

No. 11 • JULIO.SEPTIEMBRE • 1991

REVISTA DEL I A P E M

ISSN 0187-8484

EDICION

Coordinación de Difusión

(C^ Revista dei 1 A P E M

Av. Independencia Pte. 110-A ter. Piso.

Col. Centro Toluca, México.

C.P. 50000

Tels.: (Lada 91-72) 14-3821, 14-07-83 y 14-06-89.

FAX (91-72) 147326.

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

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

COMITE EDITORIAL

Enrique González Isunza

Jorge Guadarrama López

Tomás Ruiz Pérez

SECRETARIO TECNICO

José Luis Albarrán Cruz



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

CONSEJO DIRECTIVO
1988-1991

Roberto Gómez Collado
Presidente

Enrique González Isunza
Vicepresidente

Jorge Guadarrama López

Andrés Jurado Mejía

Laura Pavón Jaramillo

Tomás Ruiz Pérez

Humberto Sánchez Tapia

Emilio Chuayffet Chemor

Consejeros

Moisés Salazar Bueno
Secretario Ejecutivo

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

COORDINADORES

María Teresa García Rodea
Coordinadora de Capacitación

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

José Luis Albarrán Cruz
Coordinador de Difusión

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

C O N T E N I D O

	Pág.
Presentación.	
ENSAYOS	
EL EJERCICIO PROFESIONAL.	
Agustín Gasca Pliego.	17
PROPUESTA DE MEJORAMIENTO A LOS PLANES DE ESTUDIO DE LAS CARRERAS DE CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA (ANALISIS DE LA FACULTAD RESPECTIVA DE LA UAEM) .	
Julián Salazar Medina.	23
HACIA LA REVISION Y FORTALECIMIENTO DE LA ESTRUCTURA CURRICULAR DE LA LICENCIATURA EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA.	
José Luis Albarrán Cruz	33
LA ORGANIZACION CURRICULAR DE LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	
Omar Guerrero ,	45
LA LICENCIATURA EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA.	
Ricardo Uvalle Berrones	55
DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA Y SERVICIOS EDUCATIVOS.	
Rozando Barrera Zapata y Ma . del Pilar Conzuelo Ferreyra.	75
DESCENTRALIZACION PUBLICA Y ADMINISTRATIVA.	
José Chanes Nieto	105

DOCUMENTOS

EL INSTITUTO **DE ADMINISTRACION** PUBLICA Y SU PARTICIPACION EN LOS ESTUDIOS **DE POSGRADO** 131

LEGISLACION.

LEY QUE CREA EL ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO DE CARACTER ESTATAL DENOMINADO: UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE NEZAHUALCOYOTL 161

LEY DE ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER MUNICIPAL PARA LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO. ... 171

RESEÑAS DE LIBROS

AVANCES RECIENTES EN LA TRANSFORMACION, REDIMENSIONAMIENTO Y MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA Y ESPAÑA.
Centro latinoamericano de Administración para el Desarrollo. .. 183

LA DELIMITACION **DE UNA MEGALOPOLIS.**
Rafael Arias Valdés. 195

FUENTES PARA EL ESTUDIO **DE LA ADMINISTRACION PUBLICA 1988-1989.**
Miguel Angel Chávez Alvarado. 199

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

Las últimas décadas han sido particularmente difíciles para nuestro país, años en los cuales hemos sido testigos de infinidad de cambios políticos, económicos, sociales y tecnológicos. La sociedad se ha vuelto más compleja y esa misma complejidad está creando nuevos problemas que se suman a las necesidades no resueltas, minando drásticamente el bienestar de una gran mayoría de la población nacional. Superar gradualmente este fenómeno precisa reconsiderar el papel de los profesionistas en la sociedad, el de las instituciones que imparten la educación superior y su relación con la efectividad de los servicios requeridos.

Por supuesto no se puede mejorar la sociedad sin mejorar la preparación de sus profesionales, contexto en el cual es responsabilidad de la universidad formar el personal requerido con mejores actitudes y aptitudes para encauzar el cambio científico y tecnológico necesario para la modernización del país.

Con el afán de contribuir al debate sobre la imprescindible profesionalización de la función pública, en su parte medular, este número de la revista recoge la participación del IAPEM en el Encuentro Regional de Evaluación de la Carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública, celebrado recientemente en nuestra entidad; asimismo **las valiosas** contribuciones de importantes y representativos estudiosos de la administración pública nacional, y las no menos trascendentes aportaciones de dos prominentes servidores públicos e investigadores de la administración local.

Por la importancia de sus reflexiones, análisis y propuestas vertidas en el Encuentro Regional aludido, hemos creído

conveniente reproducir las intervenciones de tres distinguidos y comprometidos miembros del IAPEM: "**El ejercicio profesional**", conferencia dictada por Agustín Gasca Pliego; "**Propuesta de mejoramiento a los planes de estudio de las carreras de Ciencias Políticas y Administración Pública (análisis de la Facultad respectiva de la UAEM)**", ponencia sustentada por Julián Salazar Medina, así como "**Hacia la revisión y fortalecimiento de la estructura curricular de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública**", presentada por José Luis Albarrán Cruz.

El ensayo de Omar Guerrero **La organización curricular de la enseñanza universitaria de la administración pública**, plantea el problema que significa la disociación entre empleo público y la formación profesional de sus administradores y que según él, ha motivado discrepancias sobre la necesidad social de una profesión universitaria que no es incorporada al servicio público bajo criterios de carrera administrativa. Señala que en nuestro país la formación de administradores públicos profesionales no ha tenido el impacto social esperado, no sólo debido a la condición estructural del empleo público, sino también por deficiencias curriculares, siendo imprescindible la renovación y actualización de los planes de estudio vigentes para ser verdaderos nutrientes de profesionales de la administración pública cuyo comportamiento especializado sea insustituible por otros profesionales.

Por su parte, el ensayo de Ricardo Uvalle **La Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública**, analiza y explica la naturaleza de esta profesión en los marcos que definen la acción del Estado en nuestro tiempo. Destaca la necesaria articulación profesional de la Ciencia Política y la Administración Pública, expresando que dicha licenciatura finca su consistencia y autenticidad en tal articulación, defendiendo la originalidad de la misma. Más adelante vierte sus reflexiones sobre el papel futuro del profesional de esta disciplina, en un contexto caracterizado por la escasez y la postración social. Finalmente, expone una serie de conclusiones que sintetizan sus principales planteamientos sobre el tema estudiado.

En el siguiente ensayo Rolando Barrera y Ma. del Pilar Conzuelo abordan **la desconcentración administrativa y servicios educativos**, concediendo particular énfasis a la expe-

riencia que sobre **esta** forma de organización ha tenido la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social del Gobierno del Estado de México.

En primer lugar definen los elementos esenciales de la desconcentración, distinguiéndola de otras formas de organización administrativa; también se refieren a los aspectos teórico-administrativos y a los político-sociales del proceso de desconcentración, señalando los elementos a considerar en sus fases de formulación, implantación y evaluación sin olvidar su impacto social. Finalmente, a nivel de propuesta, **sugieren** los elementos mínimos para un modelo de desconcentración de los servicios educativos en nuestra entidad.

En el último de los ensayos José Chanes Nieto analiza la **Descentralización política y administrativa**, reclamos que **en el país** son añejos, desde que las prácticas centralistas **dejaron ser** un imperativo para mantener la unidad nacional. En **México**, la descentralización es un requisito para la modernización del Estado, al permitir al gobierno central una mayor capacidad de gestión, toda vez que lo libera de la sobrecarga de demandas, responsabilidades y conflictos, que por otra parte pueden ser mejor atendidos y resueltos por los estados y municipios. No obstante sus bondades, el autor señala que el proceso descentralizador habrá de vencer fuertes **resistencias** políticas para cristalizarse.

La sección de documentos incluye el relativo **al Instituto de Administración Pública del Estado de México y su participación en los estudios de postgrado**, conferencia dictada por su presidente Roberto Gómez Collado en el Encuentro Regional anteriormente señalado. El reclamo de la administración pública, sobre todo, estatal y municipal de contar con más personal capacitado y responsable y por inscribirse entre los propósitos del Instituto, pero sin pretender suplir una función sustantiva de las instituciones de educación superior, el IAPEM ha sumado sus esfuerzos a los del Gobierno del Estado de México y de la Universidad Autónoma local, en la permanente actividad de profesionalizar a los servidores públicos de la entidad. Dejan constancia de su interés y compromiso por mejorar las actitudes y aptitudes de los servidores públicos con su participación en cursos de postgrado tales como: la "Especialización en Administración Pública Estatal" (este año **está** impartándose la 4a. promoción) y los diplomados en

"Organización y Sistemas" y "Administración de Documentos", cuya segunda promoción del último, arrancó en septiembre de este año.

El apartado de legislación difunde la **ley que crea el organismo público descentralizado de carácter estatal denominado: Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl**, que viene no sólo a equilibrar la oferta con la demanda educativa en ese nivel en una de las zonas más populosas de la entidad, sino por la formación de recursos humanos capacitados; contribuir a la consolidación del desarrollo tecnológico -y social de la comunidad.

Uno de los objetivos primordiales de los municipios es ofrecer los servicios públicos en forma óptima, la evidencia empírica indica que no siempre la prestación directa por parte del ayuntamiento es la mejor manera de lograrlo., pudiendo auxiliarse de otros organismos. Por virtud de la Ley de **rganismos públicos descentralizados de carácter municipal para la prestación de servicios de agua potable , alcantarillado y saneamiento**, tales organismos asumen la responsabilidad municipal de organizar y tomar a su cargo la administración, funcionamiento, conservación y mantenimiento de los servicios señalados por esta ley, dentro de la circunscripción territorial del municipio que se trate.

La última sección de la revista reseña tras interesantes publicaciones editadas recientemente. El primer documento **Avances recientes en la transformación , redimensionamiento y modernización de la administración pública en América y España**, recoge las ponencias de funcionarios públicos de varios países miembros del CLAD presentadas en el Coloquio de igual nombre realizado en la ciudad de México con motivo de la celebración de la XX Reunión del Consejo Directivo de ese organismo.

La investigación de Rafael Arias Valdés. **la delimitación de una megalópolis**, es decir, la zona metropolitana de la ciudad de México, analiza el problema del transporte cuyo impacto en la actividad económica y comercial es importante. Llama la atención sobre la falta, insuficiente o mala planeación de este servicio no sólo en dicha zona sino también en otras grandes ciudades de la República, pronunciándose, por lo tanto, por la necesidad de llevar a cabo una adecuada y oportuna planeación del servicio del transporte evitando.. re-

producir este problema en otras ciudades del país que están en proceso de megalopolización.

Fuentes para el estudio de la administración pública, 1988-1989 es el tercer documento reseñado, constituye un primer esfuerzo del INAP por difundir el acervo bibliográfico y documental especializado que sobre la materia resguardan, facilitando los trabajos de investigación, docencia o de otra naturaleza de los interesados. Es una herramienta valiosa que no culmina con este intento, pues hay la intención de actualizar la publicación mediante la impresión de un suplemento bianual.

Si el contenido de la revista ofrece información que despierte el interés y entusiasmo de los lectores por profundizar en la temática presentada, habremos cumplido nuestro propósito.

ENSAYOS

EL EJERCICIO PROFESIONAL (x)

Agustín Gasca Pliego (*)

Para dar inicio a mi intervención, deseo expresar a todos ustedes, dos pensamientos: el primero de ellos es el de orgullo, fundado y legítimo al constatar que en México y particularmente en el ámbito universitario, la educación pública es creadora cada día de vínculos culturales, de grupos humanos y de ciencia y tecnología que en foros como este, debate, avanza y se fortalece en el camino de la excelencia académica, función primordial que por vocación y por convicción es tarea esencial de los universitarios en la búsqueda permanente por consolidar y lograr la independencia económica y social de nuestro país.

En segundo lugar quiero agradecer a todos ustedes la distinción de que se me ha hecho objeto al invitarme a participar en este Encuentro Nacional con Universidades para la Evaluación de la Carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública.

El tema que pongo a su consideración es el relativo al ejercicio profesional y para dar inicio a mi exposición haré en principio algunas consideraciones generales y posteriormente, intentaré un esbozo de lo que actualmente ocurre en este rubro en nuestro acontecer cotidiano. Finalmente, señalaré algunas posibles líneas de acción que considero son importantes para el buen desempeño del servicio público.

(*) Conferencia dictada en el "Encuentro Nacional con Universidades para la Evaluación **de las Carreras** de Ciencias Políticas y Administración Pública", en su primera sede regional celebrada el 3 y 4 de octubre de 1991 en la ciudad de Toluca. Evento reorganizado por la UAEM, el C.L.C.P. y A.P., Sección Edo. de México y el IAPEM.

(**) **Secretario de Administración del Gobierno del Estado de México.**

El ejercicio profesional es la aplicación práctica de los conocimientos científicos y técnicos obtenidos a partir del nivel de la licenciatura en adelante, así como las **experiencias** que se han adquirido durante la formación profesional.

Por otro lado, la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública es la que por su currícula y preparación profesional tiene a su cargo la formación de cuadros **especializados** en el servicio público.

Sin embargo, resulta de fundamental importancia para los efectos de esta exposición **señalar lo** que entendemos por administración pública y ciencia política, destacando el perfil del servidor público y por necesidad elemental, vincular la función del servidor público y la del político.

Administración pública, según el latín, es la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones **necesarias para** el cumplimiento de las leyes y para la conservación y el fomento de los intereses públicos.

Una definición que considero idónea para **el tema en** cuestión es la que señala Luther Gulick y dice **que desde el** punto de vista objetivo, la administración pública **es aquella** parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno y por lo tanto, se ocupa principalmente **de la rama** ejecutiva que es donde se hace el trabajo del gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos también en relación con las ramas legislativa y judicial, la administración pública es también una división **de las** ciencias sociales.

Por lo anterior, podemos considerar a la administración pública como el intermediario que aproxima **el gobierno a los** gobernados; el ente que **asocia a los** intereses **particulares al** interés **general, es** también, el punto de contacto y de unión entre la autoridad pública y la libertad individual.

La administración pública es pues, el instrumento con que cuenta el Estado para materializar su acción y hacer prevalecer los actos de gobierno y su decisión.

Por otro lado, resulta particularmente difícil definir el concepto de la ciencia política por su propia naturaleza y complejidad, sin embargo como algunos tratadistas **lo señalan como** la ciencia que se encarga del estudio **de las instituciones** gubernamentales o políticas, así como del estudio del Estado, del poder o del proceso de adopción de decisiones.

La ciencia política es, a nuestro juicio, el arte de ejercer la administración pública con talento, imaginación y capacidad de concertación, vinculando aspiraciones personales e intereses individuales contradictorios en un vasto proyecto que a todos incluye y a todos reclama.

Lo anterior nos permite concluir que administración pública y ciencias políticas son el conjunto de ciencias encargadas del estudio, organización y funcionamiento del Estado y de las instituciones gubernamentales.

En otro orden de ideas, es necesario establecer el perfil del servidor público, para ello, es fundamental definir a este último en razón de lo siguiente: el servidor público es aquella persona incorporada a la administración pública, que percibe por su trabajo una retribución económica y que su ámbito de actividad profesional o laboral, puede estar enmarcado en los siguientes casos:

- Profesionales regidos por un estatuto de derecho público.**
- Militares profesionales de carrera.**
- Trabajadores al servicio de las administraciones públicas de cualquier instancia de gobierno.**
- Personas vinculadas a la organización administrativa por contratos civiles, designaciones discrecionales o cualquier otro procedimiento especial.**

Dicho lo anterior y continuando con el desarrollo de esta exposición, considero que el perfil del servidor público debe estar ligado a las características de la dependencia o entidad empleadora, a las características de contratación y condiciones laborales del servidor público y a las características de tratamiento presupuestal de las remuneraciones.

El servidor público, a juicio del que habla, debe poseer los conocimientos teóricos y prácticos que garanticen el buen desempeño de su función, además de que en la medida de lo posible cuente con experiencia en el manejo y desarrollo de la actividad pública encomendada, sin embargo, resulta de fundamental importancia para los efectos de este trabajo vincular los conocimientos y cualidades del servidor público con el político, fórmula indispensable que conjuga en el ejercicio profesional, talento y capacidad con creatividad y buenos resultados.

Sensibilidad, imaginación, capacidad de concertación, sentido común, firmeza, honestidad, entrega y pasión, aunadas a la preparación constante y a la voluntad creadora, son requisitos indispensables del servidor público que independientemente de su profesión, debe conjugar en el ejercicio de esta importante actividad.

Por otro lado, el ejercicio profesional del Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, enfrenta diversos problemas:

En primer término, me permitiré señalar el relativo a la formación tanto académica como práctica del servidor público; se pretende que este último obtenga los conocimientos necesarios para el buen desempeño de sus funciones, sin embargo, en un examen de conciencia, el aspirante a la Licenciatura en Administración Pública y Ciencias Políticas, deberá definir si su vocación lo es en sentido teórico o netamente académico, o bien, para el desarrollo de su profesión en las diversas áreas de la administración pública, buscando en este último caso aquella por la que sienta mayor atracción o facilidad.

Conjuntamente con lo anterior, deberá tenerse el conocimiento de la demanda de empleo que existe tanto en centros de educación superior, así como en las propias estructuras gubernamentales.

Por último, en este orden de ideas, el Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas deberá tener una conciencia muy clara de su capacidad y conocimientos con objeto de saber a qué se aspira y por qué se aspira, es decir, si la vocación personal tiende hacia cargos más administrativos que políticos o bien, a la inversa, más políticos que administrativos, o en el mejor de los casos, si se pueden conjugar ambas características.

El interés y la necesidad de contar con excelentes administradores en el sector público es cada vez más apremiante, por tal motivo debemos hacer planteamientos que permitan definir claramente cuál deberá ser el papel que desempeñe el profesionista egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, es decir, el desempeño del ejercicio profesional operativo, dentro de la administración pública.

Algunas de las dificultades a las que nos enfrentamos pueden ser: primero, la aplicación de criterios que con vali-

dez abarquen a tonos los cargos públicos y que permitan la selección y preparación óptima para esos puestos seguido de su relación con el actual sistema educativo. **Este es**, sin duda, el problema más serio, pues requiere del estrechamiento de los vínculos entre universidades y estado, a efecto de que los egresados de estudios de administración pública no encuentren, a su solicitud de entrada al servicio civil, que los conocimientos adquiridos están demasiado alejados de la realidad práctica aplicable al ejercicio profesional dentro del sector público.

Aquí la gran cuestión es la medida en que las universidades de nuestro país pueden contribuir en la preparación de mejores cuadros y también, por otro lado, formar los administradores que sus espacios regionales requieren.

Lo anterior requiere de condiciones internas y externas que no se dan por igual en nuestras entidades federativas; se hace necesaria una revisión permanente de los planes y programas de estudio en los que cada vez se dé un mayor peso a la administración estatal y municipal, y también, a la realidad económica, política y social del estado que se trate. Esto último, indica que las universidades, escuelas y facultades se deben interrogar sobre el destino final de sus egresados, lo que no implica, de ninguna forma, una actitud mercadológica en su más estricto sentido, simplemente es necesario precisar el ámbito en el que profesionalmente deberán desarrollarse los egresados, tanto en el ejercicio directo del servicio público, así como en la docencia o en la investigación de la ciencia administrativa.

Consideramos fundamental para ello, la creación de un sistema de selección que permita al egresado o al servidor público, reconocer el ámbito de desarrollo profesional que sea de su agrado y no que por simple inercia, aplique sus conocimientos en el ejercicio de una responsabilidad en la que la resultante fuera en sentido inverso al deseado.

En concordancia con lo anterior, resulta de gran importancia un ejercicio de autoevaluación del propio servidor público en el que él mismo, determine el espacio teórico o práctico para la aplicación de sus conocimientos.

No puede escapar dentro de esta exposición **el establecimiento del servicio civil de carrera**, que sin lugar a dudas otorgará seguridad al servidor público en el desarrollo de su

actividad, así como el justo reconocimiento a su dedicación y **esfuerzo**.

Para concluir, si ustedes me lo permiten, desearía señalar que la capacitación constante así como la sistematización y el estudio permanente de la ciencia administrativa en su ámbito público puede ser útil para la consecución de las metas, que como sociedad y como gobierno nos hemos planteado.

Seguro estoy de que en la práctica cotidiana del servicio al que están llamados los administradores públicos, será la síntesis entre la forma de su preparación y el fondo de sus valores los que habrán de inspirarlos en la emoción que implica el servicio a los demás, importa recordarlo siempre: manejo transparente de los recursos públicos, sensibilidad política y social, racionalidad técnica y eficiencia operativa; no sólo son términos mutuamente incluyentes, sino estrechamente complementarios en la concepción y en el ejercicio del verdadero servicio público.

**PROPUESTA DE MEJORAMIENTO A LOS PLANES DE
ESTUDIO DE LAS CARRERAS DE CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ANALISIS DE LA FACULTAD RESPECTIVA
DE LA UAEM) (')**

Julián Salazar Medina (')

I NTRODUCCION

Si la crítica acertada y constructiva al quehacer humano es siempre encomiable, la autocrítica merece un mayor reconocimiento porque implica el admitir posibles errores, pero sobre todo -y aquí radica lo importante-, abre la vía para encontrar alternativas de mejoramiento al propio quehacer que desarrollamos, en este caso, como universitarios comprometidos.

Mi presencia en este Encuentro y en esta mesa 1, obedece a la confianza que tengo en que los resultados de este evento, habrán de ser útiles para estimular los esfuerzos de universidades, colegios e instituciones académicas, quienes pretenden adecuar sus estructuras para responder a las exigencias sociales y a los retos de los asombrosos tiempos por venir.

Mi exposición y propuestas se ubican en la evaluación de la estructura curricular, se analiza el caso de el Plan de

1'1 Ponencia sustentada en el Encuentro Nacional con Unlversldadas para la Eva luación de las Carreras de Ciencias Políticas y Administración Pública, en su primera sede regional celebrada el 3 y 4 de octubre de 1991 en la ciudad de Toluca. Evento coorganizado por la UAEM. el C.L.C.P. y A.P., sección Edo, de México y el IAPEM.

(** 1 secretario Particular Adjunto del C Gobernador del Estado de México.

Estudios de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, por ser de ella, de donde obtuve la experiencia invaluable como director y catedrático; en primera instancia me referiré a la actualización, cambio de programas y planes de estudio de las licenciaturas que imparten administración pública, enseguida abordaré los problemas de la complejidad y cómo influyen en la actualización de programas, posteriormente hablaré sobre el caso de nuestra facultad, para finalizar con algunas conclusiones.

LA ACTUALIZACION, **CAMBIO DE PROGRAMAS Y PLANES** DE ESTUDIOS EN LAS LICENCIATURAS DE ADMINISTRACION PUBLICA

LA IMPORTANCIA DEL PROFESOR CALIFICADO

En la mayoría de las instituciones dedicadas a la enseñanza de la administración, necesitan de profesores calificados para promover los "aprendizajes curriculares" (1) para las licenciaturas, maestrías y doctorados, dedicados a esta disciplina de las ciencias **sociales**. En la práctica, se entrega al docente una asignatura con un programa, a fin que lo pueda **desarrollar**, interpretar y explicar conforme **a su experiencia e intereses profesionales**, así como su ideología. Esta situación muchas veces provoca distorsiones en los enfoques que se dan a los diferentes temas del programa, lo cual finalmente afecta al plan de estudios.

Esta relación programa-profesor y la capacitación pedagógica de los docentes de la enseñanza superior, requiere de mayor atención y análisis, dado que hay que proporcionar los instrumentos teórico-técnicos apropiados **para que** los profesores puedan interpretar con propiedad el programa asignado, de tal manera que lo hagan:.. ..a partir de una teoría y de una concepción **del aprendizaje** que los lleva a propiciar en sus estudiantes una apropiación de conocimientos de acuer-

- (1) **La idea de "aprendizajes curriculares "** corresponde al conjunto de conocimientos que de manera explícita intenta fomentar una escuela, facultad o centro de enseñanza de administración. Esto debe entenderse como la pretensión que tiene cada centro de enseñanza de presentar una escuela de pensamiento **administrativo que la diferencie de las demás.**

do con el plan de estudios de la institución donde realizan su labor" (-).

En las instituciones dedicadas a la enseñanza de la administración pública, con su amplia gama de especializaciones, enfrentan serios problemas que tienen que ver con la currícula de materias que integran sus planes de estudio, entre los cuales destacan:

A). Currículo de materias desactualizadas y grandes insuficiencias que afectan todo el proceso de enseñanza-aprendizaje;

B). Inconsistencia de los programas y de los planes de estudios por no definir adecuadamente el perfil del profesional de la administración pública, que requiere hoy México;

C). Marcado desequilibrio entre los programas que integran los aprendizajes curriculares. Esto es, desbalance entre la currícula de materias instrumentales y de modelos cuantitativos con aquellas de aspectos políticos, económicos y sociales.

D). En muchos programas no hay claridad en sus objetivos, además no se precisan bien los alcances de cada tema y no se definen cuáles son los aprendizajes mínimos por materia;

E). Existe una diversidad de esquemas teóricos-metodológicos y de sistemas de enseñanza-aprendizaje, que requieren de perfeccionamiento y supervisión para ir eliminando los que no son apropiados ni se ajustan al plan de estudios, y

F). Existen en muchos programas una tendencia a la dispersión, así como enfoques de aplicación de los mismos, que privilegian lo abstracto y escolástico en las asignaturas de administración.

Estos problemas que se han identificado muestran la complejidad de la tarea de actualización, cambio, modificación y reestructuración de programas y planes de estudios.

- LOS PROBLEMAS DE LA COMPLEJIDAD COMO INFLUYEN EN LA ACTUALIZACIÓN DE PROGRAMAS.

En cada escuela y facultad se hace necesario buscar una propuesta metodológica para la actualización y reformu-

(2) Díaz Barriga, Angel, *Didáctica y Currículum*, Ediciones Nuevo Mar, México, D.F. julio de 1989, p. 13.

!ación de programas. Esta acción de modernización exige tener presente los nuevos avances y cuestionamientos, que se hacen a la teoría de la administración, más cuando en el mundo con los procesos de globalización y regionalización, se están produciendo transformaciones profundas en los estilos de gestión de las empresas y/o organizaciones, que pretenden proyectarse en el futuro como centros autónomos.

En este contexto, se aprecia la necesidad de revisar enfoques teóricos-metodológicos, fundamentales de escuelas del pensamiento administrativo y actuales tendencias que van hacia una reestructuración de la teoría de la administración, que se sustenta en las percepciones siguientes J'):

A). Uso de percepciones derivadas de la filosofía del lenguaje en la tradición de Austin y Searle y la hermenéutica de la facticidad de Heidegger, tal como es interpretada por Hubert Dreyfus, y

B). La aplicación de estas percepciones al diseño práctico de productos para la oficina del futuro (centro de gestión de la organización).

Los grandes avances de la ciencia y las transformaciones aceleradas de las empresas en su manejo y forma de gestión, han creado una situación nueva y revolucionaria en el mundo de la gerencia que exige avanzar en el desarrollo de la teoría de la administración para abrirse a un enfoque de la gestión de la complejidad, para lo cual es fundamental considerar la administración y la comunicación como una disciplina integrada, esto puede hacerse a partir de un nuevo enfoque en la medida que analicemos el campo de los fenómenos a los cuales pertenece la administración, la comunicación y el compromiso, esto puede entenderse en el marco de los planteamientos siguientes ('):

A). Las unidades básicas de la comunicación son el lenguaje y los compromisos;

(3). Las estructuras generales de las unidades de interacción cooperativas definidas como "conversaciones para la acción";

(3) Flores, Fernando, **Inventando la Empresa del Siglo XXI**, Edic, Pedagógica Clilanas, SA., Stgo., Chile, 1998. p. 13.

(4) Flores, Fernando, Op. Cit. p. 14.

C). El proceso de conversación se produce contra un trasfondo de suposiciones y prácticas, que se define como el " trasfondo del escuchar y de la relevancia' ;

D). Es posible ver las organizaciones como redes de conversaciones elementales que articulan una red de compromisos, y

E). La administración y la comunicación no se pueden diferenciar en la articulación real de esta red.

Todos estos nuevos enfoques teóricos deben ser considerados en toda acción, que signifique revisi3n y actualizaci3n de programas y planes de estudio.

PROPUESTA DE MODERNIZACION PARA LA CURRICULA DE MATERIAS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

Inserto en los objetivos que persigue la carrera, se seña-la que se pretende formar profesionistas que buscarán optimizar la administraci3n de los recursos p3blicos apoyándose en la planeaci3n, gesti3n y análisis administrativo en los tres ámbitos de gobierno y en sus sectores, centralizado y paraes-tatal. Para esto es necesario estudiar los movimientos socia-les y la teorí-a polític-a, con objeio de conocer su incidencia en la conformaci3n y funcionamiento del aparato estatal.

Considero que la actual curricula de materias contiene una seriaci3n que trata de equilibrar la teorí-a polític-a con la administrativa, como complemento se incluyen materias de teorí-a econ3mic-a, marco jurí-dico, comprensi3n de idioma ex-tranjero y principios de computaci3n.

Para que este plan de estudios cumpla con el objetivo anteriormente citado, es necesario que se establezca una re-visi3n permanente de materias, para estar acerco con las ne-cesidades del mercado de trabajo y del paí-s en sí mismo, pro-pongo para el caso de la Facultad de Ciencias Polític-as y Ad-ministraci3n P3blica de la UAEM, las siguicnios adecuacio-nes a las materias, independientemente de aplicar las reco-mendaciones seña-ladz en el tema sobre la importancia de los maestros calificados:

1. PROPUESTA PARA **INCLUIR DENTRO DE ALGUNAS MATERIAS CONTENIDOS TEMATICOS SOBRE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO**

Con el propósito de ampliar el conocimiento **sobre las** perspectivas económicas del país ante el acuerdo de libre comercio, así como ampliar la comprensión **de esta** importante **estrategia** de desarrollo en el contexto de la historia **económica** mundial, sería conveniente ponderar **la creación de la materia** o incluir dentro de la materia Economía **del Sector Público 1 y II**, algunos contenidos temáticos **como los siguientes:**

Economía internacional, multilateralismo **y regionalismo**.
Negociaciones de comercio exterior, políticas **internas de**
desarrollo en México.

México-Estados Unidos y Canadá. Liberalización comercial y financiera.

Elementos de un acuerdo de libre comercio.

2. **PROPUESTA PARA INCLUIR TEMAS ACTUALES DE ADMINISTRACION Y GERENCIA**

Sería acertado incluir dentro de la materia Control de Gestión en la Administración Pública y Teoría de la Administración 1 y II, algunos contenidos temáticos relacionados con la administración gerencial, con el propósito de orientar el desarrollo de habilidades directivas de los estudiantes y proporcionarles una serie de técnicas de gestión necesarias para su desarrollo profesional. Del mismo modo, contenidos temáticos como la calidad total, productividad y capacitación, resultan indispensables para dotar al estudiante de los principios y técnicas adecuadas para mejorar sustancialmente los niveles de eficiencia y eficacia del quehacer gubernamental en cualquiera de sus ámbitos de acción.

3. **LA IMPORTANCIA DE LA PRACTICA Y LOS TALLERES**

Es indudable que si recurrimos a la encuesta para saber en qué medida las enseñanzas en el aula son útiles, en **las primeras** prácticas administrativas que el estudiante **o egresado** realizan, nos encontramos que un alto porcentaje nos recrimi-

nana como **maestros o** autoridades, el hecho de **que existió** un muy escaso o nulo interés por enseñar o llevar a conocer **a los alumnos** cómo se da el ejercicio del servicio público en la realidad. La mayor vinculación con el sector público y una política de promoción y relacionamiento de las facultades con el gobierno en acción, es no sólo necesario sino vital **para contar** con estudiantes capaces de ejecutar cualquier tarea que se le encomiende sobre todo en los inicios de su ejercicio profesional. Una forma práctica y útil, pudiera ser el establecimiento de convenios con los ayuntamientos del estado que seguramente se interesarían sobremanera en contar con gentes que presten un verdadero servicio social en beneficio de la comunidad y de la administración municipal. Es de todos conocido que muchos ayuntamientos necesitan del auxilio profesional de gentes que les asesoren sobre la **realización** y control de un plan de desarrollo, de un presupuesto, de la **correcta** atención a los servicios públicos, de la capacitación a servidores públicos, del control de los recursos, etc., tarea que pudiera ser desarrollada por los futuros egresados de la **facultad**, ayudándoles extraordinariamente en su propia formación profesional. La exhortación la hago a maestros y **estudiantes** para que mejoremos nuestra institución educativa con trabajo tenaz y disposición política, El premio al esfuerzo repercutirá en beneficio de toda la universidad.

4. PROPUESTA PARA INCLUIR MATERIAS OPTATIVAS DENTRO DEL PLAN DE ESTUDIOS DE LA CARRERA

Dejo a ustedes la inquietud y posibilidad de que, durante el noveno semestre de la carrera, el estudiante pudiera cursar dos materias optativas¹ que respondieran a su particular interés. De entrada podrían manejarse las siguientes:

- Administración Pública Comparada.
- Administración de Recursos Materiales.
- Administración de la Empresa Pública.
- Análisis de Contenido.
- Administración de Servicios Municipales.
- Cuestiones Monetarias y Financieras de México.

(¹) Tomado de la experiencia que en la UNAM se ha venido realizando. dentro de las carreras en Ciencias Políticas, Administración Pública. Ciencias de la Comunicación y Sociología.

Computación y Programación.
Derecho Administrativo.
Derecho Internacional Económico y Social.
Demografía.
El Tratado de Libre Comercio.
Formación Económico Social de América Latina.
Los Partidos Políticos en México.
Metodología de la Investigación en la Administración Pública.
Relaciones Bilaterales México-Estados Unidos.

CONCLUSIONES

1. La finalidad de una revisión de la estructura curricular de las licenciaturas en Ciencias Políticas y Administración Pública es revalorizar la importancia y utilidad de los profesionistas universitarios del área, a través de una labor docente que logre una "puesta **al día de la** currícula" como parte de un proyecto de modernización **académica** ajustado a las exigencias de la coyuntura **actual**; **es decir**, lo que se pretende es una reestructuración, un programa de ajuste universitario de acuerdo con la nueva realidad que vive el país.
2. La vigorización de nuestras carreras es fundamental y sobre todo las universidades públicas que han quedado a la zaga de las universidades privadas. En nuestro país donde 36 instituciones de educación superior imparten la carrera en todos sus niveles, los egresados de las instituciones públicas no han mostrado una apropiación adecuada de los conocimientos y por ello son discriminados en favor de los egresados de escuelas particulares, esta opinión **paradójicamente** ha permeado a la administración pública que selecciona sus cuadros de más alto nivel preferentemente de las instituciones privadas, es evidente pues, que necesitamos dar mayor competitividad a las universidades públicas.
3. Afortunadamente los eventos de este tipo estimulan y fortalecen la esperanza de mejoramiento: hay síntomas inequívocos de la aparición de una nueva actitud universitaria de renovación y de cambio que considera lo aca-

démico como el eje de las transformaciones universitarias, y también comprende su inserción crítica y participación productiva en la modernización nacional como un **de sus metas prioritarias.**

HACIA LA REVISION Y FORTALECIMIENTO DE LA ESTRUCTURA CURRICULAR DE LA LICENCIATURA EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA (')

José Luis Albarrán Cruz (')

La frase: "El signo de nuestros tiempos es el cambio", nunca como ahora ha cobrado tal vigencia. En el ámbito internacional suceden transformaciones profundas, radicales y a veces estructurales que afectan sobremanera nuestra tradicional concepción del mundo. Se derrumban ideologías, se redeñan polos de poder y zonas de influencia, se crean bloques económico-financieros regionales, se desintegran fronteras en tanto aparecen otras, etc., en suma, el curso de la historia se ha visto notoriamente acelerado, en tanto que la comprensión del significado y alcance de dichos acontecimientos permanece a la zaga de estas nuevas realidades para muchos de nosotros.

La duda e incertidumbre son velos que cubren y empañan nuestra visión sobre el rumbo de los acontecimientos internacionales, lo que sí queda claro es que no pocas naciones se están ya preparando para el advenimiento del nuevo milenio. México modifica su modelo de desarrollo para hacer frente con mayor éxito a los desafíos que le plantea una econo-

¹ Ponencia sustentada en el "Encuentro Nacional con Universidades para la evaluación de las carreras de Ciencias Políticas y Administración Pública", en su primera sede regional celebrada el 3 y 4 de octubre de 1991 en la ciudad de Toluca. Evento organizado por la UAEM, El C.L.C.P. y A.P., sección Ede. de México y el IAPEM.

