

No. 9 • ENERO - MARZO • 1991

**REVISTA**

---

*DEL INSTITUTO DE*

---

*ADMINISTRACION PUBLICA*

---

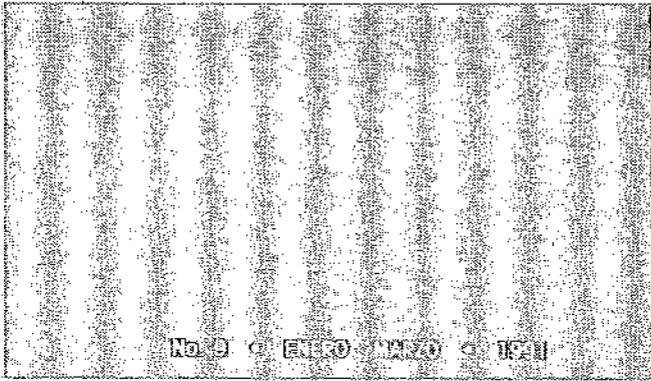
*DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.*

---



725-

ISSN 0187-8484



**REVISTA**

---

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

---



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

ISSN 0187-8484

**EDICION**

Coordinación de Investigación.

© Revista del Instituto de Administración  
Pública del Estado de México, A.C.

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

Col. Centro, Toluca, México.

C.P. 50000

Tél.: 14-38-21 Lada 91 72

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 Adminis-  
tración 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 (†)  
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**

**Ignacio Mercado Gasca  
Coordinador General**

**José Luis Albarrán Cruz  
Coordinador de Investigación**

**María Teresa García Rodea  
Coordinadora de Capacitación**

**Silvia Sepúlveda Venegas  
Coordinadora de Difusión**

**Humberto Rodríguez Suárez  
Coordinador de Administración**

## C O N T E N I D O

	Pág.
Presentación	
<b>ENSAYOS</b>	
EL EJECUTIVO DEL ESTADO DE MEXICO. Rolando Barrera Zapata. ....	17
DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION EDUCATIVA. Roberto Moreno Espinosa. ....	51
LA FORMACION DE ADMINISTRADORES PUBLICOS EN LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS MEXICANAS. José Luis Albarrán Cruz. ....	67
OBJETIVO Y ALCANCE DE LA GERENCIA PUBLICA. Ricardo Uvalle Berrones. ....	85
REFLEXIONES SOBRE LOS PROBLEMAS CONTEMPORANEOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Francisco José Díaz Casillas. ....	117
EL PROCESO DE DESINCORPORACION DE LAS EMPRESAS PARAMUNICIPALES EN EL ESTADO DE MEXICO. Javier Reyes Serrano. ....	125

**ADMINISTRACION MUNICIPAL Y DESARROLLO URBANO: EL CASO DEL MUNICIPIO DE VALLE DE BRAVO.**  
Sergio González López y José Alejandro Vargas Castro. 139

## **LEGISLACION**

**ACUERDO DEL EJECUTIVO DEL ESTADO POR EL QUE SE CREA EL CONSEJO ESTATAL CONSULTIVO DE EDUCACION ESPECIAL. . . . .** 159

**ACUERDO DEL EJECUTIVO DEL ESTADO POR EL QUE SE CREA LA COORDINACION GENERAL DE PLANIFICACION FAMILIAR. . . . .** 163

**CONVENIO DE DESARROLLO MUNICIPAL 1991. . . . .** 171

## **DOCUMENTOS**

**EL ANGULO ADMINISTRATIVO DEL SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO DEL LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MEXICO. . . . .** 181

## **RESEÑAS DE LIBROS**

**LA EDUCACION ESPECIAL EN EL ESTADO DE MEXICO.**  
María de los Angeles García Martínez. . . . . 211

**MALAQUIAS HUITRON VELASCO. VIDA Y OBRA DE UN HIJO ILUSTRE DEL ESTADO DE MEXICO, 1881-1971.**  
Javier Alanís Boyzo y Santiago G. Velasco Monroy. . . . . 217

**LA REFORMA DEL ESTADO. ASPECTOS TEORICOS Y EXPERIENCIAS.**  
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. . . . . 223

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

El presente número de la Revista que el lector tiene en sus manos se caracteriza por lo heterogéneo de la formación de la sección ensayos, de los siete que la integran, el primero de ellos es escrito por **Rolando Barrera Zapata** y lleva por título "**El ejecutivo del Estado de México**", apoyándose en las diferentes Constituciones del Estado de México —desde la de 1827 a la fecha— analiza la figura histórica del ejecutivo estatal en cuanto a los requisitos de elegibilidad, tiempo de duración, formas de suplencia, formas de sustitución, facultades, obligaciones y prohibiciones del Gobernador, sus relaciones con el Poder Legislativo y Judicial así como con otras instancias de gobierno.

La descentralización y desconcentración son dos temas que continúan vigentes en las estrategias administrativas de los gobiernos federal y estatal, si bien han venido perdiendo terreno ante otros tópicos de la modernización de la administración pública como es el caso de la desincorporación, desregulación, simplificación ,etc. **Roberto Moreno Espinosa** nos advierte sobre un tema que pareciera estar olvidado en el tintero y nos hace un breve recuento de la "**Descentralización y desconcentración de la educación en México y el Estado de México**".

El ensayo se divide en dos partes, en la primera de ellas se hace un recorrido histórico que parte de las raíces descentralizadoras de la educación en México (1917), los procesos centralizadores (1921-1973), la fase desconcentradora (1973-1983) y la fase descentralizadora (1983-1991).

En la segunda parte, el autor analiza los procesos de desconcentración de la educación en el Estado de México en los últimos dos años, citando las causas que le dieron ori-

gen, sus ventajas, propósitos, riesgos, concluyendo en la evaluación y perspectivas de dicho proceso.

**“La formación de administradores públicos en las universidades públicas mexicanas”** siempre será un tema de interés para nuestra disciplina porque de la calidad de los cuadros del sector público depende, ni más ni menos, que los programas y acciones gubernamentales produzcan los resultados esperados. Ese es precisamente el tema que aborda **José Luis Albarrán Cruz**, como una forma de contribuir al debate en la materia.

Ante las constantes transformaciones que acontecen en el ámbito internacional y nacional, que afectan las distintas esferas de la vida económica, política, social, educativa y cultural, el ensayo se orienta a cuestionar el papel que han venido desempeñando las universidades públicas en la formación de administradores públicos. El ensayo se ubica en una delimitación espacial general, nacional, con algunas referencias al Estado de México, y la hipótesis que sustenta, que sin duda provocará controversias, es que las universidades públicas no han respondido hasta ahora, como hubiese sido deseable, al reto de formar administradores públicos en la cantidad y calidad que requiere el sector público, sobre todo a raíz de las implicaciones que en su forma de proceder motiva la reforma del Estado, y particularmente, la modernización de la administración pública en sus tres ámbitos de gobierno.

La fundamentación de la hipótesis se apoya en un conjunto de variables educativas: plan de estudios, sistema de enseñanza-aprendizaje, docentes, investigación y postgrado.

Un conocido estudioso de nuestra disciplina, **Ricardo Uvalle Berrones**, escribe sobre el **“Objetivo y alcance de la gerencia pública”**, término que si bien guarda cierta relación con la administración pública, no debemos confundirla con ella pues tiene su ámbito bien definido. Como su autor lo indica, el objetivo del ensayo radica en analizar, mediante un planteamiento general, el significado y orientación de la gerencia pública, situándola en su contexto político, histórico y administrativo. El ensayo se estructura en dos partes, en la primera de ellas se abordan los siguientes temas: la estatalidad de la gerencia pública, el significado histórico de la modernización, modernización y gerencia; y, la gerencia pública: medio para aumentar la capacidad de los estados.

La segunda parte del ensayo comprende los siguientes temas: la enseñanza de la gerencia, hacia la definición de la gerencia pública; los objetivos de la gerencia pública; y como último punto, señala las áreas especializadas de la gerencia pública.

