridad de que a través de su contenido** podemos darnos cuenta de cual es la realidad que se está viviendo, cuál es la importancia de la función de evaluación y control que se puede esperar de acuerdo con la circunstancia que está presentando, por ejemplo, en el caso concreto de la Ley de Responsabilidades, hay algo en particular que a mi me llamó mucho la **atención que es lo relativa al hecho de que en el Estado de México podemos tener la certeza de que a nivel legislativo nos encontra-**

mas con una Ley que va a la vanguardia y, que en algunos aspectos ha rebasado a lo ley federal en lo misma materia.

Esta Ley moxiquense es una Ley vanguardista **en materia de responsabilidades de, servidores públicos** porque tenemos un titular dei ejecutivo, Ignacio Plcharo **Pagaza, que durante años estuvo al frente de la Subsecretaríu y después de lo Secretario General de la Contraloría de la Federación** donde tuvo oportunidad **de desarrollar muchos aspectos en materia de responsabilidades,** pero aparte de ello en el momento en que realiza su función como jefe del Ejecutivo estatal tiene, entre otros excelentes colaboradores, la oportunidad d: apoyarse en uno persona que estuvo manejando muchos aspectos de esta naturaleza en la Secretaría de la Contraloría de la Federación como es Marco Antonio Castro Rojas, quien conoció leyes de todos los Estados y la Ley federal y naturalmente que a través de ésto pudo verti, su experiencia para dar como consecuencia una Ley que es vanguardista dentro **de la legislación nacional en materia de responsabilidades de los servidores públicos.**

La Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. No. 15, **se terminó de imprimir en el mes** de noviembre de 1992. El **tiroje fue de 1,000 ejemplares.**

Impreso en los talleres de: Pliego Impresores, S.A. de C.V., ubicados en Pedro Cortés 402, Col. Santo Bárbara. Teléfonos: 14-01-86, i 4-44-08 y 1429-20, Toluca, México.