(') **Coordinador de Difusión del Instituto de Administración Pública del Estado de México.**

mía mundial en constante transformación, y a la vez para responder a los requerimientos del desarrollo económico y social. La reforma de Estado y modernización de la vida nacional son las facetas que asume al interior el cambio. El sector educativo como base de apoyo y parte sustantiva que siempre ha sido del proyecto nacional, no **es ajeno, de ninguna manera, a la** oleada de cambios. De hecho, no puede haber modernización posible del país si no se apoya en una profunda reforma educativa que por una parte mejore directamente las condiciones de vida en lo cultural y material y por la otra, eleve el potencial del desarrollo mediante el mejoramiento constante y paulatino de la calidad académica de los **egresados** universitarios.

El nivel de educación superior cobra suma importancia simple y sencillamente porque en su seno se forman los cuadros científicos, técnicos y administrativos **que el país necesita** para promover su desarrollo. En este sentido es válido y legítimo aprovechar el espacio que esta tribuna nos concede para preguntarnos ¿qué papel están asumiendo **las universidades?**, y más específicamente, para entrar en materia, ¿en qué medida las universidades están preparando **administradores** públicos en la cantidad y calidad que **requiere el sector público?**

Hablo de universidad sin apellidos, es decir no importando si es pública o privada, en virtud de que la educación superior es un servicio público y lo relevante no es quién lo ofrece sino si lo hace bien o no. En la enseñanza de la administración pública no existen monopolios, **la distinción entre —lo público" y —lo privado"** es una falsa dicotomía que se ha pretendido llevar a otros niveles olvidando que cada uno tiene sus propias especificidades y más que excluirse se complementan, tan necesariamente el uno como el otro.

Sin embargo, en esta ocasión me referiré **a las universidades públicas** en razón a tres motivos: t) el 80% aproximadamente de los profesionistas del país egresan **de la educación superior, de la universidad pública;** 2) la gran mayoría de los administradores públicos egresados provienen **efectivamente** de este tipo de instituciones y 3) por ser el sector que más conocemos **al egresar** de una de **sus universidades.**

En principio, el reto de cantidad en la formación de administradores públicos parece haber sido superado, **tan es así** que en planes de desarrollo de la UAENI se viene mencionan-

do desde cuando menos tres años a la fecha, la necesidad de reorientar la distribución de la matrícula por área de conocimiento, pues ésta mostraba un preocupante desequilibrio por área de conocimiento. Según el plan estatal indicativo para el desarrollo de la educación superior en la entidad, datos de 1985 ya hacían mención de que un 37% de **estudiantes inscritos** en este nivel se concentraban en el área de ciencias sociales y administrativas.

Más que un problema de cantidad se tiene uno de inadecuada distribución de egresados en esta carrera, **ya sea a nivel nacional e incluso estatal**. Problema que se ve agravado por dos hechos: la reducción de plazas y vacantes en el sector público y la inadecuada preparación académica de los egresados universitarios.

Las universidades públicas quizás poco puedan incidir en el primer punto pues queda fuera de su competencia, pero sí tienen mucha responsabilidad en el segundo. La modernización de la administración pública genera cambios cualitativos en su concepción y gestión que, quiérase o no, nos llevan a redefinir el perfil del egresado de nuestra disciplina, pues la gestión adecuada del aparato estatal requiere contar con un potencial de capacidad administrativa que sólo puede proporcionarse con personal administrativo con una sólida formación universitaria.

La capacidad administrativa del Estado está **ligada ante todo** a la capacidad administrativa de sus servidores públicos. Dicha capacidad no es el único factor determinante de los resultados finales pero es una condición indispensable para la obtención de eficiencia.

La actividad burocrática, sostenía Max Weber, presupone normalmente un "concienzudo aprendizaje profesional". Cabe aclarar que Weber no concebía a la burocracia en términos despectivos y poco gratos, como sucede ahora, sino como el tipo más puro y racional para ejercer la dominación **legal**.

Ese "concienzudo aprendizaje profesional" al que hacía referencia Weber, está íntimamente relacionado con la formación académica del servidor público, que desafortunadamente para el caso de las universidades públicas, dista mucho de ser la óptima, la deseable. Cada universidad **presenta una situación especial**, sin embargo, es posible encontrar elemen-

tos comunes con los que se identifiquen la mayoría de ellas, con sus honrosas excepciones.

La evaluación de la estructura curricular de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública presupone hacer un diagnóstico y análisis de los elementos que la configuran, no lo haremos aquí porque rebasaríamos el espacio de tiempo que se nos concede, sí en cambio subrayaremos algunos que consideramos clave, que necesitan reformarse **para fortalecer** la formación académica del estudiante y futuro egresado de la disciplina.

A) Plan de Estudios

En primer término, una de las deficiencias más notables en los planes de estudio y que incide negativamente en el tipo de formación del administrador público es que su concepción está muy alejada de las auténticas necesidades del sector público. La gran mayoría de los recién egresados, hemos constatado con pudor, no cuentan con los suficientes elementos para elaborar un diagnóstico administrativo, realizar un manual de organización o diseñar un procedimiento administrativo de manera eficaz; el predominio de horas-teoría sobre horas-práctica en las aulas de aprendizaje trae como resultado que el presunto administrador público aprenda **en el servicio**, en el desarrollo de sus actividades, cuando lo ideal sería que dominara ya la técnica para su aplicación al momento de ejercer su profesión.

Obviamente, esta situación genera en su conjunto efectos perniciosos en la instrumentación de cualquier política pública, que por impecablemente bien diseñada o concebida que esté, no podrá fructificar si los mandos medios u operativos encargados de instrumentarla carecen de la capacidad suficiente para hacerlo.

La problemática que se presenta en los planes de estudio de la carrera, deben su origen, entre otras causas, a su escasa vinculación con los requerimientos del sector público, a la insuficiente experiencia de quien se encarga de diseñarlos y ejecutarlos (docentes), deficiencias metodológicas en su diseño e implementación, limitada inserción de asignaturas directamente vinculadas a ofrecer enfoques de gestión orientados al mejoramiento del desempeño organizacional, técnicas de simplificación administrativa, etc., no ha habido investigación previa de necesidades y si la hubo ésta no respondía a las

expectativas de los alumnos ni a los requerimientos del sector público.

El contenido temático de las asignaturas no está bien definido, la bibliografía utilizada muchas veces no es la más apropiada ni la más actualizada, la distribución horas-tema no es la más conveniente, las horas-práctica resultan insuficientes en materias clave para la formación del alumno, muchas veces no se alcanza a cubrir con satisfacción todas las unidades de la asignatura o bien se hace de manera precipitada, algunas asignaturas no están estructuradas y seriadas coherentemente en tanto otras que se estimaban básicas ni siquiera aparecen, la participación del alumno en la revisión o validación del plan de estudios es muy limitada, no existe una revisión constante y permanente del plan de estudios, etc.

Otro de los errores en que se incurre y al cual quiero referirme por separado, es que los planes de estudio tienden, consciente o inconscientemente, a formar administradores públicos "universales", "todólogos", es decir con conocimientos muy generales de diferentes áreas de conocimiento relacionadas con la disciplina, pero sin especializarse en alguna en concreto. El que mucho abarca poco aprieta, reza un refrán popular. El origen de todo esto es la ya superada dicotomía --para muchos tratadistas- entre la administración pública y la ciencia política, en razón a esa indisoluble relación se ha pretendido que el licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública tenga un conocimiento genérico de diversos temas.

Para muestra basta tres botones: cito textualmente: "Asimismo, el administrador público, por la complejidad misma del objeto de estudio, es quizás el profesional que más disciplinas debe integrar en su conocimiento. Le es indispensable el saber histórico, el análisis de la evolución sociológica, la comprensión de la concepción política, el origen de los intercambios y las confrontaciones económicas pero también le es imprescindible conocer las técnicas referidas a la planeación, a la programación, y al uso óptimo de recursos de toda índole que integran la acción pública" (').

11i Universidad Autónoma de Chihuahua, "El Impacto del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Chihuahua y el Perfil del Administrador Público", en **Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal**, Nn 33, INAP, Enero :Abril de 1989, p. 169

Otros estudiosos de la materia, como Rodríguez Araujo, insisten en que "el estudioso de la administración pública, esto es, el administrador público, por la complejidad misma del objeto de estudio, es quizás el profesional que más disciplinas debe integrar en su conocimiento" (2).

Para no variar, Omar Guerrero, ferviente defensor de que la administración pública y la ciencia pública sean impartidas bajo una misma licenciatura, sostiene que los egresados universitarios deben estar capacitados para reformar a la administración pública, crear nuevas técnicas y procedimientos para la actividad del gobierno, conocerlas tendencias generales de la sociedad, los medios que facilitan el acceso al poder; explique el devenir del Estado, sus relaciones con la sociedad y diseñe nuevos métodos para el estudio de la política, entre otras excelsas virtudes (3).

Las expectativas del desempeño profesional del administrador público van generalmente muy por detrás de su actuación laboral, generando descrédito y desconfianza en la profesión, en lo que ésta puede llegar a hacer, por consiguiente se pierden espacios laborales que son ocupados por otras disciplinas afines. De ahí que dentro del conglomerado de servidores públicos, no importando a qué ámbito de gobierno correspondan, los administradores públicos no ocupen el lugar que les corresponde, siendo relegados a puestos y funciones secundarias, adjetivas, salvo sus honrosas excepciones.

El desempleo tiene dos caras, por un lado, la reducción de plazas y vacantes en el sector público, principalmente en las empresas de participación estatal, y por el otro, la insuficiente preparación de los egresados universitarios por cubrir con satisfacción los requisitos solicitados. En este sentido, existe una relación directa, indisoluble, entre formación académica del egresado y el tipo de plan de estudios que la fortaleció, o bien, limitó. De acuerdo a la intuición y referencias constatadas directamente, que bien pudieran ser comprobadas en una investigación más amplia y exhaustiva, creemos que el tipo de formación académica que en las aulas recibe el fu-

(2) Rodríguez Araujo, Octavio, "El Perfil Profesional del Administrador Público", en **Revista de Administración Pública**, No. 54, INAP, Abril-Junio, 1983. p. 386.

(3) Guerrero, Omar, "La Organización Curricular de la Enseñanza Universitaria de la Administración Pública", (artículo inédito).

turo administrador público tiene una utilidad e impacto muy limitado en su ejercicio profesional.

La revisión meticulosa de los planes de estudio de la carrera en Ciencias Políticas y Administración Pública, se vuelve en este contexto, una necesidad indispensable e imposterable. Se deben estructurar planes de estudio flexibles, adaptables a la realidad de su entorno internacional, nacional y estatal, atentos a las nuevas teorías, técnicas y métodos que en la materia constantemente se van incorporando o innovando, se debe dar paso a la formación de administradores públicos que realmente contribuyan a reformar el Estado y modernizar su estructura y procedimientos administrativos.

Revisar los planes de estudio de la licenciatura en cuestión, con el propósito de llevar a cabo las adecuaciones, o adiciones necesarias, no es ni siquiera un reclamo personal, los gobiernos federal, estatal y las propias autoridades universitarias están plenamente convencidos de ella. En el Plan Nacional de Desarrollo 1959-1994, al hacer mención de la modernización de la educación superior, invita a reflexionar sobre los contenidos educativos, proponiendo la depuración de los contenidos curriculares.

Por hacer mención de una entidad federativa, el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993 del Gobierno del Estado de México, indica de manera sucinta los problemas de carácter cualitativo por los que atraviesa la educación superior, entre los que cita la falta de innovación y actualización de los programas de estudio.

Asimismo, el actual rector de la Universidad Autónoma del Estado de México se ha propuesto consolidar, actualizar o transformar, según se requiera en casos específicos, los programas de licenciatura, de acuerdo con las necesidades concretas del entorno social. Incluso su propuesta va más allá de la mera revisión de los planes de estudios, pues pretende liquidar aquellas carreras que no se justifiquen y crear las que demande la dinámica económica y social de la entidad (4).

En suma, parece que hay un consenso de los diferentes actores sociales interesados en mejorar la calidad de la enseñanza superior, por modificar sustancialmente los programas

(4) Se revisarán y en consecuencia, se actualizarán, modificarán, reestructurarán u, eventualmente, cancelarán aquellas planes de estudio que esquivan a la institución. El criterio será el de consolidar las carreras que se justifican, y paralelamente, si los recursos lo permiten, iniciar

de estudio de las licenciaturas universitarias, de las cuales obviamente está incluida la que se ocupa de formar administradores públicos. Los reclamos viene de dentro y de fuera del sector educativo, lo único que varía son las formas de expresarlo.

B) Sistema de Enseñanza -Aprendizaje

Los planes de estudios tienen su complemento necesario en los sistemas de enseñanza-aprendizaje, que en su conjunto constituyen los dos factores clave que inciden terminantemente en la formación de los alumnos. Desafortunadamente es un hecho casi generalizado, con sus contadas excepciones, el que en las universidades públicas prevalezca un sistema de enseñanza-aprendizaje de carácter pasivo, donde el sujeto central del proceso es el maestro y no el alumno. De esta manera se forman estudiantes acriticos, el docente tiende a hacer regir el principio de autoridad, su función revestiría de veracidad los conocimientos que transmite, el alumno debería de recibirlos y devolverlos "intactos".

Esta forma de relación que se establece, muchas veces atenta contra el desarrollo de la criticidad y la creatividad. Induce justamente el desenvolvimiento de calidades opuestas. En lugar de estimular personalidades crítico-creativas y maduras, tiende a fomentar actitudes pasivas, inhibiciones, dificultades para la comunicación, desgano por todo aprendizaje no orientado hacia la calificación y tendencia memorística.

Los métodos pedagógicos no sólo inciden en que el aprendizaje sea mayor o menor. Cumplen además, de hecho, el papel fundamental de estimular o desalentar el desarrollo de estas aptitudes. Crean o ayudan a crear hábitos de reflexión, de organización mental, de trabajo, de interrelación, que se incorporan férreamente a la personalidad.

Como fiel reflejo de la aplicación de metodologías deficientes, los sistemas de evaluación en mayor medida empleados, se centran en medir información y chocar si el estudiante ha cumplido las "instrucciones" y pueda "retornar" la información recibida. La obsesión por la calificación que crea el

nuevas carreras con modalidades pedagógicas modernas y en las regiones que se requieran.

Plan General de Desarrollo de la UAEM de Largo Plazo y Compromiso 1989-1993. Universidad Autónoma del Estado, de México, Toluca. Edo. de Mex. 1989, p. 157.

sistema de enseñanza-aprendizaje dominante, y sus metodologías de evaluación, estimula la utilización a fondo de la memorización en detrimento de las cualidades creativas, de la actividad innovadora. De esta manera, los sistemas de evaluación muestran múltiples deficiencias que inhiben las cualidades óptimas de lo que Bernardo Kliksberg llamó "administrador necesario" f1.

Para la formación de recursos humanos auténticamente profesionales, la metodología recomendable debe estimular la consigna "educar para aprender a aprender", Es decir, enseñar al estudiante a pensar, a razonar. Formarle criterio que permita aplicar los conocimientos recibidos ante nuevos problemas y circunstancias diferentes. Se requiere contar con un administrador que sea capaz de pensar en términos de un estilo de razonamiento que podría denominarse 'crítico-creativo'. Debe tener inclinación y aptitudes mentales para someter a revisión rigurosa elementos cognoscitivos y propuestas técnicas. Esto sólo será posible, insistimos, si se reestructuran los tradicionales sistemas de enseñanza-aprendizaje que hasta ahora han dado muestras de su insuficiencia y obsolescencia ante el nuevo perfil del administrador público que demandan las estructuras gubernamentales.

Mejorar las técnicas pedagógicas exige su conocimiento y manejo de parte de los docentes, la continua actualización en las asignaturas que imparten, la provisión oportuna y eficiente del material de apoyo didáctico, y la revisión de los mecanismos de evaluación. Asimismo, habría que reformar la legislación universitaria para establecer como requisito obligatorio que todos los maestros de tiempo completo, sin excepción alguna, reciban en alguna ocasión cursos de formación o actualización pedagógica. En tanto a los maestros de asignatura se les estimule a asistir a los cursos que sobre el particular ofrezca permanentemente la universidad.

CONCLUSIONES

Nos hemos referido en aspectos muy **generales a dos elementos vitales** de la estructura curricular de la carrera en

- 15) Kliksberg, Bernardo, **Universidad, Formación de Administradores y Sector Público en América Latina**. 2a Ed. CLAN-INAP-FCF. México, 1985. pp. 71-88.

Ciencias Políticas y Administración Pública; el plan de estudios y el sistema enseñanza-aprendizaje. Se han señalado fallas y deficiencias que es necesario e impostergable **corregir** para fortalecer la formación académica del egresado **de nuestra** disciplina.

Hoy para todos nos queda claro que las instituciones de educación superior deben hacer un esfuerzo extraordinario para elevar la calidad de su enseñanza y para vincular más estrechamente los resultados de su trabajo a los requerimientos siempre cambiantes de la sociedad mexicana y también de las circunstancias internacionales.

Afirmaba González Pedrero que la educación superior es un proceso y como tal, siempre inacabado, que se inscribe en la dinámica de la nación y debe perfeccionarse día a día para estar cerca de la realidad cotidiana. Muy cierto, el cambio, sobre todo el cualitativo en donde se muestra un evidente rezago, debe ser un estado permanente de las universidades y jamás una condición que se adquiere para siempre, de una vez por todas.

La universidad está llamada a transformarse permanente y sistemáticamente para convertirse en un auténtico factor de cambio para una sociedad y economía cuya dinámica tendrá que acelerarse necesariamente ante la perspectiva de integración y complementación regional. De otra manera, sólo alcanzará a compartir con éstas sus problemas y sus carencias, permaneciendo a la zaga de su tiempo.

La junción profesional en el México actual, cuya realidad ha evolucionado con rapidez, exige una nueva visión de las tareas que deben asumirse ante el inminente proceso de modernización nacional. Pero también exige la reforma del plan de estudios, la revisión de sus sistemas de enseñanza-aprendizaje y el replanteamiento del perfil del administrador público.

Las universidades públicas como espacio privilegiado y mayoritario donde se forman los administradores públicos, tienen ante sí el desafío que le impone el país, el gobierno y su sociedad, de preparar en la cantidad y calidad requerida, a los cuadros administrativos que habrán de implementar y transformar los planes y programas en realidades concretas de beneficio colectivo.

El administrador público está llamado a desempeñar un rol protagónico en las actividades de reforma del Estado, y

sólo podrá asumirlo a plenitud en la medida que sustente una sólida formación académica , renovada, actualizada, que inspire confianza en los cambios trascendentales que ya se están instrumentando y los que en el futuro se proyecten.

LA ORGANIZACION CURRICULAR DE LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Omar Guerrero (')

1. ANTECEDENTES

En México la formación profesional de administradores públicos ha propendido a efectuarse en el seno de las instituciones de enseñanza superior, principalmente en las universidades públicas y más recientemente en las privadas. Los **antecedentes** se remontan a nuestro siglo, cuando dentro de la Escuela Superior de Comercio y Administración se implantó **la carrera** de Perito Empleado de la Administración Pública y cuya impartición cubrió de 1905 a 1917. Hay que subrayar que los egresados que más destacaban en sus estudios eran reclutados con preferencia en las oficinas públicas o becados para hacer estudios de posgrado y luego incorporados al servicio. Una segunda experiencia ocurrió entre 1921 y 1929: a la Universidad Nacional de México se incorporó la Escuela Superior de Administración Pública, que formaba profesionales para la administración gubernamental por medio de carreras basadas en la contabilidad fiscal (').

Profr. Titular "C' de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM e Investigador Nacional.

- 11) **L. información sobre la carrera** de Perito Empleado de la Administración Pública está vertida en el **Boletín de** Instrucción Pública, publicado por la **Secretaría** del mismo nombre entre 1905 y 1910. Con respecto a la **Escuela Superior** de Administración Pública ver: **Secretaría de Educación Pública: El Esfuerzo Educativo de México (1924-1929)**. México, 1928. Tomo 1, pp. 617-626- Y **Boletín de Informaciones** del Departamento de Contraloría. México, 1925, Toma 1, número 1.

Estos notables experimentos de profesionalización de los servidores públicos no prosperaron porque el servicio público mexicano carecía -y aún carece- de una administración de personal propiamente moderna, pues en su seno no son vigentes criterios tales como la permanencia, la selección, la capacitación continua y la promoción, entre otros, que son la sustancia que nutre a una carrera administrativa en el servicio público, sea como Servicio Civil de Carrera o como Sistema de Méritos. Algunos procedimientos similares a éstos se aplican al personal de base, que realiza las actividades operativas y materiales de la administración pública, pero están muy lejos de equipararse con aquellos otros más trascendentes y que se refieren propiamente a una carrera administrativa.

A pesar de esta condición estructural reflejada directamente en la administración de personal, a partir de 1958 se formó la carrera en Ciencias Políticas y Administración Pública dentro de la entonces Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. La idea primigenia que dio origen a la nueva especialidad fue, como aquéllas que le antecedieron, formar administradores públicos profesionales para un servicio público ayuno de expertos en materias gubernamentales. Desde entonces la especialidad ha proliferado y hoy día es impartida por 21 instituciones de enseñanza superior.

Esta breve semblanza genealógica nos servirá de proemio para entrar en materia propiamente.

H. EMPLEO PUBLICO Y PROFESIONALIZACION

Uno de los problemas de alta relevancia que se ha detectado en México es la disociación entre el empleo público y la formación profesional de administradores gubernamentales, y que ha motivado discrepancias sobre la necesidad social de una profesión universitaria que no es incorporada al servicio público bajo criterios de carrera administrativa. Pero, paradójicamente, muy pocas personas pueden negar la conveniencia de una carrera administrativa y tampoco el que sea nutrida por medio de profesionales en administración pública formados en las instituciones de enseñanza superior. En consecuencia, la situación del empleo público en México es un buen indicador del nivel de profesionalización en la administración

pública y de la conveniencia de la incorporación de especialistas formados en las universidades.

Nuestra indagación al respecto mostró a un empleo público concebido a manera de mercado de cargos abierto a un amplio e irrestricto reclutamiento de profesionales y no-profesionales en gran escala. Esto pudo saberse gracias a sendos censos de servidores públicos, de 1930 y 1975, los únicos que se han levantado en épocas recientes (*). Mas precisamente, los datos arrojaron los siguientes resultados:

Primero: bajo ese concepto de mercado laboral abierto, el Gobierno federal se ha convertido en el empleador más importante de México, no sólo como entidad de gobierno, sino como empleador en general. En 1930 la entidad gubernamental que más empleaba a trabajadores era el municipio, luego la entidad federativa y después el Gobierno federal. Para 1975, merced a la centralización de país, este último concentró a la inmensa mayoría de los servidores públicos revirtiendo completamente esta proporción.

Segundo: a pesar del crecimiento en términos absolutos del servicio público entre 1930 y 1975, que en 45 años aumentó de 160 mil trabajadores a 1'500 mil, se pudo apreciar una disminución notable en el nivel educativo del servidor público de uno a otro año. He aquí un dato significativo: en 1930 el 80% de los servidores públicos contaban con instrucción primaria, en tanto que en 1975 era de sólo el 33% en el sector central y del 40% en el sector descentralizado.

Tercero: no fue menos notable la disminución de profesionalización en la administración pública después de 45 años, como se constató en el nivel de incorporación de egresados de las universidades, pues en 1930 se reclutaba en éstas al 11% de los servidores públicos, en tanto que en 1975 al 9% en el sector central y al 10% en el descentralizado.

Finalmente: también destaca un aspecto que llama la atención: el servicio público en 1975 estaba formado por un 24% de profesionistas y técnicos, pero también por un 21% de empleados dedicados a trabajos personales, tales como choferes, mozos, conserjes y mensajeros, entre los cuales además hay que buscar a los gemidores públicos con menor

(2) Dirección General de Estadística, **Censo de Funcionarios y Empleados**, do noviembre 30 de 1930. Secretaría de Economía Nacional, 1930.
do Klurnanos del Gobierno Federal. México, 1975.

grado de educación. En buena medida estos **empleados atienden** más a la persona de los funcionarios, que a deberes gubernamentales propiamente.

La estructura del servicio público reflejó condiciones incultables, principalmente el influjo del crecimiento económico del país entre ambos años y que se conoce como el "Milagro Mexicano", y la creciente hiperactividad del Estado que reclamaba incesantemente mano de obra de toda índole, que incluyó a profesionales de las más variadas especialidades. Esta estructura no ha variado hoy día, pero si las condiciones y las cifras mencionadas seguramente cambiaron pero no la tendencia menguante de profesionalización porque aún no existe una carrera administrativa en el servicio público.

Ante un empleo público concebido como mercado laboral abierto, todas las profesiones universitarias han sido incorporadas bajo el criterio de intercambiabilidad en los cargos públicos, con un manifiesto desperdicio de su utilidad propiamente profesional. Hay que añadir que tal intercambiabilidad no ha supuesto, como en otros países, un Sistema de Empleos propiamente hablando porque no existen los requisitos de experiencia previa en la administración pública ni el examen de ingreso.

En la medida que en el servicio público no hay carreras administrativas, sea por Servicio Civil de Carrera o Sistema de Méritos, ni por Sistema de Empleos, igual que otras profesiones universitarias la carrera en Administración Pública se ha comportado como ocupación liberal, no como un desempeño profesional público y social. **Los administradores públicos formados en las universidades no ingresan al gobierno vía examen y ocupando cargos incumbentes a su especialidad para seguir una carrera administrativa**, es decir, para desempeñarse profesionalmente bajo criterios de especialidad, calidad y vocación concreta, porque en México no hay clases funcionariales que así lo definan. **Su incorporación ocurre por los mismos métodos aplicados a cualquier profesional**. El Catálogo de Empleos, el corazón de lo que don Miguel Duhalt Krauss ha definido como la "Selva Semántica y Jurídica", precisa muy pocos cargos destinados a profesiones previstas⁽³⁾.

(3) Duhalt Krauss, Miguel, **Una Selva Semántica y Jurídica: la Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1972.

En suma, nos encontramos ante una situación extraña y paradójica: **el servicio público no ha sabido so5citar y las universidades no han sabido ofrecer**. Véamos lo segundo.

III. ANÁLISIS CURRICULAR

En México la formación de administradores públicos profesionales no ha tenido la utilidad social esperada por sus fundadores y promotores, no sólo debido a la condición estructural del empleo público, sino también por deficiencias de orden curricular. La formación profesional está condicionada por tres tradiciones intelectuales que han influido notoriamente en el diseño de los planes de estudio y por lo tanto en el perfil profesional. Aquí tomaremos en consideración algunos aspectos de los problemas curriculares observados:

1. Las tradiciones intelectuales a que nos hemos referido son las siguientes: las Ciencias Polífticas, introducidas por don Lucio Mendieta y Núñez en 1949 cuando se formó el proyecto de la Escuela Nacional en Ciencias Polífticas y Sociales, y cuyos modelos fueron la Universidad de Lovaina, el Instituto de Ciencias Polífticas de París y la Escuela de Economía y Ciencias Polífticas de Londres. La tradición contable, procedente de la antigua Escuela Superior de Comercio, y la tradición en Administración considerada como género y la **administración** pública como especie, que es la más reciente.

La tradición dominante es la de Ciencias Polífticas, cuyo influjo se deja **sentir en la** mayoría de los planteles y ella estimula una adecuada relación entre **focus y locus**, entre foco disciplinario y lugar de impartición, y hace posibles **planes de estudio** adecuados para la formación profesional de **administradores** públicos. La segunda, la tradición contable, vigente **en dos planteles**, hace evidente la disociación entre focus y locus, y propende a la yuxtaposición de dos currículas en el mismo plan de estudios; uno de contabilidad comercial, dominante, otro de administración pública supeditado. La tercera tradición, la de administración genérica, yuxtapone igualmente dos currículas, una de administración privada, otra de administración pública, la primera imperante, la segunda subordinada.

El resultado del influjo de cada tradición **es una sensible** variación curricular según el caso y la modificación del perfil profesional que se manifiesta en una gradación de ca-

pacidades de desempeño profesional esperado, según se vaya de la tradición en Ciencias Políticas a las otras dos, toda vez que la asociación o la disociación de foco y lugar resulta patente.

2. Como resultado de lo anterior, pero también debido a otras causas, **los pensum** tienden a diversificarse no sólo en los planes de estudio, sino también en títulos profesionales relativamente diferentes, a saber: Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública; Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas; Licenciado en Administración Pública y Ciencia Política; y Licenciado en Administración Pública. Estos cambios no representan meros accidentes, son el resultado del peso de las tradiciones y también de las estrategias seguidas por cada institución educativa para formar al profesional de la administración pública.

La presencia de las Ciencias Políticas en el título profesional significa la relevancia otorgada a los problemas del Estado, al gobierno y los partidos políticos, por ejemplo; pero estando ausente, por lo general implica el soslayo de aquellos temas y esto es frecuente tanto en la tradición contable como en la administrativa genérica, pero también incluso en otros casos donde es imperante la tradición en Ciencias Políticas.

3. Hay también una variedad de modalidades de configuración curricular influenciadas por el perfil profesional diseñado en cada plantel educativo. Esto es perceptible en el carácter básico no accesorio que se otorga a los cursos, a la modalidad de articulación de materias, al modo como se efectúan las bifurcaciones a medio plan de estudios, al diseño de las concentraciones terminales y el otorgado principalmente al papel del tronco común.

TRONCO COMUN. Algunas instituciones juzgan necesario un tronco común para armonizar la formación del administrador público dentro de un plantel determinado, en función de otras carreras asociadas curricularmente. Hay escuelas que disciernen que el tronco común debe articular carreras de ciencias sociales, como Sociología, Ciencia Política o Relaciones Internacionales, y que pueden sumar a una, a dos o más carreras; otras razonan que la asociación sólo debe ser con la carrera de Economía, unos más con la de Contabilidad y otros con la de Administración Privada. Hay facultades que creen que el tronco debe ser de dos semestres, otras de tres y algunas de más semestres. Es frecuente que se proyecte la

armonización con un número variado de carreras — a veces sin parentesco disciplinario o curricular cercano-, algunas muy alejadas de la administración pública, lo que repercute en una pérdida irreparable de contenidos, de tiempo y de perfil profesional. Y sin embargo algunas escuelas han prescindido del tronco común.

BIFURCACIONES A MEDIA CURRICULA. Hay planteles que extienden el tronco común al cuarto o sexto semestre y después bifurcan la carrera de administración pública y alguna otra, o la desagregan de algunas que la acompañan, y que pueden ser de la más diversa índole. Comúnmente esta división se efectúa con la carrera de Ciencia Política, que suele diseñarse como una especialización alterna, y el proyecto es la búsqueda de un campo de comportamiento profesional más complejo y específico, más propio de un nivel educativo de especialización que de licenciatura. En este caso también ocurre una pérdida de contenidos politológicos de gran relevancia para la formación de administradores públicos.

CONCENTRACIONES TERMINALES. Hay otros planes de estudio que cuentan con tronco común y con divisiones a media currícula, o bien, en lugar de estas últimas constan en los últimos semestres de concentraciones terminales que suelen tener efectos similares a los antes anotados. Aquí también se busca una profundización profesional propia de la Especialización, no de la Licenciatura.

4. No es menos importante el papel que juega el régimen cronológico, la agrupación de materias y la seriación de los recursos, así como el número total y semestral de las asignaturas. Por cuanto al número, no existe acuerdo sobre la cantidad de materias que debe comprender un plan de estudios. Atendiendo que la hora-semana-mes sea de cuatro horas de clase, hay una institución que tiene un plan de estudios integrado por 32 materias organizadas en ocho semestres, en tanto que otra ha preparado un pensum de 60 asignaturas dispuestas en 10 semestres. Por tanto, surge una cuestión: ¿cuántas materias se requieren para formar al administrador público y en cuántos semestres? Otras opciones son las escuelas con planes de estudios de 39 materias en nueve semestres o de 53 cursos en 10 semestres.

Tampoco menos confusa es la situación relativa a la agrupación por semestre, pues la asociación de las materias representa rasgos muy caprichosos, lo mismo que su seria-

ción. Los planteles presentan seriaciones y agrupaciones semestrales tan variadas, que difícilmente se puede observar un acuerdo básico sobre los insumos formativos necesarios que, por ejemplo, la inteligencia sapiente de Bernardo Kliksberg juzga como indispensables para la preparación del administrador público necesario ("). Por ejemplo, ¿cuál materia tiene un carácter básico: ciencia política o contabilidad comercial? Dos pensum las presentan con calidades diferentes y en cada caso como básicas. Obviamente nosotros pensamos que es la ciencia política la principal, no la contabilidad comercial.

5. Finalmente hay que destacar la concepción misma de la administración pública, que más que ser definida como una disciplina científica y más particularmente como una de las ciencias sociales, en algunas instituciones de enseñanza se le atribuye un carácter residual o se le considera como punto de encrucijada de las diversas disciplinas. Estas nociones le **asignan** por consecuencia un lugar secundario y accesorio, y no es difícil visualizar materias fundamentales como Teoría de la Administración Pública situadas a finales de la currícula o puestas en semestres de manera infructuosa.

Las instituciones de enseñanza superior, como consecuencia, no han sabido ofrecer porque los profesionales que egresan de sus **aulas** detentan títulos diversos que representan currícula variados y perfiles profesionales distintos.

Hoy día, en que se viven épocas de cambio en las cuales el Estado benefactor decae y con él se colapsa un empleo gubernamental que hasta 1983 dejó de crecer, los vientos de la racionalización del servicio público deben tomar fuerza y permear un vigoroso movimiento de profesionalización de la administración pública. Ahora, cuando todo cuesta más y es más trabajoso conseguir medios para administrar y educar, la enseñanza de los administradores públicos debe y puede ser un proyecto a encarar por el gobierno y las universidades. La improvisación de los servidores públicos consiste en uno de los grandes deficitarios del desempeño gubernamental y una de las fuentes más caudalosas de su ineficiencia. **Es deseable y conveniente la creación de una carrera administrativa en el servicio, público**, y México cuenta con los planteles educativos que pueden nutrirla, no con un sentido de apropiación es-

(4) Kliksberg, **Bernardo**, **Universidad**, **Formación de Administradores y Sector Público en América Latina**. México, Fondo de Cultura Económica, 1983. **Cap. U**.

tamental de cargos, sino como un semillero de prospectos formados profesionalmente como candidatos al servicio público.

Actualmente 21 instituciones de enseñanza superior están formando administradores públicos, que comprenden a una matrícula aproximada de 11 mil estudiantes activos, un número muy adecuado y manejable para ser preparados como futuros funcionarios gubernamentales. Antes, sin embargo es **indispensable una sensible modernización curricular que haga de los planes de estudios verdaderos nutrientes de profesionales de la administración pública cuyo comportamiento especializado sea insustituible e incanjeable por otros profesionales diversos**. De otro modo, la persistencia de la improvisación de funcionarios públicos significará un saldo en contra de la capacidad del gobierno en México para transformarse y encarar cambios que ya están presentes. La creciente complejidad de los asuntos públicos reclama, cada vez más fuertemente, el retiro del diletantismo y la introducción de la profesionalización, y México no puede permanecer al margen de los progresos que la profesionalización del servicio público traerá consigo.

LA LICENCIATURA EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

Ricardo Uvalle Berrones (*)

INTRODUCCION

El objetivo de estas ideas es analizar y explicar la naturaleza y papel de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en los marcos que definen la acción del Estado en los tiempos actuales. Se trata de una licenciatura relativamente joven que, sin embargo, ha demostrado que tiene originalidad y definición propias. Es sabido que una profesión tiene su auge y esplendor cuando encuentra condiciones favorables para su desarrollo y expansión. Concurren en este aspecto, elementos de orden científico y disciplinario que contribuyen a su identidad y sustento. Asimismo, la enseñanza de lo que postula como un campo de saber especializado combina simultáneamente los aspectos relacionados con la docencia, la investigación y la práctica profesional.

La Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública ocupa un lugar destacado en el concierto de las profesiones contemporáneas. Su utilidad se encuentra relacionada con los cometidos que la administración pública tiene a su cargo para responder con creces a la vida social. Es una profesión indispensable que permite al Estado mejorar su organización y acciones atendiendo al principio de eficacia política y administrativa. Es una profesión nacida de exigencias de un mundo en creciente proceso de especialización y diferenciación.

(I Coordinador de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Por imperativos de la función pública, la profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública se inscribe en procesos de gobernabilidad, modernización y toma de decisiones. Se inscribe también en la formulación de escenarios del futuro para definir lo que la sociedad necesita en el mediano y largo plazo. Se trata pues de una profesión que exige a quien la estudia, una formación analítica, explicativa y propositiva; de una profesión que tiene exigencias particulares vinculadas con la administración del Estado que es simultáneamente la administración de la sociedad.