En la parte de conclusiones, Uvalle Berrones sostiene que la gerencia pública no debe ser ajena al conjunto de transformaciones que se están dando en la esfera mundial y nacional, debe de transformarse para mejorar su actuación. Sobre el particular, la gerencia pública tiene que revalorarse con sentido positivo y progresista, de otro modo, los ideólogos de la gerencia privada darán rienda suelta a sus pretensiones eficientistas y productivistas que, por lo mismo, omiten el significado histórico que en términos de compromiso social tiene la gerencia pública.

Por su parte, **Francisco José Díaz Casillas** lanza una serie de **"Reflexiones sobre los problemas contemporáneos de la administración pública"**, y nos alerta contra el falso ilusionismo de la socialización de capital que pretenden hacer creer quienes apoyan proyectos privatizadores, y duda que ésta sea la vía idónea para que nuestro país se coloque a la altura de las naciones desarrolladas. Díaz Casillas afirma que el neoliberalismo en que se sustenta el proyecto modernizador no es capaz de reactivar la economía; que en su origen parte de supuestos erróneos y los logros que llegaran a obtenerse serán aislados y efímeros.

Advierte que si bien la modernización como doctrina tiene ya dos décadas, sus teóricos no se han puesto de acuerdo aún sobre su definición y contenido. En otro apartado sostiene que la privatización resta rectoría económica y liderazgo político al Estado, su aplicación por el propio Estado "equivale a renunciar a su papel histórico, el de impulsor de la modernidad y de la sociedad, de renunciar a gobernar y de contribuir a su autodestrucción".

El siguiente ensayo que se publica, corre a cargo de **Javier Reyes Serrano**, y lleva por título **"El proceso de desincorporación de las empresas paramunicipales en el Estado de México"**. Cabe precisar al respecto que la desincorporación de empresas públicas se inscribe en el contexto de la reforma del Estado y la modernización de la administración pública, lejos de ser una política exclusiva de las autoridades federales, se ha adoptado como propia en las administraciones es-

tatales. El ensayo de Javier Reyes Serrano, breve aunque sustancioso, se dirige a llenar el vacío de información que existe sobre este interesante tema y despertar la inquietud de la comunidad académica por profundizar en su estudio.

En concreto, analiza la desincorporación de las empresas paramunicipales en el Estado de México a partir de la evolución del Programa de Desarrollo Regional, distinguiendo tres períodos: el inicial o de arranque (1982-1987), el de revisión y ajuste (1988-1989) y el de desincorporación o redimensionamiento del sector público estatal (1990-?).

Finalmente, por lo que toca a esta sección, se incluye lo que constituye el primer avance de la investigación: "La Administración Local del Desarrollo Urbano: una opción al fortalecimiento integral del municipio", que **Sergio González López** y **José Alejandro Vargas Castro** desarrollan actualmente para el Instituto.

En su escrito analizan la "**Administración Municipal y Desarrollo Urbano: el caso del municipio de Valle de Bravo**" describiendo, en primer lugar, las atribuciones del municipio en materia de desarrollo urbano, los elementos constituyentes de la administración local así como sus funciones, para concluir en el estudio de las principales acciones que en materia de planeación se han venido desarrollando en el Municipio de Valle de Bravo.

Por lo que corresponde a la sección legislación se reproducen dos acuerdos del Ejecutivo estatal, el primero a través del cual se crea el **Consejo Estatal Consultivo de Educación Especial**, y el segundo que da origen a la **Coordinación General de Planificación Familiar**, organismos de singular importancia que vendrán a auxiliar al Ejecutivo estatal en la atención de dos rubros que merecen todo el apoyo: integrar a la vida productiva a un sector de la población ancestralmente marginado, por un lado, y el de coadyuvar a un crecimiento demográfico armónico y equilibrado.

Asimismo, contribuimos a difundir el **Convenio de Desarrollo Municipal** vigente para el presente año, por ser un mecanismo que conjugando esfuerzos y recursos, permitirá a los municipios convertirse en auténticos promotores del desarrollo de sus comunidades, vía el fortalecimiento de su capacidad financiera.

En la sección documentos se incluye un informe especial sobre "El ángulo administrativo del **Segundo Informe de Gobierno del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, Gobernador Constitu-**

**cional del Estado de México**". Más que una mera repetición de frases, datos o cifras, se emprende un análisis objetivo y crítico, que sin dejar de reconocer los logros y avances, advierte sobre el largo trecho que aún falta por recorrer. Buscamos despertar en el lector el interés por emprender una acuciosa lectura de tan importante documento cuyas páginas reflejan las acciones y esfuerzo del gobierno y la sociedad, en el anhelo de forjar el crecimiento económico y bienestar social al que todos aspiramos.

El arraigo y difusión de la cultura administrativa encuentra en la lectura uno de sus más preciados vínculos, es por ello que el Instituto agrega una sección de reseñas de libros donde además de dar a conocer la bibliografía más reciente en nuestra disciplina, sobre todo la relacionada con nuestra realidad local, fomenta el hábito de la lectura.

En esta ocasión son tres las reseñas publicadas, la primera correspondiente a **María de los Angeles García Martínez**, con su obra que obtuviese el primer lugar del Certamen "Administración Pública del Estado de México, 1989" al que convocara el IAPEM, y lleva por título "La educación especial en el Estado de México"; la segunda se denomina "Malaquías Huitrón Velasco: Vida y obra de un hijo ilustre del Estado de México 1881-1971" de **Javier Alanís Boyso y Santiago Velasco Monroy**, la obra editada por la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de México y el IAPEM, constituyó la edición especial de un número de la Serie "Pensamiento político y administrativo de Gobernadores destacados y personajes ilustres del Estado de México"; finalmente, decidimos incluir la reseña de un libro editado recientemente por el **Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)**, por hacer mención de uno de los temas que es preocupación y reto de nuestros gobernantes, y objeto de análisis de los estudiosos de la disciplina administrativa: "La reforma del Estado. Aspectos teóricos y experiencias".



**ENSAYOS**



## EL EJECUTIVO DEL ESTADO DE MEXICO

Rolando Barrera Zapata (\*)

### 1.— El Titular del Ejecutivo.

A partir de la erección formal del Estado de México el 2 de marzo de 1824, el gobernador siempre ha sido reconocido como el titular del poder ejecutivo. El decreto de esa fecha que establece la organización provisional del gobierno interior del Estado y que constituye el primer acto formal del recién constituido gobierno estatal, precisaba en su Artículo 5º que el Poder Ejecutivo se ejercerá interinamente por una persona, con el título de gobernador del Estado, nombrado por este Congreso" y el Artículo 6º establecía: "para el mejor desempeño de sus funciones le nombrará el mismo Congreso un Consejo compuesto de un teniente [ . . . ] y de otras cuatro personas. Con este Consejo podrá consultar el gobernador siempre que lo estime necesario y deberá hacerlo en todos los casos y de la manera que previenen o prevengan las leyes". Siempre en el estado, el ejecutivo ha sido unipersonal; lo expresado por la Constitución de 1827, en tanto que "el gobierno del estado se desempeñará por un gobernador y un consejo" (Art. 121), ha dado lugar a la interpretación de una figura de un ejecutivo colegiado, que no está debidamente fundada<sup>1</sup>.

(\*) Director de Gestión y Seguimiento de la Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México.

(1) Tena Ramírez afirma que, en el Estado de México existió un ejecutivo Colegiado en virtud de la expresión que utilizó el constituyente de 1827. Sin embargo, las funciones del Consejo no eran precisamente ejecutivas (Vid: Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1974, pág. 143, *infra*).

El consejo se componía de un Vicegobernador que lo presidía, y cuatro Consejeros, teniendo facultades de revocación de los actos del propio gobernador. Este debía consultar al Consejo en aquellos asuntos trascendentes para la vida del Estado. La Constitución de 1861 establece, con mejor técnica legislativa, que el poder ejecutivo del Estado (y no el gobierno del Estado) se desempeñaría por un gobernador, reconociendo las ventajas del ejecutivo unipersonal!

## 2.— Requisitos para ser Gobernador.

La Constitución de 1827 señala cuatro requisitos formales para aspirar a la gubernatura:

- Ciudadano en ejercicio de sus derechos.
- Mayor de 35 años.
- Nacido dentro del territorio de la federación.
- Del estado secular.