Para el profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública, el Estado y la administración no son ni deben ser instituciones con ausencia de contenido. Estado y administración son entidades nacidas a partir de los principios de asociación política que los individuos acuerdan para facilitar su convivencia. Entonces la administración de las relaciones civiles y políticas es una tarea delicada que el profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública tiene que llevar a cabo. Por tal motivo debe como profesional cuidar todas y cada una de las fibras sociales que reciben la acción positiva y benefactora de la administración.

Es importante destacar que la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública tiene su tradición y postulados tanto en las ciencias camerales como en la ciencia de la administración pública. En el caso de las ciencias camerales*, ocupa un lugar sobresaliente Juan Enrique Ven Justi que, con su pensamiento, influye en los autores que estudian la ciencia de la administración pública.**

(*) La enseñanza de las ciencias camerales se [levó a cabo en Universidades como Halle, Frankfurt del Oder, Jena, **filien**, Leipzig y Uppsala. La etapa del esplendor **cameral se** da entre 1755 y 1766, perlado en que Juan Enrique Ven Justi escribe una diversidad de obras en torno a la naturaleza del estado, explicándolo con fundamentos politológicos, económicos, financieros y administrativos. Para un mayor detalle de lo expuesto, consúltese Guerrero, Omar, **Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista**, págs. 151-192.

(**) Se entiende a la ciencia de la administración pública como un gran campo del saber humano que tiene su origen en la obra **Principios de Administración** escrita en 1808 por Juan Carlos Bonnin **en la Francia** posrevolucionaria.

La ciencia de la administración pública también tuvo cultivadores en España donde destacan: Alejandro Oliván que en 1842 escribe **De la Administración Pública en relación a España**. Manuel Ortiz de Zúñiga

Para fines de exposición el trabajo se organiza de la siguiente manera: I) planteamiento general; II) hacia la definición del logotipo profesional del licenciado en ciencias políticas y administración pública; III) la articulación profesional de la ciencia política y la administración pública; IV) la originalidad de la ciencia política y la administración pública; V) el papel futuro del licenciado en ciencias políticas y administración pública y VI) conclusiones.

1. Planteamiento general

El licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, es el profesional que tiene como área especializada de trabajo la esfera del Estado. Pero el Estado no como abstracción, sino entendido como la organización política de la sociedad. En este sentido, el ejercicio profesional del licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública se desarrolla en el seno de la actividad organizadora del Estado en la sociedad que es la administración pública.

La administración del Estado que es la pública, es un complejo institucional que, con sus funciones, medios y acciones, llega a cada una de las fibras de la sociedad. La administración pública, por tanto, es la potencia que se encarga de diseñar proyectos de vida en favor de los individuos y de la sociedad en su conjunto.

Como potencia creativa, transforma realidades, auspicia mejores condiciones de vida, vela por el desenvolvimiento moral, material e intelectual, fomenta las actividades productivas; produce y distribuye riqueza y se esmera por dotar a la población de la calidad de vida a la que tiene derecho. La ra

en 1842 escribe **Elementos de Derecho Administrativo** y José Posada Herrera dicta en 1843 **Lecciones de Administración**.

En Alemania resalta Lorenzo Ven Sima que en 1865 escribe **la Teoría de la Administración** donde recoge la herencia de Justi y de Bonnin. En México, las ideas bonninianas llegan a través del pensamiento español e influyen en Luis de la Rosa que, en 1852 escribe **Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla**. En Italia la ciencia de la administración pública tiene como cultivadores a Carlo Ferrares quien en 1880 escribe **Ensayos sobre la economía, estadística y ciencia de la administración**. También destaca V. Wautrain-Cavagnari que en 1890 escribe **Elementos de la ciencia de la administración**. Tanto Ferraris como Cavagnari, se inscriben en la línea del pensamiento de Lorenzo Van Slein y consolidan en el último cuarto del siglo XIX a la ciencia de la administración pública.

zón de ser de la administración pública sólo se acredita si cumple los cometidos que legitiman su naturaleza social.

Administrar la sociedad no es tarea fácil ni simple. Exige el conocimiento propio de lo que es el Estado y cuál su misión en la sociedad. Sociedad y Estado no son elementos antitéticos. Son realidades distintas pero interconectadas. Por tanto, las capacidades, potencias y facultades de la administración pública, **son viables si tienen como referencia el sentido histórico de la sociedad a la que sirve, conserva e impulsa.**

Cuando el Estado administra la sociedad, significa que ha de cuidar por su mejoría constante. Y administrar la sociedad, demanda de los funcionarios del Estado saber articular fines y medios con eficacia. Por otra parte, la administración pública concibe proyectos y decisiones que tienen incidencia inmediata en la vida social. Lo que hace y lo que no hace la administración pública, favorece o daña tanto a la sociedad como al Estado.

U. Hacia la definición del logotipo profesional del Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

La especificidad de los asuntos políticos y administrativos necesita de un profesional formado en el estudio de las ciencias políticas y de la ciencia de la administración pública ('). Ni la aproximación profesional, ni las suplencias ajenas, son fórmula para conseguir la eficaz administración del Estado. Es decir, la magnitud de las prácticas gubernamentales tiene que realizarse dando cabida al especialista que domina el saber politológico y administrativo.

La vida del Estado es compleja por la complejidad de la sociedad. Consecuentemente, el profesional en Ciencias Po-

- (1) "El hombre que dirija la administración pública de un Estado, por vasta que sea su capacidad no podrá sino concebir en grande los planes administrativos y dictar medidas generales para su ejecución; necesitará siempre, necesitará indispensablemente, por el bien mismo de la sociedad, numerosos agentes cooperadores y auxiliares, a quienes encomien de el desarrollo y ejecución de los planes administrativos en cada ramo; necesitará, sobre todo, hombres peritos, hombres especiales y versados en cada uno de los ramos que correspondan a la administración". De la Rosa, Luis. "Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla". p. 119.**

líticas y Administración Pública se encarga , desde una dimensión de conjunto , de entender los procesos del poder para localizar las contradicciones , problemas y retos que el Estado tiene en la gobernación y administración de la sociedad. Las realidades en que el administrador público se desempeña son realidades de poder.

Intereses , negociaciones , concertación y diálogo, son recursos que tienen a su alcance para guiar con cálculo y eficacia las acciones estatales. Ni la contemplación ni la especulación, deben ser acompañantes del profesional en ciencias políticas y administración pública. Si lo deben ser en cambio, la medida, la ponderación , la interpretación y la ejecución oportuna de las decisiones . Ni las torres de marfil ni la pirotecnia intelectual son útiles para un profesional que tiene ante sí, requerimientos y necesidades que no admiten postergación para atenderlos y solucionarlos.

Las prácticas de la administración pública se han de sustentar en el mundo de las ideas que orientan y esclarecen. La concepción teórica que se tenga de la realidad objetiva exige a la vez selección cuidadosa de los medios para actuar. Ni práctica empírica ni basada en el sentido común ; ni abstracción que se desconecta del mundo real , son herramientas para el administrador público. Si algo tienen los asuntos de Estado es que no admiten improvisación ni desconocimiento.

El conocimiento sobre los mismos no nace de las tendencias que optan por la cultura enciclopédica ni por el aprendizaje memorístico que impide la creatividad . Por el contrario, el conocimiento de los asuntos de Estado es original, autónomo y con identidad propia. Sustentado en la ciencia política y la ciencia de la administración pública, combina dos elementos claves , a saber: análisis y explicación de las realidades gubernamentales y la práctica ordenada para conservar, reformar y transformar la sociedad organizada que es el Estado.

El conocimiento histórico y cultural que nutre ala ciencia política nace del estudio del poder; de su esencia, relaciones, composición , ejercicio, distribución y retención. La organización de la sociedad no se eniende sin considerarla como estructura de poder. La vida civil que la caracteriza se articula en instituciones que se correlacionan con las instituciones del Estado.

Si bien es cierto que la riqueza conceptual de la ciencia política (') es el poder del Estado, éste no se entiende de espaldas a la sociedad. Los fundamentos del poder estatal no son formales únicamente. Sus raíces son estructurales y políticas. Con el auxilio de los conceptos y teorías politológicas, el profesional en ciencias políticas y administración pública puede destacar tiempos, obstáculos, cobertura y límites para ordenar la acción del Estado. La ciencia política, por tanto, es caudal de conocimientos distantes de la especulación y de las recetas librescas. Su utilidad es de carácter formativo y explicativo.

Por cuanto a la ciencia (') de la administración pública, su utilidad, además de doctrinaria, tiene alcance aplicativo. Nutre la misma el quehacer administrativo entendido como un saber que enriquece las actividades de la administración pública. La ciencia de la administración pública se caracteriza por suministrar los elementos doctrinarios y prácticos para atender la diversidad de problemas que la sociedad tiene. Puede decirse que contribuye a racionalizar la ejecución de los programas y decisiones gubernamentales.

Con ella se moldean realidades; se efectúan mejoras; se cumplen compromisos y el Estado se vincula con la sociedad en términos de fomentar, estimular y participar **en las distintas** actividades sociales. De este modo, la administración pública se constituye en el medio más efectivo para desarrollar a la sociedad. La riqueza conceptual y aplicativa de la ciencia de la administración pública permite que el trabajo gubernamental sea ordenado, dejando atrás la improvisación y las inercias nacidas del sentido común y el pragmatismo excesivo.

- (2) Lo que puede tener valor práctico en la ciencia política del futuro se basará de la disciplina sobre el estudio de los hechos sociales; y esos hechos se pueden encontrar solamente en la historia de las diversas naciones. En otras palabras, la ciencia política debe estar fundamentada en el estudio y observación de los hechos políticos, por lo que es al método histórico al que debemos *volver*". Mosca, Gaetano, "**Objeto, campo y método de la ciencia política**". p. 128.
- (3) ...la ciencia de la administración, aunque notablemente perfeccionada ya, no es ni será jamás una ciencia tan exacta y segura como la geometría. Un hombre que se vea en la necesidad de dirigir prácticamente la administración de un Estado, deberá, pues, estudiar profundamente la ciencia; deberla estudiar también las antiguas teorías de la administración, la historia económica y administrativa de las naciones más adelantadas en civilización, y las instituciones administrativas que se han planteado esas mismas naciones'. De la Rosa, Luis, *ibid.* p. 126.

Los contenidos de la ciencia de la administración pública tienen como tesis central la diferencia y articulación entre la vida pública y la vida privada. La necesaria acción administrativa tiene como misión estimular y apoyar el desenvolvimiento de las capacidades y talentos que hay en la sociedad. Le interesa a la ciencia de la administración el individuo no como guarismo, sino como ser que alcance el pleno desarrollo.

El basamento teórico de la ciencia de la administración pública no es la suma de metodologías, técnicas y tecnologías desvinculadas de la vida social. Nace de entender qué es la sociedad; qué puede llegar a ser y cómo puede conseguirlo. Es un basamento que valora a la administración pública como clave insustituible para desarrollar la sociedad, teniendo como premisa que el progreso y el bienestar de la propia sociedad, es a la vez el del Estado. Es el basamento que indica qué alternativas conviene escoger; qué medios son los idóneos para asegurar la vida óptima en la sociedad; es el basamento que enfatiza la importancia de los medios de la acción estatal, teniendo como referencia lo que se puede y debe hacer en favor de la sociedad; es el basamento que mejora a la sociedad para conservar mejor el Estado.

III. La articulación profesional de la ciencia política y la administración pública.

La naturaleza política y administrativa del Estado exige que en el tratamiento de los problemas sociales no se incurra en fallidas dicotomías que pretenden oponer a la política y a la administración. Una y otra son elementos consustanciales de la vida estatal. La primera, la política, define rumbos a seguir, con base en los valores que de la vida social se tiene. Articula fines axiológicos que aspiran a conseguir lo óptimo en favor de la sociedad. Es, a la vez, plataforma que impulsa fuerzas hacia la consecución de objetivos de interés común. Mientras tanto, la administración pública sin desconectarse ni divorciarse de los arquetipos de la política, da cuerpo y consistencia a las acciones del Estado.

Como actividad que organiza al Estado en la sociedad, la administración pública se encarga de que la mejor vida individual redunde en una mejor vida común. Es decir, que la administración de la sociedad se realice con fines y orientación política; con dirección clara y medios idóneos. De este

modo la política y la administración pública son fuerzas constructivas e inseparables (4). Son factor que permiten dirigir intereses, poderíos, instituciones y centros de influencia,

Consecuentemente el ejercicio profesional del Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública también exige tener una concepción universal (5) de los asuntos de Estado en cuanto que atañen a los requerimientos de la vida pública. Su ámbito de responsabilidad es el Estado pero administrándolo en beneficio de la sociedad. Su formación analítica, crítica y propositiva debe contribuir a que la política y la administración pública entendida como piezas vitales del quehacer público, no puede ni debe distanciarse, menos romper su interdependencia funcional, La unidad profesional de la ciencia política y la administración pública es garantía para no caer en divisiones artificiales ni maniqueas que pretenden desprestigiar tanto a la política como a la administración pública.

La sustantividad de la política y la administración pública no es motivo para situarlas en lados contrarios. Cada una en su especificidad aporta elementos para que la acción del Estado sea eficaz. Por tanto, la formación del Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública se caracteriza por el aprendizaje de contenidos políticos y administrativos. La unidad profesional de la ciencia política y la administración pública no es de carácter convencional. Tiene sustento

- (4) **La política satisface las necesidades generales sin detenerse ante los intereses políticos individuales. La administración estudia las necesidades del individuo para satisfacer las necesidades comunes. La política considera siempre el conjunto de la nación y del Estado: La administración se empeña en la consideración de cada parte de las componentes de ese conjunto que forma la nación o el Estado. Del Castillo Velasco, J.M. "El carácter científico de la administración pública". p. 214.**
- (5) **El planteamiento universal de los asuntos de Estado tiene como fundamento la concepción que Juan Enrique Ven Justi tiene del tipo de funcionario encargado de la eficaz administración del Estado : El cameralista Universal. Sobre el mismo dijo : ' Podemos admitir como posible que un cameralista meramente práctico, si tiene una buena inteligencia natural y su industriosisdad lo hace informado de las instituciones y de los países, pueda convertirse en un buen cameralista particular de ésta o aquella rama de la administración pública, pero nunca ser un buen cameralista universal. La ausencia de principios básicos coherentes le harían caminar pasos inseguros. En una situación excepcional podría dudar y tomar decisiones cuestionables ". Citado por Omer Guerrero en: "Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista". p. 164.**

histórico nacido con el devenir de la sociedad y el Estado en el mundo moderno. La sociedad es realidad heterogénea y contrastante. Sus relaciones civiles y políticas tienen como raíz la convivencia de los derechos del hombre y del ciudadano.

El Estado, por su parte, es realidad que organiza sin excluir. Es institución que cuida, protege y alienta a la sociedad. A través de la administración cumple cometidos políticos. De esta manera, la ciencia política y la administración pública son campos de estudio y de ejercicio profesional producto de la realidad cultural que condiciona tanto a la sociedad como al Estado. En suma, **la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública finca su consistencia y autenticidad en la unidad académica y profesional de la política y la administración.**

W. La originalidad de la ciencia política y la administración pública.

En momentos que las ciencias sociales viven un proceso de revisión y replanteamiento, es importante no caer en el ámbito de las teorías positivistas. Estas conciben a las **ciencias sociales** bajo una óptica de interdisciplinariedad que no siempre las favorece. El origen de las ciencias sociales es especializado y atiende a complejidades (e) propias de los objetos de estudio, no de los métodos de investigación.

Lo anterior es importante destacarlo porque el estudio del Estado en sus facetas politológicas y administrativas, tiene que efectuarse con base en las teorías y postulados que a las mismas caracterizan. Es sabido que la ciencia política estudia el poder (7) del Estado atendiendo a las condiciones estructurales que le dieron origen en el siglo XVI y que le per-

(6) "No bastaba con haber establecido que los hechos sociales están sometidos a leyes; había que añadir que tienen leyes específicas que les son propias y que son comparables a las leyes físicas o biológicas, He te sin que se las pueda reducir directamente a estas últimas; además era preciso que para descubrir esas leyes la inteligencia se dedicase directamente a estudiar el reino social, considerándolo en sí mismo, sin mediaciones y sin substituirlo por ninguna otra cosa, dejándole toda su complejidad. Durkheim. Emile, "Sociología y Ciencias Sociales", pp. 247. 248.

(7) "Si inquirimos a qué corresponde en la realidad empírica la idea de Estado, encontrarnos uno in fioidad do accionas-activas o paivasdl Tusas y

mitieron consolidarse como campo de estudio **a finales del siglo XIX**. Los conceptos y categorías analíticas de la ciencia política son producto del significado del poder **estatal**, **No** pueden sustituirse con ideas esquemáticas que tratan de explicarla con elementos exclusivamente empíricos.

En la faceta administrativista pública, el Estado se estudia por su actividad en la sociedad, no sólo por la organización y el funcionamiento que asume para gobernarla. Las **ideas** relativas a la administración pública son válidas si atienden **al ser** del Estado. Intentar analizarlo por analogía con la gerencia privada, da como resultado una postura superficial y débil para categorizarlo como objeto de estudio. El elemento administrativo público sólo se explica en razón de la capacidad administrativa que los estados tienen. De este modo, todo lo que corresponde a problemas de capacidad de gestión, capacidad de realización y capacidad de ejecución, únicamente puede explicarse con teorías relativas al universo público que es el Estado.

El concepto de interdisciplinariedad debe tomarse con mano temblorosa. Por comodidad académica o por simplismos teóricos, hay la tendencia a generalizar, con elementos frágiles el supuesto carácter interdisciplinario de las ciencias sociales. Incluso se acuñan como campos profesionales áreas tales como "Economía-Administrativa, Sociología de la Organización, Sociología de la Administración Pública y Ciencia General de la Administración".

Pareciera que las ciencias sociales son tan versátiles y adaptativas que admiten el juego intercambiado **de las etiquetas** académicas. Tal aseveración es falsa, ya que la originalidad de las ciencias sociales no radica en la similitud que hay **entre ellas**, sino en el origen y construcción conceptual que a cada una le corresponde. Lo que ha ocurrido es un exceso de opinión a veces fácil y a veces pragmática en cuanto a su formulación, para **justificar la** permuta de modelos, metodologías y conceptos que pueden utilizarse de manera indistinta en cada una de las ciencias sociales.

discretas de relaciones reguladas de hecho y jurídicamente, en parte única y en parte de carácter regularmente recurrente, que se mantienen reunidas mediante una idea... El concepto científico de Estado, no importa cómo se lo formule, es naturalmente siempre una síntesis que nosotros emprendemos con fines cognoscitivos determinados. Weber, **Max**, "La objetividad cognoscitiva de la ciencia social y de la política social". P. 88.

En el caso de la ciencia política y de la administración pública el resultado es y ha sido desfavorable. Más aún en el campo de la administración pública, donde el predominio de los procesos, estructuras y procedimientos internos, se ha convertido de manera equívoca en el objeto central de estudio, omitiendo las condiciones sociales e históricas que influyen en la esencia política y administrativa del Estado. Ello da lugar a una concepción incompleta y metodológicamente difícil de sustentar para demostrar que la gestión, como proceso interno de la administración, sea la pieza central para conceptualarla con el uso de la teoría y la metodología.

La llamada interdisciplinariedad (°) se encarga de estudiar ángulos diversos de la administración pública pero distantes de sus propias obras y autores y por lo mismo, de su objeto de análisis. Surgen, en consecuencia, criterios psicológicos, sociológicos, económicos y financieros que pretenden estudiar a la administración pública con elementos doctrinarios que en estricto sentido no le corresponden. Se esgrime para tal posición, que los conceptos y las teorías son "neutrales" y que tienen validez imperecedera en los diversos campos de las ciencias sociales.

Lo único que se propicia con la interdisciplinariedad utilizada acríticamente (p) en la ciencia política y la administración pública, es fomentar el eclecticismo, mismo que, por definición, es anticientífico y niega la sustantividad de los saberes profesionales. Consecuentemente el estudio del Estado se reduce y su complejidad histórica y política queda confina-

(8) tino de los puntos débiles de la interdisciplinariedad **es que "no indica**

relaciones tácticas, objetivamente observables entre las cosas, **sino** conexiones puramente lógicas entre conceptos formados de mandos enteramente ideológicos. Para el economista no se trataba de descubrir lo que suceda en la realidad, de buscar cómo efectos dados se derivan de causas igualmente dadas, sino de combinar mentalmente nociones enteramente termales, como las de valor, utilidad, **escasez, oferta, demanda**. Y el mismo reproche podía hacerse **a las teorías** más generalmente aceptadas sobre el derecho y sobre la moral, **tanto a la de Montesquieu** como la de Kant". nurkheim, Emil, **op, cit**, p. 249.

- (9) Los hombres, al desarrollar sus facultades productivas, es decir, viviendo, desarrollan ciertas relaciones entre ellos, y. . . La forma de **esas relaciones** cambia necesariamente con la modificación y el acrecentamiento de esas facultades productivas... las categorías económicas no son más que abstracciones de esas relaciones reales, que no son verdades sino a codición de que subsistan esas relaciones". '**Carta de Marx a Annenkav**', p. 20.

da a una explicación interdisciplinaria que en nada lo favorece como objeto de conocimiento.

Lo que sí es factible, en aprovechamiento de las ciencias **sociales**, es la recuperación cognoscitiva que tienen para explicar fenómenos con óptica cercana al objeto de estudio. Ejemplo: En el caso de la administración pública es posible **rescatar** de autores como Alexis de Tocqueville, Carlos Marx, Max Weber y Talcott Parsons, elementos conceptuales que contribuyen a una mejor interpretación de lo que es. Los autores mencionados han acreditado con sus obras que son **portadores de** un caudal de conocimiento que permite el estudio metódico y sistematizado de la acción gubernamental.

No puede afirmarse lo mismo cuando por imitación extralógica o por apego a un empirismo (10) recalcitrante, se retoman para fines de una cabal comprensión de lo que es la administración pública, a exponentes de la gerencia privada como Federick Taylor y Henry Fayol. **Estos autores** durante largo tiempo se utilizaron de manera ahistórica para explicar las realidades **estatales**. Se tenía como punto de partida un criterio endeble que intentó demostrar sin conseguirlo, que la administración pública y la privada son lo mismo.

Nada más erróneo que haber sostenido tal aseveración. De ahí deriva la falsa noción de la "ciencia **general de la administración**" y de la utilización no razonada de la teoría de la organización en el tratamiento de los fenómenos gubernamentales. La administración llamada "científica" y el "proceso administrativo", fueron aceptados como paradigmas mecánicos **en el análisis** de la administración pública. Sirvan tales ejemplos para alertar que la interdisciplinariedad suplanta **ramas** del conocimiento que en su origen tienen identidad propia y que no buscan paternidad alguna ni refugio teórico en sistemas de conocimiento que las niegan.

Otro riesgo de la interdisciplinariedad, es que enfatiza la utilización de los métodos de investigación sin considerar de

(10) "La validez objetiva de todo saber empírico descansa en... que la realidad dada se ordene según categorías que son subjetivas en un sentido específico, en cuanto representan el presupuesto de nuestro conocimiento y están ligadas al presupuesto del valor de aquella verdad de que sólo el saber empírico puede proporcionarlos. Nada tenemos que ofrecer, con los medios de nuestra ciencia, a quien no juzgue valiosa esta verdad; y la fe en el valor de la verdad científica es un producto de determinadas culturas, no algo dado por naturaleza". Weber, Max, op, cit. P. 99.

manera rigurosa y exacta, cuál es la sustantividad de los objetos de estudio en las ciencias sociales. La preocupación por el método de investigación provoca que los objetos de estudio queden en el olvido o bien sean soslayados de manera deliberada. La postura en favor de los métodos de investigación genera vacíos de conocimiento, ya que lo importante es la concepción empírica de las disciplinas sociales, omitiendo la verdadera contextualización que les corresponde. Entonces el simplismo sustituye a la reflexión y la práctica por la práctica misma, menosprecia a las ideas, fórmula indispensable para la comprensión ordenada del mundo.

Un riesgo más de la interdisciplinariedad en la ciencia política y la administración pública, es que la diversidad y complejidad de los hechos sociales es simplificada, incurriendo a veces en la obviedad. Pareciera que el sentido común y la intuición son suficientes para comprender las prácticas políticas y administrativas. Esto no es posible. La ciencia política y la administración pública son una profesión que se sustenta en el cultivo y reflexión de sus correspondientes cuerpos doctrinarios. Y, la originalidad de los mismos, es decir su LOGOS, tiene que aprenderse tomando en cuenta su objeto de conocimiento y el consecuente o consecuentes métodos de investigación que les conciernen.

La interdisciplinariedad es contraria a la innovación y al progreso de la ciencia política y la administración pública. En lugar de contribuir a su avance y enriquecimiento, limita su concepción teórica, epistemológica y metodológica. Entonces a la necesaria comprensión científica la sustituiría la analogía y a la conceptualización original la reemplaza la aproximación doctrinaria que pueden "aportar" otras ramas del saber científico. Ninguna ciencia o profesión puede desarrollarse si no refuerza su propio estatuto teórico e indaga con sus estudiosos lo que le corresponde como campo especializado.

Es sabido que en el caso de la administración pública le es consustancial el ejercicio de una práctica profesional. Por desgracia se encuentra desvalorizada afirmando que en sí misma es lo más importante. Las prácticas administrativas son un modo de hacer las cosas pero en el seno del Estado adquieren importancia trascendental, ya que de su eficacia depende la capacidad de gestión del mismo. Las prácticas administrativas tienen argumento razonable que deriva de la investigación aplicada, la cual demuestra que la riqueza de las ideas y con-

ceptos son lo idóneo para interpretar y transformar la vida de la administración pública. Una práctica profesional carente de cosmovisión teórica, no tiene sentido y en sí misma lleva el germen de su ineficacia e improductividad.

Es falso que las prácticas administrativas no necesitan ni de las teorías ni de la metodología. Una práctica **para que** sea racional y eficiente, se sustenta en una posición teórica, la cual determina la utilidad y ventajas de las técnicas y tecnologías que coadyuvan al quehacer de la administración. Una práctica puede definirse como un conjunto de actividades, operaciones, procedimientos y procesos que dan vida a las decisiones que se adoptan en los niveles jerárquicos del Estado.

Una práctica también se define por articular un conocimiento aplicativo, el cual deviene de una postura teórica o bien metodológica. En el caso de la administración pública es **de vital** importancia recuperar el concepto de práctica. Por efectos de la interdisciplinariedad, se le asocia con elementos que no tienen grado de complejidad, sino que son evidentes **para** entenderla. Se sostiene a veces que el mero **entrenamiento** en sus vertientes de actualización y capacitación es suficiente para no incorporar en sus valores ni ideas ni teorías. Lo anterior es falso. Las prácticas son resultado del trabajo metódico y su habilitamiento y destreza para que tengan éxito, tienen que ser apoyados con trabajos de investigación propios del quehacer administrativo público.

La práctica por la práctica conduce a lo infecundo. La práctica sin basamento conceptual es rutina. La práctica sin teoría es negación de la creatividad metodológica y de la producción de ideas que la administración pública exige como un saber especializado.

Con base en lo expuesto, la interdisciplinariedad ha causado más perjuicio que beneficio en la ciencia política y la administración pública. Hay que considerarla por tanto, como un obstáculo que limita la innovación y el desarrollo pleno del conocimiento tanto explicativo como aplicativo que concierne al Estado y a su administración.

V. El papel futuro del Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública.

La crisis estructural del país es el marco histórico donde se lleva a cabo la acción estatal. Se manifiesta la misma,

por la variedad de acciones que la administración cumple. Es otro el contexto donde se evalúa a la administración pública. Es el contexto de la escasez de recursos y de la postulación social. El papel del Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública es azaroso. Lleno de desafíos que debe encarar.

De cara al futuro, la tarea del profesional que domina el saber POLITOLOGICO Y ADMINISTRATIVISTA consiste en que la escasez no se prolongue como modo de vida. Con su esfuerzo ha de contribuir a que la prosperidad vuelva a la sociedad para que el Estado también sea próspero. Las realidades futuras que el administrador público enfrenta se encuentran inscritas en la tercera Revolución Científica y Tecnológica, la cual modifica ya, formas y modos de vida.

Además su ámbito futuro de trabajo será la descentralización política, condición fundamental para reactivar los procesos productivos y sociales. La vuelta a la prosperidad depende en gran medida de cómo la administración pública propicia la recuperación de la sociedad.

Si la administración pública es protagonista del acontecer nacional, el Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública también lo es. Ni la pasividad, ni la tranquilidad que adormece, son consustanciales a una profesión que se dedica a los asuntos de Estado. En cambio la creatividad y la participación son factores que deben caracterizar al profesional que se dedica a la administración de la sociedad.

Cabe destacar que no se trata de cualquier profesional, sino del que ha estudiado los fenómenos políticos y administrativos en forma directa, no a través de alcances interdisciplinarios. La esencia de la vida estatal en su connotación política y administrativa es futuro inmediato y mediato que no acepta ni el ensayo ni las prácticas experimentales.

En consecuencia, el futuro del país se enlaza con la capacidad con que se diseñen los cursos alternativos de acción. Toda prospectiva nace de la claridad que se tiene para formular paradigmas que condensan valores, medios eficaces y certeza de rumbo. La ausencia de proyectos pierde a la sociedad. Para su éxito, es indispensable la participación del Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Sus compromisos son ineludibles. Las posturas apolíticas o neutrales no tienen cabida en una profesión que exige definición y responsabilidad social.

VI CONCLUSIONES

La Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública acredita desde los albores del Estado Moderno una tradición y un arraigo que, con el transcurso del tiempo se han acrecentado. La misma se encuentra presente en el modo de vida que la administración pública ha tenido, tiene y tendrá en los marcos del quehacer estatal. Es una licenciatura que ha demostrado que responde a la especialización del trabajo gubernamental y no a criterios que intentan situarla como **una práctica que puede orientarse únicamente con la experiencia.**

El conocimiento relativo a los asuntos administrativos del Estado no puede quedar en manos de la improvisación ni de los diletantes. Desde el ángulo administrativo, el Estado es una organización multifacética, cuyo grado de complejidad exige de un profesional formado en el cultivo de la ciencia política y la administración pública. Como profesión, la ciencia política y la administración pública responden a la esencia del Estado, ya que la función de gobierno y administración requiere de especialistas genuinos, no de especialistas adoptivos.

III

La ciencia política y la administración pública es una profesión inscrita en el ámbito de la ciencia de la administración pública, considerando a la vez, las aportaciones que los filósofos políticos con mentalidad terrenal han realizado. Lo político y lo administrativo son quehaceres exclusivos del Estado. Responden a criterios de interés general y a principios que avalan al Estado como la organización política de la sociedad.

Lo político y lo administrativo sólo pueden enseñarse en instituciones donde la libertad de pensamiento se garantiza con plenitud. Tal es la idea que prevalece en las universidades que, como instituciones de excelencia, han demostrado desde la etapa del cameralismo, que la ciencia política y la administración pública se encuentran estrechamente vinculadas y que es inútil intentar separarlas, aún para fines analíticos que apuntan hacia una supuesta comodidad explicativa.

III

No es accidental que la ciencia política y la administración pública sean campo de estudio afines e interdependientes. Ambas se encargan en términos de diferenciación de la producción, estudio y difusión del conocimiento público que les corresponde. A la ciencia política le interesa el problema del poder asentado a lo largo y ancho de los estados. A la ciencia de la administración pública le interesa el poder destacando las opciones y modos de administrarlo. Entre una y otra no hay que justificar vacíos de conocimiento, sino complementos fundamentales para categorizar al Estado como una institución que, además de tener vida propia, se manifiesta con dos elementos vitales de su razón de ser: la política y la administración.

IV

Para la ciencia política y para la administración pública, el Estado es una organización cuya naturaleza, cobertura y acciones, sólo se explican con principios y postulados que le confieren un quehacer social, político y administrativo. Es decir, ni la especulación ni la experiencia por sí mismas, son elementos para identificar la autenticidad del poder estatal y de su actividad administrativa en la sociedad.

El poder del Estado es de esencia histórica, política y administrativa. No se explica a sí mismo, sino en relación con la sociedad y sus conflictos. Son éstos los que determinan el quehacer político del Estado, así como su capacidad administrativa para institucionalizar demandas acompañadas de intereses en conflicto.

V

Un profesión por excelencia que tiene que **abocarse a lo que es la tarea** de gobierno y de administración, **es sin duda**, la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Cuando se gobierna, **se alude a una** capacidad de conducción con base en las contradicciones de la sociedad. Cuando se administra, lo relevante es cómo el Estado **se acerca a la** sociedad para responder a postulados de felicidad, **progreso** y bienestar que son los que acreditan con plenitud su capacidad para hacer satisfacer necesidades individuales y colectivas.

Es decir, gobernar y administrar son actividades que exigen una preparación vigorosa para no caer en el método del ensayo y error, más aún, cuando está en juego el interés general, el cual se traduce en el interés nacional que los estados deben cuidar.

VI

Si alguna profesión se compromete con lo que el Estado hace o deja de hacer es la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. El profesional formado en ella es un agente que debe tener lucidez para comprender las vicisitudes del gobierno y de la administración, vincularlas con las condiciones, tiempos y medios que la estabilidad política reclama. No hay que entender a ésta como apego a un estado de cosas que puede ser preconcebido o bien que no debe ir más allá de los comportamientos que pueden predecirse. Gobernar y administrar la estabilidad estatal es tarea que reclama conocimiento amplio y vigoroso de lo que es el Estado, de lo que es la sociedad y del comportamiento errático, irracional y a veces imprevisible de ésta.

Aspectos relacionados con lo que es la reforma del Estado, la modernización, la reestructuración y la reconversión, son procesos que el Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública debe considerar en cuanto requerimientos, capacidades y límites que el Estado tiene en cada uno de ellos. No hacerlo es bordar en el vacío y caer en una posición desfavorable para el desarrollo político del Estado.

VII

La formación profesional del Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública no debe efectuarse con acento multidisciplinario. Si se incurre en ello, se erosiona un caudal de conocimiento que corresponde a lo político y a lo administrativo. Lo interdisciplinario se preocupa más por la lógica formal que por los problemas de contenido de cada rama del saber científico. Para la ciencia política, el riesgo es la superficialidad extrema para caracterizar la complejidad del poder. Para la administración pública, el riesgo es que la importación y adaptación forzada de teorías y metodologías de otras disciplinas, la conduzcan a un rompimiento de su originali-

dad y estatuto forjado durante años con la especialización de **las ciencias sociales**.

La multidisciplinariedad tiene mayor riesgo para el ejercicio profesional de la administración pública. Aseveraciones como: "la neutralidad de la ciencia, de la técnica, los conceptos y la metodología, dan como resultado la negación misma del quehacer gubernamental por considerarlo como un problema de rutina, de procedimiento en si mismo y de estructuras que pueden ser objeto de la analogía o de la homologación con otras vertientes del conocimiento.

IX

Nada más grave para la ciencia política y la administración pública que la multidisciplinariedad las invada con el riesgo mayúsculo de desmembrar **su logos** propio y auténtico. Entonces no tendría caso estudiar al Estado y su administración con ópticas ajenas que únicamente enfatizan lo semántico, sin considerar la raíz y troncos originales de la propia ciencia política y de la administración pública. Si esto ocurre, se cancela la opción de un desarrollo progresivo de la ciencia que al Estado concierne para dar lugar a etiquetas que, por comodidad propia de las modas, se les considera verdades absolutas o planteamientos irrefutables.

X

En una era de especialización intensa, la multidisciplinariedad, al igual que los llamados troncos comunes, son inadecuadas para concederles un lugar en el estudio de la ciencia política y la administración pública y en el ejercicio práctico de ellas. La especialización de la sociedad moderna revela la necesaria especialización de las disciplinas tanto en los aspectos de investigación básica como de la investigación aplicada.

Los asuntos de Estado y, por ende, los de la administración pública, deben estudiarse por especialistas versados en lo que es la ciencia política y la administración pública, evitando la adopción acrítica de paradigmas cultivados para otros fines y con postulados que no son auténticos en lo politológico.

co ni en lo administrativista. En suma, la ciencia política y la administración pública son campos de estudio y profesión indisolubles que se explican por los requerimientos que el Estado tiene y por la necesaria atención que ha de proporcionar a los problemas políticos y administrativos que la sociedad le plantea.