En el mismo tenor, señala dos impedimentos que, en otro sentido, se agregan a los requisitos ya señalados. No podrá ser gobernador:

- El empleado civil o de hacienda, con título o formal despacho del gobierno federal.
- El que lo sea, en la misma clase y en los mismos términos, por la autoridad eclesiástica.

Para ser considerado ciudadano en el ejercicio de sus derechos era necesario tener la calidad de vecino que se lograba cuando se tenía un año de residencia ejerciendo algún arte, industria o profesión, o que fuese dueño de una propiedad con valor mínimo de \$ 6,000.00 pesos o se tuviera posesión de ella cuando menos un año antes.

Se pueden resaltar dos hechos importantes de este articulado: primero, el sentimiento regionalista no se encontraba tan arraigado como para que los requisitos de vecindad, nacimiento en el estado, etc., hicieran su aparición a efecto de restringir el acceso a la gubernatura a aquellos que no fuesen oriundos del estado. El caso típico de que los primeros gobernadores del estado no fueron nacidos en él, da prueba de ello<sup>2</sup>; y, segundo, los encargos federales, sean

---

(2) Melchor Múzquiz era de Coahuila, Lorenzo de Zavala, de Yucatán y Manuel Gómez Pedraza, de Querétaro. De hecho, el primer gobernador originario del Estado lo fue Modesto de Olaguíbel, en 1846.

políticos o administrativos, siempre se han considerado como impedimento para acceder a la gubernatura del Estado; es decir, la incompatibilidad de cargos federales y estatales siempre se ha reconocido, aunque en la práctica ésto fuese tratado flexiblemente, (véase el caso de Lorenzo de Zavala que se desempeñó simultáneamente como gobernador del Estado y Secretario de Hacienda Federal). En el mismo sentido se considera la pertenencia al régimen eclesiástico. Tan enfático trató de ser el Constituyente estatal de 1827 que anota un requisito: "ser del estado secular", y lo refuerza con un impedimento: "el que lo sea... por la autoridad eclesiástica".

La Constitución de 1861 mantiene los mismos requisitos aunque no hace mención expresa del estado secular. La de 1870 agrega como impedimento para ser gobernador cuando alguien sea "soldado, oficial o jefe (sic) que esté al servicio de la federación...".

La Constitución del Estado de 1917, introduce modificaciones importantes en los requisitos para ser gobernador (Art. 77) mismos que, a la fecha, siguen vigentes (salvo el de la edad):

- Ser mexicano por nacimiento y nativo del estado o con vecindad en él, no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.
- Ser ciudadano del Estado en pleno goce de sus derechos políticos.
- Tener 35 años cumplidos el día de la elección (ahora es de 30 años).
- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- No ser funcionario civil en ejercicio de autoridad, ni militar en servicio activo o con mando de fuerzas dentro del estado en los últimos 90 días anteriores al día de la elección, o en los días corridos desde el quinto siguiente a la fecha de promulgación de la convocatoria respectiva, en el caso de elecciones extraordinarias.

La novedad que se introduce es precisamente el reconocer como requisito la ciudadanía estatal [mexiquense], misma que se adquiere por haber nacido en el territorio del Estado o por ser vecindado del mismo; si bien es cierto que para ser gobernador debe haberse radicado 5 años antes.

Por otra parte el Artículo 85, indirectamente establece un impedimento al señalar que el "ciudadano que sustituye al Gobernador Constitucional en sus faltas temporales o absolutas, no podrá ser electo gobernador en el período inmediato".

### 3.— Forma de elección.

La forma de elegir al gobernador ha variado a lo largo del tiempo. La Constitución de 1827 establecía que la elección del gobernador se hará por el Congreso en votación nominal y en sesión permanente el primero de octubre (Art. 25). Es decir, la elección se hacía indirectamente por los diputados, quienes a su vez eran electos por las Juntas Municipales, de partido y una general de todo el Estado; los primeros eran para nombrar electores de Partido (primarios). Estos electores de partido eligen a los electores a la Junta General llamados también electores secundarios. La Junta General era la encargada de nombrar a los Diputados a ambos Congresos. Quienes podían votar eran ciudadanos con propiedades raíces o títulos académicos.

Quedará nombrado el [candidato] que reúna más de la mitad de los votos [Artículo 126]. Es decir, la mayoría simple [la mitad más uno] era lo que prevalecía. Si la Constitución puso como límite el de 21 diputados, se requería el voto de 11 para ser gobernador. Si no resultase esta mayoría absoluta en el primer escrutinio, se repetirá éste entre los dos que requieren mayor número [Artículo 127].

Significa que más de dos candidatos podrían ser votados en la primera ronda, eliminándose todos aquellos que no hubieran alcanzado los dos primeros lugares, salvo que uno de ellos, en la primera ronda, obtuviere la mayoría de votos.

Si más de dos reunieren la mayoría respectiva, la suerte decidirá, de los que obtuvieren igual número de votos, quienes deben entrar en el segundo escrutinio, y la misma suerte decidirá también de la elección si en la votación segunda hubiere empate [Artículo 128]. No había pues, ningún diputado con voto de calidad que definiera un posible empate, teniendo que decidirse éste por el azar.

En palabras de Mario Colín: "la elección de gobernador la realizaba el Congreso del estado en votación nominal y en sesión permanente, el día primero de octubre debiendo

quedar nombrado el que reuniera más de la mitad de votos. Si en el primer escrutinio ningún candidato obtenía la mayoría, se pasaba de un segundo escrutinio en el cual sólo participarían los dos candidatos que obtuvieran el mayor número de votos; pero en el caso de que hubiere empatado tanto en el primero como en el segundo escrutinio, **la suerte decidía.** (Artículos 125, 126, 127 y 128 de la Constitución)"<sup>3</sup>.

En el Artículo 124 se considera la posibilidad de ser reelecto para el período inmediato siguiente por una sola vez, si conseguía las dos terceras partes de la votación del Congreso. Es claro que las profundas inestabilidades políticas a las que se enfrentó el país en este período, y las luchas intestinas, lógicas en una nación en ciernes, no sólo impidieron la reelección de los gobernadores sino aún el que muchos de ellos concluyeran su período gubernamental en los términos prescritos. En los 34 años de vigencia de esta Constitución (1827-1861), el Estado de México tuvo 43 gobernadores, de los cuales sólo 13 fueron constitucionales y ninguno concluyó su período de 4 años de gobierno \*. Es indudable que las aspiraciones de los constituyentes tardarían todavía algunos años en verse cristalizadas en instituciones sólidas y adecuadas para darles vigencia y positividad.

La Constitución del 12 de octubre de 1861, que tuvo una corta vida, establecía en su Artículo 78 que la "elección de gobernador se hará el 1º de diciembre del año inmediato a la renovación, y será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto en los términos que disponga la ley electoral"<sup>4</sup>. Como puede observarse, se modifica tanto la fecha de la elección como la forma y el procedimiento respectivo: se introduce el escrutinio secreto (voto secreto) de los que, a su vez votaban por el gobernador, dada su modalidad de indirecto. Se suprimen dos votaciones para dejarla en una sola (primer

---

(3) Colín Sánchez, Mario y Mario Rosales Betancourt, **Trayectoria Constitucional del Estado de México.** Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 1974, pág. 35 (énfasis añadido).

(\*) En los 166 años de vida institucional, el Estado de México ha tenido 120 gobernadores; 46 constitucionales, 39 interinos, 14 provisionales, 4 sustitutos, 13 designados por jefes revolucionarios y 4 nombrados directamente por el Presidente de la República (Vid: José Rogelio Álvarez (Director), **Enciclopedia de México**, Tomo IX, México, 1988, págs. 5316-5318).

(4) El artículo era igual al contenido en la Constitución Política de 1857.

grado). La ley electoral a la que hace referencia el artículo, debía promulgarla el Congreso Local en su carácter de Constituyente. El Artículo 77 contempla la reelección del gobernador aunque no para el período inmediato siguiente.

En 1870, el gobernador Mariano Riva Palacio promulga una nueva Constitución estatal, misma que introduce un cambio significativo en la forma de elección del gobernador; ésta sería "directa en términos de la ley electoral". Por primera vez se configura una posibilidad de participación popular y democrática para el estado. Los ciudadanos votantes lo serían aquellos mayores de 18 años, si casados, o de 21 en caso contrario o vecino del estado si tenía por lo menos 6 meses de residencia en él.

La Exposición de Motivos de la Constitución argumentaba que "En mucha parte depende del éxito de esta reforma, que acerca el ejercicio del poder al pueblo, de la ley orgánica electoral que se encargue de establecer los procedimientos prácticos para la comisión y computación de los votos. Comprendiendo el Ejecutivo la importancia de esta Ley, y deseando facilitar a los C.C. Diputados los medios de hacer de la materia un estudio fructífero, pidió a los Gobiernos de los Estados en que se practica la elección directa, ejemplares de la ley que en ellos se arreglan. . ."<sup>5</sup>.

No obstante que es hasta la Constitución Federal de 1917 cuando se contempla la elección directa del Presidente y de los gobernadores, la del Estado se adelantó 47 años en este proceso. Carpizo afirma que "entre las reformas que Comonfort pensaba proponer a la Constitución de 1857, se encontraba la de la elección directa del presidente de la república [. . .] pero no fue sino hasta la actual Constitución que se cambió aquel sistema por el de elección directa, de acuerdo con la proposición que se encontraba en el proyecto de Carranza"<sup>6</sup>; es probable que esta idea haya cristalizado en el Estado de México. En todo caso, se mantiene la posibilidad de reelección, aunque no para el período inmediato [Artículo 65].

---

(5) Citado por Mario Colín, *Constituciones del Estado de México, 1827, 1861, 1870 y 1917*, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, México, 1974, pág. 159.

(6) Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. Siglo XXI, México, 1978, pág. 49.

El gobernador interino Francisco León de la Barra, publica el 10 de mayo de 1913 un decreto por el cual se reforma el Artículo 65 constitucional para establecer que "el Gobernador del Estado. . . nunca podrá ser reelecto". No cabe duda que los vientos democráticos maderistas influían cabalmente en las disposiciones constitucionales que regulaban la vida política del país, sobre todo ante el lema triunfante en 1911: Sufragio Efectivo. No Reelección. La Constitución Estatal de 1917, vigente a la fecha, no se aparta del espíritu y la letra de estas disposiciones.

#### 4.— Duración en el Cargo.

El gobernador del estado cumple un mandato temporal cuyo lapso se señala en la Constitución. Su terminación da lugar a una renovación de la voluntad ciudadana que resulta en un relevo del mandatario, siempre y cuando la reelección no sea una posibilidad, como de hecho no lo es desde la Constitución de 1917.

Consecuente con la Constitución General de la República, la del Estado de México de 1827 estipulaba que el gobernador del Estado duraría en el ejercicio de su funciones cuatro años (Art. 124), empezándolos a contar el 12 de marzo del año inmediato a su elección. Si ésta tenía lugar el 1º de octubre (Art. 125), se deduce que había un lapso de 5 meses y medio aproximadamente entre la elección y la toma de posesión del gobernador.

La Constitución de 1861 modifica los términos aludidos, más no la duración del período del mandato que sigue siendo de cuatro años. La elección se verifica el 1º de diciembre y dan inicio las funciones del gobernador el 20 de marzo del año siguiente. El tiempo entre la elección y el mandato se reduce a 3 meses y medio aproximadamente. La Constitución de 1870 no modifica esta situación.

La Constitución del Estado de 1917 establecía que el gobernador del estado duraría en su encargo cuatro años y su período comenzaría el 16 de septiembre del año de su renovación. Mediante la reforma del 28 de abril de 1945, el período del mandato del gobernador del estado se amplía de cuatro a seis años. Esta reforma fue consecuencia de la modificación en 1928, del Artículo 115, Fracción III, párrafo tercero de la Constitución General. Así, después de 17 años,

los mandatos del presidente y del gobernador del Estado, se hicieron coincidentes en su duración<sup>7</sup>.

## 5.— Formas de suplencia.

El decreto del 2 de marzo de 1924 contemplaba que, en caso de muerte, renuncia o remoción, el teniente gobernador supliría las ausencias del gobernador del estado; y la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado del 9 de agosto de 1824, añadía que el "teniente suplirá las faltas del gobernador en los casos de muerte, renuncia, remoción o enfermedad grave; resolviendo el Congreso en las demás que puedan ocurrir". Esta modalidad seguía el esquema federal de suplencia del presidente, por el vicepresidente<sup>8</sup>.

De hecho, las disposiciones vigentes contemplan sólo las ausencias definitivas del gobernador, más no las temporales que en última instancia las debía resolver el Congreso.

La Constitución del Estado de 1827 precisó en su Artículo 133 que "si vacaren las plazas de gobernador, su teniente o consejeros, se nombrarían individuos que las sirvan por el tiempo que les faltare a aquel cuyo lugar van a ocupar". En 1833 se reforma la Constitución y el nuevo Artículo 142 señala que "para los casos de impedimento temporal del gobernador, nombrará el Congreso un teniente gobernador". . . y establece que "cuando ni el gobernador ni el teniente gobernador puedan ejercer el ejecutivo, este cargo recaerá en el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia". Es aquí por primera vez, que aparece la figura del presidente del más alto tribunal estatal como sustituto del gobernador, misma que se conservará a lo largo de la vida política del estado.

La Constitución de 1861, en su Artículo 85, establecía que "si vacare la plaza de gobernador, se nombrará individuo que la sirva por el tiempo que le falte a aquél, verificándose su elección por las juntas electorales que hicieron la de los últimos diputados, para cuyo efecto serán convocados desde luego por el encargado del poder ejecutivo, designado el día en que deba hacerse la elección". Como podrá observarse,

(7) El 24 de enero de 1928 se reformó el artículo 83 para ampliar a 6 años el período presidencial (Vid: Carpizo, Jorge, *op. cit.*, pág. 57).

(8) Carpizo, Jorge, *op. cit.*, pág. 63.

el procedimiento señalado por el Artículo 85 da lugar, de hecho, a la figura del gobernador sustituto, en tanto electo por electores estatales. Recuérdese que la elección del gobernador era de carácter indirecto, por lo que el mismo procedimiento se seguía en caso de falta definitiva.

La Constitución de 1870, mejoró en su técnica legislativa, en el Artículo 67 precisa que en caso de impedimento temporal, la Cámara de Diputados podrá nombrar gobernador interino, especificando que mientras se verifica la elección, y el nombrado entra en ejercicio del poder, se encargará del gobierno el Presidente del Tribunal Superior y por su falta el que haga las veces. El Artículo 69 prevenía que "si vacare la plaza de gobernador, se nombrará individuo que la sirva por el tiempo que le falte a aquel, haciéndose la elección, a la que inmediatamente será convocado el pueblo por el Congreso o la Diputación Permanente, en los términos que prevenga la ley electoral, excepto cuando vacare dentro de los últimos seis meses del período constitucional, pues entonces se subsanará la falta como en los casos de impedimentos temporales". De esta manera, las formas de sustitución del titular del ejecutivo estatal, se van haciendo cada vez más claras, distinguiendo entre las definitivas y las temporales.

La Constitución de 1917 se hace mucho más precisa al considerar varios casos de faltas definitivas y temporales y prever las formas de suplencia correspondientes, lo que da lugar a tres tipos de gobernadores: interino, sustituto y provisional.

El Artículo 115 Constitucional, Fracción VIII, párrafo tercero, da cuenta de por lo menos cuatro tipos de gobernadores, derivados de las distintas formas y tiempos para suplir las ausencias temporales o definitivas del gobernador constitucional: encargados del despacho, interinos, sustitutos y provisionales. Veamos, en el caso particular del Estado de México, como su Constitución contempla a cada una de estas modalidades y los supuestos que los fundamentan.