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

1. Durkheim, Emil. **Las Reglas del Método Sociológico y Otros Escritos Sobre la Filosofía de las Ciencias Sociales.** Madrid, Alianza Editorial, 1989.
2. Guerrero, Omar. **Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista.** México, Edit. Fontamara, 1986.
3. Del Castillo Velasco, José. México, **Revista Homenaje a Gabino Fraga**, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.
4. De la Rosa, Luis. México, **Revista de Administración Pública**, Núm. 50, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.
5. Mosca, Gaetano. México, **Revista de Administración Pública**, Núm. 41, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.
6. Marx, Carlos. "Carta de Marx a Annenkov", **en: Obras Escogidas**, de Federico Engels y Carlos Marx, Moscú, Edit. Progreso, 1982.
7. Weber, **Max. Ensayos Sobre Metodología Sociológica.** Buenos Aires, Edit. Amorrurtu, 1982.

DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA Y SERVICIOS EDUCATIVOS

Rolando Barrera Zapata (¹)
Me. del Pilar Conzuelo Ferreyra (*

INTRODUCCION

La creciente complejidad de las estructuras de la administración pública y la diversidad de sus tareas y cometidos, motivadas por mayores demandas de bienestar social, ha impulsado la consideración de variadas y, en algunos casos, nuevas formas de organización administrativa que coadyuven a la eficiencia y eficacia del aparato público.

Dentro de estas formas de organización de la administración pública, la desconcentración administrativa ha ido ganando espacios en todos los ámbitos gubernamentales, **legitimada** casi siempre por el sano propósito de acercar la administración a los administrados y ahorrarles tiempo y dinero en los trámites que deben cumplir ante las propias instancias administrativas.

No obstante, la desconcentración no ha estado exenta de dificultades y obstáculos. Estos se pueden encontrar desde la propia conceptualización del fenómeno hasta la elaboración de los programas institucionales para el efecto y aún en las formas de ejecución y operación del proceso específico.

¹¹ Director de Gestión y Seguimiento de la Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México.

(^) Subdirectora de Gestión de la Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México.

El presente trabajo pretende sistematizar algunas consideraciones en los tres planos enunciados: conceptual, procedimental y aplicativo, con especial énfasis en la desconcentración del sistema educativo. Constituye, por tal motivo, las bases de lo que se podría identificar como el "marco teórico-conceptual" inicial, para arribar posteriormente a una evaluación concreta de la experiencia que sobre desconcentración se ha tenido en la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, del Gobierno del Estado de México.

Es conveniente precisar que este ensayo no puede considerarse como "acabado", en tanto que el proceso de investigación requiere la confrontación permanente entre los conceptos y la realidad que pretenden explicar, es decir, entre la teoría y la práctica, con el fin de enriquecer la propia capacidad explicativa de las categorías teóricas y delimitar adecuadamente el fenómeno social que se desea comprender.

El trabajo se ha dividido en tres grandes apartados. En el primero se abordan los elementos esenciales de la desconcentración, distinguiendo a esta última de otras formas de organización administrativa y proponiendo una clasificación inicial para su comprensión. El segundo trata de los aspectos técnico-administrativo y político-sociales que identifican o afectan a todo proceso desconcentrador de la administración pública, resaltando su contribución al éxito de una tarea de esta naturaleza. La tercera parte abarca los elementos básicos de un modelo propositivo para la desconcentración de los servicios educativos, enfatizando las características del sistema educativo bajo la responsabilidad del Gobierno del Estado de México.

1. CONCEPTUALIZACION

1.1. Consideraciones Generales Sobre la Desconcentración.

La administración estatal no ha estado ajena al proceso de centralización que ha caracterizado el desarrollo histórico del Estado mexicano. Como consecuencia de ello ha habido un alto grado de concentración de funciones y servicios, en nuestro caso, en la capital del Estado de México.

La concentración de la actividad administrativa en la ciudad de Toluca, lugar de residencia de los poderes del Estado, ha ocasionado gastos infructuosos y pérdida de tiempos

productivos para los usuarios de los servicios gubernamentales, puesto que en algunos casos, es necesario que los mismos se trasladen de la localidad donde habitan al lugar de las oficinas administrativas para la tramitación o gestión de los asuntos que les atañen. Consecuentemente el grado excesivo de centralización de autoridad existente en las dependencias a las que acuden, provoca largas demoras en el trámite de sus asuntos, ineficiencia y rezago en la prestación de los servicios y la necesidad de acudir a más de una instancia administrativa para la solución de un mismo problema. Esto no sólo genera malestar y desconfianza en el usuario, sino que con el paso del tiempo ha devenido en un deterioro considerable de la imagen y legitimidad del gobierno.

Para atenuar la problemática planteada, la administración estatal emprendió, entre otras acciones, la de la desconcentración administrativa, como un medio para combatir los efectos de la centralización, con base en dos razones: Una técnico-administrativa, para descongestionar los órganos centrales de atribuciones y funciones que los hagan eficaces y eficientes, y otra razón político-social, que pretende acercar las decisiones y las acciones al lugar donde se requieren, para servir mejor a la población.

La desconcentración es una de las formas de organización administrativa de que dispone la administración pública para atender los asuntos de su competencia y cumplir con las atribuciones que le han sido encomendadas, ubicándose, como tal, dentro de la centralización, lo que significa que la instancia creada continúa adscrita jerárquicamente a la administración central.

Gabino Fraga la define como —la atribución de facultades de decisión a órganos de la administración que a pesar de recibir tales facultades siguen sometidos a los poderes jerárquicos superiores" (1).

Serra Rojas la entiende como la "transferencia a un órgano inferior de una competencia o un poder de decisión ejercido por los órganos superiores, disminuyendo **relativamente** la relación de jerarquía y subordinación" (2).

André Buttgenbach, teórico francés, afirma que la desconcentración "es un sistema de organización administrativa

(1) Fraga, Gabino, **Derecho Administrativo**, Ed. Porrúa, México, 1972, p. 87.

(2) Serra Rojas, Andrés, **Derecho Administrativo**, Ed. Porrúa, México, 1982. p. 507 (subrayado nuestro).

en el cual el poder de decisión, la competencia de ejecutar actos jurídicos que comprometen a la persona pública es atribuida a los agentes jerárquicamente subordinados a la autoridad central y suprema de ese servicio" (").

Derivado de las definiciones anotadas, el fenómeno de la desconcentración contiene los siguientes elementos esenciales:

- a) Delegación de facultades y autoridades decisoria y resolutive **respecto** de una materia concreta.
- b) Conservación de la dependencia jerárquica directa de **la instancia** desconcentrada respecto de la superior delegante.

los elementos aludidos se explican a continuación.

La desconcentración administrativa parte de la existencia de una unidad centralizada que es **sujeta** de atribuciones, competencias y funciones que le han sido otorgadas por la vía jurídica, definiendo claramente sus facultades exclusivas o indelegables y las delegables; no obstante el fenómeno de la desconcentración no debe considerarse como privativo de lo que se denomina "administración central" ya que también lo podemos encontrar dentro de la llamada "administración descentralizada". La desconcentración, como ya se anotó, se **relaciona** con la competencia para ejecutar actos jurídicos que se delegan por la autoridad central a entes subordinados, debiendo sustentarse **en una** disposición, generalmente escrita, que la formalice, es decir, se da dentro de un sistema de jerarquía,

Al ser la desconcentración un acto por delegación se refiere que el órgano central mantiene la posibilidad de revocación de los actos de la instancia que le es subordinada, cuando la misma **no se** apegue a la normatividad y política establecidas. Asimismo, permanecen centralizadas las funciones de normatividad, planeación y control. Por otra parte deben desconcentrarse también los medios y apoyos suficientes para la ejecución de la materia **delegada**.

Lo anterior significa que la acción de desconcentración administrativa debe asumir necesaria y suficientemente, una transformación en la distribución de la autoridad y su con-

13) Citado por Ponce Cumplido, Jaime J., ' La desconcentración Administrativa. Estudio Teórico Doctrinario ', En Revista de Administración Pública, Núm. 67-68, INAP, México, Julio Diciembre de 1986, pp. 102 y 103.

mitante responsabilidad, de tal suerte que va más allá de establecer sólo instancias receptoras de trámites o solicitudes que, por sí mismas, no implican su resolución y que, más bien, recargan el aparato administrativo, contradiciendo los propósitos de eficiencia y productividad,

La desconcentración, sea cual fuere la modalidad que adopte, no implica crear otra persona moral distinta, y aún en tratándose de órganos desconcentrados, éstos carecen de personalidad jurídica propia y por tanto de capacidad legal para volverse sujetos de derechos y obligaciones ante terceros, sin menoscabo de que en su operación interna gocen de relativa autonomía en la administración de los medios y recursos de que disponen.

El propósito de la desconcentración administrativa lo es precisamente el de incrementar la eficiencia y la eficacia del sujeto activo de la desconcentración, lo cual no conlleva necesariamente un ahorro o disminución de los recursos existentes, dado que se puede requerir una mayor disponibilidad de los mismos, además del esfuerzo por optimizar aquellos con los que ya se cuenta, siempre con el objetivo de brindar una mejor atención a los usuarios de los servicios.

Los propósitos y objetivos del proceso desconcentrador se pueden abordar desde dos planos: el técnico-administrativo y el político-social; ambos se interrelacionan estrechamente dado el carácter público de toda actividad administrativa-gubernamental. El primero se ubica dentro de la organización y el quehacer propios de la instancia desconcentradora, atendiendo al mejoramiento de sus sistemas orgánico-funcionales y procedimientos de trabajo; y el segundo tiene que ver con el impacto e imagen que dicho proceso produce o genera en la colectividad a la cual sirve, en tanto fin último (o por lo menos mediato) de su quehacer. Es decir, podemos hablar de un propósito "interno" y uno "externo" o, si se prefiere, de mejorar los medios jurídico-administrativos para estar en mejor posición para alcanzar los **fines** político-sociales impuestos a toda administración pública.

Las justificaciones técnico-administrativas se dan en función del supuesto básico de que la delegación de autoridad a órganos o instancias hará más expedita y eficiente la gestión administrativa, en la medida en que la administración se acerca a los administrados. Esto supone, a su vez, que la acción de la instancia desconcentrada se funda en un conoci-

miento más cercano, objetivo y amplio, de los problemas que se le presentan, por lo que sus decisiones serán más acertadas, expeditas y flexibles.

La propia delegación que es consustancial a la desconcentración, propicia que los funcionarios recipendarios de la autoridad y facultades transferidas, asuman un papel más activo, comprometido y participativo en la solución y respuesta a los requerimientos de su universo de usuarios. Con la desconcentración, la rigidez orgánica de las instancias centralizadas se modifica, adquiriendo mayor flexibilidad en su estructura, además se permite la posibilidad de definir los niveles normativos y operativos de la organización y de los ámbitos decisorios y ejecutivos, a fin de generar una mayor eficiencia. Los procesos de planeación y programación adquieren mayor relevancia al disponer de información válida y actual y al precisar objetivos y acciones que se vinculen a las verdaderas necesidades de los usuarios de los servicios, siempre y cuando las instancias desconcentradas participen en estos procesos.

La justificación político-social de la desconcentración se asume en la medida que se logra mayor legitimidad de la acción gubernamental en la sociedad, al encontrar esta última en las instancias administrativas, respuestas a sus demandas y reclamos. Por otra parte, puede ser un elemento que induzca un mejoramiento de la capacidad administrativa de otros ámbitos de gobierno, sobre todo estatal y municipal, ya no por un simple "efecto demostración", sino porque genera la necesidad de "homologar" capacidades gubernamentales.

Es pertinente reiterar que los propósitos de la desconcentración no se logran por su simple declaración. De hecho los principales problemas que se generan y que menoscaban sus bondades, se derivan de una errónea concepción de ella, y/o de una deficiente instrumentación en casos concretos.

1.2. Tipos de Desconcentración Administrativa.

Una vez precisadas las características de la desconcentración, estamos en posición de considerar los tipos que puede asumir, conforme distintos criterios clasificatorios. El primero tiene que ver con el grado de transferencia de las facultades y la materia que se atenderá. Así, se puede hablar de una desconcentración de facultades, entendida como el "acto

jurídico-administrativo que permite al titular de una dependencia delegar ciertas facultades de autoridad a un funcionario y órgano de la institución que le está jerárquicamente subordinado" (') Este tipo de desconcentración, como ya se anotó, sólo se hace de las facultades delegables del superior jerárquico y no implica necesariamente la modificación de la estructura orgánica vigente. El delegante no ejercerá las facultades que desconcentra y sólo puede revisar los actos que emita el funcionario en quien delegó dichas facultades.

No obstante, la desconcentración de facultades puede traer aparejada la creación de unidades administrativas territorialmente desconcentradas, en virtud de la complejidad de la materia delegable, lo que obliga a modificar la estructura orgánica de la dependencia, sobre todo por la necesidad de crear instancias coordinadoras de tales unidades y el desplazamiento físico de las unidades administrativas desconcentradas.

El segundo tipo, deviene de la posibilidad de crear órganos desconcentrados, entendidos éstos como la unidad administrativa de una dependencia a cuyo responsable se le ha conferido jurídicamente un conjunto de atribuciones y competencias que le permitan atender los asuntos de una materia específica, transfiriendo los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios para resolver con agilidad y eficacia

La característica de este tipo de desconcentración es que la importancia de las funciones desconcentradas y la naturaleza de las acciones que realiza, hacen que el órgano se diferencie administrativa y presupuesta [mente en su organización y funcionamiento de las demás unidades que conforman la estructura de la institución de la que depende, teniendo además, una mayor autonomía relativa en su operación interna y financiera que la sola desconcentración funcional de facultades.

En este punto, convendría referirnos a una característica que afecta la configuración de los dos tipos de desconcentración aludidos: la territorialidad de la propia desconcentración, en tanto la definición de la jurisdicción o circunscripción administrativa que sienta la base geográfica de actividad. De inicio se asume que toda desconcentración tiene una base terri-

(4) Coordinación General de Estudios Administrativos. **La Administración Pública del Estado Federal** Mexicano, Libro II. Presidencia de la República México, 1982r pág. 41.

torial de actuación, sea ésta total o parcial. De aquí se deducen dos modalidades específicas: la desconcentración central y la periférica.

La desconcentración "central" considera la totalidad del territorio jurisdiccional que atiende la instancia de la cual depende, asociada generalmente al área geográfica sobre la que ejercen su actividad los distintos ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. El primero sobre todo el territorio nacional, el segundo en cada uno de los estados federados y el tercero en el territorio de cada municipio. Bajo esta perspectiva, un órgano desconcentrado bajo la modalidad "central", por parte del gobierno federal, abarcará, la totalidad del territorio del país; lo mismo sucederá con órganos semejantes de los estados o municipios respecto de su área territorial. Es preciso aclarar que la característica de "central" para este tipo de desconcentración, es independiente del lugar o espacio físico en el que se ubique la instancia desconcentrada, v. gr.: El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), órgano desconcentrado de la Secretaría de Programación y Presupuesto, adquiere la característica de "central" en tanto su ámbito de actuación lo constituye el conjunto del territorio nacional, no obstante que su asiento de operación se encuentre en la ciudad de Aguascalientes, Ags.; otro ejemplo lo sería el Instituto de Capacitación para el Trabajo Industrial (ICATI), órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo del Gobierno del Estado de México, con jurisdicción en todo el territorio del mismo estado.

La desconcentración "periférica", por sus características, se asocia más con la connotación propiamente dicha de la desconcentración en tanto la idea de sacar de un centro geográfico predominante y casi siempre "congestionado", un conjunto de órganos o instancias administrativas, aún cuando el órgano principal de la más alta jerarquía siga permaneciendo en dicho centro geográfico.

En tal sentido, la desconcentración periférica es aquella **que se** realiza por un órgano o instancia cuya competencia atiende a una división del territorio, es decir, sus atribuciones se ubican en una circunscripción territorial definida como parte del ámbito geográfico en el que un orden de gobierno ejerce su jurisdicción y competencia. Así, el órgano desconcentrado "periférica mente" tiene asignado un límite espacial dentro del cual desarrolla su competencia exclusiva. Por ejem-

pie, las unidades de servicios educativos a descentralizar, **dependientes de la Secretaría de Educación Pública, instituidas** en varios de los estados federados, se ubican en este tipo, pues el territorio jurisdiccional de la SEP (todo el país) se divide tornando en cuenta los límites políticos estatales. De manera semejante, el Gobierno del Estado de México, ha creado residencias de obras públicas, en circunscripciones territoriales definidas que abarcan parte del territorio estatal.

Desde luego, la determinación del ámbito territorial específico (regionalización) se debe realizar con criterios pertinentes y adecuados a las necesidades que se enfrentan.

1.3 Diferencias con otras formas de Organización Administrativa.

Si bien la desconcentración implica, por su ubicación dentro de un sistema de jerarquía, un proceso delegatorio, se hace necesario distinguirla de lo que se ha dado en llamar la delegación de trámites que tiene una forma y alcance distinto de la desconcentración.

La delegación como principio organizativo asumiría dos modalidades conforme al alcance del ejercicio de la autoridad: La simple delegación de trámites y la desconcentración de facultades.

La delegación de trámites se entiende como un acto discrecional de un funcionario que le permite desplazar el ejercicio de una función de trámite a un inferior jerárquico, sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio directo. La delegación simple conlleva una competencia concurrente y/o alternativa. Así el subordinado actúa por orden o a nombre del superior y por tanto carece de titularidad en la acción.

La desconcentración de facultades, es un proceso que, mediante un acto jurídico-administrativo, dota de competencia y autoridad decisoria a un funcionario u órgano para el ejercicio de dicha competencia, teniendo por tanto titularidad en la acción. La instancia delegante deberá establecer las formas de revisión de la actuación de la delegada, entendiendo que la primera no ejercerá las facultades desconcentradas.

Otro concepto del que se hace necesario diferenciar a la desconcentración lo es el de **descentralización administrativa**, que hace alusión a la forma de organización mediante la cual se crean organismos y entidades dotadas de personali-

dad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y orgánica, sujetas a controles especiales por parte de la administración central, y consecuentemente, sin dependencia jerárquica de la misma.

La descentralización administrativa supone la existencia de dos personas jurídicas distintas, en tanto que la desconcentración **es una** relación entre órganos de un mismo ente jurídico. La relación de los órganos descentralizados con la administración central se da vía la coordinación y no la subordinación. Así la desconcentración puede ser vista como un punto intermedio entre la centralización y la descentralización, en razón de que en la primera y la última se pretenden aminorar los efectos centralizadores y propiciar una mayor autonomía y eficiencia en la gestión de los asuntos públicos.

Existe de tiempo atrás, una polémica respecto del sentido de la desconcentración: ¿Contribuye o no a la descentralización, o más bien es proclive a la centralización? En la dimensión administrativa en la que se ubica este trabajo, la desconcentración asume como fin último un propósito de racionalidad y eficiencia del aparato que la promueve, no interesando si éste **es parte** de la administración central o descentralizada. El proceso de desconcentración no puede soslayar ni rebasar los límites funcionales que acotan a las estructuras centralizadas, ni puede ser ajeno a sus fines y límites. Por tal razón, en última instancia (y sólo así), la desconcentración administrativa refuerza la centralización, en tanto que la hace más funcional: una "mejor" centralización no significa necesariamente una "menor" centralización, más bien la desconcentración se convierte en un factor "extensivo" de la centralización administrativa al pretender hacerla más eficiente.

Como afirma María del Carmen Pardo: "Con procesos de desconcentración, por mejor conceptualizados que estén y por mejor logradas las acciones que los ponen en práctica, no se podrá hacer frente al proceso de centralización que en todos los órdenes ha prevalecido como práctica constante en nuestro país. Con la desconcentración tampoco se hace frente de manera definitiva a los efectos administrativos de la concentración de las decisiones en las dependencias federales..." (s).

(5) Pardo, María del Carmen, "Desconcentración ¿Para qué?", en *Revista de Administración Pública*, Núm. 67 - 68, Jul.-Dic.; 1986, INAP, México, pág. 45.

Por otro lado, la noción de **reubicación territorial o geográfica** también suele ser confundida con la desconcentración, sobre todo cuando esta última implica un desplazamiento territorial de unidades administrativas.

La reubicación territorial se asocia al descongestionamiento de un centro geográfico sin que ello implique modificación alguna a las formas de organización de los entes administrativos, más bien se refiere a una "relocalización" física del conjunto de oficinas administrativas; esta noción se vincula a procesos de carácter económico o social, más que de administración pública, aunque en los últimos años se ha tratado de impulsar su vigencia, sobre todo por parte del gobierno federal, al promover acciones para trasladar instancias administrativas a otros puntos del territorio nacional. Aunque no se soslayan los efectos que una política de esta naturaleza pueda tener en el funcionamiento de la propia dependencia o entidad reubicada, o aún en otros ámbitos gubernamentales, lo cierto es que las estructuras de organización y sus jerarquías, no sufren modificación alguna.

2. EL PROCESO **DE DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA**.

2.1. Aspectos Técnico- **Administrativos de la Desconcentración**.

En el proceso de desconcentración **se pueden** identificar un conjunto de fases o etapas que permiten comprender la dinámica de la desconcentración sobre todo cuando ésta presenta la dimensión territorial: diagnóstico, elaboración de la propuesta, ejecución y evaluación.

El diagnóstico permitirá la recopilación **de información** pertinente a fin de valorar las posibilidades, **alcance y modalidades** del proceso de desconcentración **idóneo para la instancia** que pretende llevarlo a cabo.

Las actividades que involucra la elaboración **del diagnóstico** se ubican en el análisis de los procedimientos **que sustentan** la prestación de los servicios, que de primera intención, podrían desconcentrarse, así como de la estructura **de organización**.

Respecto de lo primero, se deberán identificar con toda precisión las funciones y servicios que desarrolla **y presta la**

institución , y dentro de cada uno de ellos , el origen territorial de las demandas de los usuarios, el número de estos últimos en términos reales y potenciales y su frecuencia de atención (volumen cuantitativo) , conforme la distribución geográfica de su origen. Tal información permitirá una interpretación objetiva de las cargas de trabajo y capacidad de respuesta de las instancias centralizadas de la organización. Desde luego, para obtener y sistematizar los datos pertinentes se requiere la elaboración y aplicación de cuestionarios y entrevistas, a muestras representativas de la población en cuestión.

Otra acción pertinente será la descripción detallada de los procedimientos correspondientes , identificando en ellos, las instancias intervinientes tanto al interior de la dependencia como fuera de ella, los trámites y requisitos exigibles, los formatos utilizados, las políticas y normas que los regulan, los ámbitos decisorios y una estimación de los costos y tiempos empleados en su realización . Esta información , debidamente sistematizada , contribuye a determinar , en primer lugar, las posibilidades de simplificar y agilizar tales procedimientos y, posteriormente , valorar las posibilidades reales de una desconcentración.

Una vez efectuado lo anterior, se procederá a un análisis en conjunto de aquellos procedimientos agrupados bajo criterios homogéneos, conforme a la naturaleza de los servicios, los tipos de usuarios y las instancias administrativas que intervienen, todo ello con el fin de ir delineando el contenido de las funciones a desconcentrar y las políticas y normas que e darán formalidad.

Concluido el diagnóstico , se podrá determinar el grado de concentración de la dependencia y se dispondrá de elementos objetivos de juicio para decidir: 1) los servicios y funciones a desconcentrar ; 2) los procedimientos para su operación; 3) las normas y disposiciones jurídico-administrativas necesarias y suficientes para el efecto; y, 4) las unidades administrativas involucradas y las adecuaciones que sufrirán para dar operatividad al procesode desconcentración.

Los resultados del diagnóstico son la base para la elaboración de un programa específico de desconcentración en el que se contengan los objetivos , modalidades , criterios de delimitación territorial , esquemas de tipo de organización administrativa para las unidades desconcentradas , descripción de funciones genéricas y los acuerdos interinstitucionales, que

en su caso, se requieran, todo ello debidamente calendarizado y con la asignación de los responsables de cada tarea.

Para efectos de elaboración de la propuesta es conveniente considerar en términos generales los siguientes criterios:

Respecto de la estructura orgánica se contemplarán las adecuaciones al órgano central y el establecimiento de un modelo tipo para los desconcentrados, evitando reproducir la estructura central o la parcialización de la función, siempre con el objetivo de lograr una mejor coordinación tanto vertical como horizontalmente.

La distribución funcional implica que continúen asumidas por el órgano central las tareas de normatividad, planeación y control, desconcentrando las de ejecución operativa, con la consecuente capacidad resolutoria, de manera integral, a fin de no crear dualidad de instancias decisorias. Todas las funciones vinculadas a la materia objeto de desconcentración deberán transferirse, además de las de apoyo que posibiliten la consecución de aquellas.

La delimitación territorial, que constituya el ámbito de actuación de la instancia desconcentrada, se ajustará en la medida de lo posible a las circunscripciones políticas de los ámbitos de gobierno (federal, estatal o municipal) correspondientes. En todo caso el criterio de regionalización puede abarcar agrupaciones de estados, municipios y otros de carácter administrativo (distritos electorales, judiciales, etc.), por lo que dicho criterio deberá atender factores tales como: vías de comunicación, volumen de demanda, tipo de servicios, etcétera.

Por lo que se refiere al diseño del modelo de organización tipo para las unidades desconcentradas se deberá definir claramente el objetivo y las funciones generales de las unidades que lo conforman, definiendo claramente el ámbito de autoridad y consecuente responsabilidad de las áreas.

Es importante que en la fase de elaboración de la propuesta no se pierda de vista el objetivo y alcance que se debe dar a la desconcentración, a efecto de que la misma cubra su finalidad original de hacer más eficiente el quehacer de la dependencia o entidad de que se trate.

En la etapa de ejecución el aspecto de mayor relevancia lo constituye la determinación del método de desconcentración que se considere más idóneo en razón del tipo y volumen

de servicios que se pretendan desconcentrar y el número de instancias regionales que se deseen establecer.

Una vez seleccionado el método para operar la desconcentración se elabora el programa detallado en el que se determinan los tiempos, las actividades específicas a desarrollarse y los responsables de las mismas, los requerimientos humanos y materiales y el costo global de ejecución de dicho programa.

Otro elemento de suma importancia para la operación del programa de desconcentración, lo es el disponer de un sistema de información que permita la oportuna comunicación entre las instancias desconcentradas y la central, a efecto de lograr la debida coordinación en las acciones y el suministro de información relevante para la planeación, control y toma de decisiones. Asimismo se definirán claramente las normas y políticas que sustentan la actividad de las instancias desconcentradas.

La posibilidad de ejecución de la desconcentración puede verse limitada por factores jurídicos, administrativos, comportamentales o financieros por lo que su oportuna atención será una variable condicionante del éxito del programa.

En la evaluación de los resultados del proceso desconcentrador el sistema de información que se diseñó y opera para el efecto adquiere una particular relevancia ya que no sólo nos dará datos sobre la eficiencia en las operaciones internas de la unidad desconcentrada y su grado de congruencia con la operación del órgano central, sino que también deberá contener elementos que nos permitan valorar el impacto social que la desconcentración ha tenido en los usuarios de los servicios o funciones desconcentradas.

La evaluación por tanto, tiene 2 vertientes que devienen de la propia justificación y objetivos que la desconcentración tiene en la administración pública: el técnico administrativo y el social.

En el técnico-administrativo se evaluará el grado de congruencia entre las instancias desconcentradas y las áreas del órgano central que las coordinan, así como de la normatividad aplicable, el nivel de cumplimiento de las metas y objetivos contemplados en el programa institucional para la desconcentración y los resultados alcanzados en función de tiempos y costos. En el social se realizará una valoración de la aceptación o rechazo que la ejecución del programa ha generado en el personal de la institución y en los usuarios de los servicios.

Asunto medular de la evaluación deberá de ser el comparar los costos, tiempo de respuesta, simplificación de trámites, etc., entre las funciones o servicios antes y después de la desconcentración.

2.2. Aspectos Políticos de la Desconcentración.

Adentrarnos en la dimensión política de la desconcentración, nos ubica en la dinámica que se da entre los grupos sociales y burocráticos al asumir posiciones específicas y enarbolar proyectos concretos ante y para la desconcentración, sea cual fuere su contenido y materia.

En efecto, las tareas de desconcentración administrativa pueden verse como una estrategia de grupos político-burocráticos para adquirir mayor influencia en el proceso de formulación e instrumentación de la política pública.

Como todo proceso que se da en la administración pública, la desconcentración se sujeta a la discusión de sus pretensiones y objetivos subyacentes dentro del esquema político que lo sustenta. Aunque analíticamente es posible distinguir entre los aspectos técnico-administrativos y político-sociales de la desconcentración, en la realidad ambas dimensiones se entrecruzan y se afectan mutuamente, por lo que su justa apreciación es pertinente para alcanzar los fines que pretende.

Bajo esta perspectiva, la desconcentración se da como una redistribución de autoridad y competencias entre actores institucionales de un aparato administrativo, con un propósito funcional a un proyecto político (o de política) determinado y específico.

Esta distribución de autoridad toma en cuenta la correlación de fuerzas al interior de la estructura burocrática, máxime que tal estructura se concibe como una arena de conflicto y negociación política entre actores sociales o representantes de dichos actores. —La interacción de estas fuerzas sociales luchando por materializar sus microproyectos en políticas estatales ocurre en todos los niveles del ámbito institucional, y lo somete a tensiones permanentes" (").

- (6) Street Susan. Burocracia y educación. hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública en **Estudios Sociológicos**, Vol 1 Núm. 2. Mayo-Agosto, 1963. El Colegio de México, México. pág. 240.

Es así que, en tanto el proceso de desconcentración modifica el esquema de jerarquía y de distribución de la autoridad y facultades, la actuación de los grupos de interés, tanto los de dentro del aparato burocrático, como los externos a él, se dará en función de si el proyecto desconcentrador los beneficia o no, en términos de fortalecer su posición de poder e influencia o por lo menos mantenerlo, y no verlo disminuido o amenazado. En esta tesitura los conflictos, consensos, rupturas y alianzas entre ellos serán posiciones que den cuenta en cualquier momento, del efecto que produce el particular proceso de desconcentración.

La desconcentración, como parte de una política más amplia o como una política en sí misma con fines aparentemente "eficientistas", se convierte en el punto de referencia para asumir posiciones a favor o en contra. Como toda política, la desconcentración pasa por las **fases de** formulación, implantación y evaluación, con modalidades, **instancias e instrumentos** específicos, y en ellas los actores y grupos de interés asumen estrategias y proyectos distintos.

La fase de formulación de la política implica un reconocimiento a la necesidad de desconcentrar y al hecho de que una acción de esta naturaleza hará más funcional **una estructura** administrativa en términos de concretar un proyecto político (o de política) específico. Tal reconocimiento lleva a un proceso de diseño de la política en el que se atiende no sólo el aspecto técnico-administrativo sino el de negociación política con los grupos de interés, sobre todo aquellos **que se involucran** directamente en esta tarea. **Esta** fase, recalcamos, no se agota en la elaboración de la propuesta o proyecto de desconcentración como mero ejercicio burocrático de las instancias de planeación administrativa de la dependencia; si así es, se corre el grave riesgo ya no de que el proyecto no se implante sino que sea un factor de conflicto innecesario y desgastante. Tampoco la negociación implica el dar satisfacción a todos los **intereses** que giran alrededor de la política concreta, dado que esto ocasionaría una virtual distorsión de los propósitos de la misma. La afectación de intereses se hará en la medida que los resultados previsibles **sean** mayores a los costos probables y en tanto la legitimidad institucional no sea socavada o disminuída.

La fase de instrumentación y ejecución de la política dá pauta para determinar el grado de correspondencia entre lo

que se dice o planea y entre los que se hace o ejecuta. Muchos de los fracasos de los procesos desconcentrados se ubican en esta fase y no porque el diseño haya adolecido en una concepción defectuosa.

La desconcentración casi siempre acarrea conflictos entre las áreas centralizadas y las desconcentradas. Las razones son porque las primeras no están dispuestas a ceder sus funciones sobre todo cuando estas conllevan relaciones clientelares con grupos sociales y porque casi siempre implica una disminución de recursos en favor de las instancias territoriales. Las segundas se ven obstaculizadas en sus tareas al no emitirse normas y políticas de operación claras y precisas o al no proporcionárseles los medios y recursos suficientes para atender sus tareas.

Los conflictos podrán aminorarse en la medida en que se cumplan dos condiciones: un proyecto técnico adecuado y una difusión de información y concientización junto con las negociaciones pertinentes con las instancias involucradas.

En la fase de evaluación, los aspectos políticos pueden jugar un relevante papel pues se verá como una oportunidad para cuestionar las bondades de la desconcentración sobre todo cuando ésta ha roto con inercias burocráticas. Las instancias y grupos afectados insistirán en los defectos y omisiones que reporte, tratando de ocultar sus ventajas. Es necesario distinguir entre este tipo de apreciaciones y aquellas derivadas de elementos objetivos de juicio, que inclusive se fundamentan en instrumentos y normas de control del proceso desconcentrador, una vez que se han establecido los parámetros comparativos y se han implantado los mecanismos controladores.

Otro aspecto a considerar dentro de la dimensión política bajo análisis, lo constituye el papel de las propias unidades desconcentradas. Tal se ubica en uno de control centralizado sobre el conjunto del territorio en el cual opera, vigilando el cumplimiento de las políticas y normas del aparato central y otro de extensión del poder central, haciéndolo más eficiente.

3. ELEMENTOS PARA UN MODELO DE DESCONCENTRACION DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS.

Los elementos que se discuten a continuación integran un "modelo" meramente conceptual y propositivo, de ningu-

na manera prescriptivo, útil para reflexionar en las implicaciones de la desconcentración de los servicios educativos. Si bien es cierto se ha construido teniendo en cuenta **la realidad** del sistema educativo estatal, no se puede considerar "acabado" o final para el propósito aludido. Sencillamente da pauta para un trabajo de evaluación de las posibilidades y realidades de la desconcentración educativa del sistema estatal, aunado a los elementos básicos del diagnóstico ya considerado en el apartado anterior.

Así pues aunque el sistema educativo estatal ha emprendido una tarea de desconcentración, el modelo no **se basa en** una evaluación del mismo. Pretende ser "ideal", recogiendo las consideraciones previas ya anotadas, por lo que no se debe pensar que sea lo idóneo para la realidad de la administración educativa en el estado, en este momento.

Las dimensiones de la desconcentración contenidas en el modelo, son las mismas que se han abordado conceptualmente en la primera parte, la orgánica, en tanto la definición de estructuras jerárquicas lineales y de coordinación; y **funcionales**, considerando la asignación de tareas y cometidos acordes a las nuevas estructuras orgánicas.

Las diferentes estrategias y modalidades que asuma la desconcentración de los servicios educativos, se derivan de la respuesta a dos cuestiones básicas: ¿Qué se va a desconcentrar? y ¿Cómo se desconcentrará?; es decir, cuáles servicios educativos y funciones de apoyo van a desconcentrarse y qué forma adoptará la nueva estructura orgánica-funcional que permitirá la administración de dichos servicios.

Lo anterior supone que el crecimiento y complejidad administrativa de un sistema educativo ha llegado a tal punto que administrarlo centralizadamente produce menos beneficios en términos de calidad, eficiencia y costos, que si se hiciera de manera desconcentrada.

En efecto, el sistema educativo, bajo la administración del Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, ha sufrido un significativo crecimiento en los últimos años; una simple comparación de sus principales variables o factores, tal y como se observa en el cuadro No. 1, demuestra que su diversificación cuantitativa y cualitativa, **son razones** motivadoras de una explícita preocupación por hacer del sistema, y sobre todo de su ad-

ministración, un medio idóneo para mejorar la calidad de los servicios educativos y ampliar su cobertura de atención.

CUADRO NUM. 1

**CRECIMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO ESTATAL
1980-1990**

Año -	1980	1990	VAR. CTGN.
PROYECIONES	1,322	1,191	60.1
Alumnos	906,915	1,141,396	37.1
Costo	23,053	39,665	2-1
Presupuesto	1,240	1,140	42.1

- FUENTE: 1) "Estadística Básica del Sistema Educativa Estatal, Fin de Cursos 1980-1981", Estado de México, SEP. Delegación General Estado de México.
 2) "Informe Estadístico, Semestre de Curso 1989-1990", GEM SECyBS DGDE, 1990.
 3) Presupuestos de Egresos Publicados en la 'Gaceta del Gobierno' correspondiente.

Por otra parte el aparato burocrático **encargado de la** conducción y operación del propio sistema, también ha sufrido modificaciones tanto cuantitativas como cualitativas. Se puede mencionar, dentro de tales transformaciones, la creación de 13 coordinaciones regionales en 1988, primera experiencia desconcentradora de la Dirección General de Educación Pública dependiente de la Secretaría de Educación, Cultura y **Bienestar** Social y la posterior división de dicha dirección en dos unidades administrativas: la Dirección de Desarrollo Educativo y la Dirección de Operación Educativa, la primera encargada básicamente de la planeación educativa y la segunda de la administración del sistema escolar.