**Gobernador Constitucional.**—Tendrá este carácter el ciudadano del estado que habiendo cumplido los requisitos formales que se le exigen, sea electo de manera directa en los términos de las leyes electorales correspondientes, ya sean ordinarias (las que se celebran en los períodos constitucionales previamente definidos) o extraordinarias (las celebradas como consecuencia de acefalía del ejecutivo, pre-

via convocatoria del gobernador interino o provisional y que pueden efectuarse en cualquier tiempo, salvo si faltase 6 meses o menos para las elecciones ordinarias). Esto significa que el gobernador del estado es Constitucional si su potestad deriva de una elección directa de los ciudadanos del estado. Cualquier otra forma de acceso a la más alta magistratura estatal le dará otro carácter, si bien apegado a la **forma constitucional**, no precisamente “**constitucional**”.

**Gobernador, encargado del despacho.**—Asume esta modalidad, conforme lo dispuesto por el Artículo 80, el Secretario de Gobierno o en su caso<sup>9</sup>, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, al cubrir las faltas temporales del gobernador que excedan de 15 días previa autorización de la licencia respectiva por parte de la Legislatura Local. La reforma constitucional promovida por Alfredo del Mazo González, aprobada el 17 de septiembre de 1981, modificó el plazo de la falta temporal al reducirla de 30 a 15 días y suprimió las licencias menores de 15 días al considerarlas innecesarias de suplencia. Por otra parte, el texto actual del Artículo 80 no fija un límite máximo para las licencias temporales, por lo que pudiera prestarse esto a una particular interpretación.

**Gobernador Interino.**—La calidad de interino se presenta en dos circunstancias. La primera, contemplada en el Artículo 79, sería en el caso de no haberse efectuado la elección correspondiente del gobernador, o habiéndose realizado ésta, fuere imposible hacer la declaratoria respectiva, o bien existiendo gobernador electo, éste por cualquier motivo (impedimento físico, muerte u otra causa) no se presentare a cumplir sus funciones. En estos supuestos, la Legislatura Local designará gobernador interino. Es conveniente notar que en este caso la falta se sigue considerando **temporal**, en tanto que se han presentado causas fortuitas ajenas a la voluntad de los implicados. Se supone que al desaparecer estas causas, el procedimiento normal tendrá que observarse, es decir, o se convocará a elecciones y se hará la declaratoria correspondiente, o el gobernador electo estará en posición de asumir sus responsabilidades. Conforme al propio Artículo

---

(9) La expresión “en su caso”, puede interpretarse de dos maneras: como **segunda opción** si el Secretario de Gobierno no está en funciones o de manera **indistinta**. En tanto que puede ser uno u otro. Nos inclinamos por la primera interpretación.

80, el Secretario de Gobierno, o en su caso el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, asumen su calidad de suplentes del gobernador, en tanto se emite la declaración de la Legislatura de nombramiento del gobernador interino.

La segunda circunstancia se presenta ante la imposibilidad de la Legislatura de designar ya sea gobernador interino (si la falta es temporal) o sustituto (si la falta es definitiva); el Artículo 83 prevé que el Secretario de Gobierno o el Presidente del Tribunal Superior de Justicia se hará cargo del Poder Ejecutivo, a fin de evitar que esté acéfalo.

Del Artículo 84 se deduce que tal hecho da lugar a un gobernador interino cuya obligación será convocar inmediatamente a elecciones extraordinarias para gobernador y diputados, en un tiempo no mayor de 3 meses, salvo que falten 6 meses o menos para que se verifique la renovación de poderes; en este caso sólo convocaría a elecciones de diputados.

Así pues, el gobernador interino surge de dos hipótesis, una ante la ausencia del gobernador constitucional y otra ante la falta del gobernador sustituto, ambas por la imposibilidad de la legislatura de cumplir sus funciones de designación del gobernador.

**Gobernador Sustituto.**—El gobernador sustituto surge ante la necesidad de cubrir las faltas **absolutas** del gobernador constitucional. Esta, como ya se vió puede deberse o bien a su muerte, a una severa incapacidad física, a su renuncia en términos del Artículo 86, o a otro hecho comparable que le impida cumplir sus obligaciones. El gobernador sustituto es designado por la Legislatura constituida en Colegio Electoral y su designación puede recaer en cualquier persona que cumpla con los requisitos constitucionales. El gobernador con este carácter terminará el período constitucional de que se trate. Es importante enfatizar que la designación de gobernador sustituto no se presenta en función de cierta condición de temporalidad, esto es, su arribo se da por una sola causa: la falta absoluta del gobernador constitucional, independientemente del tiempo en que ésta ocurra, y produce un sólo efecto: concluir el período constitucional respectivo.

**Gobernador Provisional.**—Esta figura surge a consecuencia de la posibilidad contemplada en el Artículo 76 Fracción V de la Constitución General de la República, en tanto la declaratoria del Senado de desaparición de los poderes de un

estado, y consecuentemente la acefalía del poder ejecutivo. Ante este hecho, el Senado deberá nombrar al gobernador provisional de una terna propuesta por el Presidente de la República mediante votación de por lo menos las dos terceras partes de los senadores. El propósito de un gobernador provisional es el convocar a nuevas elecciones "conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado". Para el caso concreto del Estado de México, esto significaría que el gobernador provisional se debe sujetar a lo dispuesto por el Artículo 84 constitucional en lo que se refiere al lapso de la convocatoria para nuevas elecciones y, por otra parte, la Constitución General impide ser gobernador constitucional en las elecciones a las que él convocare, es decir, no puede presentarse como candidato para seguir ocupando el cargo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 115 Fracción VIII, párrafo 3º y 4º, señalan impedimentos para los gobernadores, independientemente de su calidad u origen. Así, "los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho". En otras palabras, los gobernadores constitucionales nunca podrán ocupar nuevamente el cargo de gobernador, en ninguna de sus modalidades.

Por otra parte, el párrafo 4º indica que "nunca podrán ser electos para el período inmediato: a) el gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en el caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación. b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período".

Resumiendo: el gobernador constitucional, electo de manera ordinaria o extraordinaria, nunca podrán ocupar el cargo, bajo ninguna modalidad. Los gobernadores interino, provisional, sustituto o encargado del despacho, no podrán ser electos para el período inmediato siguiente, excepto si su desempeño se dio en los primeros cuatro años del período constitucional correspondiente. Esta última situación no queda clara en la Constitución Estatal, dado que su Artículo 85 afirma que "el que sustituye al gobernador constitucional en sus faltas temporales o absolutas, no podrá ser electo goberna-

dor en el período inmediato”, sin especificar la salvedad temporal aludida. Sin embargo, la preeminencia de la Constitución General por sobre la particular del estado obligaría a respetar los términos por ella establecidos, aún ante la omisión como la anotada.

Finalmente, el Artículo 40 Constitucional, Fracción VIII señala la imposibilidad de que el gobernador del estado en cualquier modalidad que se desempeñe, pueda ser diputado a la Legislatura Local, durante el período de su ejercicio, aun cuando se separe de su cargo.

## 6.— Forma de Destitución.

El gobernador del estado sólo puede ser destituido por la comisión de delitos graves del orden común durante el tiempo de su encargo y por los delitos contra la soberanía del estado (Artículo 127). La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios establecen como causas de destitución del gobernador, la responsabilidad política en la que incurra por la realización de actos u omisiones en “perjuicio de los intereses públicos fundamentales del estado o de su buen despacho” (Artículo 6º) y precisa cuáles son estas infracciones en el Artículo 7º: Ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo y popular del estado, a la organización político-administrativo de los municipios y a la libertad del Sufragio; violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales a la constitución local y leyes estatales, y a los planes, programas y presupuestos estatales y municipales; la usurpación de atribuciones y las omisiones graves.

Existe dificultad para precisar el sentido de la expresión “delito grave del orden común”. El prestigiado jurista Herrera y Lasso propone clasificar los delitos contemplados en la constitución en tres categorías: “muy graves, si merecen la pena de muerte (Artículo 22); graves, si el inculpado no goza de la garantía de libertad caucional; y menos graves si el inculpado puede acogerse a la garantía de libertad caucional”<sup>10</sup>. No obstante, el criterio de aplicación para los delitos cometidos por el gobernador no están adecuadamente

(10) Citado por Manuel González Oropeza, “Delitos graves del orden común”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 1987, págs. 881-883.

definidos. La anterior Ley de Responsabilidades del Estado de México, en su Artículo 5º, precisaba que los delitos graves del orden común son aquellos castigados con pena privativa de libertad, cuyo término medio aritmético exceda de 5 años.