3.1. La Administración **del Sistema Educativo.**

La administración del sistema educativo estatal, como ya se dijo, se coloca bajo la responsabilidad de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social y dentro de ella a las Direcciones de Desarrollo Educativo y de Operación Educativa. Como en todo sistema administrativo, se pueden identificar en él tres grandes subsistemas que coadyuvan a su funcionamiento y a la ejecución de sus programas y políticas: a) Subsistema directivo o de regulación; b) Subsistema sustantivo o de operación; y, c) Subsistema de apoyo administrativo e institucional.

Los cometidos genéricos de cada uno de estos subsistemas específicos de la administración educativa estatal, son los siguientes (Ver Cuadro Núm. 2).

Sistema Directivo / Regulación.-Determina las normas, directrices, disposiciones y lineamientos del sistema educativo; planeación educativa; aprobación de la distribución de recursos disponibles; coordinación global del sistema.

Este sistema se puede subdividir en dos niveles: estratégico o de decisión global y el táctico o de coordinación ejecutiva. El primero se identifica en el titular de la Secretaría (cuyas decisiones, además, deben estar avaladas por el Gobernador del estado como jefe de la administración estatal) y el segundo con los directores y subdirectores correspondientes, quienes son responsables de diseñar las políticas y procedimientos específicos para la prestación de los servicios educativos y la aplicación de los recursos.

Sistema Sustantivo / Operativo.-Responsable de la oferta concreta del servicio de educación, en sus distintas moda-

lidades y niveles; adecuación de la normatividad global, **estratégica** y táctica, a las condiciones específicas de las **regiones, además** de supervisar las condiciones tanto de **infraestructura** como de contenidos y métodos de enseñanza-aprendizaje. Este sistema se identifica con los distintos departamentos de las direcciones ya mencionadas, con los Coordinadores Regionales y los superiores correspondientes, así como con los directivos de los diferentes centros escolares.

Sistema de Apoyo - Conseguir y proveer a las unidades administrativas de los medios y recursos humanos, financieros, materiales y técnicos, necesarios y suficientes para el cumplimiento de sus atribuciones y cometidos. Es posible diferenciar dos clases de apoyos en este Sistema: apoyo administrativo y apoyo institucional. El primero se vincula a la administración de los recursos humanos, financieros y materiales, es decir, las relaciones laborales con maestros y personal administrativo, la elaboración, ejercicio y control del presupuesto y la adquisición, almacenamiento, y conservación de bienes y la contratación de servicios necesarios. El apoyo institucional se relaciona con la asesoría jurídica, las relaciones públicas, el manejo de la documentación y el aprovechamiento de técnicas de mejoramiento administrativo y de instrumentos para el proceso automatizado de información. Este sistema se radica en la Coordinación Administrativa de la Secretaría, en la Unidad de Instalaciones, en su ámbito global, y en las Unidades de Apoyo Administrativo en el nivel institucional, además de las áreas administrativas de las coordinaciones regionales y aún en las instancias de administración de recursos que existen en diferentes centros educativos.

Los tres sistemas descritos, con sus expresiones en los ámbitos global, sectorial o institucional y en las dimensiones central y desconcentrada, se interrelacionan estrechamente, vinculando los productos de unos como insumos de otros y viceversa, todo ello con la finalidad de cumplir los objetivos asumidos por el sistema educativo. Desde luego, su funcionamiento no es ajeno a problemas y dificultades las que, precisamente, obstaculizan e impiden que el sistema educativo alcance sus cometidos en calidad y cantidad. El proceso de desconcentración debe proveer oportunidades de mejorar el funcionamiento de los 3 subsistemas y no lo contrario, pues una política de esta naturaleza, sería contraproducente.

3.2. Elementos **Básicos para** la Desconcentración Educativa.

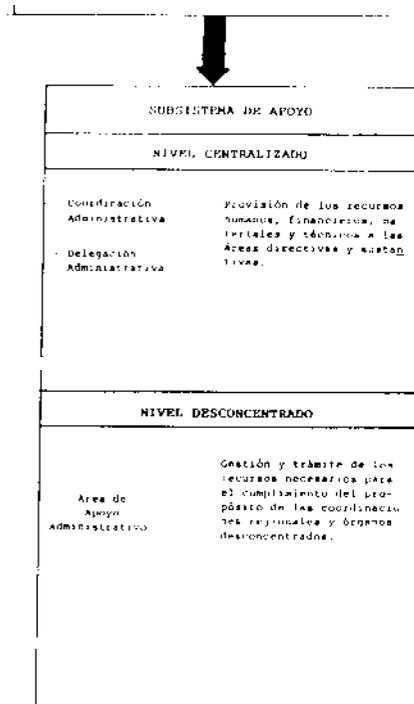
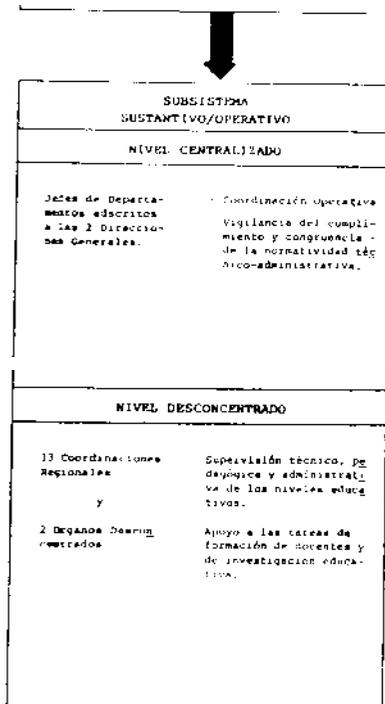
a) Nivel Directivo Central.

El primer elemento, en este nivel, es la aprobación y emisión de las normas y lineamientos respecto de qué debe desconcentrarse y cómo se debe hacer. La integración de un programa específico se convierte en un elemento significativo para producir orden en el proceso y, sobre todo, determinar el ritmo y grado que se le quiere imprimir. Esto es consonante con el hecho de que los ámbitos y niveles centrales de autoridad, deben conservar las funciones de planeación y normatividad.

Toda estrategia desconcentra dora debe mantener, y si es posible fortalecer, la capacidad institucional, aún centralizada, de formulación de políticas y consecuentemente reforzar un mecanismo de control y evaluación. Este hecho puede motivar el ubicar la instancia de planeación institucional y de diseño de políticas y programas a nivel asesor o "staff" de la más alta autoridad de la organización, sobre todo si se garantiza un juicio independiente de las fuerzas actuantes y un rigor técnico adecuado.

La ausencia o deficiencia de las tareas de planeación y evaluación, conlleva la improvisación en el proceso de desconcentración y a una disminución en la calidad de la prestación de los servicios educativos.

Por otra parte, en segundo lugar, es conveniente disponer de una instancia colegiada que permita el intercambio de información de los diversos funcionarios involucrados en las tareas aludidas, y que ésta sirva como insumo para la evaluación en todos los niveles a fin de tomar decisiones pertinentes.



b) Nivel Central de Coordinación.

Este nivel se identifica con las tareas de formular políticas específicas para el otorgamiento de los servicios y la aplicación de los recursos en el ámbito de cada circunscripción territorial que se *haya* establecido como asiento de la desconcentración. En este nivel es conveniente contar con una sola instancia de comunicación y coordinación entre el aparato central y las delegaciones territoriales, a efecto de no dispersar los canales de información y no duplicar las unidades formalizadoras de las normas aplicables. El riesgo de no contar con una unidad encargada de esta función puede provocar que las normas, políticas y lineamientos se contradigan y anulen entre sí, además de obligar a las delegaciones a dispersar sus esfuerzos de comunicación o de gestión ante variadas instancias.

Por otro lado, la adscripción jerárquica que tenga esta unidad "coordinadora", influirá en la viabilidad de la desconcentración. En tal caso es conveniente que su dependencia jerárquica directa sea de la más alta autoridad de la institución con el fin de que no se vea sometida a las presiones de ciertas unidades o áreas de la dependencia que, por sus posiciones específicas, pueden estar en contra de la desconcentración o por lo menos le tratarán de imprimir algunas características que les sean favorables.

Por otra parte, "en virtud de que la efectiva desconcentración implica la transferencia de recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios para el cumplimiento de los objetivos institucionales en el ámbito foráneo, corresponde (a este nivel de autoridad) proveer a los órganos desconcentrados de los instrumentos jurídico-administrativos (manuales, circulares, programas, entre otros) y de los recursos humanos, materiales y financieros, así como formular y promover las adecuaciones a las estructuras: orgánica, funcional o jurídica. Deberá señalar también las metas y los tiempos de su cumplimiento y considerar las interrelaciones operativas entre este nivel y los órganos desconcentrados (delegaciones), a efecto de garantizar la coordinación, supervisión y control del proceso de desconcentración" (').

17) "Marco Conceptual de la desconcentración en el ISSSTE y elementos que la integran", en **Revista de Administración Pública**, Núms. 6768. Op. Cit., pág. 222.

La unidad coordinadora de delegaciones territoriales debería cumplir con esta función, asumiendo un rol mediador entre el alto nivel directivo y decisorio y el nivel operativo, de prestación de los servicios, en el que se ubican las instancias desconcentradas. No debe verse, sin embargo, como una autoridad jerárquica de las instancias territoriales desconcentradas, en tanto que éstas dependen del más alto nivel; más bien su labor es de canal único de comunicación y medio de coordinación.

c) Nivel Operativo Desconcentrado.

Las normas, lineamientos y procedimientos emitidos en el ámbito de coordinación central, avalados por los niveles directivos, tienen su adecuación y aplicación en el ámbito desconcentrado, bajo la responsabilidad de las delegaciones.

La estructura orgánica de las delegaciones debe pensarse teniendo en cuenta todos los factores que inciden en los servicios educativos a fin de programar y determinar acciones conjuntas y uniformes en la materia. Su resultado será una estructura adecuada a los objetivos de la educación y de la desconcentración administrativa, dado que facilitará la —recepción” de aquellas funciones trasladadas del centro a las regiones, desprendidas de las unidades centralizadas y asignadas a las desconcentradas.

Es conveniente que el encargo de tales delegaciones administrativas, se vea como uno de absoluta confianza por el titular de la dependencia, a fin de que la posición de autoridad de la delegación (y la del delegado) no sea un objeto de lucha entre los grupos magisteriales (que procurarán sea insertado en el escalafón) y el personal administrativo de alto nivel de la dependencia que se desconcentra.

No obstante, este hecho no está exento de dificultades, dentro de las que sobresale la pugna entre los funcionarios-técnicos, la mayoría de las veces con formación universitaria, proclives a innovaciones y modernizaciones y que toman decisiones en materia educativa, y los profesores -directivos, formados en las normales como profesionales de la educación y quienes sienten intromisiones en un asunto que consideran de su propia competencia e interés casi exclusivo-.

Así pues, las delegaciones deberían asumir la operación de las escuelas de los niveles de preescolar, primaria y secun-

darla en sus diversas modalidades, que son precisamente los servicios en los que se concentra la mayor demanda de educación, además de la programación de los recursos requeridos por las escuelas de tales niveles y la autorización de los trámites de su personal docente. Por otro lado, la delegación debe concentrar la información sobre escuelas, profesores y alumnos, con un verdadero espíritu desconcentrador.

La aspiración de las delegaciones regionales, territorialmente desconcentradas, debe ser manejar la totalidad de las funciones y procedimientos que conlleva la operación de los servicios educativos desconcentrados.

Cuestión vital en este punto lo es la determinación de las jurisdicciones territoriales que configuran el ámbito geográfico de competencia de las delegaciones educativas desconcentradas. Su delimitación no debe ser arbitraria sino estar fundada en criterios objetivos que ligados a los propósitos de la desconcentración, a la naturaleza de los servicios educativos a desconcentrar, a la disponibilidad de recursos, a la capacidad de los recursos humanos empleados, a la estrategia seguida para darle vigencia al proceso, a las condiciones socio-económicas de las regiones, en fin, a una serie de elementos que se ubican bajo la división política del país o de los estados. La idea es que conviene más tener pocas unidades desconcentradas (delegaciones) pero fuertes y capaces, a tener un número variado y amplio pero débiles y poco funcionales con una mínima infraestructura de trabajo que, en realidad, no contribuyen a la eficiencia administrativa.

d) Normatividad.

El asunto de la normatividad es también crucial para la desconcentración, puesto que se configura, por así decirlo, en los "nervios" del sistema y facilita su movimiento armónico. Las normas de la desconcentración tienen dos momentos importantes: el primero conlleva el sentar las bases del proceso al formalizarlo debidamente; en la medida de lo posible se deberá publicar un acuerdo ad-hoc por la más alta autoridad político-administrativa. El segundo implica el generar las normas que regulen la distribución de tareas y funciones y las formas y procedimientos para ejecutarlas.

No obstante, la disparidad de condiciones y situaciones regionales que enfrenta la desconcentración, debe motivar a

un margen de flexibilidad en la interpretación de la norma, o que en todo caso ésta sea lo suficientemente genérica que permita su adecuación a realidades y condiciones diferentes pero precisa y específica para que no haya lugar a dudas de su contenido y alcance. Puede suceder que las exigencias para que las delegaciones se adapten a las normas y no viceversa, provoque que "la autoridad central no perciba las condiciones materiales necesarias para el desarrollo de la delegación como instancia semiautónoma con respecto al servicio educativo" L'), aunque este hecho trae aparejado un fortalecimiento de la autoridad central!

Adicionalmente, en un afán por regular los detalles más intrascendentes del proceso desconcentrador, se puede caer en una excesiva actividad normativa que origine una "exnlosión" de disposiciones y reglamentaciones que estén al margen de políticas homogéneas, aplicables en el ámbito de la delegación. Esta situación originaría duplicidades en las normas y contraposiciones entre lo dispuesto por la autoridad central y lo acordado por la delegacional, anulándose airabas en detrimento de la calidad del servicio educativo.

Así pues, la indefinición de normas, la contraposición de las mismas o los vacíos reglamentarios y la falta de sistemas y procedimientos claros y sencillos, da lugar a una excesiva limitación de los órganos desconcentrados, lo que a su vez produce ineficiencias y por consecuencia descontento, animadversión o hasta franca oposición de los usuarios o los aparentemente "beneficiarios" de la desconcentración.

La existencia de disposiciones jurídicas actualizadas y claras, manuales de organización y procedimientos simples y expeditos, políticas flexibles y adecuadas y programas debidamente elaborados, contribuirán significativamente a la eficiente y eficaz ejecución de la desconcentración reflejando las experiencias que sólo se adquieren en el esfuerzo de darles vigencia y operatividad.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

LIBROS

Acosta Romero, **Miguel**, **Teoría General del Derecho Administrativo**, Porrúa, México, 1986.

s) Siraet. Su san, "Burocracia y educación... Op. Cit., pág. 254

Barrera Zapata, Rolando y María del Pilar Conzuelo Ferreyra, **Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados (Ensayo Analítico- Metodológico)**, IAPEM-UAEM, Toluca, 1989.

Chapoy Bonifaz, Dolores, **et. al., El Federalismo y sus aspectos Educativos y Financieros**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976.

Instituto Nacional de Administración Pública, **Revista de Administración Pública: Desconcentración**, Núms. 67-68, Julio-Diciembre, 1986, INAP, México.

Pescador, José Angel y Carlos Alberto Torres, **Poder Político y Educación en México**, UTEHA, México, 1985.

Prawda, Juan, **Logros, Inequidades y Retos del Futuro del Sistema Educativo Mexicano**, Grijalbo, México, 1987.

Prawda, Juan, Teoría y **Praxis de la Planeación Educativa en México**, Grijalbo, México, 1985.

Secretaría de Educación Pública, **Manual General de Organización de las Delegaciones Generales**, México, agosto de 1980.

Serra Rojas, Andrés, **Derecho Administrativo**, Porrúa, México, 1974.

ARTICULOS

Barrera Zapata Rolando y María del Pilar Conzuelo Ferreyra, "Aspectos Jurídico-Administrativos de los órganos desconcentrados de la administración pública del Estado de México", en **Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México**, Núm. 1, Enero-Marzo, 1989, pp. 33-67.

Chanes Nieto, José, "Estado Federal, descentralización, desconcentración y reubicación", en **Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal: Descentralización Política y Administrativa**, Núms. 20-21, Oct. 1985-Marzo 1986, INAP, México, pp. 41-52.

De los Reyes, Yolanda, "Descentralización de la Educación", en **Foro Internacional**, Vol. XXIX, Núm. 1, Julio-Septiembre 1988, El Colegio de México, México, pp. 108-149.

Monroy Alvarado, Germán Sergio, "La desconcentración educativa", en **Desconcentración Administrativa**, Colección Seminarios, Núm. 1, Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia, México, 1976. pp. 98-102.

Street, Susan, "Burocracia y Educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública (SEP)", en **Estudios Sociológicos**, Vol. 1, Núm. 2, Mayo-Agosto, 1983, El Colegio de México, México, pp. 239-261.

Street, Susan, "La lucha por transformar el aparato burocrático de la Secretaría de Educación Pública", en **Revista Mexicana de Sociología**, Año XLVII, Núm. 4, Octubre-Diciembre, 1985, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, pp. 183-212.

Varios autores, "Conclusiones y recomendaciones del Subcomité de descentralización y desconcentración de actividades", en **Revista de Administración Pública: Descentralización**, Núms. 63-64, Julio-Diciembre de 1985, INAP, México, pp. 202-223.

DESCENTRALIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA

José Chanes Nieto (*)

Una vez más se ha señalado como propósito gubernamental "promover una eficaz relación con los gobiernos de los estados y los municipios, alentando la descentralización de funciones, recursos y actividades". El presidente Salinas de Gortari con estas palabras asumió ante la nación el compromiso de descentralizar al país.

México padece una centralización de toda índole en la capital de la República: económica, política, jurídica, cultural, administrativa, de los medios de comunicación masiva, y también demográfica. Para vencerla es preciso atacarla en todos sus aspectos y hacer realidad la forma de Estado federal. La voluntad central la impulsa, pero sólo será realidad si las entidades federativas y los ciudadanos asumen sus responsabilidades.

En término centralización, en lo político y administrativo tiene diversas acepciones en el lenguaje común. Así se emplea para señalar: 1o. El monopolio del poder de decisión por personas o grupos. 2o. El mantenimiento o incremento de las atribuciones de los ejecutivos o administraciones federal y estatales a costa de los órganos judiciales y legislativos. 3o. La preponderancia de los poderes federales frente a los de las entidades o el de éstos sobre los municipios. 4o. La posesión, aumento o monopolio de poderes considerables por los niveles superiores de una jerarquía administrativa asentada en la capital de la República o del estado. 5o. La existencia de am-

Profr. de la División de **Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM** y Director **de la Revista de Administración Pública del INAP.**

Alias o crecientes atribuciones por parte de dependencias centrales con competencia general, "global" en materia de presupuestos, inversiones, programación, adquisiciones, contratación de obras y servicios, así como de control, con menoscabo de las restantes instituciones.

La descentralización de carácter político obedece a la estructuración del Estado y, por lo tanto, involucra **a sus elementos** esenciales: al territorio, al pueblo y al gobierno, al poder, al implicar pluralidad de centros de decisión. La descentralización de carácter administrativo **se refiere a una de las** formas para organizar a las diferentes administraciones, federal, estatales y municipales, cuya existencia entre nosotros es consecuencia de la forma de Estado, es decir, de la descentralización de carácter político.

1. DESCENTRALIZACION POLITICA

Nuestra historia de nación independiente ha sido dividida en tres etapas fundamentales: la Independencia, la Reforma y la Revolución. La fecha de especial significación para nuestra historia, el 31 de enero de 1824, no siempre se tiene presente. Ese día se firmó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. Con ella por primera vez el pueblo **asume su** facultad de elegir y renovar periódicamente a sus gobernantes y con miras a esta renovación se establecen principios hasta ahora vigentes en nuestra vida institucional.

La descentralización de carácter político en nuestro caso proviene de la forma de Estado federal e implica al territorio, al pueblo y al gobierno. Al territorio, porque se fracciona el mismo; en lugar de haber un territorio único hay diversos territorios, el nacional y los de las entidades federativas, ámbitos espaciales de validez de órdenes jurídicos distintos. Cada territorio tiene su propia población y en consecuencia somos simultáneamente ciudadanos de la nación y ciudadanos del territorio particular, de la entidad federativa, en que se haya nacido. La ciudadanía estatal implica el establecimiento, mediante su participación, de su gobierno y orden jurídico particulares. Habrá un gobierno nacional y habrá gobiernos para cada circunscripción territorial, para la población vinculada a ellas.

En consecuencia, hay una doble línea de estructuración del poder político, la primera, tanto en el orden nacional como en el de los estados, se realiza mediante la división del poder

público para su ejercicio, en tres órganos: el legislativo, el ejecutivo y el judicial; la segunda consiste en el fraccionamiento de la autoridad pública en una federal y en otra para cada una de las entidades federativas. En los estados, el municipio constituye, a su vez, una división territorial, política y administrativa.

La autoridad nacional o federal tiene entre otras funciones la representación de la nación ante las otras, la defensa del territorio nacional frente al exterior, la garantía de la unidad nacional y el fomento del desarrollo equilibrado y justo del país. De esta manera la misión primordial de la autoridad nacional es garantizar el valor igualdad.

Por su parte, la función preponderante de las autoridades estatales es salvaguardar las libertades locales, las características propias de cada una de estas circunscripciones territoriales, la idiosincrasia específica de estas poblaciones. La Constitución particular de cada estado y la existencia de un gobierno propio garantizan sus particularidades, aseguran el respeto a sus ideas y a su propia concepción del desarrollo al que aspiran. Así se fracciona el poder público en uno nacional y en otro para cada una de las entidades federativas.

Pero no sólo se quiso ese doble fraccionamiento, en tanto dentro de cada estado se repite esta forma de organización, en consecuencia, en los estados el poder público se divide para su ejercicio en tres órganos —el legislativo, el ejecutivo y el judicial— y tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución. El municipio libre es también una decisión política fundamental del pueblo mexicano.

El régimen federal conlleva una doble participación: participación ciudadana en la elección de sus autoridades y participación de las entidades en la formación de la voluntad nacional. Los estados participan constitucionalmente por conducto de las legislaturas estatales, competentes para iniciar leyes federales y para aprobar las reformas a la Constitución, y de la Cámara de Senadores. Además, trascendental en la época actual, sería su participación en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y en la de los programas a corto y mediano plazo de la administración federal.

Los estados tienen la exclusividad **para establecer su régimen jurídico interior** y deben participar en la creación del orden jurídico nacional. En consecuencia, **el único órgano de la Federación, el constituyente permanente, también llamado órgano revisor de la Constitución, integrado por el poder legislativo federal, compuesto por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores, más las legislaturas de los estados, es el único que puede transformar el sistema de competencias, establecido por nuestra Norma Suprema. Por lo tanto sólo las facultades expresamente conferidas por ella a las autoridades federales corresponden a éstas; las restantes se entienden reservadas a los estados. Por ende, éstos tienen la facultad genérica y las autoridades federales detentan una competencia expresa, específica, la cual no pueden rebasar sin violar el pacto que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Es difícil hacer un catálogo definitivo de las atribuciones para los gobiernos y las administraciones federal, estatales y municipales. Las condiciones cambiantes de nuestro país pueden conducir a que una función estatal adquiriera una importancia nacional y deba ser asumida por la autoridad federal. En otros casos ocurre la situación contraria: la atribución o la institución de importancia para todos **los mexicanos deja de tenerla, pero conserva trascendencia para los habitantes de parte del territorio, consecuentemente esa atribución o institución deben transferirse a las entidades federativas con los respectivos recursos, es decir, con aquéllos que tenía la administración federal, porque si se pretendiera fortalecer sin recursos sería un fracaso y volverían al centro con mayor fuerza las atribuciones descentralizadas, con el riesgo de traicionar la opción fundamental federalista y convertir al país en un Estado unitario en lugar de uno federal, con una concentración excesiva, indebida, del poder, con la consiguiente ineficacia en los servicios públicos y con quebranto de la democracia.**

La lucha por las competencias entre los poderes federales y los estatales fue franca y violenta, abiertamente ideológica, **en el siglo pasado. El triunfo de los federalistas o de los centralistas determinó las distintas etapas de la forma de Estado adoptada después del derrocamiento de Agustín de Iturbide.**

1. Primera Etapa : 1824-1835.

La descentralización política, la forma de Estado federal, se inicia el 31 de enero de 1824, como ya se señaló, al promulgarse el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. El Plan de Iguala y el Acta de Independencia de 1821 son una invitación para que gobierne todavía un monarca extranjero y no consagran el derecho del pueblo para elegir a sus autoridades. Es en 1824 cuando el pueblo adquiere el derecho de elegirlos y, al mismo tiempo, aprovechando la experiencia nefasta de la concentración de poderes coloniales y del llamado imperio de Iturbide, decide la autonomía de las entidades. Así se optó por respetar profundamente las particularidades, la manera de ser específica y el querer ser también para el futuro de los pobladores de las diferentes circunscripciones territoriales en ese momento existentes en nuestro país.

Si no hubiese existido el régimen federal en los Estados Unidos, igualmente se hubiera implantado, por las raíces específicas que tenía en nuestro pueblo esta forma de organización del Estado. Entre los antecedentes están la ordenanza de intendentes de 1786, la tradición municipal, la integración de las diputaciones provinciales, la Constitución de Cádiz de 1812 y el impulso que las diputaciones provinciales dieron a la forma federal del Estado. La primera etapa es interrumpida, desafortunadamente, en 1835.

2. Segunda Etapa : 1835-1846.

El 23 de octubre de 1835 Miguel Barragán promulgó las "Bases Constitucionales" que sustituyeren al régimen federal por el unitario o central, convirtiéndose los estados en departamentos, los gobernadores eran nombrados por el ejecutivo nacional a propuesta de las juntas departamentales elegidas popularmente. En 1835 se expide la primera de las siete leyes constitucionales de carácter centralista, las restantes lo fueron al año siguiente.

Posteriormente en 1842 habrá un intento de restaurar el régimen federal que se frustró debido a la disolución del Congreso por parte de Santa Anna. Las "Bases Orgánicas de la República Mexicana" de 1843 reafirman la forma unitaria del Estado.

No obstante, la semilla federalista seguía fructificando y había descentralización y desconcentración de naturaleza ad-

ministrativa, a semejanza de la organización francesa en departamentos.

El germen federalista, la idea federalista, no desapareció, a pesar de la implantación del Estado unitario, gracias a la experiencia adquirida durante su primera vigencia y a la difusión por autores de la importancia del doctor Mora, Miguel Ramos Arizpe, Prisciliano Sánchez o Lorenzo de Zavala, así como al establecimiento en octubre de 1829 del Instituto Federal Mexicano para dar a conocer el sistema federal en todos sus ramos y las virtudes sociales en que consiste la moral pública. Para cumplir su cometido el Instituto impartía lecciones públicas de derecho federal y publicaba un periódico. Ojalá se reviviera esta institución, aún no abrogada, para, en la época actual, difundir el significado y trascendencia de la forma federal del Estado en nuestro país.

Al respecto Demetrio Sodi señaló en 1910: "El sistema federal era tan poco conocido en la República, que fue necesario, seis años después de estar en vigor, que la Secretaría de Relaciones aprobara y mandara publicar profusamente..., el Reglamento del Instituto (Federal) Mexicano', que tenía por objeto dar a conocer el sistema federal en todos sus ramos. No extrañará, por lo mismo, que al influjo de los partidos contrarios y de inspiraciones opuestas, el Código Político que no fijaba con precisión los límites de la acción administrativa entre el centro y las soberanías locales, fuera ineficaz para resolver esos conflictos, que el Presidente de la República dirimía en el sentido del progreso o del retroceso, sin otro valladar, que el temor a las revoluciones" (1).

El germen, la idea federalista se desarrolló no sin obstáculos, originados en los excesos de algunos estados, el incumplimiento de éstos en el apoyo a la autoridad federal, la persistencia de las instituciones coloniales, la inexperiencia gubernamental y administrativa, en suma, en la transformación iniciada en el país. En consecuencia, se vivió en permanente riesgo de desmembramiento del territorio, realizando durante la vigencia de la forma unitaria de organización del Estado, con secesión de Texas, iniciada en 1835 y confirmada al año siguiente, para posteriormente desencadenar, ante la oposición mexicana, a su incorporación a Estados Unidos,

(1) Sed!, Demetrio. **Progreso realizado en la República desde la Independencia hasta nuestros días**, en la *Legislación Federal*, Tip. de la viuda de F. Díaz de León, Sucs., México, 1910, p. 8.

la guerra de intervención (1846-1848) y finalmente la fijación de nuevos límites en 1848 entre ambos países, con pérdidas de vidas y menoscabo de la extensión territorial de nuestro país.

La pretensión expansionista de Estados Unidos se vio favorecida, además de la actitud de la iglesia, las insuficiencias del ejército, los conflictos internos, la declaración de neutralidad de algunos estados como Yucatán y el de México, y la incompreensión de muchos mexicanos, por la existencia de un solo centro de impulso para todas las actividades nacionales, centro único de poder que tenía en el abandono también a Nuevo México, Arizona y la Alta California. El centralismo contribuyó a la pérdida de estos territorios.

3. Tercera **Etapa**: **1846-1853**.

En 1846 de nueva cuenta, en una tercera etapa, se restablece la Constitución de 1824, perfeccionada el año siguiente por el "Acta de Reformas". Lamentablemente, por la referida intervención norteamericana, la reimplantación de la forma de Estado federal fue precaria; no obstante permitirá, por **segunda vez en nuestra** historia, la conclusión del período presidencial y por primera ocasión su transmisión pacífica.

4. Cuarta **Etapa**: **1853-1856**.

Posteriormente, por el regreso al poder de Santa Anna, afortunadamente por última vez, en 1853 vuelve abiertamente, como cuarta etapa, la centralización política del país, que terminará con el triunfo de la Revolución de Ayutla en 1855 y la convocatoria a un congreso constituyente cuyo fruto fue la Constitución de 1857, de carácter federal.

Durante estos años es amplia y profunda la discusión política. Hay debate permanente entre centralistas y federalistas, formando bandos irreductibles, porque la opción política fundamental federalista no sólo es para organizar al Estado, es también para redistribuir el poder; es una forma de democratización y no únicamente de organización del Estado.

5. Quinta **Etapa**: **1857 a la fecha**.

Confirmada por la experiencia y por el pueblo, el constituyente de 1856-57 restaura la forma de Estado federal, A partir del 5 de febrero del último año citado a nuestros días es

opción fundamental. Hubo infortunadamente una interrupción **en algunas entidades** debida a la intervención francesa y al llamado segundo imperio. A partir del triunfo de la República en 1867 no vuelva a **enjuiciarse** abiertamente la forma de **Estado federal**.

Sin embargo, hay enemigos de esta forma de Estado; **más que** combatirla francamente lo hacen centralizando, entre otros caminos mediante la llamada eufemísticamente " **federalización** ", consistente en el incremento de las atribuciones **federales**, y por ello es difícil vencerlos. Muchas veces **incrustados en los** gobiernos posteriores a 1857, han conducido a una creciente centralización del país en todos los órdenes. **Entre los argumentos** para calificar a México de "capitalista", **se menciona el que todas** las decisiones de naturaleza política, económica, jurídica, cultural o administrativa se toman en **la capital de la República** y en ella se genera la información, **con la tendencia** a uniformarla y dar prioridad a la proveniente del Distrito Federal.

En consecuencia, en muchos casos el habitante del país **debe trasladarse a la capital** de la República para ejercer sus **derechos**, cumplir **sus obligaciones** u obtener un servicio público o de los **particulares**, en tanto múltiples empresas **privadas igualmente** tienen su sede en la ciudad de México.

El resultado ha sido la concentración del desarrollo nacional en pocas regiones del país. Tres centros absorben la mayoría de las actividades económicas y culturales: en **primer lugar el** Distrito Federal, en segundo Guadalajara y en tercero Monterrey, con sus respectivas áreas conurbadas. En ellas se concentra **una gran** parte de la población del país, la mayor actividad económica y cultural; muchas veces la administración ha debido crecer en las mismas para dar respuestas a la concentración de la población, de las actividades económicas y de las actividades culturales.

La administración **está obligada** a ejercer sus funciones o prestar los servicios en donde se demandan, en consecuencia **debe establecerse** cerca de los sitios más poblados y tendrá como **sede** de sus actividades estas ciudades.

También jurídicamente y por voluntad de los particulares se propicia la concentración en la ciudad de México. Verbigracia, es común una cláusula en los contratos para declinar la jurisdicción de los tribunales locales, y en ella se establece que toda controversia que se suscite con motivo del

contrato u otro acto jurídico será resuelta por los tribunales del Distrito Federal.

Además, mediante el control de legalidad realizado gracias al juicio de amparo, toda decisión jurisdiccional, cualquier acto de autoridad -federal, estatal o municipal- violatorio de los derechos individuales o sociales o de los ámbitos competenciales, cuando las autoridades federales vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o éstos invadan la esfera de la autoridad federal, son susceptibles de resolverse en la capital de la República.

Al respecto se han propuesto diferentes soluciones. como derogar la fórmula Otero, por la cual la sentencia de amparo sólo tiene efecto para las personas que hayan ejercido la acción de amparo; no puede hacerse una declaración general respecto de la ley o acto que la motivó. Estos efectos relativos, entre las partes, se harían generales cuando la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara inconstitucional determinada ley o disposición administrativa: así la declaración beneficiaría a todos. Otras reformas pretenden limitar la intervención de la Suprema Corte en materia de control de la legalidad y dejarla únicamente como un tribunal de constitucionalidad. Las recientes reformas favorecen esta medida; seguirá el poder judicial ejerciendo el control de legalidad, pero lo hará por conducto de tribunales establecidos en las entidades, sin necesidad de que el quejoso se desplace ala capital de la República y sin que necesariamente intervenga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Por ende también existen factores jurídicos centralizadores de la actividad nacional.

En lo político, Emilio Portes Gil puso de manifiesto que "Hasta el año de 1946, el Partido Nacional Revolucionario realizó una intensa labor democrática y social. La designación de candidatos a todos los puestos de elección se hacia en plebiscito, a cuyo acto concurrían grandes masas de ciudadanos a ejercer sus derechos de sufragio. Después de este año fueron los líderes quienes designaban a los candidatos, en la generalidad de los casos, sin consultar a los gremios. Posteriormente, ya ni siquiera los líderes han tenido esa función, que pasó a un grupo indeterminado de la capital de la República, que ve a los estados como menores de edad y desde ahí se designan gobernadores, presidentes municipales, diputados y a veces hasta regidores.

Como es natural suponer, este procedimiento se vino degenerando cada vez en mayor escala y el resultado ha sido **lamentable**, ya que algunos de los estados de la Federación han tenido que soportar gobernadores impopulares e irresponsables, **que** ni siquiera conocen bien el estado que gobiernan" ('j.

Esto ocurre no obstante **que, agrega** Portes Gil, "En provincia existen multitud de buenos ciudadanos, con fuerte **arraigo** en la opinión de los pueblos, capaces y honrados, que pueden desempeñar con eficacia y dignidad funciones públicas y sin duda mucho mejor que los ilustres desconocidos que **a veces** se mandan de la capital de la República" (").

Combatir las manifestaciones de este "capitalismo" implica perfeccionar y profundizar en la forma de Estado federal, **es** decir, en la descentralización política establecida por **nuestra** Constitución. Las entidades constitutivas de la federación, pueden darse su propio orden jurídico, para que responda **a sus** requerimientos, necesidades, expectativas y aspiraciones. Pero para hacerlo plenamente necesitan también competencias, recursos, personal capacitado y voluntad política de autoridades y ciudadanos. En consecuencia, el perfeccionamiento requerido no sólo es de naturaleza política; sin embargo, sin descentralización política no hay federación y **será** precaria la de otra índole.

H. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

La descentralización administrativa puede presentarse en los tres ámbitos gubernamentales existentes en México, es decir, tanto en el federal, como en el estatal o en el municipal. Las administraciones de cada uno se originan en la existencia de un gobierno propio. Los gobiernos federal, estatales y municipales requieren una organización administrativa propia, misma que debe funcionar eficazmente para satisfacer las necesidades a su cargo por decisión de la propia comunidad.

Las tres administraciones -federal, estatal y municipal- pueden organizarse de manera descentralizada mediante la creación de personas jurídicas, por tanto con personalidad diferente a la autoridad central que las crea, con patrimo-

(2) Portes Gil, Emilio. **La Crisis Política de la Revolución y la Próxima Elección Presidencial**, Ediciones Botas, México. 1957, p. 59.

(3) **Ibíd**em, p. 122.

nio propio y con autonomía orgánica también llamada de gestión, es decir, sin estar sujetas al control jerárquico de la administración central, que son los llamados organismos descentralizados.

En lo administrativo hay confusión en el uso del término descentralización. Muchas veces se utiliza la expresión descentralización administrativa referida a fenómenos distintos de lo que es propiamente ésta, con las características mencionadas, concretada en los organismos descentralizados. Uno de los casos es el de la desconcentración, caracterizada por la creación de unidades administrativas con competencia decisoria en un determinado espacio territorial y sujetas al control jerárquico de la autoridad central que las crea.

El doctor José María Luis Mora fijó desde 1827, en la exposición de motivos de la Constitución del Estado de México, los objetivos de la desconcentración administrativa: "Casi todas las leyes... han conspirado a la unidad de la división del territorio; así que ya no se advierte aquella monstruosa heterogeneidad que hacia tan difícil y complicada la administración de los diversos ramos puestos a cargo del gobierno. La división política ha sido la base de todas las demás. Las autoridades, tribunales y oficinas superiores tienen su asiento en el lugar de la residencia de los supremos poderes del Estado; en cada cabecera de distrito existe un jefe político con la denominación de prefecto, un administrador de rentas y un tribunal de apelación que ejerce sus funciones precisamente en el mismo territorio: otro tanto sucede en los partidos con los subprefectos, jueces de primera instancia y administradores subalternos, y en las municipalidades con los ayuntamientos y receptorías. Por la Ley Orgánica se formaron los distritos evitándose a los pueblos y particulares con tan saludable medida la imponderable molestia de ocurrir a la capital, con pérdida de sus intereses y abandono de sus familias, en solicitud de la autoridad que debe aproximarse a ellos— (').

Respecto de la desconcentración en el orden federal es preciso vencer resistencias de los funcionarios centrales, los que están en la capital de la República. Probablemente por la influencia tan grande de los medios de comunicación en la

(4) Mora, José María Luis, **Obras Completas, Vol. II, Obras Políticas**. Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora, Secretaría de Educación Pública, México, 1986, pp. 208-209.

época actual, muchos están convencidos por el lema de una institución bancaria que dice "todo con el poder de su firma", en consecuencia creen que tienen más poder en cuanto más firman y multiplican los controles meramente "firmales", porque de hecho la decisión ha sido sugerida o condicionada por el organismo descentralizado, por la unidad desconcentrada o por el funcionario al cual se le han delegado las atribuciones. El resultado es el cúmulo de documentos para firma del funcionario central, que muchas veces lo hace sin plena conciencia de lo que está firmando. Es impostergable vencer esta resistencia, esta concepción del poder de la firma, el pensar que únicamente se pueden hacer bien las cosas con el "poder de su firma" y normalmente ocurre lo contrario: se realiza mal y muy lentamente.

Pero también es imprescindible derrotar la tendencia del órgano desconcentrado de ir más allá de sus atribuciones. El órgano central, en la desconcentración administrativa, conserva facultades **para fijar** la política, las normas y los criterios, planear las actividades y supervisar la ejecución. Mas puede surgir la tentación en el órgano desconcentrado de fijar sus objetivos, determinar las políticas, las normas y los criterios de aplicación, en suma, la de desconocer la necesidad nacional de criterios uniformes.

El fortalecimiento de las unidades desconcentradas de las dependencias implica hacerlo con el personal que se necesita y no simplemente trasladarlo con el propósito de descongestionar ala ciudad de México o lactarse de acatar antes que nadie las decisiones presidenciales. Sería absurdo proceder de esta manera. Supongamos que fueran transferidos 300 choferes y sólo existen 3 vehículos, su número sería desproporcionado y únicamente pondría de manifiesto la falta de imaginación, la irresponsabilidad, la incapacidad y el ánimo de quedar bien con el presidente. aunque se perjudique al país.

No es ni podría haber sido la decisión presidencial en ese sentido. La descentralización de atribuciones a los estados y municipios y la desconcentración de la administración federal, son soluciones para los problemas derivados de la centralización y debe prevenirse la manera de ejecutarlas eficazmente. No se trata de trasladar personal de inmediato para quedar bien con el presidente, sin tener por ejemplo siquiera dónde habitar o qué hacer. Hubo personas obligadas a dor-

mir en automóviles, por no haber previsto dónde vivir. Proceder así es negativo. Las personas así trasladadas, que además de no tener dónde dormir tampoco sabían en qué consistiría su trabajo, prefirieron regresar y seguramente no aceptarán de nueva cuenta irse, aunque esto sea racional y esté perfectamente preparado.

Excélsior, el 11 de julio de 1986, informó que habían renunciado "296 empleados que la SARH envió a La Paz, su desconcentración fue un fracaso; casi la mitad del sueldo en rentas" y precisaba **que "cada día renuncia un trabajador**, pues los problemas de adaptación continúan y de persistir esta situación se considera que en des meses no quedará ninguno de los que vinieron a este puerto por la desconcentración de dicha Secretaría".

También existen casos en que los servidores públicos y sus familias se han integrado, están satisfechos con sus labores y piensan permanecer en su nuevo domicilio. Pero no debe correrse el riesgo, al torrar estas medidas, de que algunos **regresen** por haber sido expulsados o por inconformidad. Debemos reflexionar, determinar las medidas para impedirlo y ponerlas en práctica.

Muchas personas, gracias a la descentralización política o a la desconcentración y reubicación administrativa, **pueden** volver a su lugar de origen y desempeñar un trabajo necesario. Pero otras las han considerado como una buena oportunidad de conocer al país o de obtener viáticos, para regresar de inmediato. Hubo abusos y excesos. Lamentablemente sigue habiéndolos.

Los fenómenos señalados se habían planteado desde 1975 cuando se decidió el traslado del Instituto Mexicano del Café a Jalapa. O sea, ya se han vivido y señalado las soluciones.

La Comisión Nacional de Reconstrucción propició, mediante la participación ciudadana, la reflexión sobre las medidas tendientes ala descentralización de la vida nacional.

Para realizar un programa de esta envergadura es preciso contar con la voluntad ciudadana, con el convencimiento de los servidores públicos y con la colaboración de los gobiernos y fundamentalmente de los habitantes de los estados, que son los que van a recibir actividades y personas; para el buen éxito se requiere preparar tanto a los que llegan como a **los que reciben**. **En algunos casos quienes se 'trasladan a los**

estados han sido recibidos con desconfianza, no les han querido alquilar habitaciones por ser "fuereños" y sólo se alquila a los conocidos. Estamos en presencia de costumbres muy respetables, pero que deben adaptarse para favorecer la descentralización de la vida nacional, la asimilación de quienes se desplazan con fraternidad. Igualmente, tratándose de servidores públicos, deben prevenirse las tareas a realizar, las prestaciones que deben recibir, las posibilidades de habitación y de instalaciones de toda índole requeridas. No existe **ninguna ciudad** con capacidad para recibir a 15000 ó 10000 personas de inmediato.

La licenciada Elena Jeannetti propuso, en el Subcomité de Descentralización y Desconcentración de Actividades, preparar tanto a quienes se trasladan a los estados como a quienes van a recibirlos. Hay que preparar a ambos. Muchas veces quienes se trasladan llegan avasallando: "fuera de la ciudad de México todo es Cuautitlán". En toda ocasión insisten en sus ventajas y la magnitud de sus avenidas, como el Paseo de la Reforma, sus actividades culturales o sus centros comerciales y también presumen de sus edificios altos como las torres Latinoamericana o de PEMEX.

Quienes deciden ir a vivir a los estados deben aceptar que lo harán de otra manera y que van a disfrutar de una vida más humana.

Quien llegue comparando y espere encontrar todo lo que dejó, nunca podrá integrarse a la comunidad, ni disfrutar lo que le ofrece su nueva residencia. Hay que respetar costumbres y reconocer las ventajas de vivir en ciudades a escala humana. Una actitud así facilita la incorporación.

En toda decisión política hay que tener **en cuenta a las personas a quienes se dirige. Siempre hay que tomarlas en consideración**, de no hacerlo su resultado sería el fracaso. Las personas tienen convicciones, proyectos, hábitos, que deben ser considerados para hacer realidad la decisión política.

Reitero que para tomar estas medidas hay que preparar a los que van y preparar a los que reciben. Y prepararlos en todos los aspectos. No sólo psicológicamente, sino también para la actividad que van a desarrollar, para la adaptación a un ambiente distinto, para el conocimiento de otras personas, de otra música, de otra manera de vestir, de otra alimentación.

La boga más reciente estriba en confundir la mera reubicación o cambio de sede con la descentralización o deseen-

centración de las instituciones, no obstante que únicamente implica un traslado físico de la institución, de la ciudad de México a otra en algún estado, sin un cambio **en la organización** de carácter administrativo. Es un fenómeno meramente de descongestionamiento, En algunos casos corrige graves aberraciones, favorecidas por nuestras deficiencias educativas; para evitarlas debemos formar y capacitar a nuestros funcionarios y cuadros políticos.

Por ejemplo, la Comisión del **Balsas se estableció en el** Distrito Federal, en el Río Churubusco, con palpable confusión de los ríos por los funcionarios encargados de establecer dicha Comisión. En el fondo, además del posible desconocimiento geográfico, hay el ánimo de establecerse en la ciudad federal por las conveniencias que ofrece y por la necesidad de estar cerca de los centros de decisión; muchas veces con descuido y desatención de la función en el sitio en que dese cumplirse.

En la capital de la República está la mayor concentración humana del país y la mayor demanda de servicios y de atención por parte de la administración federal. En los casos en que la función, el servicio o la actividad **a cargo de la institución** están destinados a los estados, deben reubicarse fuera del Distrito Federal.

Al respecto debe reflexionarse profundamente **antes de** tomar medidas de esta naturaleza. Tales medidas son inútiles si hay descentralización política real o si se implanta una administración federal desconcentrada con eficacia. Descentralización política y desconcentración administrativa que no conllevan el crecimiento de la administración central, por el contrario, implican su decrecimiento, la reducción **de su papel** y la posibilidad de cumplir efectivamente **sus misiones**.

En todos los países del mundo la administración **central** debe estar en la capital del país, en la sede de los poderes nacionales, en virtud de la necesaria intercomunicación entre las instituciones que la integran y por su dependencia del gobierno, su participación en la elaboración de planes y **programas**, en decisiones que es conveniente y necesario se tomen en conjunto; dispersarlas en todo el país, dificultaría la toma de decisiones, la elaboración de planes y programas, el apoyo de sus colaboradores al titular del ejecutivo federal y la coordinación de éste sobre ellas.

En muchos casos, habría además un desmembramiento de la institución si sus unidades se avecindaran en diferentes zonas del país, con grave menoscabo del servicio que prestan y de la toma de decisiones oportuna.

Si una Secretaría se estableciera en cinco o seis ciudades del país o en una sola, pero las secretarías conexas. las requeridas para cumplir una atribución, para poder configurar la decisión que demande el administrado, estuviesen **lejanas**, el ciudadano tendría que ocurrir a diversos lugares para cumplir sus obligaciones, obtener un servicio o exigir sus derechos.

Lo pertinente es descentralizar políticamente, transfiriendo atribuciones e instituciones con vocación local a estados y municipios, o desconcentrar, incrementando las facultades de las unidades que las instituciones federales tienen establecidas en el país. El personal necesario en la capital de México, de esa manera, sería mínimo. Por ejemplo, tratándose de la Secretaría de Marina, mencionada como una de las que deberían ubicarse fuera de la ciudad federal, nadie propone salga el secretario de Marina, pero sí los marineros, cuyos servicios deben ser prestados en los barcos, en los puertos, no en la capital de la República que carece de mar y aun de ríos, sólo conserva los lagos de Chapultepec y Xochimilco, en este último se encuentran marineros.

Debemos pugnar porque los servicios se presten cercana y justamente, con conocimiento de la circunstancia y realidad de cada una de las partes del territorio nacional.

Bien aplicada y fortalecida la descentralización política, perfectamente ejecutada la desconcentración administrativa, el aparato central tendría un número exiguo de servidores, sin considerar en éste a los docentes, porque la educación exige que los maestros estén donde se encuentran los alumnos y sería absurdo trasladarlos con todo y profesores a otro lado. Lo mismo ocurre con quienes trabajan en el gobierno del Distrito Federal que aquí deben prestar sus servicios. Con la aplicación efectiva de tales medidas, 40,000 ó 50,000 servidores públicos en la administración central serían suficientes para cumplir eficazmente su vocación: planear, fijar políticas, normas y criterios, supervisar la ejecución. Las decisiones para los casos concretos se deben tomar por los órganos desconcentrados y las que **tengan** una vocación local por las entidades federativas o los municipios.

III. PERSPECTIVAS.

En el Distrito Federal, sede de los poderes de la unión y de los partidos políticos, se asientan las principales actividades, instituciones y sociedades públicas y privadas del país. Igualmente se encuentran los principales museos, bibliotecas, centros de educación superior y de investigación, editoriales, teatros, estudios cinematográficos, de radio y de televisión. Tal concentración de actividades y de población hacen que los cálculos más optimistas, por creer que el aumento será únicamente de un 3% anual, -hay quienes piensan que el incremento de la población será mayor-, permiten augurar para el año 2000, 26 millones de habitantes en la ciudad de México y su área metropolitana. Si actualmente, con 10 ó 12 millones menos, los problemas son angustiosos, casi de sobrevivencia, éstos serán mayores y para prevenirlos deben aumentarse las medidas descentralizadoras de la vida nacional.

¿Cuáles deben ser las medidas para descentralizar la vida nacional ? La primera, la más profunda y más importante, es fortalecer nuestra opción política fundamental federalista, transfiriendo atribuciones e instituciones y, en consecuencia, recursos, personal y fuentes de ingreso a las entidades federativas y en algunos casos también a los municipios, es decir, descentralizando políticamente al país.

En consecuencia, es preciso también fomentar cada vez más la participación.. democrática de toda la población del país, para impedir se concentre necesariamente toda decisión política en el Distrito Federal. La decisión política en materia estatal y municipal debe tomarse cabalmente en todos los casos en las entidades federativas y en los municipios.

También se puede y se debe desconcentrar la administración federal. Es preciso acercar la decisión al habitante del país por parte de la administración federal mediante las unidades establecidas en todo el territorio nacional, con facultades decisorias no con labores de buzón como muchas veces ocurre, en tanto simplemente se depositan en ellas las solicitudes y se envían a la ciudad de México, para que en definitiva siempre resuelvan las autoridades del centro. Es difícil el tránsito hacia la desconcentración, pero debe proseguirse por esta vía.

Igualmente debe proseguirse la reubicación de las instituciones federales cuya actividad principal se ejecuta en los estados.

La administración es un fenómeno humano, como la política, por ende se debe considerar siempre a los seres humanos a quienes va dirigida, conocerlos profundamente y respetarlos. Esto puede garantizar el éxito de todas estas medidas. No es fácil alcanzarlo. Si no hubiera obstáculo ya contaríamos con una eficaz desconcentración, una cabal descentralización política, estados autónomos y municipios libres. Los requerimientos y las condiciones se transforman y las medidas deben darles respuesta. No sólo nuestro país está luchando por descentralizar la vida nacional, también lo hacen Suecia, Francia, España, Estados Unidos o Inglaterra. Es un imperativo para todos los países. ¿Por qué?, porque han cambiado las circunstancias y las condiciones, ahora es claro que las demandas sociales son más fáciles de satisfacer creando múltiples centros de impulso económico, cultural, político o administrativo, que por uno solo. Se ha despertado la conciencia mundial, la hay en nuestro país.

Las personas forman parte de una comunidad porque esperan lograr gracias a esta organización la satisfacción de necesidades, la obtención de servicios o bienes indispensables; al efecto determinan los servicios o bienes que deben proporcionar las administraciones públicas.

Cuando las administraciones se vuelven ineficaces, buscará el ciudadano conseguir estos bienes o servicios de los sectores social o privado nacionales, o de otros países. Muchas veces se recurre al extranjero para adquirir satisfactores de que se carece en el interior o que son insuficientes o deficientemente proporcionados por los sectores público, privado o social del país. La administración pública ha venido dejando espacios en la actividad económica que han sido llenados por la inversión privada o la extranjera.

Ante el vacío administrativo los habitantes acuden a quien les provea los satisfactores. Cuando es ineficiente el servicio privado se exige pase al sector público o al social. Igualmente cuando el servicio es prestado con ineficacia por el sector público se pedirá su transferencia al privado o al social; asimismo cuando el sector social lo proporciona ineficazmente se solicitará pase al público o al privado.

En las entidades federativas, por ejemplo, ha habido peticiones para la "municipalización" del transporte. Pero si éste se "municipaliza" y los órganos públicos lo prestan ineficazmente, se exige se constituyan cooperativas, o se solicita

su transferencia al sector social, o que vuelva a; sector privado con la esperanza que éstos presten el servicio adecuadamente.

Al habitante le es indispensable contar con los servicios o los bienes para subsistir, alimentarse, disponer de habitación, educación, salud o seguridad, y con posibilidades de realización personal y recurrirá a quien se los proporcione con mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad. En este sentido se ha considerado que, al estar ausente el lucro, la administración pública proporciona bienes y servicios a un precio menor, con igual o mejor calidad y oportunidad.

Más que un problema ideológico de reparto de atribuciones entre los órganos públicos -federales, estatales o municipales- o los sectores privado y social, es un problema de eficacia. Si el servicio se presta eficazmente por el sector privado, nadie solicitará que esta actividad sea pública, en caso contrario habrá una presión para que lo sea. Si la actividad pública no se realiza con eficacia, con el costo, calidad y oportunidad que demanda el ciudadano, se pedirá se transfiera a los particulares o a los grupos sociales organizados.

La educación superior en México, por ejemplo, siempre había sido pública. El Patronato Real permitía al monarca español intervenir en la actividad eclesiástica; por determinaciones reales se autorizaba la apertura de universidades y se definían sus programas durante la época novohispana. El gobierno dirigía la educación superior. Al emanciparse nuestro país tal actividad correspondió al nuevo gobierno y así continuó hasta el presente siglo, en que se empiezan a desarrollar, al lado de las universidades públicas, las privadas. ¿Por qué?, porque hay una demanda social que las instituciones públicas no satisfacen. Algunos prefieren a las escuelas privadas por simple **status**, para ostentar su riqueza, para conseguir relaciones con la élite económica que piensan no asiste a las públicas o por constatar que las oportunidades son mayores para sus egresados aun en los ámbitos gubernamentales, no necesariamente por la calidad de su enseñanza. Otros ingresan a las escuelas privadas por considerarlas mejores y algunos lo hacen por no poder ingresar a una pública.

Algunas personas consideran que es mejor que sus hijos se casen con una persona acomodada y no con una sin recursos y como los ricos asisten a las escuelas particulares en ellas deben inscribir a sus hijos. En algunos casos, quienes

han realizado sus estudios desde preprimaria en escuelas privadas, se sienten disminuidos si cambian a una escuela pública; sus amistades podrían pensar que no pueden pagar una escuela o universidad particular. En otros casos se inscriben en ellas por convicción, por motivos ideológicos o por considerar que son mejores. Los motivos para que las personas recurran a las escuelas particulares son múltiples. Entre los cuales, está también el de aquellas becadas para realizar sus estudios en ellas.

Las deficiencias en la educación pública, el vacío real o supuesto, es llenado por la educación privada.

En las deficiencias e insuficiencias de las instituciones de educación superior públicas se ha hecho énfasis con menosprecio de todos sus aspectos positivos. Por estar ocupados en sus debilidades hemos olvidado su fortaleza y su utilidad para la sociedad. En ellas existen centros de excelencia, a la altura de los mejores del mundo. Los premios nacionales los obtienen sus egresados, quienes también han recibido reconocimiento del exterior. Lo anterior es muestra de la excelencia con que pueden preparar las instituciones de educación superior pública.

Los países, las universidades, van por la calidad promedio, no por las excepciones. Lo que necesitamos en México es elevar la calidad promedio, el promedio de participación de todos los mexicanos, el promedio de bienestar también de todos y no vanagloriarnos de las élites culturales, económicas o administrativas. En este aspecto es más trascendente incrementar el promedio de eficacia de los municipios que el de la administración nacional. Las cadenas se rompen por lo más delgado, su fortaleza depende de que todos los eslabones tengan la misma calidad y la misma fortaleza. Los municipios son los eslabones más delgados de la administración mexicana, al fortalecerlos se fortalece la administración estatal y la nacional.

Igualmente si las personas estiman que las sociedades nacionales de crédito no satisfacen sus expectativas recurren a la bolsa, a la llamada banca paralela. Si la seguridad social, los servicios médicos, verbigracia, proporcionados por la Secretaría de Salud, por el IMSS, por el ISSSTE, por el Departamento del Distrito Federal o por otras instituciones públicas no son satisfactorios, se recurrirá a servicios particulares. Asimismo ha sido mencionada en los diarios " la competencia

desleal de empresas privadas de mensajería a correos" o la **existencia** de servicios privados de seguridad y también de cárceles en tiendas o centros de recreación particulares. **Igualmente** las calles, vías públicas, se cierran y se convierten en **privadas**.

Pero también el ejercicio inadecuado del poder por parte de los gobiernos de los estados o municipios para atender las **necesidades** de sus habitantes pueden crear un vacío, que los ciudadanos piden sea llenado por el federal.

Los anteriores ejemplos justifican la necesidad **de reflexionar** profundamente sobre las medidas adecuadas para perfeccionar nuestra democracia, las posibilidades de participación de los ciudadanos en las decisiones que les atañen, la autonomía de las entidades federativas, la libertad y **las posibilidades** de desarrollo de los municipios, pero también la calidad de los servicios que reclama nuestra ciudadanía, sean prestados por órganos públicos, por empresarios privados o por organizaciones sociales.

Una mejor administración pública, una mejor gestión de los negocios privados y de los asuntos sociales. es una exigencia de nuestra comunidad, Debemos responder con mejores administradores públicos, con mejores; administradores privados y sociales, sólo así se dará la respuesta que la comunidad espera, sólo así habrá soberanía nacional, autonomía estatal y libertad municipal, para hacer realidad el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

El ser humano es capaz de crear nuevos recursos, **nuevas** fuentes de energía, nuevas posibilidades de alimentación, nuevos tipos de cultivo, nuevas formas de organización y participación. Debemos desarrollar nuestra capacidad de invención y de creación. El mexicano ha sido creativo, inventivo y las generaciones actuales pueden y deben seguir siéndolo. A los mexicanos atañe resolver nuestros problemas, especialmente los de origen interno, con capacidad de innovación, de ejecutar las soluciones, de participar en su definición y en su realización. Pasar de las palabras a la acción, de los programas a su cumplimiento, de la preocupación a la ocupación, **es el derrotero** apropiado, infor tu nadar nente, pocas veces emprendido.

Para vencer la centralización y propiciar la redistribución poblacional, debe haber una redistribución del poder y un mejoramiento de la calidad de vida de todos los mexica-

nos, en todos los centros de población del país. Los trabajos en este sentido deben ser permanentes. El que lo sean no depende sólo de las autoridades, depende sobre todo de los ciudadanos que deben exigir y participar en el desarrollo de la entidad en que viven o nacieron, en dar impulso a sus municipios, en mejorar la vida en toda la nación.

La autoridad central, aunque quiera, no puede conocer todo el país ni decidir eficazmente la vida de 2,380 municipios, desconocería sus problemas, su sentir, las soluciones, además de impedir sean sus habitantes quienes determinen el sentido de la acción pública. Este es responsabilidad de los ciudadanos. Ser ciudadano significa asumir responsabilidades, no solamente derechos y es precisamente gracias al acatamiento de las responsabilidades que los derechos se conservan, de no haberlo desaparecen. El menoscabo de muchos derechos encuentra su origen en la ausencia de responsabilidad de los ciudadanos.

El perfeccionamiento de la forma de Estado federal será programa permanente si los mexicanos seguimos considerándola una opción política fundamental y actuamos de conformidad con ella. Si no es así, quedará únicamente en los textos de los discursos y en los preceptos de la Constitución; no será una realidad. Para que la Constitución sea una realidad requiere la práctica constante y sin alteración de sus preceptos por parte de las autoridades y de cada uno de los habitantes del país; sus preceptos nos obligan a ambos, no sólo a las autoridades. Tenemos la tendencia de delegar la responsabilidad en las autoridades y no asumir las responsabilidades que como ciudadanos nos corresponden. Hay que exigirselas a las autoridades, pero también hay que exigirnoslas a nosotros los ciudadanos.

Sólo con el desarrollo político fortaleceremos la capacidad y la dignidad de todos nuestros habitantes; sólo así seremos dueños y actores de nuestro destino y no personajes dirigidos con base a un libreto, guión u obra hecho por otros; sólo así construiremos un país a nuestra medida, acorde con sus circunstancias y características y nuestros deseos. Lamentablemente muchos continúan pensando, como el Marqués de Croix, que los mexicanos nacimos para callar y obedecer y no para inmiscuirnos en los altos asuntos del gobierno. Constitucionalmente tenemos la posibilidad no únicamente de inmiscuirnos sino de ser al mismo tiempo gobernantes,

no sólo por conducto de nuestros representantes , sino de diferentes y nuevas posibilidades de participación . De nosotros depende esa participación y asumir la responsabilidad que implica la vida comunitaria . Participemos para hacer un México mejor y dejemos de ser súbditos que callan y obedecen, para ser ciudadanos que participan y dirigen.

DOCUMENTOS

**EL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL
ESTADO DE MEXICO Y SU PARTICIPACION EN
LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO**

INTRODUCCION

El contexto internacional se caracteriza por el vertiginoso ritmo de las transformaciones estructurales cuyo auténtico significado, alcances y magnitudes, aún no acabamos de entender con toda precisión. Son cambios en la esfera económica, política, social, tecnológica y educativa que afectan determinadamente nuestro rumbo, México, como parte de la comunidad mundial no puede resistirse a esta ola de cambios so riesgo de comprometer seriamente su futuro como nación.

Esto no quiere de ninguna manera decir que los cambios nos sean impuestos "desde fuera", sería una lamentable equivocación entenderlo así, ciertamente el contexto internacional condiciona nuestro actuar pero no es una camisa de fuerza que limite nuestra libertad de decisión. México como nación soberana ejerce su facultad de encauzar los cambios, necesarios y deseables, hacia objetivos precisos, propios, de beneficio colectivo.

El proyecto de modernización nacional conducido por el Gobierno federal e instrumentado en todos los órdenes de gobierno, involucra no sólo al sector público, también a los sectores privado y social. La universidad como organismo público no debe ser ajena a este proceso. Debe adaptarse a los cambios del entorno con opciones, con rumbo y con sentido. Debe estar directamente vinculada con su entorno inmediato, y aun promoverlo e impulsarlo. La dimensión de las actuales transformaciones les exige estar consienteinenc alertas para mantenerse a la altura de los cambios que se es-5n promovien-

do a su alrededor. Captar fielmente las demandas y exigencias que les plantea su entorno, requiere una visión no sólo estatal y nacional sino también internacional.

La modernización de la educación superior es un tránsito necesario, deseable e impostergable. No puede haber ino. dernización **del país si no** se apoya en una profunda reforma educativa que por una parte eleve el potencial del desarrollo mediante el incremento de la calidad de los recursos humanos y por la otra, mejore las condiciones de vida en lo cultural y material de nuestros connacionales.

El sistema educativo superior no puede ni debe quedar marginado **de las acciones** y esfuerzos encaminados a modernizar al país. **No se** puede modernizar **a nuestra** nación si **antes no se** transforma cualitativamente a las instituciones de educación superior porque éstas son la base de su desarrollo.

Sin embargo, **no es éste** un reto exclusivo de las universidades, también concierne a aquellas asociaciones civiles **de profesionistas**, como en nuestro caso, que si bien no participen directamente en la formación de los servidores públicos, sí en su capacitación, actualización, especialización y perfeccionamiento.

La formación y perfeccionamiento de los cuadros administrativos que demanda el sector público para modernizar su gestión, difícilmente puede atribuirse, por sí sola, al conglomerado de instituciones de educación superior. Las asociaciones civiles de profesionistas sin pretender suplir la que constituye una de las funciones sustantivas de las universidades, han colaborado, mediante acuerdos de complementación en la perenne actividad de profesionalizar a los servidores públicos.

La modernización administrativa que intentan los diferentes órdenes de gobierno, guiados por una política nacional, **general, se** enfrenta a diferentes obstáculos, uno de los más **serios es la** deficiente preparación profesional técnico-administrativa de la burocracia. Es en este sentido que la modernización administrativa es fundamentalmente un problema de cambio, de adaptación, de educación y sobre todo de profesionalización del servidor público.

La administración pública reclama cada día más personal preparado, capacitado y responsable, en la cantidad y calidad indispensable para dar soluciones adecuadas **a la problemática** social. Las posibilidades de desarrollo de esta so-

ciudad dependen en gran parte de la formación de los cuadros científicos, técnicos y administrativos capaces de mejorar y cambiar formas de organización.

No olvidemos que en la administración pública, como en la modernización de sus estructuras y procedimientos, el recurso más importante es el elemento humano, sin embargo, su honradez, capacidad y eficiencia no son fruto de la casualidad ni mucho menos de generación espontánea, al contrario, son resultado de una sólida formación académica que no termina al momento de concluir una carrera universitaria sino que su capacitación y actualización es una constante con principio pero sin fin.

La ironía de la vida la describe con gran lucidez el filósofo francés Malraux al afirmar que "formar un hombre cuesta una vida y cuando está hecho, está casi listo para morir".

PARTICIPACION DEL IAPEM EN CURSOS DE POSTGRADO

Conscientes de la necesidad de la administración pública estatal y municipal de contar con personal debidamente calificado para asumir las funciones asignadas, el IAPEM se ha preocupado --y ha actuado en consecuencia- en la ;crea de promover y participar en la especialización, actualización y capacitación del personal que presta sus servicios en las distintas áreas del sector público.

El Programa de Capacitación Municipal, de cobertura estatal, está integrado por cursos de corta duración, dirigidos fundamentalmente a mandos medios y operativos de los ayuntamientos, con el propósito de que éstos puedan abordar de manera eficiente sus tareas inmediatas. Estos cursos de capacitación, instrumentados a petición de parte, son experiencias intensivas de enseñanza. aprendizaje con metodologías variadas y su propósito es la adquisición de alguna técnica o proceso de gestión administrativa o el desarrollo de actitudes o habilidades específicas.

Los cursos o seminarios de actualización que ocasionalmente se imparten en el APEM, están dirigidos básicamente a personal medio y/o directivo de dependencias del sector central y organismos auxiliares de la administración pública estatal y municipal. Su objetivo es actualizar conocimientos, técnicas, habilidades e inyectar cambios favorables en las actitudes de los servidores públicos.

La participación del IAPEM en cursos de postgrado merece una descripción más amplia. De 1982 a la fecha hemos participado en cuatro promociones del curso de —Especialización en Administración Pública Estatal"; en dos promociones del Diplomado en "Administración de Documentos" y en una del Diplomado en "Organización y Sistemas". (Ver cuadro 1).

El curso de especialización, tiene por objetivo **general** formar expertos integrales en alguna función o proceso de la administración pública o en la gestión de algún sector o nivel de acción del gobierno. A diferencia de las maestrías que buscan formar investigadores y docentes, las especialidades son ampliaciones de la formación profesional, pretenden formar cuadros técnicos especializados para la administración pública.

Tres promociones del curso de "**Especialización en Administración Pública Estatal**" fueron producto de la colaboración interinstitucional con la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM, en la cuarta que dio inicio este año participó además en su organización y promoción, el Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, sección Estado de México.

De las tres promociones concluidas del curso en cuestión, egresaron un total de 50 alumnos (ver cuadro 2) que en su mayoría desempeñan sus servicios profesionales para el sector público estatal o municipal, en mandos medios y superiores. Ciertamente es un número reducido lo que revela la necesidad de incrementar la cantidad de alumnos en este nivel educativo, tema del que nos ocuparemos más adelante.

Evidentemente, el curso de especialización registró cambios en su estructura curricular para mejorar su contenido académico y así incidir positivamente en la formación de los alumnos. Atendiendo a dicho propósito, el curso de especialización que actualmente se imparte tiene por objetivo fundamental "proporcionar a los estudiantes, conocimientos y habilidades prácticas que les permitan identificar y resolver con sentido analítico y casuístico, los problemas de gestión administrativos que configuran las relaciones intergubernamentales, bajo un contexto socioeconómico que define pautas de acción para el diseño de políticas públicas que respondan a criterios de modernización integral de la administración pública estatal".

El plan de estudios está dividido por semestres y fases. Cada fase a su vez por cuatro módulos, recibiendo el curso un total de 12 alumnos actualmente. Siendo el objetivo del curso formar especialistas que sean genuinos agentes de cambio en los procesos de modernización de la administración pública estatal, se procuró imprimirle un enfoque notoriamente pragmático, de ahí que las horas destinadas a practicar ocupen más del 60% del total de horas clase impartidas. (Ver cuadro 6).

Los requerimientos de personal altamente capacitado no se limita a la administración pública estatal, los gobiernos municipales por ser las instancias administrativas más cercanas a la comunidad, tienen, tal vez, mayor necesidad de ellos.

Hasta ahora, las necesidades de mejoramiento del personal municipal era cubierta casi con exclusividad por el curso de especialización en "Administración Hacendaria Municipal", fuera de ello no había otra opción en este nivel educativo, que atendiera el reclamo de diseñar programas de apoyo para que los ayuntamientos modernicen sus propias estructuras administrativas e impulsen la capacitación de los cuadros técnicos para mejorar la prestación de los servicios públicos que les corresponden por ley.

Convencidos de que el municipio será mejor motor de su propio desarrollo integral, si amplía, entre otras, sus capacidades administrativas, el IAPEM colabora con la Universidad Autónoma del Estado de México en el diseño y próxima impartición del curso de "Especialización en Administración Pública Municipal", con ello se dará respuesta también a la petición del Gobierno del Estado, plasmada en el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993, por contribuir a la profesionalización de la administración municipal.

En lo que a este punto respecta, cabe hacer mención que la capacitación a servidores públicos municipales y la modernización de los sistemas administrativos, fue un planteamiento enunciado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en tanto que la petición por desarrollar las estructuras y cuadros administrativos adecuados para dar respuesta a las nuevas demandas sociales, se contiene en el Programa Nacional de Modernización y Desarrollo Municipal 1990 - 1994. Por consiguiente, la especialización en "Administración Pública Municipal", atiende un reclamo persistente de autoridades municipales, y la propia comunidad en su afán de contar con

una estructura administrativa y un conglomerado de servidores públicos que respondan con oportunidad y eficiencia a los retos del desarrollo.

Por otra parte, el IAPEM ha conjugado esfuerzos con el Gobierno del Estado de México y la Universidad Autónoma del Estado de México, en la promoción y organización de los diplomados en "Organización y Sistemas" y el de "Administración de Documentos", los primeros de su tipo y de esta nueva modalidad de educación continua, impartidos en nuestra alma mater.

La característica más relevante de los diplomados, primer escalón en los estudios de postgrado, quizás lo sea su orientación eminentemente pragmática en áreas que resultan de vital importancia para la administración pública y cuyo personal necesita un curso de mediano plazo que reafirme, complemente y amplie sus conocimientos sobre la materia. Además presentan la ventaja de que se realizan en horarios que permiten combinar estudio con trabajo.

Y si bien no es su fin último, los diplomados, como se señala en el Plan General de Desarrollo de la UAEM de Largo Plazo y Compromisos 1989-1993, "se orientan a generar recursos adicionales a la universidad al ofrecer un servicio a los gremios profesionales o a las instituciones públicas, privadas o sociales de la comunidad". Cualquier alternativa que permita incrementar los recursos propios de instituciones que reciben subsidio público será siempre bien recibida y más aún si a cambio de ella se está proporcionando un servicio que mejora las formas de organización y actuar de las dependencias públicas.

El diplomado en "Organización y Sistemas" que se ofreció el año pasado, tuvo por objetivo el "brindar a los participantes los elementos, técnicas e instrumentos necesarios para que puedan contribuir activamente en el proceso de modernización administrativa, dentro de las diversas áreas que conforman el sector público".

Constaba de ocho módulos impartidos en diez meses y egresaron 17 alumnos (ver cuadros 7 y 8). El curso fue de gran utilidad al explicárseles con claridad el sentido y dirección del proceso de modernización administrativa, proporcionándoles técnicas y herramientas administrativas específicas para que coadyuven a su cristalización en el ámbito estatal.