La forma de destitución del gobernador (y en general de los servidores públicos que gozan de fuero constitucional) es a través del juicio político, previa la declaratoria de la Legislatura erigida en Gran Jurado, por mayoría absoluta, si ha lugar o no de proceder contra el inculpado (Artículo 128 de la Constitución Local). Por su parte, la Constitución Política del país, en su Artículo 110, afirma que "Los gobernadores de los estados [...] sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución, y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda".

Si los resultados del juicio político seguido al gobernador demuestran su responsabilidad política, el Gran Jurado (la Cámara de Diputados) sancionará al servidor público con su destitución y eventualmente la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público, desde un año hasta veinte años (Artículo 8º de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios). Esta sentencia se considera inapelable.

De esta forma, el gobernador mediante el juicio de responsabilidad política, puede ser separado de su encargo (destitución) y hasta prohibírsele temporalmente el desempeño de empleo o comisión al servicio del estado o municipios (inhabilitación). Lógicamente para que proceda la inhabilitación se requiere primero de su destitución.

## **7.— Facultades, Obligaciones y Prohibiciones del Gobernador.**

Si bien el gobernador ha sido la principal figura política en la vida de los estados, su predominio no ha tenido siempre la misma intensidad y alcance. Ejemplo inequívoco de ello lo es la transformación que, a lo largo de la vida institucional y constitucional estatal, han sufrido sus facultades como sus obligaciones y restricciones que, en mucho, indi-

can un proceso creciente de acumulación de poder político —en consonancia con el mismo proceso presidencialista— en detrimento de otros órganos de poder público y aun de la propia autonomía municipal.

### **Facultades.**

Desde el decreto del 6 de agosto de 1824, mediante el cual se aprueba la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado, se contemplan las facultades del titular del ejecutivo, aunque sin distinguirlas de sus obligaciones y sin precisar sus restricciones. La Constitución del 1827, en sus Artículos 134 y 135, diferencia, ya, las facultades y obligaciones del gobernador. Sus facultades, en ese tiempo, se circunscribían a las de nombramiento y remoción, iniciativa de ley, indulto y veto legislativo, fundamentalmente.

El gobernador podía nombrar, previa aprobación del Consejo, a los empleados judiciales, civiles y de hacienda; desde luego a su Secretario de Gobierno y ejercía el poder de remoción y suspensión. Asimismo, podía "ejercer la exclusiva, oído el Consejo, en todas las promociones de piezas [empleos] eclesiásticas del estado". A este respecto, el 14 de septiembre de 1824, se aprueba un decreto "Sobre el modo con que el gobernador del estado debe ejercer la exclusiva en la provisión de piezas eclesiásticas",<sup>11</sup> en el que se detalla el procedimiento para nombrar encargados del gobierno de la mitra, provisorato, juzgado de capellanías y obras pías, curatos, vicarías de pie fijo, coadjutorías y juzgados eclesiásticos.

Asumía, también, la facultad de iniciar leyes ante la Cámara de Diputados, previa la dictaminación que hiciera el Consejo sobre dicha iniciativa. Bajo el mismo procedimiento, podía vetar, por una sola vez, las disposiciones aprobadas por la Cámara, siempre y cuando no hubieren transcurrido 10 días útiles; y además, solicitar a la diputación permanente, convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

La Constitución de 1861 no modifica las facultades del gobernador, salvo la reducción de 10 a 3 días del lapso para

---

(11) El Decreto regulaba la facultad ya contenida en la Ley Orgánica Provisional del 6 de Agosto de 1824 y que se mantiene en la Constitución del Estado de 1827 (Artículo 134 Fracción Segunda).

vetar resoluciones del Congreso Local, y la desaparición de nombramientos eclesiásticos. La Constitución de 1870 mejora la técnica jurídica en la precisión de sus facultades y agrega una facultad sancionatoria en tanto podía imponer multas hasta de quinientos pesos o hasta un mes de prisión por desobediencia o desacato, y especifica la promulgación y publicación de las leyes.

La base de las actuales facultades del gobernador del estado se configuran en la Constitución estatal de 1917 (Artículo 88), pues incorpora las reivindicaciones de las mayorías revolucionarias, traducándose éstas en forma de medios a la disposición del gobernador, para su cumplimiento. Desde luego se mantienen las facultades de nombramiento y remoción de funcionarios y empleados; las de iniciativa de ley, veto, promulgación de leyes, convocar a la legislatura a reuniones extraordinarias e indulto. Se adicionan tres más, derivadas del Artículo 27 constitucional; a) Ejercitar todos los derechos que asigna a la nación el Artículo 27 constitucional, siempre que no estén reservados al gobierno federal o municipal; b) decretar la expropiación por causa de utilidad pública; y c) fijar en cada caso la extensión de terreno que puedan poseer y adquirir las compañías comerciales por acciones para los establecimientos o servicios que sean objeto de su institución (fracciones VI, VII, VIII). Se precisa la facultad de mandar personalmente las fuerzas del estado y movilizarlas según las necesidades públicas (fracción X). Aparece la posibilidad de que el gobernador encomiende al Secretario General de Gobierno "cada vez que lo crea conveniente", acudir a las discusiones de la Legislatura y participar, con voz pero sin voto, en ellas, (Fracción IV). Esta facultad no tenía una contrapartida que implicara una solicitud expresa de la Legislatura para el efecto, por lo que deja al arbitrio del gobernador la participación, aún sin voto, del Secretario General de Gobierno; se podría considerar que era una intromisión en la actividad legislativa. Quizá por ello, el decreto número 20 del 30 de diciembre de 1954 modifica este Artículo al decir "comisionar en lugar de enviar"<sup>12</sup>.

Se incluye además, por primera vez, una declaración que contempla "todas las demás que sean propias de la autoridad pública del gobierno del estado, y que no estén expre-

---

(12) Colín Sánchez, Mario, *Trayectoria Constitucional del Estado de México*, op. cit., pág. 131.

samente asignadas por esta Constitución a los poderes del mismo gobierno o a las autoridades de los municipios" (Fracción XI).

Prácticamente, desde 1917, sólo se le han concedido 3 facultades adicionales al gobernador y se han conservado las demás. Veamos como el conjunto de atribuciones le dan formalmente la preeminencia por sobre los otros órganos de poder estatales.

Es conveniente explicar las razones por las que se abordan de manera conjunta tanto las facultades como las obligaciones del gobernador, aun cuando el texto constitucional las separa. En primer lugar, en el derecho público la noción de facultad se asocia a la de competencia material, misma que sustenta el cumplimiento de una obligación; en este sentido, para ejercer una facultad o cumplir una obligación se requiere de la competencia que sólo deviene de lo expresado por la ley. En segundo lugar, y derivado de lo anterior, necesariamente el cumplimiento de una obligación se funda en la existencia de una facultad que le permita, a quien la cumpla, la disponibilidad de medios para tal propósito. En otras palabras, las obligaciones del gobernador suponen facultades implícitas para cumplirlas. La distinción válida entre facultades y obligaciones en términos de que las primeras son discrecionales, atemporales y genéricas, y las segundas son perentorias, concretas y temporales, no contradicen las razones expuestas. Para ilustrar: la obligación del gobernador de presentar anualmente a la legislatura los proyectos de leyes de ingresos y egresos, supone ya no la facultad de iniciar leyes, sino la facultad implícita de elaborar los proyectos de referencia y presentarlos, aun en el supuesto extremo de que careciera de la facultad explícita de iniciativa de ley.

Otro ejemplo característico lo sería la facultad de expropiación por causa de utilidad pública (Artículo 88 Fracción VII) y la obligación de declarar la causa de utilidad pública en los casos de expropiación (Artículo 89 Fracción XV). En este caso se demuestra que el cumplimiento de la obligación le corresponde el otorgamiento de una facultad, aunque ésta no necesariamente es explícita.