En lo que concierne **al diplomado en "Administración de Documentos"**, su objetivo consiste en "proporcionar a los participantes las nociones generales sobre administración pública del Estado de México; así como el conocimiento del marco que norma la administración de documentos públicos, a nivel nacional, estatal y municipal; la teoría general del documento; las técnicas que se emplean en la sistematización de los documentos y la automatización de la misma; además de los rasgos característicos de las bibliotecas, hemerotecas, centros de documentación, archivos y otras unidades documentales".

El curso se imparte con base en doce módulos temáticos durante nueve meses. Para el caso de la segunda promoción cuyas clases iniciaron el mes pasado, asisten 31 alumnos, en tanto que para la anterior promoción egresaron 23 personas (ver cuadros 9 y 10). La importancia de este diplomado se justifica básicamente en dos razones: la necesidad cada vez más creciente de la administración pública de contar con unidades documentales adecuadamente organizadas que le provean con oportunidad y eficiencia la información que requiere para apoyar la decisión de políticas públicas y ofrezcan un servicio eficaz al público usuario, aunado al hecho de la inexistencia, hasta ahora, de una licenciatura en biblioteconomía, o bien improvisar al personal disponible con las limitaciones que esto presupone.

En suma, los diplomados mencionados han probado su utilidad al responder a necesidades específicas de capacitación en áreas tanto sustantivas como adjetivas de la administración pública, convertida en práctica de gobierno.

PROPUESTAS DE REFORMA A LOS CURSOS DE ESPECIALIZACIÓN Y DIPLOMADOS

La tendencia hacia la especialización del ejercicio de la función pública en un contexto de constantes cambios y adecuaciones, afecta a las estructuras, sistemas, métodos y procedimientos administrativos que tenderán a reformarse permanentemente y sistemáticamente en aras de conformar un aparato administrativo racional y eficiente, con la suficiente capacidad de respuesta ante los nuevos retos del desarrollo.

Para cumplir con su cometido, las estructuras gubernamentales exigen personal técnico-administrativo debidamente

preparado, con la habilidad y capacidad necesaria para llevar a buen término los objetivos de los planes y programas. Dado el reducido personal que reúne con satisfacción estas características, se hace necesario recurrir a la capacitación, actualización y perfeccionamiento de los mismos.

Los cursos de especialización y diplomado, por ser dentro del espectro de estudios de postgrado los que mayor impacto tienen en el mejoramiento del desempeño profesional, se harán cada vez más necesarios e indispensables y serán una recomendable alternativa para aquel conjunto **de egresados** universitarios que laboran en el sector público, de reforzar su formación académica, prestar un mejor servicio y ampliar sus perspectivas profesionales.

Esta nueva situación, nueva porque no se había presentado antes con la misma intensidad que ahora, obligará a las **autoridades universitarias y a aquellas otras instituciones que** colaboran en la impartición de esta clase de cursos, a mejorar su calidad académica y planta docente, así como diversificar la oferta de los mismos.

El Instituto de Administración Pública del Estado de México, en su experiencia en cursos de postgrado de este nivel, **ha observado una serie de irregularidades más que problemas** irresolubles, porque no lo son en definitiva. A fin de contribuir con las instituciones de educación superior, se proponen los siguientes puntos:

1. Consolidar aquellos cursos de especialización y diplomados que han mostrado efectividad; reorientar aquéllos cuyo funcionamiento ya no armoniza **con las** condiciones actuales; y diseñar y realizar nuevos cursos en **aquellas áreas del sector público que se requieran, es decir,** diversificar la oferta para atender las diferentes demandas.
2. Establecer un programa permanente de evaluación curricular que conduzca a la reestructuración y actualización de los planes de estudio; impulsar nuevos métodos de enseñanza-aprendizaje; mejorar los procedimientos de evaluación; ampliar y proveer con oportunidad el material didáctico requerido; hacer más estrictos los requisitos de ingreso y permanencia.
3. Desconcentrar los servicios educativos de este nivel para coadyuvar al perfeccionamiento de los servidores pú-

blicos que laboran en dependencias gubernamentales que ubicadas fuera de la capital del estado, atienden a crecientes núcleos de población, como sucede actualmente en la zona oriente del Estado de México.

4. Incrementar el número de beneficiarios de los cursos, concertando con las autoridades gubernamentales el establecimiento de estímulos y reconocimientos **a quienes** habiendo asistido a ellos demuestren sus nuevas habilidades profesionales.
5. Reforzar y ampliar convenios de colaboración entre instituciones de educación superior y asociaciones civiles de profesionistas de la administración pública y/o ciencia política, para llevar a cabo el diseño, organización, realización y evaluación de diplomados y/o cursos de especialización,
6. Estrechar los vínculos de colaboración con la administración pública federal, estatal y municipal para el diseño, organización y realización de aquellos cursos de postgrado que resultan necesarios para imbuir racionalidad y eficiencia a las estructuras, sistemas, métodos y procedimientos administrativos.
7. Finalmente, y si bien sería una propuesta ambiciosa sin dejar de ser factible y deseable, que se establezcan las reformas necesarias que obliguen a los egresados de nuestra disciplina a tomar cuando menos un curso de especialización o diplomado digamos una vez cada cinco años, considerando las constantes transformaciones del ejercicio de la función pública en un contexto de cambios dinámicos en lo nacional e internacional, y partiendo de la idea expresada en múltiples foros e instancias de que los conocimientos aprendidos en una licenciatura, se vuelven obsoletos o superados en un lapso promedio de cinco años. Sea como fuere, la necesidad de actualizarse es un requisito de supervivencia en nuestra profesión.

CONCLUSIONES

En su campaña presidencial, Carlos Salinas de Gortari sostenía que los profesionistas mexicanos deberíamos ser "el motor de las innovaciones que requiere el país para **así satisfacer** las necesidades propias de nuestro desarrollo". En lo

que respecta a nuestra disciplina, para que esto sea posible, necesitamos que la administración pública se apoye en un amplio cuerpo de servidores públicos con un óptimo nivel de especialización y actualización.

Potenciar la capacidad de respuesta de las estructuras gubernamentales no es cuestión exclusiva de multiplicar recursos financieros y materiales, lo es también de mejorar, permanente y sistemáticamente, la calidad de los recursos humanos, pues ellos son la base en donde descansa buena parte del cumplimiento de planes y programas, que se traducen en mejores servicios públicos, en mejores niveles de vida de la población.

En función a ello, el Instituto de Administración Pública del Estado de México refrenda su compromiso que asumiera al momento de su fundación, hace 18 años, por continuar contribuyendo a la modernización de la administración pública estatal y municipal, vía la capacitación, actualización y perfeccionamiento de sus servidores públicos.

Hemos avanzado un buen trecho pero aún nos falta mucho por recorrer; la administración pública como disciplina de conocimiento y como práctica profesional tiene una dinámica propia ajena a nuestras voluntades o caprichos. Estar a la altura de los cambios es el reto que como publiadministrativistas tenemos que asumir.

A N E X O S

INDICE DE CUADROS

CUADRO No	1	Participación del IAPEM en cursos de post grado, 1982-1991.
CUADRO No	2	Análisis comparativo de los cursos de "Especialización en Administración Pública Estatal".
CUADRO No	3	Distribución de asignaturas del curso de "Especialización en Administración Pública Estatal". Primera promoción 1982.
CUADRO No	4	Distribución de asignaturas del curso de "Especialización en Administración Pública Estatal". Segunda promoción 1984.
CUADRO No	5	Distribución de asignaturas del curso de "Especialización en Administración Pública Estatal". Tercera promoción 1986.
CUADRO No	6	Distribución de asignaturas del curso de Especialización en Administración Pública Estatal". Cuarta promoción 1991.
CUADRO No	7	Diplomado en "Organización y Sistemas", 1990.
CUADRO No	8	Estructura temática del diplomado en "Organización y Sistemas", 1990.
CUADRO No	9	Análisis comparativo del diplomado en "Administración de Documentos", Primera y segunda promoción.
CUADRO No	10	Estructura temática del diplomado en "Administración de Documentos". Primera y segunda promoción.

<p>Lunes a 20:00 Hr. 17:00 a dos de 9</p>	<p>es de 18:00 a Viernes de 0 Hrs. y Sáb a 12:00 hrs.</p>	<p>Lunes, Martes y Jueves de 18:00 a 20:00 hrs. y Sáb dos de 10:00 a 13:00 hrs. 13:00 hrs.</p>	<p>Las mismas que las anteriores considerados y se admiten co to la calificación mínima excepcional.</p>	<p>Las mismas que las anterio rmas de 80% para la for ción a evaluación. Aplicación escrita con de garantía de Facultades y Escuelas de la AIM.</p>
<p>es diferentes mod s: tención y particip en clases uras, ejercicios y ticas de trabajo getorias sición de temas co C. Informes, exáme etc. ficación mínima 7 es. de Asistencia, ción y sustenta de Tesis.</p>	<p>Las mismas que la anterior promoción.</p>	<p>Las mismas que la anterior promoción.</p>	<p>Las mismas que las anterio rmas de 80% para la for ción a evaluación. Aplicación escrita con de garantía de Facultades y Escuelas de la AIM.</p>	<p>Las mismas que las anterio rmas de 80% para la for ción a evaluación. Aplicación escrita con de garantía de Facultades y Escuelas de la AIM.</p>
<p>de un especializa de Administración P ata) aprobado por S.M.</p>	<p>Las mismas que la anterior promoción.</p>	<p>Las mismas que la anterior promoción.</p>	<p>Las mismas que las anterio rmas de 80% para la for ción a evaluación. Aplicación escrita con de garantía de Facultades y Escuelas de la AIM.</p>	<p>Las mismas que las anterio rmas de 80% para la for ción a evaluación. Aplicación escrita con de garantía de Facultades y Escuelas de la AIM.</p>
<p>ORGANIZACIÓN ACENTIS-RAT: VA: REQUISITOS DE INGRESO y PERMANENCIA DE LOS ESTU DIANTES:</p>	<p>a) Haber concluido stu dios de licenciatura. b) Presentar examen de c acterísticas básicas de c Administración Pública c) Tener experiencia pro fesional en el sector público o en alguna enseñanza académica por lo menos 12 años.</p>	<p>Las mismas que la anterior promoción.</p>	<p>Las mismas que las anterio rmas de 80% para la for ción a evaluación. Aplicación escrita con de garantía de Facultades y Escuelas de la AIM.</p>	<p>Las mismas que las anterio rmas de 80% para la for ción a evaluación. Aplicación escrita con de garantía de Facultades y Escuelas de la AIM.</p>

ORGANIZACIÓN
ACENTIS-RAT:
VA:
REQUISITOS
DE INGRESO y
PERMANENCIA
DE LOS ESTU
DIANTES:

CUADRO No
ORGANIZACION

o o o

CUADRO No. 9
ANALISIS COMPARATIVO DEL DIPLOMADO EN ADMIN
1ra. Y 2da PROMOCION

- Presentar el programa de la asignatura.
 - Conocer el programa de la asignatura.
 - Conocer las actividades de las asignaturas.
 - Poder hacer una relación de las actividades de las asignaturas.
-
- Tener y aplicar el sistema de inscripciones.
 - Presencia a las clases.
 - Presentar título profesional con carta de abate regido por el sistema de admisión de experiencia en la admisión de alumnos.
 - Tener las asignaturas de admisión.
 - Tener las asignaturas de admisión.
-
- 10/10/10

CUADRO No. 10
 IPLOMADO EN ADMINISTRACION DE DOCUMENTOS
 Y 2da PROMOCION

Módulo	1ra. PROMOCION 1989	2da. PROMOCION 1991.
I	SISTEMAS DE LIBROS Y FOLIOS	SISTEMAS DE LIBROS Y FOLIOS (MEXICO)
II	SISTEMAS DE ARCHIVOS	SISTEMAS DE ARCHIVOS (MEXICO)
III	SISTEMAS DE CLASIFICACION DE DOCUMENTOS	SISTEMAS DE CLASIFICACION DE DOCUMENTOS
IV	SISTEMAS DE CONTROL DE DOCUMENTOS	SISTEMAS DE CONTROL DE DOCUMENTOS
V	SISTEMAS DE ADQUISICION Y DISTRIBUCION DE DOCUMENTOS	SISTEMAS DE ADQUISICION Y DISTRIBUCION DE DOCUMENTOS
VI	SISTEMAS DE EVALUACION DE DOCUMENTOS	SISTEMAS DE EVALUACION DE DOCUMENTOS
VII	SISTEMAS DE CONSERVACION DE DOCUMENTOS	SISTEMAS DE CONSERVACION DE DOCUMENTOS
VIII	SISTEMAS DE TRANSFERENCIA DE DOCUMENTOS	SISTEMAS DE TRANSFERENCIA DE DOCUMENTOS
IX	SISTEMAS DE LA ELABORACION DE DOCUMENTOS	SISTEMAS DE LA ELABORACION DE DOCUMENTOS

	LiJ	
LUZ	fl	
cn o	1 =	
oo	=	
-1 r	Ui	
ow	o	
	Ui >	
CD,	-ic	
-o	o	
C	1:1 -2	
^nc		
WOU)	oro	
Ln O ₄ W	o-ro	
Ln O ₄ J	o-J	
o		u,
ow	=	
cc	o-	
oo	-1	
-2 W	Ui	
o- =	o	
ro	r	
oo)	cf	oo
	Fl	fl

LEGISLACION

**LEY QUE CREA EL ORGANISMO PUBLICO
DESCENTRALIZADO DE CARACTER ESTATAL
DENOMINADO: UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DE
NEZAHUALCOYOTL (¹)**

**CAPITULO PRIMERO
NATURALEZA, OBJETO Y ATRIBUCIONES**

ARTICULO 1" Se crea la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl como Organismo Público Descentralizado del Estado de México, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

ARTICULO 2" La Universidad Tecnológica **de Neza-**hualcóyotl se constituye como miembro fundador del Sistema Nacional de Universidades Tecnológicas.

ARTICULO 3" El domicilio de la Universidad **estará** situado en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de **México.**

ARTICULO 4" La Universidad de Nezahualcóyotl tendrá como objeto:

- I. Impartir educación tecnológica de tipo superior para la formación de recursos humanos, aptos para la aplicación de conocimientos y la solución creativa de los problemas, con un sentido de innovación en la incorporación de los avances científicos y tecnológicos;
- II. Realizar investigaciones en las áreas de su competencia que se traduzcan en aportaciones concretas que contribuyan al mejoramiento y eficiencia de la producción industrial y de servicios, y a la elevación de la calidad de vida de la comunidad;
- III. Desarrollar programas de apoyo Técnico en beneficio de la comunidad;
- IV. Promover la cultura estatal, nacional y universal;

¹ Publicada en la **Gaceta del** Gobierno del Estado de México el 7 de **.septiembre** de 1991.

V. Desarrollar las funciones de vinculación con los **sectores** público, privado y social para la consolidación del desarrollo tecnológico y social de la comunidad.

ARTICULO 5" La Universidad tendrá las siguientes atribuciones:

1. Adoptar la organización administrativa y académica que estime conveniente de acuerdo con los lineamientos **generales** previstos en esta ley;

II. Regular el desarrollo de sus funciones sustantivas y de apoyo, así como la estructura y atribuciones de sus **órganos**;

M. Planear y programar la enseñanza y determinar en sus planes y programas de estudio los contenidos **particulares o regionales**;

W. Determinar sus programas de investigación y vinculación;

V. Establecer los procedimientos de acreditación y certificación de estudios;

VI. Expedir certificados de estudios, así como títulos y distinciones especiales;

VII. Revalidar y establecer equivalencias de los estudios realizados en otras instituciones educativas nacionales y **extranjeras**;

VIII. Regular los procedimientos de selección e ingreso de los alumnos y establecer las normas para su **permanencia en la** Institución;

IX. Establecer los procedimientos de ingreso, permanencia y promoción de su personal académico;

X. Impartir programas de superación académica y actualización, dirigidos tanto a los miembros de la **comunidad universitaria** como a la población en general;

XI. Organizar actividades que permitan a la **comunidad** el acceso a la cultura en todas sus manifestaciones;

XII. Impulsar estrategias de participación y concertación con los sectores público, privado y social, para la proyección de las actividades productivas con los más altos **niveles** de eficiencia y sentido social;

XIII. Establecer convenios de colaboración con instituciones y organismos nacionales, extranjeros y multinacionales para el desarrollo y fortalecimiento de su objeto;

XIV. Administrar su patrimonio conforme a lo estatuido en esta Ley, expidiendo las disposiciones internas que lo regulan;

XV. Expedir las disposiciones necesarias a fin de hacer efectivas las facultades que se le confieren, para el cumplimiento de su objeto.

CAPITULO SEGUNDO DE LA ORGANIZACION DE LA UNIVERSIDAD

ARTICULO 6" La Universidad, contará con los siguientes órganos:

1. El Consejo Directivo.
2. El Rector.
3. Los Secretarios.
4. Los Directores de División.
5. Los Directores de Centros.
6. El Patronato.
7. Los Organos Colegiados.

ARTICULO 79 El Consejo Directivo se integrará de la siguiente forma:

- El Rector de la Universidad.
- Dos representantes del Gobierno del Estado de México designados por el Gobernador.

A invitación del Gobierno estatal:

Un representante del municipio designado por el Ayuntamiento.

- Tres representantes del sector productivo de la región.

La presidencia del Consejo Directivo recaerá en forma rotativa, cada seis meses, entre sus miembros.

ARTICULO 8" Para ser miembro del Consejo Directivo se requiere:

- I Ser ciudadano mexicano.
- II Ser mayor de 30 años y menor de 65 años.
- III Tener experiencia académica, profesional o equivalente.
- IV Ser persona de amplia solvencia moral y de reconocido prestigio académico, profesional o equivalente.

ARTICULO 9" El cargo de miembro del Consejo Directivo será honorario y su desempeño será únicamente compatible, dentro de la universidad, con la realización de tareas

académicas. Su duración será de dos años con excepción del rector.

El Consejo se renovará en dos miembros cada año.

Los miembros del Consejo Directivo no podrán ser designados para cargos de dirección hasta que hayan transcurrido dos años a partir de su separación de dicho cargo.

ARTICULO 10° El Consejo Directivo realizará las siguientes funciones:

I. Designar y en su caso remover al rector, así como aceptar su renuncia;

II. Designar a los miembros que integrarán el Patronato de la universidad;

M. Dirimir los conflictos surgidos entre las autoridades universitarias y los originados en ejercicio del derecho de veto, ejercido por el rector;

IV. Expedir su propio reglamento, en el que se regulen sus sesiones ordinarias y extraordinarias, y la forma y términos en que se realicen.

ARTICULO 11 9 Son facultades y atribuciones del Consejo Directivo;

I. Discutir y, en su caso, aprobar los proyectos académicos que se le presenten y los que surjan en su propio seno;

II. Expedir los reglamentos, estatutos, acuerdos y demás disposiciones de su competencia.

M. Estudiar y, en su caso, aprobar los contenidos particulares o regionales de los planes y programas de estudio;

IV. Examinar y, en su caso, aprobar el proyecto anual de ingresos, y el correspondiente a los egresos, así como la asignación de recursos humanos y materiales que apoyen su desarrollo;

V. Discutir y aprobar, en su caso, la cuenta anual de ingresos y egresos de la Institución y designar al auditor externo que dictamine sus estados financieros;

VI. Integrar comisiones de análisis de los problemas de su competencia;

VII. Las demás que les sean conferidas en este ordenamiento y en las disposiciones reglamentarias de la universidad, o que no se encuentren atribuidas a ningún otro órgano.

ARTICULO 12° El rector de la universidad será el representante legal de la Institución, salvo en los asuntos judiciales, en los cuales la representación corresponderá al abogado general, quien será su órgano auxiliar.

ARTICULO 13" El rector de la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl será designado por el Consejo Directivo a través de los procedimientos que la misma haya establecido previamente, tal designación será por un término de cuatro años, pudiendo ser confirmado por un solo período más.

ARTICULO 14 Para ser rector se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano;
- H. Ser mayor de 35 años y menor **de 65 años de edad**;
- M. Poseer Título de Educación Superior en **las carreras** que ofrece la universidad **o en áreas** afines;
- W. Tener experiencia académica y profesional;
- V. Ser persona de amplia solvencia moral y de reconocido prestigio académico y profesional;

ARTICULO 15" Son facultades y obligaciones del rector:

- I. Conducir el funcionamiento de la Institución, vigilando el cumplimiento de los planes y programas de los órganos competentes;
- II. Establecer las políticas generales de la Institución;
- M. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que norman la estructura y funcionamiento de la Institución;
- IV. Nombrar y remover libremente a los directores y funcionarios de las áreas académica y administrativa;
- V. Conocer las infracciones a las disposiciones **legales** de la Institución y aplicar, en el ámbito de su competencia, las sanciones correspondientes;
- VI. Formular el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos de la universidad y someterlo a la consideración del Consejo Directivo, al que informará públicamente sobre el destino de los recursos financieros; asimismo informará acerca de las actividades realizadas en cada una **de las áreas de su** competencia;
- VII. Celebrar convenios, contratos o acuerdos de colaboración con dependencias o entidades de la administración pública y organismos del sector privado y social;
- VIII. Vigilar el cumplimiento de los propósitos de la Institución.

CAPITULO TERCERO DEL PATRIMONIO

ARTICULO 169 El Patrimonio de la universidad estará constituido por:

1. Los ingresos que obtenga por los servicios que preste en el ejercicio de sus facultades y en el cumplimiento de su objeto;

H. Las aportaciones, participaciones, subsidios y apoyos que le otorguen los gobiernos federal, estatal y municipal;

W. Los legados y las donaciones otorgadas en su favor, y los fideicomisos en los que se le señale como fideicomisaria;

W. Los derechos, bienes muebles e inmuebles que adquiera por cualquier título legal, para el cumplimiento de su objeto;

V. Las utilidades, intereses, dividendos, rendimientos de sus bienes, aportaciones, subsidios, derechos y demás intereses que adquiera por cualquier título legal.

ARTICULO 179 Los ingresos de la universidad y los bienes de su propiedad no estarán sujetos a contribuciones estatales.

Tampoco estarán gravados los actos y contratos en los que ella intervenga, si las contribuciones, conforme las leyes respectivas, debieran estar a cargo de la universidad.

ARTICULO 189 Los bienes inmuebles que formen parte del patrimonio universitario, serán inalienables e imprescriptibles, y en ningún caso podrán constituirse gravámenes sobre ellos.

Corresponderá al Patronato emitir declaratoria de desafectación de algún inmueble, patrimonio de la universidad, cuando éste dejare de estar sujeto a la prestación de servicio, a fin de que sea inscrita su protocolización en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, caso en el cual el inmueble desafectado, será considerado bien del dominio privado de la universidad, sujeto a las disposiciones del derecho común.

CAPITULO CUARTO DEL PERSONAL DE LA UNIVERSIDAD

ARTICULO 199 Para el cumplimiento de su objeto, la universidad contará con el siguiente personal:

- I. Académico.
- H. Técnico de apoyo.
- III. Administrativo.

Será personal académico el contratado por la Institución **para el desarrollo** de sus funciones **sustantivas: docencia, investigación**, vinculación y difusión en los términos **de las disposiciones** que al respecto se expidan, y de los planes y programas académicos que se aprueben.

El personal técnico de apoyo será **el que contrate la Institución para realizar actividades** específicas que posibiliten, faciliten y complementen el desarrollo **de las labores académicas**.

El personal administrativo se constituirá **por el que contrate** la Institución para desempeñar **las tareas** de dicha índole.

ARTICULO 20" El ingreso, promoción y **permanencia** del personal académico de la universidad **se realizará** por concursos de oposición que calificarán las comisiones **que para el efecto se** creen. Dichas comisiones **estarán integradas por académicos** de alto reconocimiento. Los procedimientos y normas que el Consejo Directivo expida **para regular dichos concursos deberán asegurar el ingreso**, la promoción **y la permanencia de personal altamente calificado**. Los procedimientos de permanencia **se desarrollarán** a partir del **quinto año de ingreso del personal** académico.

ARTICULO 2V Las relaciones laborales entre la universidad y su personal académico, técnico de apoyo y administrativo, **con exclusión del que se contrate por honorarios en términos** del Código Civil **vigente en el Estado de México**, **se regularán** por las disposiciones **del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Coordinados y Descentralizados de carácter estatal**, **de tal manera que para efectos sindicales se entiende al presente organismo** como autónomo.

Se considera personal de **confianza de la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl**, **todo aquel que realice funciones** de dirección, vigilancia y fiscalización.

Todo miembro **del personal de la universidad gozará de la seguridad** social que instituye la **Ley de Seguridad Social para Servidores Públicos del Estado de México**, de sus Municipios y de los Organismos Coordinados **y Descentralizados**, por lo que quedarán incorporados a dicho régimen.

CAPITULO QUINTO DEL ALUMNADO

ARTICULO 22" Serán alumnos de la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl quienes habiendo cumplido con los procedimientos y requisitos de selección **e ingreso, sean** admitidos para cursar cualquiera de las carreras que se impartan, y tendrán los derechos y las obligaciones que esta ley y las disposiciones reglamentarias que se expidan, les determinen.

ARTICULO 23" Las agrupaciones de alumnos serán totalmente independientes de las autoridades de la universidad y se organizarán en la forma que los propios estudiantes determinen.

ARTICULO 24 El reglamento garantizará la representación de los sectores académico y estudiantil en los órganos colegiados.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta del Gobierno.

SEGUNDO. El primer rector de la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl, **será** designado por el Gobernador del estado.

TERCERO. El primer presidente del Consejo Directivo será el rector de la universidad.

CUARTO. El Consejo Directivo expedirá **el Reglamento Interior** de la Universidad en un plazo no mayor de ciento veinte días, contados a partir de la vigencia del presente Decreto.

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

Dado en el Palacio del Poder Legislativo de la Ciudad de Toluca de Lerdo, Méx., a **los seis** días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y uno- Diputado Presidente.--- C. Lic. Javier Téllez Sanz; Diputado Secretario.- C. Lic. Joel Huitrón Bravo; Diputado Prosecretario.- C. Profra. Cecilia López R.; Diputado Prosecretario.- C. Lic. Eduardo Bernal Martínez - Rúbricas.

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

Toluca de Lerdo, Méx., a 7 de septiembre de 1991.

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

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

**EL SECRETARIO DE EDUCACION,
CULTURA Y BIENESTAR SOCIAL**
LIC. JAIME ALMAZAN DELGADO.
(Rúbrica)

**LEY DE ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS
DE CARACTER MUNICIPAL PARA LA PRESTACION
DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE,
ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO (¹)**

CAPITULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 1.-Esta Ley tiene por objeto **regular las bases** y el procedimiento de creación, estructuración, funcionamiento, y las atribuciones de Organismos Públicos Descentralizados Municipales, para la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

ARTICULO 2.-Los organismos, como parte **del sector** administrativo auxiliar de los ayuntamientos, **asumirán la responsabilidad** municipal de organizar y tomar a su **cargo, la administración**, funcionamiento, conservación y operación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, dentro de los límites de su circunscripción territorial, para lo cual se les asignarán los bienes que constituyen **la infraestructura** municipal para la prestación de esos servicios.

ARTICULO 3.--Los organismos recaudarán y administrarán, con el carácter de autoridades fiscales municipales, de conformidad con el Código Fiscal Municipal y demás leyes fiscales municipales relativas, las contribuciones derivadas de los servicios que presten. Recaudarán y enterarán **al esta-**

(¹) Publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado **de México el día 9 de** octubre de 1991

do, el Impuesto para el Fomento de la Educación Pública que se genere con base en las contribuciones mencionadas.

ARTICULO 4.-Los organismos tendrán personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía en el manejo de sus recursos y el carácter de autoridad en los casos a que se refiere el artículo precedente. Constituirán su domicilio en la cabecera municipal, independientemente de que para el desarrollo de sus actividades establezcan delegaciones en donde se requiera.

ARTICULO 5.-Los organismos tendrán funciones de interés público que se realizarán conforme a lo establecido en la presente Ley y las aplicables.

Para su creación se requerirá:

.-Estudio de factibilidad operativa efectuado por el organismo estatal prestador del servicio.

I.-Acuerdo de Cabildo.

H.-Autorización de la Legislatura del Estado.

ARTICULO 6.-Las contribuciones que recauden los organismos serán destinadas exclusivamente a sufragar los servicios que presten, en consecuencia quedarán afectados para formar parte de su patrimonio por disposición de esta Ley, los derechos, sus accesorios y demás ingresos que se causen por la prestación de los servicios públicos a su cargo.

ARTICULO 7.-La recaudación y administración de los ingresos señalados en el artículo anterior y en general las operaciones que realicen los organismos, deberán registrarse contablemente y remitirse la información y documentación correspondiente a la Tesorería Municipal, para su integración en los reportes mensuales de la Cuenta Pública Municipal.

ARTICULO 8.-Los organismos podrán contratar o convenir con terceros la realización de obras, la prestación de servicios, la obtención de financiamiento y en su caso, la recepción de contribuciones por parte del sistema bancario.

ARTICULO 9.--Los recargos, multas, así como los demás accesorios legales que determinen los organismos en los términos de la legislación aplicable, tendrán el carácter de créditos fiscales.

CAPITULO SEGUNDO DE LAS ATRIBUCIONES

ARTICULO 10.-Los organismos **a que se refiere esta Ley,** tendrán las siguientes atribuciones:

I. Planear, construir, operar y mantener sistemas de **agua potable, alcantarillado y saneamiento.**

II. Determinar las políticas, normas y criterios técnicos, a los que deberá sujetarse la prestación de los servicios **de agua potable, alcantarillado y saneamiento** en el municipio.

H. Formular en coordinación con la Comisión **Estatal** de Agua y Saneamiento, los planes y programas para la construcción de obras referentes a la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y acciones de saneamiento.

IV. Recibir agua en bloque de las fuentes de abasto y distribuirla a los núcleos de población, fraccionamientos y **particulares.**

V. Realizar, supervisar y aprobar estudios, proyectos y obras que construyan o amplíen las redes de distribución de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

VI. Opinar en su caso sobre la factibilidad del suministro de agua potable, construcción del alcantarillado y acciones de saneamiento, en forma previa a la autorización de fraccionamientos y unidades habitacionales.

VII. Gestionar, promover y recibir cooperaciones o aportaciones **necesarias** para el logro de sus objetivos.

VIII. Gestionar y contratar financiamientos para cumplir sus objetivos.

IX. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la prestación de los servicios a su cargo.

X. Recaudar y administrar los ingresos y contribuciones que en los términos de esta Ley le corresponde percibir, así como los demás bienes que se incorporen a su patrimonio.

XI. Proponer las cuotas para el cobro de los derechos por los servicios de suministro de agua potable, **alcantarillado y saneamiento**; y en su caso, proponer o fijar en términos **de la legislación** aplicable las tarifas o precios públicos de los servicios que presten.

XII. Practicar visitas de verificación de consumo o de funcionamiento del sistema. En caso de ser en domicilio se **requerirá** solicitud o permiso del usuario.

XIII. Determinar créditos fiscales, recargos, sanciones **pecuniarias** y demás accesorios legales en términos **de la legislación** aplicable y exigir su cobro inclusive en la vía **coactiva.**

XIV. Participar con las autoridades federales y estatales competentes, a efecto de realizar acciones tendientes a evitar la contaminación del agua.

XV. Convenir con autoridades federales, estatales o municipales; con otros organismos de uno o varios municipios; **con organizaciones** comunitarias y particulares; **la realización** conjunta de acciones u obras para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como la asunción y operación de los sistemas.

XVI. Asumir mediante convenio las tareas de recaudación y administración de contribuciones estatales.

XVII. Aplicar las sanciones que establece la ley sobre la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en el Estado de México.

XVIII. En general, todas aquellas atribuciones que en materia de prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, les otorguen los ayuntamientos, y otras disposiciones en la materia.

CAPITULO TERCERO DE LA ORGANIZACION

ARTICULO 11.-La administración de cada uno de los organismos estará a cargo de:

1. Un Consejo Directivo; y
- II. Un Director.

ARTICULO 12.-El Consejo Directivo de los organismos **será** designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal y estará integrado de la siguiente forma:

1. Un presidente, que será el presidente municipal.
- II. Dos representantes del ayuntamiento, uno de los cuales fungirá como vicepresidente a designación del ayuntamiento, para suplir en sus ausencias al presidente.
- III. Tres vocales, que se nombrarán a propuesta de las organizaciones vecinales, comerciales, industriales o de otro tipo, que sean usuarios del servicio,

En aquellos casos en que así se requiera por la complejidad del organismo, se podrán aumentar en igual número los consejeros a los que se refieren las fracciones II y III que anteceden.

ARTICULO 13.-El Consejo Directivo será la máxima autoridad de los organismos y tendrá las siguientes facultades:

I. Determinar las políticas, normas y criterios **técnicos, de organización** y administración que orienten **las actividades** del organismo.

II. Revisar y aprobar los programas **de trabajo y el presupuesto** general del organismo.

III. Aprobar la estructura administrativa **y los reglamentos** internos del organismo.

V. Revisar y aprobar en **su caso, los** estados financieros y los balances **anuales, así** como los informes **generales y especiales**.

V. Otorgar o revocar el nombramiento del director del organismo.

VI. Aprobar en su caso la obtención **de créditos** necesarios para el cumplimiento de su objeto.

VII. Las demás que le otorguen **las leyes y reglamentos** vigentes que **rigen en esta** materia en **el Estado de México**.

ARTICULO 14..-El Consejo Directivo **celebrará una sesión** ordinaria bimestral y **las extraordinarias que sean necesarias**, cuando las convoquen el presidente, el director o la mayoría de sus miembros.

ARTICULO 15..-Para cada sesión deberá **formularse** previamente un orden del día, el cual se **dará a conocer a los** miembros del Consejo por lo menos con ocho días de anticipación.

ARTICULO 16..-Habrà quórum cuando concurren más de la mitad de los integrantes de! Consejo **Directivo, siempre** que esté su presidente o vicepresidente. **Las decisiones se tomarán** por mayoría de votos de los miembros, y **en caso de** empate, el presidente y en su ausencia el vicepresidente tendrá voto de calidad. El director del organismo **asistirá a las** sesiones de! Consejo Directivo con voz, pero sin voto.

ARTICULO 17..-Los cargos de los miembros del Consejo Directivo serán honoríficos.

ARTICULO 18..-El director del organismo **tendrá las siguientes** atribuciones:

I. Ejecutar los acuerdos y disposiciones del Consejo Directivo, dictando las medidas necesarias para su cumplimiento..

II. Presentar al Consejo Directivo, **a más tardar en la** primera quincena de noviembre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos y los programas de trabajo **y financiamiento** para el siguiente año.

H. Presentar al Consejo Directivo, dentro de los tres primeros meses del año, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior.

IV. Representar al organismo, ante cualquier autoridad, organismo descentralizado federal, estatal o municipal, personas físicas o morales de derecho público o privado, con todas las facultades que correspondan a los apoderados generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y actos de dominio en los términos que marca el Código Civil del Estado; así como otorgar, sustituir o revocar poderes generales o especiales.

V. Realizar actos de dominio, previa autorización escrita del Consejo Directivo.

VI. Suscribir, otorgar y endosar títulos de créditos y celebrar operaciones de crédito.

VII. Nombrar y remover al personal del organismo.

El nombramiento del personal técnico, deberá recaer en personas que cuenten con capacidad profesional y con experiencia en materia hidráulica; y el de los responsables de la recaudación de los ingresos, en especialistas en materia fiscal.

VIII. Elaborar y mantener actualizado el inventario de la infraestructura hidráulica.

IX. Integrar y mantener actualizado el padrón de usuarios.

X. Elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del organismo.

XI. Elaborar estudios e investigaciones necesarios para el cumplimiento de los fines y objetivos del organismo.

XII. Ser el conducto del organismo para proponer las tarifas de los servicios.

XIII. Elaborar el padrón de las comunidades que cuentan con el servicio de agua potable y alcantarillado, así como de aquellas que carezcan del mismo.

XIV. Celebrar contratos y convenios con los **usuarios** para la prestación del servicio, así como con autoridades **federales, estatales y municipales, organismos públicos o privados**, y particulares con el objeto de cumplir con los fines que les encomienda esta Ley.

XV. Proponer al Consejo Directivo la contratación de créditos necesarios para el cumplimiento de los fines del organismo.

XVI. Ejercer los actos de autoridad fiscal que le corresponden al organismo en su calidad de Organismo Fiscal Autónomo Municipal, por sí o mediante delegación expresa y por escrito, en los términos del reglamento que fije el Consejo Directivo.

XVII. Las demás que le confiera la Ley, los Reglamentos y el Consejo Directivo.

ARTICULO 19.-El Consejo Directivo se auxiliará con un secretario, que será designado por el propio Consejo a propuesta de su presidente. Corresponde al secretario entre otras actividades administrativas que le encargue el Consejo, llevar actualizado el libro de actas que él redactará; elaborar el orden del día y convocar a sesiones a las que asistirá sin voz ni voto. Las actas de sesión se formalizarán con la firma del presidente y secretario del Consejo Directivo.