Ahora bien, pretender un análisis de las facultades y obligaciones del gobernador trae aparejados algunos problemas. El primero de ellos es el determinar el criterio o criterios bajo los cuales se podrían clasificar a fin de proceder a su interpretación (categorías clasificatorias); el segundo tie-

ne que ver con la base teórico-conceptual y metodológica para arribar a su valoración e interpretación, lo que desde luego variará según la óptica disciplinaria que utilicemos: jurídica, administrativa, económica, política, sociológica, psicológica, etc.

Respecto de la primera cuestión, existirán tantas clasificaciones como puntos de comparación se establecieron. Así, por ejemplo, Carlos Almada<sup>13</sup> las divide en 4 grupos: las ejercidas como titular del Ejecutivo, como jefe de la administración pública, como responsable financiero y en relación a los municipios. Jorge Carpizo<sup>14</sup> propone un esquema clasificatorio para las facultades del Presidente, que bien pudieran ser útiles para las particulares del gobernador: las que inciden en el procedimiento legislativo, legislativas, de relación con otros poderes, de carácter económico-hacendario, jurisdiccionales, y así por el estilo, además de las metaconstitucionales, derivadas más bien del papel político del presidente. Rodolfo Díaz González<sup>15</sup> en su estudio sobre el gobernador del Estado de México, clasifica sus facultades en cinco grupos: como responsable del cumplimiento de la Constitución Federal, por sus relaciones con los poderes constitucionales del estado; mando de la fuerza pública; como integrador de la representación del estado y como jefe de la administración estatal; sin dejar de mencionar sus facultades extraordinarias. En otro estudio sobre la administración pública estatal en México<sup>16</sup> se ha propuesto otra clasificación: administrativas, legislativas y políticas.

En realidad, cualesquier criterios utilizados para agrupar las facultades de referencia son válidos, en tanto sirvan para el propósito clasificatorio, sin desconocer que de por sí, estos criterios implican posiciones previas con algún significado.

La Constitución Política vigente en el estado, en sus Artículos 88 y 89, contempla las facultades y obligaciones

---

(13) Almada, Carlos F., *La Administración Estatal en México*, INAP, México, 1982, pág. 124.

(14) Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo...* op. cit. págs. 82 y 83.

(15) Díaz González, Rodolfo, *El Gobernador del Estado de México*, Ediciones de la Dirección de Patrimonio Cultural, GEM, Toluca, 1987, págs. 32-36.

(16) Barrera, Zapata, Rolando y María del Pilar Conzuelo F., *Descentralización y Administración Pública de los Estados Federados*, UAEM-IAPEM, Toluca, 1989, págs. 57-61.

del gobernador; en conjunto ascienden a 45 (14 facultades y 31 obligaciones), y su naturaleza es precisamente lo que hace preminente al ejecutivo estatal. Proponemos, a continuación una agrupación de las facultades y obligaciones en 6 grandes grupos: 1) Nombramiento, designación y remoción; 2) Planeación y administración; 3) Legislativas; 4) Políticas; 5) Vigilancia del orden jurídico-social; 6) Facultades extraordinarias.

Es claro que dentro de este conjunto, encontramos distintos niveles de detalle o agrupación de las facultades y obligaciones; algunas son amplias y genéricas, otras son concretas y específicas.

Bajo otra perspectiva, es posible hablar de facultades-fines y facultades-medios, según la relatividad más o menos instrumental que adquieran bajo el esquema de los objetivos estatales-constitucionales. Una facultad medio sería aquella que no se agota en su mero ejercicio, sino que contribuye a un propósito mayor. A *contrario sensu*, la facultad-fin se identifica con el cumplimiento de las aspiraciones políticas y sociales de la comunidad estatal en tanto su convivencia pacífica, su desarrollo integral y superación colectiva.

Con estas premisas, las facultades-medios serían aquellas de nombramiento, designación y/o remoción; de indulto; de provisiones administrativas; de legislación; etc. Las facultades-fines podrían ser la de vigilancia del orden jurídico y constitucional en el estado; la planeación del desarrollo estatal, el cuidado de la soberanía territorial; y de relaciones con otros poderes o instancias de gobierno.

**1) Nombramiento, Designación y Remoción.**—Quizá de las facultades más reiterativas que la Constitución le asigna al gobernador del estado, está la de nombramiento, designación y remoción en sus distintas modalidades y alcances. En consonancia con lo expuesto en párrafos anteriores, el nombramiento y designación tienen, en la Constitución del Estado, el carácter de facultad y de obligación por parte del Gobernador del Estado y puede ser directa o indirecta según necesite o no autorización del Congreso Local del Estado. Así, la facultad de nombramiento directo la ejerce el gobernador en dos casos: 1) nombrar [y remover] libremente a los funcionarios y empleados del estado (Artículo 88, Fracción V) siempre que, en los casos respectivos se cumplan los requisitos que señala el Artículo 92; y 2) otorgar el nombramiento de notario (Artículo 88, Fraccionamiento XIV). Por otra par-

te tiene la obligación de nombrar al representante del gobierno en las Juntas de Conciliación y Arbitraje (Artículo 89, fracción XIX).

El Artículo 89, Fracción XXVII, le impone la obligación de someter a la aprobación de la Cámara de Diputados, el nombramiento que haga de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, así como atender este mismo procedimiento en cuanto al nombramiento de ayuntamientos provisionales, Consejos Municipales y, en su caso, miembros de los cuerpos edilicios de los municipios del estado (Artículo 89 Fracción XXX). Así pues, esa facultad pudiera denominarse de nombramiento indirecto, dada la autorización de la Legislatura Local, aunque es preciso señalar que, por la preeminencia política del gobernador, esto se considera un mero trámite formal.

Por otra parte, el gobernador tiene la facultad de designar a los funcionarios titulares de las dependencias del Ejecutivo (Secretarios) para concurrir a las discusiones de la legislatura a responder de los cuestionamientos que ésta les plantee sobre asuntos de su competencia, en consonancia con lo dispuesto en el Artículo 65 Constitucional y bajo lo dispuesto en el Artículo 97. A diferencia del nombramiento que tiene carácter de permanente (hasta que se ejerza la facultad de remoción), la designación es de naturaleza transitoria e imperene, dado que al cumplirse el encargo para el cual se designa, ésta concluye.

La facultad de destitución la puede aplicar el gobernador, de manera directa, en todos los funcionarios cuyo nombramiento sea del mismo tenor, (Artículo 88, Fracción V); y de manera indirecta al "solicitar de la Legislatura local, o en su caso, de la Diputación Permanente, la destitución por mala conducta, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo" (Artículo 88, Fracción XI y Artículo 129), disposición que se complementa con la obligación que le impone el Artículo 89 Fracción XXVIII, de aceptar sus renunciaciones [de los magistrados] y, en su caso "acordar las licencias de esos funcionarios cuando éstas excedan de tres meses, sometiendo su aprobación al mismo Cuerpo Legislativo".

Las facultades de nombramiento y remoción le permiten al gobernador no sólo ser el jefe indiscutible de la administración estatal, sino ejercer un control indirecto sobre el

órgano judicial y sobre los ayuntamientos del Estado. El mismo esquema de predominio presidencialista en el ámbito federal se reproduce en los estados<sup>17</sup>. Esto es así dado que, en términos de la organización administrativa actual, el gobernador del estado puede nombrar a un Secretario Particular, nueve Secretarios, un Procurador General de Justicia, un representante en el D. F., dos Coordinadores Generales, cuatro Subsecretarios, cinco Subprocuradores de Justicia, cuarenta y dos Directores Generales, doce Directores de Organismos Desconcentrados y cuarenta y tres de organismos auxiliares; en total 120 cargos del más alto nivel, sin mencionar comisiones, consejos, comités, cargos relevantes en el Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional, Magistrados de los Tribunales Estatales, (Superior de Justicia, Contencioso Administrativo y de Arbitraje) y algunos funcionarios de la Cámara de Diputados Local, en los cuales la influencia del gobernador se deja sentir.