ARTICULO 20.-El control y vigilancia de cada organismo, recaerá en el comisario, que asistirá a todas las sesiones del Consejo Directivo con voz pero sin voto. El síndico municipal que designe el ayuntamiento, ejercerá la función de comisario.

ARTICULO 21.--Corresponde al comisario, las siguientes atribuciones.

- I. Dictaminar los estados financieros.
- II. Vigilar las actividades de recaudación y administración de contribuciones.
- III. Vigilar la oportuna entrega al ayuntamiento, de los reportes necesarios para rendir la cuenta pública.
- IV. Vigilar la correcta operación administrativa del organismo.

CAPITULO CUARTO DEL PATRIMONIO

ARTICULO 22.- **Integrarán el patrimonio de los organismos:**

- I. **Los ingresos que por concepto de derechos , precios públicos y demás contribuciones accesorias , se causen a cargo del usuario de los servicios de agua potable , alcantarillado y saneamiento.**
- II. **Los bienes e inmuebles , equipo e instalaciones que a la fecha de la constitución de los organismos , formen parte de los sistemas de agua potable , alcantarillado y saneamien-**

te, existentes tanto en la cabecera como en todos los núcleos de población y fraccionamientos.

III. Los bienes muebles e inmuebles y las aportaciones, donaciones y subsidios, que les sean entregados por los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como por otras entidades y personas.

IV. Los bienes y derechos que adquieran por cualquier medio; y,

V. Los demás ingresos, que obtengan por los frutos o productos de su patrimonio.

Los bienes inmuebles propiedad de los organismos, sólo podrán gravarse o enajenarse en términos de la Ley Orgánica Municipal.

ARTICULO 23.-Los organismos llevarán los registros contables y los inventarios que su correcta operación requiera.

ARTICULO 24.-Los organismos a que se refiere esta Ley, gozarán respecto a su patrimonio, de las franquicias, prerrogativas y privilegios concedidos a los fondos y bienes de las entidades públicas; dichos bienes así como los actos y contratos que celebren estarán exentos de toda carga fiscal del estado. Los bienes de los mismos, destinados a la prestación de los servicios a su cargo serán inembargables, exceptuándose todos aquellos en que se ejercieran acciones de crédito hipotecario.

TRANSITORIOS

PRIMERO.-La presente ley entrará en vigor el día siguiente de su publicación en la "Gaceta del Gobierno" del Estado de México.

SEGUNDO.-Los ayuntamientos transferirán mediante inventario, a favor de su organismo descentralizado de agua potable, alcantarillado y saneamiento, los derechos, aportaciones, cooperaciones, bienes, padrones, registros, planos, instalaciones y equipo necesario que constituirán el patrimonio de estos últimos, así como el personal administrativo y operativo que se requiera al que se le respetarán sus derechos laborales y de seguridad social.

TERCERO.-Los organismos que se constituyan en términos de lo establecido en esta Ley, iniciarán su operación, una vez concluido el procedimiento de aprobación determinado en el artículo 5, de este ordenamiento.

CUARTO.-Los integrantes del primer Consejo Directivo de los organismos que inicien su operación, serán nombrados en el propio acuerdo del ayuntamiento, en el que se tome la decisión de constituir el organismo.

QUINTO.-En los casos en que los servicios a que se refiere esta Ley, sean prestados por particulares, éstos se transferirán a los organismos. Para llevar a cabo la transferencia, se concertarán los términos y condiciones de entrega del sistema.

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

Dado en el Palacio del Poder Legislativo de la ciudad de Toluca de Lerdo, Méx., a los siete días del mes de octubre de mil novecientos noventa y uno.- Diputado Presidente.- C. Lic. Roberto M. Flores González; Diputado Secretario.- C. Lic. Joel Huitrón Bravo; Diputado Secretario.- C. Antonio Domínguez Nájera; Diputado Prosecretario.-- C. Profra. Cecilia López R.; Diputado Prosecretario.-- C. Eduardo Bernal Martínez.-- Rúbricas.

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

Toluca de Lerdo, Méx., a 8 de octubre de 1991.

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

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

EL SECRETARIO DE FINANZAS Y
PLANEACION.
C.P. JOSE MERINO MAÑON
(Rúbrica)

EL SECRETARIO DE DESARROLLO URBANO
Y OBRAS PUBLICAS
ACT. JUAN CARLOS PADILLA AGUILAR.
(Rúbrica)

RESEÑA DE LIBROS

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO, " **AVANCES RECIENTES EN LA TRANSFORMACION , REDIMENSIONAMIENTO Y MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA Y ESPAÑA**" (SELECCION DE DOCUMENTOS CLAVE), VOL. 07, No. 2. ED. CENTRO DE DOCUMENTACION E INFORMACION DEL CLAD, CARACAS, VENEZUELA, DIC. 1990, 258 pp.

Por José Luis Albarrán Cruz

Emprender reseñas de este tipo es doblemente gratificante, por un lado, porque es información actualizada, de profundo interés para los estudiosos de nuestra disciplina y es escrita por personalidades no sólo conocedoras de la materia sino que tienen, de alguna manera, acceso a la toma de decisiones en el ámbito gubernamental, y por otro lado, porque es información limitadamente conocida y circulada. De ahí el interés por difundir en nuestro medio libros de esta naturaleza.

El Centro Latinoamericano de Administración **para el Desarrollo**, presidido por el Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León, Secretario de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal, se ha especializado, cabe mencionar, en la publicación de obras referidas a las características, alcances, limitaciones y perspectivas de los distintos asuntos que tienen que ver con la reforma de los Estados. En esta ocasión, la obra que reseño se nutre de las ponencias que funcionarios públicos gubernamentales de algunos de los países miembros del CLAD, presentaron el Coloquio Técnico que da título a la obra, el cual fue organizado por el CLAD con el copatrocinio del INAP de México, en ocasión de la celebración de la XX Reunión del Consejo Directivo del CLAD, en la ciudad de México, los días 23 y 24 de octubre de 1990.

Se expusieron en el evento 12 ponencias, en las siguientes líneas haré un resumen muy general de cada una de ellas, tratando de rescatar sus planteamientos centrales. No olvidemos que el interés de toda reseña es despertar la inquietud del lector en una lectura más acuciosa y profunda de la obra, valiéndose de la exposición de una serie de planteamientos claves de la misma.

"REFORMA DE ESTADO EN LA REPUBLICA ARGENTINA" es el tema que aborda LUCIO OSCAR PONSA GANDULFO, Subsecretario de Organización y Gestión de la Secretaría de la Función Pública de la república argentina . Señala **a grandes rasgos** los conceptos que llevan a la convicción de la necesidad de la reforma del Estado, indica algunas orientaciones de la misma como lo es el redimensionamiento del sector público, la reconversión de mano de obra estatal, racionalidad y austeridad en el gasto público, participación social, profesionalización de la gerencia pública, asistencia técnica tanto a provincias como municipios, mejorar la relación entre el Estado y la administración pública con los usuarios, conformar un nuevo pacto federal ahondando en la descentralización de recursos y funciones, organizar cursos para formar gerentes en áreas sociales, etc.

Concluye su intervención afirmando que no es posible, por ahora, hacer una evaluación de los resultados de la reforma del Estado en su país, por demás, esto no puede verse como una etapa puntual que comienza y termina, "Reformar el Estado debe ser un objetivo permanente de adaptación de dicho Estado a un mundo en continuo y vertiginoso cambio".

"REFORMA DEL ESTADO EN BOLIVIA", es el título de la ponencia de VIVIAN OSSIO DE CLAVER, asesora general del Ministerio de Planteamiento y Coordinación de Bolivia. Son siete los temas que **analiza**, en el primero fundamenta la necesidad de la reforma del Estado en Bolivia, motivada por una crisis económica sin precedentes en su historia, que llegaría en 1985 a una tasa de inflación del 20 mil % anual. Menciona la situación de la reforma del Estado en Bolivia en relación a la descentralización político-administrativa, la privatización, el nuevo papel del Estado en el sector social, los programas y actividades orientadas al fortalecimiento de la sociedad civil y la promoción de organizaciones intermedias.

Más adelante enumera los avances en cuanto a la formación e implementación de políticas públicas, lamentando los

pocos logros obtenidos en la democratización de la gestión pública; al hacer mención del tópico gobernabilidad y **eficiencia en la gestión del** Estado, destaca el desarrollo e implementación del Sistema Nacional del Servicio Civil; afirma que **los impactos** de la transformación, modernización y redimensionamiento del Estado se podrán medir en el medio plazo.

En una exposición por demás amplia la COMISION PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO COLOMBIANO, expone en **una serie** de indicadores sus avances recientes en materia de reforma **del Estado**.

La Comisión recomienda, entre otras cosas, asegurar la **adecuada** redefinición de roles entre el sector público y el **sector** privado, utilizando selectivamente instrumentos de privatización o estatización, de conformidad con el interés general; la eliminación gradual de subsidios del lado del oferente y transición **a un sistema** de subsidios del lado del usuario; **acelerar la desregulación** y otras medidas dirigidas a controlar la expedición de nuevas normas.

De igual forma, enuncia varias alternativas para la democratización de la administración pública; propone un esquema **de relaciones** institucionales para la responsabilidad y la productividad; sugiere medidas concretas para el desarrollo de capacidades de gerencia y administración; propugna por el **fortalecimiento** institucional de la presidencia; apoya la **creación** de una Comisión de Moralización Administrativa **encargada** del Programa Anticorrupción; indica acciones para revalorizar la función pública; y finalmente, considera **conveniente la** creación de una Comisión Permanente para la **Reforma del** Derecho y una Consejería Presidencial para la reforma administrativa y la descentralización.

La siguiente intervención corre a cargo de JOHNY MEOÑO SEGURA, ministro para la Reforma del Estado de Costa Rica, quien nos habla precisamente del tema que conoce y **maneja: el** PROGRAMA DE REFORMA DEL ESTADO. Primeramente hace **referencia** de que no toda intervención del Estado ha resultado contraproducente, hay áreas o campos en **los que** deja constancia de una gestión exitosa. Sostiene que **se requiere** un aparato administrativo estatal dinámico, **flexible e integral**, tanto a nivel central como descentralizado, de **suerte que** la capacidad de gestión pública responda mejor a las particularidades propias de cada ámbito o región

Sugiere distribuir los beneficios del desarrollo mediante la dotación necesaria a las comunidades de los recursos y mecanismos que les permitan asumir competencias y responsabilidades sobre sus propios destinos, en este tenor, recomienda la descentralización administrativa de las sedes u oficinas centrales de todo ente nacional ubicado en San José, capital de Costa Rica. Señala que se fortalecerá **el régimen municipal** a la vez de impulsar una reforma integral municipal; se otorgarán mayores atribuciones a los Consejos Regionales de Desarrollo.

Asimismo, hace mención de una nueva forma de gobierno articulado y concertado, creando un Consejo Económico y Social Nacional, con dos vicepresidencias; al inclinarse por la flexibilización de la gestión pública indica, entre otros puntos, la devolución de autonomía a los entes descentralizados y autonomía para los ministerios, régimen de mayores incentivos y sanciones para el funcionario público, sugiere una mayor fiscalización política y ciudadana de la gestión de gobierno. Concluye su participación con un apéndice en donde reflexiona sobre los aspectos doctrinarios del Estado, y las funciones que debe asumir, de acuerdo a los dos principios fundamentales que lo rigen: el de subsidiariedad y el de complementación.

La exposición de los "AVANCES RECIENTES DE LA TRANSFORMACION, REDIMENSIONAMIENTO Y MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN CHILE", la realiza CHRISTIAN SUAREZ C., Jefe de la División de Modernización y Reforma Administrativa, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, adscrita al Ministerio del Interior. En la primera parte, se señalan los principios **que inspiran** la gestión del gobierno democrático de Patricio Aylwin, presidente de Chile, y se hace una breve **reseña de** la dimensión y estructura del aparato público chileno, **resaltando algunas** de sus principales características.

En la segunda parte se enuncian los contenidos y realizaciones programáticas del actual gobierno en materia de modernización del Estado. Más que una reforma del Estado, por el carácter transitorio del régimen, **alega que se trata más bien** de un perfeccionamiento de sus instituciones; habla de dos tipos de reformas, la primera de carácter político-institucional, tendiente a permitir la elección íntegra de los miembros del Congreso Nacional, robusteciendo sus facultades;

modificar la administración de justicia, mediante la creación de un Consejo Nacional de Justicia; descentralización efectiva de la administración del Estado y democratización del poder comunal y local, entre otras.

La segunda reforma, de carácter político-administrativo, mediante la cual se han adoptado **las siguientes decisiones:** creación de dos ministerios más, de comités **interministeriales** de coordinación programática, de comisiones **nacionales**, y de oficinas de información para el público **usuario**; estudios sobre duplicidad de funciones **en la administración del Estado**; entre otros proyectos se contempla la capacitación del personal público, que también incluya **a los niveles directivos**, así como la informatización **en el sector público**, contemplándose al respecto la creación del Grupo Informático integrado por algunos ministerios de Estado, **representantes del sector privado y universitario, y estará avocada a la discusión de temas relacionados con investigación, desarrollo y legislación en el ámbito informático.**

Finalmente, Christian Suárez **enumera las principales** políticas de descentralización y desconcentración **administrativa**, entre las que destaca el fortalecimiento de los gobiernos **Regionales y Provinciales, para asegurar la consecución del ordenamiento territorial descentralizado, que asegure el afianzamiento de la democracia y el mejoramiento de la gestión pública.** De igual forma, **para lograr dicho objetivo, se reestructurará el Fondo Nacional de Desarrollo Regional; se buscará ampliar oportunidades de inversión regional; la creación de un Fondo Regional de Preinversión para cada región; y una serie de reformas constitucionales sobre la administración municipal así como de la Ley Orgánica respectiva.**

Por su parte, JOSE CONSTANTINO NALDA GARCIA, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública de España, diserta sobre el tema de "REFORMA DEL ESTADO Y DEMANDAS SOCIALES". Señala los avances que se han logrado en pro de la modernización de la administración pública, como botón de muestra comenta que en los últimos diez años se ha logrado una importante **descentralización, de tal forma que aproximadamente un 40% del gasto público es gestionado por comunidades autónomas, y en menor grado, por las corporaciones locales.** Su propuesta **en este sentido, y que refleja la voluntad política de todas las fuerzas parlamentarias,** es equilibrar los ámbitos de competencia de manera

que los servicios **más sensibles** y primarios para el ciudadano se encomienden a aquella administración local o autonómica que pueda prestarlos más eficazmente y con mayor garantía.

Concluye afirmando que aún falta mucho por hacer, pero se está avanzando en la dirección correcta de convertir a la administración pública en una empresa de prestación de atenciones al ciudadano-**usuario** y la alejen de la noción arcaica de transmisora y tuteladora de principios de autoridad, es decir, pasar del concepto "ciudadano-súbdito" que recibe **sus derechos y obligaciones**, **al que se le organiza su vida** desde ámbitos externos, extraños y desconocidos, al de "ciudadano-usuario", corresponsable en el hacer colectivo.

El Gerente del Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala, ROKAEL CARDONA RECINOS, nos explica los "AVANCES RECIENTES EN LA TRANSFORMACION, REDIMENSIONAMIENTO Y MODERNIZACION DEL ESTADO EN GUATEMALA". Nos hace mención de las trascendentales reformas al régimen político, en la búsqueda de inyectarle legitimidad al sistema político y "resucitar" la democracia. La descentralización política, financiera, administrativa y económica ha sido adoptada como política pública; el redimensionamiento del Estado quedó establecido en el orden constitucional; advierte que la ineficiencia global en el funcionamiento del sector público se ha visto agravada por la caída del gasto público y el recorte de personal; no acepta **el argumento simplista que cree encontrar en el tamaño y en el papel del Estado la causa de la problemática económica y social.**

El manejo eficiente del sector público debe incluir **prioritariamente -agrega — en el corto plazo, la reasignación del** gasto público, el redimensionamiento del papel de las empresas públicas, el fortalecimiento de la descentralización del aparato público, en particular de los gobiernos municipales y el mejoramiento de la capacidad gerencia) en todos los sectores y áreas de intervención del Estado. Concluye sosteniendo que el redimensionamiento y modernización del Estado, **obedezca en esencia al propósito nacional de avanzar en la construcción de una sociedad guatemalteca auténticamente democrática.**

La siguiente ponencia, escrita por MANUEL ACOSTA BONILLA, Director del Programa de Mejoramiento de la Gestión Pública, adscrita a la Presidencia de la República del go-

bierno de Honduras, hace referencia a "EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTION DEL ESTADO: CASO HONDURAS". En su intervención señala de que a pesar que se crearon entes descentralizados con autonomía de funcionamiento, se estableció el Servicio Civil de Carrera, y se adoptaron otra serie de medidas, sin embargo sostiene que el desajuste y rezago del sector público sigue estando presente: "en adición a los problemas de estructuras y sus relaciones, hay que apuntar que la gestión administrativa operacional acusa un alto grado de retraso y obsolescencia

En razón de lo cual, afirma que la modernización y fortalecimiento del sector público, tanto en sus estrategias de acción, como modernizado y completamente actualizado en **sus estructuras**, procesos y recursos humanos, resulta prioritario para que Honduras recupere la senda del desarrollo integral.

A continuación menciona y define las características del sector público, en el sentido de que debe ser activo y **armador, eficiente** y efectivo, anticipador e innovador, fomentador e iniciador. Si bien señala que se debe procurar mantener un sector público dentro de las fronteras de eficiencia sin **menoscabar** la iniciativa y capacidad y rol de los sectores privados, no se debe caer en el extremo de la privatización: "un Estado desmantelado, rezagado y desajustado — **asegura** crea un ámbito propicio para que su función en pro de toda la sociedad sea fácilmente subvertida en beneficio de clientelas corporativas tutelares, de grupos de funcionarios privilegiados o de ocasionales personeros que alientan, en su provecho, la vigencia de pautas de gestión patrimoniales".

El Secretario de Programación y Presupuesto del Gobierno de México, y a la vez Presidente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, LIC. ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, hace una breve pero sustanciosa "RESEÑA DEL CASO MEXICANO", Indica que el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones que siguió México durante varias décadas muestra signos de franco agotamiento y resulta obsoleto y anacrónico ante las transformaciones mundiales y los nuevos esquemas de competitividad comercial.

Una vez hecha la justificación histórica de la reforma del Estado -que imprime al desarrollo una perspectiva acorde a **las exigencias** del mundo moderno, conservando la vocación

social que históricamente le ha distinguido- procede a **señalar** varias de sus facetas: un proceso de apertura comercial sin precedentes en su historia; el combate decisivo a la inflación: la reducción y reorientación del gasto público; desregulación de la actividad económica; la adopción de una política económica que aliente el fortalecimiento y la modernización de la planta productiva; incremento del gasto social y la instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad, entre otras.

Mención especial merece la desincorporación de empresas y entidades públicas, destacando la venta o privatización de las empresas telefónicas del país, el sistema de banca comercial y el conglomerado siderúrgico estatal. Con lo que el universo de entidades para-estatales se ha reducido a 288, agregando que los recursos públicos que se recuperen por estas operaciones, **serán** canalizados a atender las necesidades más sentidas de nuestra población y para realizar las obras de infraestructura que reclama el desarrollo.

Finaliza su intervención sosteniendo que en el complejo proceso de reforma del Estado y de redimensionamiento de la actividad gubernamental, la administración pública tiene un peso decisivo, de ahí que se pretenda imbuirle a sus atribuciones y responsabilidades de mayores niveles de eficiencia **y transparencia.**

"NECESIDADES DE REFORMA DEL ESTADO: CASO PERUANO", es el tema que **analiza** RICARDO MARTINEZ HUBNER, Ministro-Jefe del Instituto Nacional de Administración Pública de Perú. Menciona los antecedentes y características actuales de la deprimente crisis socio económica que agobia al gobierno y sociedad peruana, que dan pauta a una profunda reforma del Estado, reorientando su ámbito de acción de tal forma que sin renunciar a su rol rector y normativo, se convierta básicamente en promotor del desarrollo económico y social.

Sostiene que se está conformando un nuevo papel del Estado en **el sector social**, mediante la instrumentación del Programa de Emergencia Social, cuyo objetivo fundamental **consiste en proteger** las condiciones elementales de alimentación, salud y empleo de la población con extrema pobreza del país.

En materia de descentralización político-administrativa, el gobierno peruano ha adoptado medidas políticas que estable-

cen poderes regionales y locales a partir de la promulgación del **Plan Nacional de Regionalización** y la ley de **Bases de la Regionalización**. **Agrega al respecto que las competencias de los gobiernos regionales y locales requerirán ajustes con base en aproximaciones sucesivas, en la medida que los gobiernos regionales vayan ejerciendo responsabilidades y atribuciones concretas según el desarrollo de cada uno de ellos. La organización interna de los gobiernos regionales tendrá que ser simplificada y perfeccionada conforme se intensifique la participación ciudadana.**

Menciona en otro apartado la configuración de nuevas relaciones Estado-Sociedad, a través de la ampliación de mecanismos de participación y concertación social. Asimismo, se ha tomado la decisión de vender algunas empresas no estratégicas y se ha intensificado la transferencia de personal y recursos a los gobiernos regionales. Señala que el Estado debe ser desconcentrado y moderno, con una administración pública más ágil en la toma de decisiones y más tecnificada en sus procesos y procedimientos.

El Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil de Uruguay, HECTOR CLAVIJO, nos transmite la experiencia de su país al abordar su participación los **"PROYECTOS Y ACTIVIDADES EN APLICACION TENDIENTES A UNA EFECTIVA REFORMA DEL ESTADO"**.

Se refiere fundamentalmente a dos asuntos, el primero es una experiencia piloto de descentralización administrativa hacia los gobiernos locales, correspondiendo a la Oficina Nacional del Servicio Civil ofrecer la asistencia técnica requerida. La necesidad de la descentralización se fundamenta en el hecho de que la mitad de la población del país se concentra en la ciudad capital -Montevideo- convirtiéndose ésta en el centro de la toma de decisiones y de poder. Esta situación es francamente insostenible e inadmisibles para los nuevos tiempos y los retos que el desarrollo equilibrado impone.

El segundo asunto tiene que ver con la política de racionalizar la administración pública, disminuyendo gradualmente el número de funcionarios, en beneficio de su mayor calidad, que implicará en el corto y largo plazo un costo menor para la sociedad, una mejor retribución a los funcionarios **existentes** y la mayor eficiencia global por los nuevos programas de capacitación. Aquí se habla también de políticas de redistribución de los funcionarios dentro de casi toda la admi-

nistración pública, de ofrecer incentivos a **quienes abandonen** la función pública, suprimiendo por esta vía y otros mecanismos previstos en la ley respectiva, una de cada dos vacantes; ampliar la capacitación de los funcionarios públicos **en todos** sus niveles, etc.

La última ponencia que reproduce la obra, fue escrita por CARLOS BLANCO, ministro para la reforma del Estado y Presidente de la Comisión Presidencial para la **Reforma del Estado de Venezuela**, y el título de la misma es: "VENEZUELA, DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA A LA REFORMA INTEGRAL DEL ESTADO". Primeramente explica que la **reforma del Estado** constituye un proyecto de modernización global de la sociedad venezolana que promueve la movilización de las distintas fuerzas sociales a través de cambios en los ámbitos político, administrativo, jurídico, económico, **social** y cultural con el propósito de abrir cauces a la construcción de un Estado moderno, democrático y eficiente.

Habla de una reforma integral del Estado porque a diferencia de pasadas reformas administrativas que se reducían a un campo específico, ésta se extiende a diferentes órdenes, es decir, a aquellas líneas maestras o círculos claves a través de las cuales es posible desencadenar procesos ulteriores y acumulativos de reforma. Es así como pretende mejorar los mecanismos de representación y participación, ampliar la capacidad de decisión y manejo de los estados y municipios, desarrollar y fortalecer el Estado de Derecho, modernizar y profesionalizar la función pública y desarrollar la capacidad del Estado para la formulación de políticas públicas en las áreas económica, social, educativa, científico-tecnológica y cultural.

Comenta que a nivel de la administración central es necesario precisar los modos de reorganización de ministerios y organismos autónomos, la regionalización de sus actividades y el reordenamiento de las entidades descentralizadas y descentradas ya existentes.

Al hacer mención del proyecto de modernización administrativa, sugiere que ésta debe caracterizarse por la estabilidad en la función y la competencia técnica, y fundamentarse en la eficacia, el cumplimiento de la ley, **el respeto al principio del mérito** y la ética en el manejo de la cosa pública. Considerando que el factor humano es el único elemento con potencia real para desencadenar el proceso de modernización

administrativa que se persigue, Carlos Blanco **anuncia la creación** del Instituto de Alta Gerencia Pública, organismo que vendría a cubrir un vacío en la administración **venezolana, que hoy no cuenta -manifiesta--** con la posibilidad de formar sus cuadros directivos de gerencia alta y media.

Indica que se está desarrollando actualmente **un proceso** de privatización de las empresas públicas en **el marco de la** redefinición del rol del Estado en la economía, si bien advierte que éste, al igual que otros temas, 'serán centro de intensos debates en los próximos tiempos".

Para conocer la experiencia de otros países latinoamericanos en reforma del Estado, señala que el gobierno venezolano lleva a cabo estudios sobre el particular a efecto de disponer de información sistematizada sobre el avance de esos procesos en la región.

Por otra parte, precisa la importancia de la reforma política en el marco de la reforma del Estado, para lo cual se están perfeccionando los mecanismos de representación y participación ciudadana, así como impulsar la democratización de los partidos políticos, contribuyendo **a generar una mayor** institucionalización del Estado y un campo de acción genuino para la sociedad civil. En concreto, se busca una **rearticulación** de las relaciones entre las diferentes ramas del poder público y la sociedad civil, un movimiento de desconcentración del poder político hacia los ciudadanos y su redistribución desde los centros hacia las regiones **y desde las élites** hacia las comunidades.

Finalmente, al referirse a las perspectivas del proyecto de reforma del Estado venezolano, sostiene que **se encuentra** en discusión entre los partidos políticos y el Ejecutivo Nacional, un Pacto para la Reforma que sintetiza **algunas de las aspiraciones** que aún deben alcanzar la sociedad y **el Estado venezolano**, donde se incluyen compromisos **de realización de** reformas en el corto y mediano plazo.

La publicación de obras de esta naturaleza, **estimo, es** un esfuerzo valioso que efectúa el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo para dar a conocer la experiencia de otras naciones del área en materia de reforma del Estado y su impacto en la esfera de la administración pública. Conocerlas y valorarlas es una tarea indispensable **que funcionarios, servidores públicos, académicos y estudiosos de** nuestra disciplina, deben emprender. La reseña de **la presente**

obra responde al objetivo preciso de despertar la inquietud por el estudio y debate de una tendencia relativamente reciente no sólo de los Estados latinoamericanos, y que sin duda, marcará el camino por el que habrán de transitar las futuras transformaciones económicas, políticas, sociales, culturales y administrativas.

ARIAS VALDES, RAFAEL, "LA **DELIMITACION DE UNA MEGALOPOLIS**", EDO. DE MEX., EL COLEGIO MEXIQUENSE-UAEM, 1990, 208 pp.

Por Ignacio Ventura Benítez

El autor de la obra no es sólo un experto en la teoría de la planeación, los estudios realizados así lo avalan, sino también ha tenido la oportunidad de ejercerla directamente como funcionario de la administración pública estatal. El crecimiento urbano desmedido y desordenado y los desequilibrios regionales e interregionales son rasgos con los que se identifica el desarrollo nacional que se acentúan de manera especial en tres grandes megalópolis y sus correspondientes zonas conurbadas, nos referimos a la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

Los problemas económicos, políticos, administrativos y sociales derivados de este fenómeno han llamado la atención de los estudiosos de la planeación y desarrollo urbano, a raíz de su agudización en los últimos lustros. Así, se han emprendido análisis sobre la materia, abordando el objeto de estudio desde distintos ángulos, desde diferentes corrientes teóricas, y llegando a ricas y variadas propuestas, algunas de ellas a través de la estructuración de modelos o sistemas.

Lo que observamos interesante y encomiable en la obra de Arias Valdés es el enfoque con que aborda el objeto de estudio, el acertado uso metodológico, y el tratamiento y análisis acucioso de las categorías y variables consideradas, que le permiten llegar a novedosas conclusiones y sugerentes propuestas.

Otro de los valores de la obra es que teniendo como delimitación territorial ala Zona Metropolitana de la ciudad de

México -cuya acelerada megalopolización la resienten diariamente poco más de 17 millones de habitantes- toque uno de los servicios públicos básicos e indispensables para la población por su impacto en la actividad económica y comercial: el sector transporte. De ahí que revisar y mejorar las condiciones en que se ofrece tal servicio sea un punto medular en el desarrollo urbano regional. Por consiguiente, referirse al tema de la megalopolización y en concreto al del transporte, en una extensión geográfica de suma importancia y con mucho peso específico en el desarrollo nacional, es por demás justificado como objeto de estudio, y si nos lo permiten, como asunto trascendente en la agenda de gobierno, en la adopción de políticas públicas, que sin embargo también concierne a la sociedad.

Un dato importante a considerar es que la obra se elaboró en base a información proporcionada en los años 1982-1984 lo que no resta, de ninguna manera, valor a la misma, en tanto las tendencias del crecimiento demográfico y forma de utilización del transporte parece, aún más, confirmar las hipótesis aquí vertidas. La información estadística, es justo conceder méritos, fue recabada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Gobierno Federal, siendo cabalmente aprovechada al obtener como producto una investigación que, sin duda, retroalimentará la toma de decisiones gubernamentales en este nivel.

Por otra parte, el marco conceptual está bien estructurado y cumple con su objetivo de acercar al lector al tema, en forma clara, sin abusar de tecnicismos, apoyándose en una metodología de tipo descriptiva y en el uso de técnicas cuantitativas, de gráficas y matrices de origen y destino, las curvas de distribución de horarios y las que muestran el flujo vehicular que se genera en las carreteras, entre otras.

En el segundo y tercer capítulo se señalan los elementos de análisis: concentración en la zona de influencia de materias primas y productos elaborados, el flujo de personas al trabajo y lugares de descanso, el flujo de mensajes informativos, etc., se ordena la información, se presenta en las gráficas, cuadros y matrices anteriormente señaladas y se da una interpretación de las mismas. Cabe hacer mención que también fue necesario aplicar encuestas para obtener información representativa y confiable, sobre todo en determinados rubros que requerían tener un conocimiento más amplio y objetivo

del tráfico vehicular de los individuos **hacia sus lugares de trabajo**, por citar un caso.

Finalmente, en el cuarto y último capítulo se anotan las conclusiones generales de la investigación, así como las del espacio territorial estudiado. Así, se llega a conclusiones que demuestran la mala distribución **de los viajes**, ocasionando problemas **de congestionamiento**, **pérdidas económicas y malestares sociales.**

En síntesis, la obra de Arias Valdés motiva **a la reflexión** sobre el lugar que ocupa **una adecuada política de transporte en el marco del desarrollo urbano regional y el efecto positivo y multidireccional que tendría para hacer más sana y armónica la vida en sociedad**, especialmente en las grandes megalópolis como la **ciudad de México y su área conurbada.**

Quizás, al final, llegaremos a la conclusión de que los problemas **que aquejan a las megalópolis**, y aquí no hablamos **sólo de México**, **pudieron haberse previsto y atenuado si se hubiera producido la combinación de una adecuada y oportuna planeación**, **correcta instrumentación** y apoyo de **los actores sociales** involucrados, **que no se reducen ciertamente al gobierno.** Tal vez aún no **sea demasiado tarde, el tercer milenio está, sin embargo**, a la vuelta de **la esquina.**

CHAVEZ ALVARADO, MIGUEL ANGEL "" **FUENTES PARA EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, 1988-1989**"" , MEXICO , INAP, 1991 , 129 pp.

Por José Luis Albarrán Cruz

En lo que constituye un primer intento por reunir en un solo volumen una serie de referencias bibliográficas de documentos que se localizan en la biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública que lleva el nombre de un destacado estudioso de nuestra disciplina "Antonio Carrillo Flores", presentamos este interesante texto cuya originalidad, oportunidad y utilidad son justamente sus mejores referencias.

En un medio donde la información sobre la disciplina es escasa, dispersa, de difícil acceso por lo desorganizado de los acervos; publicaciones de este tipo abrigan esperanzas de que la situación es factible de revertirse si existe la voluntad y compromiso de emprender acciones en este sentido y dirección. No es fácil, sin embargo el camino está trazado y sirve de guía orientadora para aquellas instituciones gubernamentales o académicas que aspiren a transformar sus bibliotecas especializadas en auténticos centros de documentación e información. La mejor calidad de sus servicios será, sin duda, agradecido y reconocido por los usuarios, quienes verán facilitada su búsqueda de información.

Este primer intento al que hacía referencia, obviamente no concluye con la publicación de dicha obra, existe el compromiso explícito de sus autores -considerado **así porque** una obra de esta naturaleza no podría ser sino producto del esfuerzo institucional- de actualizarla mediante la impresión de un suplemento bianual, que coadyuvará a incrementar su valor, haciendo de olla obra de consulta básica para quienes

con tesón y paciencia se dedican al estudio serio y profundo de la ciencia administrativa.

Su carácter selectivo y la inclusión de algunas monografías y artículos publicados en revistas extranjeras la hacen aún más atractiva e interesante al ahorrarnos tiempo en la búsqueda de lo que se presupone información de probada calidad y a la vez mantener un nivel mínimo de actualización sobre el estado y avance de la disciplina en otras naciones.

Se ha procurado -manifiestan los autores- que la información cumpla con las condiciones mínimas de calidad, relevancia, validez y oportunidad, hecho que podrá constatar el lector al revisar y consultar el documento. La descripción de los contenidos temáticos se desarrolló en base al Tesauro Multilingüe en Administración Pública de Jorge Avilés y J. Marc Alain; utilizándose un total de 12 categorías y 54 subcategorías.

Para facilitar su utilización, ha sido incluida una guía orientadora que permite recuperar sin ninguna dificultad las 1257 fichas bibliográficas consideradas, mismas que fueron ordenadas por ternas sobre la teoría y práctica de la administración pública.

A pesar del loable esfuerzo que significó la elaboración y publicación del libro, esfuerzo que de modesto sólo **tiene el** nombre, no debemos olvidar de que aún persiste el problema de insuficiencia, dispersión e inaccesibilidad de la información, en tanto, como afirmábamos **líneas** atrás, las demás **instituciones** que concentran información sobre la disciplina, no emprendan proyectos parecidos. Empero para que ello sea posible, deberá **darse a** la vez combinación de una serie de hechos que van desde enriquecer los acervos bibliohemerográficos, mejorar y aplicar correctamente los sistemas de clasificación y catalogación, preparar y actualizar sistemáticamente **al personal** de las unidades documentales, establecer sistemas de información e intercambio entre las instituciones académicas y **entre éstas** con las gubernamentales, apoyar la creación de bibliotecas especializadas y centros de documentación, impulsar la elaboración de boletines y catálogos que contribuyan a la difusión selectiva de la información, contar con mobiliario y equipo adecuado a los servicios que prestan, entre **otras**.

En la medida en que se vaya avanzando paulatina pero decididamente en tales requerimientos, será mayor el núme-

ro de unidades documentales que estarán en posibilidades de emprender este tipo de obras, que redundará finalmente en el avance de la disciplina y en la modernización de su gestión al proveer de información suficiente, oportuna y de calidad que apoye el proceso de toma de decisiones, de adopción de políticas públicas.

Coincido con el Muro. Miguel Angel Chávez Alvarado, Coordinador del Centro de Investigación y Documentación del INAP, autor intelectual de la obra, en cuya introducción expresara: "Contar con una memoria que evoque y reconozca el esfuerzo de quienes nos han precedido, resulta para el caso particular de la Administración Pública una misión insoslayable; sistematizar y agilizar el acceso a nuestras fuentes es un trabajo administrativo que se debe cumplir con eficacia. Mas, valorar experiencias y trabajos inherentes a nuestra disciplina es una tarea necesaria, trascendente y vigente para cualquier época".

En suma, la importancia de editar esta obra, de gran interés para los estudiosos y profesionistas de nuestra disciplina, queda por demás señalada en un contexto donde la renovación y mejoramiento de los servicios que ofrecen las unidades documentales, es parte constitutiva e imprescindible de los empeños por modernizar la administración pública. El reto es, justamente, darles el nivel y la proyección que sabemos, requieren y merecen.

La Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., No. 11, se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 1991. El tiraje fue de 1,000 ejemplares.