2) **Planeación y Administración.**—Como jefe de la administración estatal, el gobernador asume las tareas propias de promoción del bienestar social, fomento y regulación de la economía estatal y el mantenimiento de la tranquilidad y orden públicos. Estas tareas, que en un conjunto articulado configuran el desarrollo estatal, son objeto de la planeación y su consecuente ejecución. La reforma a la Constitución del Estado del 19 de diciembre de 1983, contenida en el Artículo 89 Fracción XIV, establece como obligación del Ejecutivo, "planear y conducir el desarrollo integral del estado en la esfera de su competencia; establecer procedimientos de participación y de consulta popular en el Sistema de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo". Sin duda alguna, el cumplimiento de esta obligación permite armonizar las racionalidades administrativa y política, por parte del gobernador, y hacer del aparato administrativo un medio idóneo de promoción social y económica en beneficio de los habitantes del estado. Así, la

---

(17) "Una facultad que le da al presidente gran influencia personal, es la de nombrar y designar a los funcionarios. La Constitución señala en las Fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII del Artículo 89, una serie de nombramientos cuya realización es facultad del presidente de la República (Vid: Carpizo Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, op. cit., págs 117 y s.s.

planeación concebida como medio y técnica de gobierno facilita la modernización administrativa y el desarrollo estatal.

La Constitución precisa adicionales facultades y obligaciones que es posible encuadrarlas en esta tesitura, quizá con exceso de detalle (explicables en el momento de su inclusión), no obstante significativas del carácter activo del ejecutivo estatal. Así, por ejemplo, se le obliga a "formar la estadística del estado y normar la organización y funcionamiento del Catastro" (Artículo 89, Fracción XVII), elementos indispensables para la planeación del desarrollo y para la eficiente administración tributaria, esta última reforzada por la facultad de "ordenar la modificación de los planos, tablas o cuadros de valores para la tierra o la construcción, cuando las condiciones de la zona de que se trate o un sector de ésta lo ameriten, en razón de los movimientos de valores comerciales" (Artículo 88, Fracción XIII). Todo ello aunado al propósito de "cuidar de la recaudación y buena administración de las rentas generales del Estado" (Artículo 89, Fracción XIII), y de la "exacta aplicación del presupuesto aprobado por la legislatura del Estado [...]" (Artículo 192).

Por otra parte, en clara alusión a los objetivos de mayor bienestar social, se precisan las obligaciones de "asumir [...] la dirección técnica de los establecimientos oficiales de educación pública en el estado [...]" (Artículo 89, Fracción XXI) y la "dirección administrativa de los establecimientos de enseñanza que deben ser sostenidos por los fondos generales del Estado, con excepción del Instituto Científico y Literario [...]" (Artículo 89, Fracción XXII), así como "fomentar la organización de instituciones de utilidad social para infundir o inculcar la previsión popular" (Artículo 89, Fracción XX).

La administración de justicia recibe, de alguna forma, rango constitucional al establecerse como obligación del gobernador "hacer que las sentencias ejecutoriadas dictadas por los tribunales en materia penal, sean debidamente ejecutadas [...]" (Artículo 89, Fracción XXVI), y concedérsele la facultad de indultar, conmutar la pena capital, las privativas de la libertad, las impuestas por delitos políticos [amnistía] y conocer o negar el indulto por gracia, hasta de la tercera parte de la pena impuesta por los tribunales" (Artículo 88, Fracción IX).

La Constitución General de la República en su Artículo 18, párrafo 2º, contempla la posibilidad de que los goberna-

dores de los estados celebren con el Gobierno Federal convenios para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del ejecutivo federal, y aún incluir a reos comunes en los tratados de extradición (párrafo 4°).

**3.—Vigilancia y mantenimiento del orden jurídico y social.**—El gobernador dispone de dos medios fundamentales que le permiten cumplir su responsabilidad política, en tanto garante del orden constitucional en su territorio y mantenedor de la paz y tranquilidad sociales: las leyes y la fuerza pública.

Conforme las Fracciones I y II del Artículo 89 de la Constitución Local, su principal deber, del que deriva, además, toda la legalidad, es el cuidar el puntual cumplimiento de las Constituciones General de la República y particular del Estado y de las demás leyes, reglamentos y acuerdos que de ellos emanen "expidiendo al efecto las órdenes correspondientes". Es ésta, precisamente, la naturaleza del ejecutivo estatal; la razón de ser y de su existir: ejecutar u ordenar la ejecución de la norma, dirigir la actividad gubernamental en el sentido que reclamen las exigencias sociales; en una palabra poner el gobierno en acción, darle coherencia y sentido y conducirlo al cumplimiento de sus metas.

El conjunto específico de facultades y obligaciones, atribuibles al gobernador, y derivadas del principio general de cumplir con lo dispuesto en la Constitución, es múltiple y variado. Como afirma Rodolfo Díaz González: "En rigor hubiera bastado una referencia genérica como la que se hace para establecer la posición ejecutivo local frente a lo que determina la Constitución Federal, pero creemos que la insistencia, la reiteración y la referencia precisa que se hace para conectar cada artículo, tiene el propósito de subrayar el deber que tiene el gobernador para cumplir ante todo, con el pacto federal"<sup>18</sup>. Véase, por ejemplo, en relación al cumplimiento del Artículo 27 constitucional: a) Ejercitar todos los derechos que asigna a la Nación el Artículo 27 de la Constitución Federal, siempre que por el texto mismo de ese artículo o por las disposiciones federales que de él se deriven, no deban considerarse como reservados al gobierno federal o concedidos a los cuerpos municipales (Artículo 88, Fracción VI); b) Fijar en cada caso la extensión de terreno que pue-

(18) Díaz González Vergara, Rodolfo, *op. cit.*, pág. 50.

dan poseer, adquirir o administrar las sociedades comerciales por acciones, para los establecimientos o servicios que sean objeto de su institución dentro de los lineamientos prescritos por el Artículo 27 [...] y, c) Decretar la expropiación por causa de utilidad pública de acuerdo con lo prevenido en el Artículo 27 de la Constitución Federal.

Respecto de las obligaciones derivadas del Artículo 123 Constitucional, imputables al gobernador del estado: a) Dictar las disposiciones necesarias para la instalación y funcionamiento de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje a que se refiere la Fracción IX del Artículo 123 de la Constitución General (Artículo 89, Fracción XVIII); b) Nombrar el representante que le concierne en las Juntas de Conciliación y Arbitraje a que se refiere la Fracción XX del Artículo 123, de la Constitución General [...] (Artículo 89 Fracción XIX).

Por su parte, consecuente con el Artículo 130 de la propia Constitución, el gobernador se convierte en auxiliar de la Secretaría de Gobernación para cuidar lo relativo al culto público, de lo que deriva su obligación de vigilar que los ministros de los cultos sean mexicanos por nacimiento (Artículo 89, Fracción XXIV).

Lo que finalmente refuerza la responsabilidad del gobernador de cuidar el orden jurídico constitucional en su territorio, es el hecho de que está "obligado a publicar y hacer cumplir las leyes federales", tal y como lo establece el Artículo 120 Constitucional. Este asunto que se ha debatido en gran medida, nos permite concluir que el gobernador se sujeta al orden federal.

El otro medio que la Constitución deposita en el gobernador para garantizar el orden, seguridad y tranquilidad pública es la fuerza pública. La Constitución General en su Artículo 115, Fracción VII precisa que los "gobernadores tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente". Por su parte, el Artículo 88, Fracción X, concede al gobernador el "mandar personalmente las fuerzas del estado y movilizarlas según las necesidades públicas", y le impone la obligación (Artículo 89, Fracción XI) de "cuidar el orden público en el territorio del estado, con las fuerzas del mismo, disponiendo en caso necesario de la Guardia Nacional".

A decir de Jorge Carpizo: "La guardia nacional es un conjunto armado no profesional y no permanente, que se ha de integrar en cada entidad federativa bajo las órdenes del

gobernador. El Congreso deberá expedir los reglamentos para organizarla, armarla y disciplinarla, pero su enseñanza es competencia de los estados [Artículo 89 Fracción XII de la Constitución del Estado], y sus jefes y oficiales serán nombrados por los mismos ciudadanos que lo componen"; y añade "El Congreso no ha legislado —por motivos técnicos y políticos— sobre la organización y la reglamentación de la guardia nacional; empero, en la ley del servicio militar obligatorio, en su Artículo 5º, se señala que forman parte de la guardia nacional los mexicanos entre los 40 y los 45 años de edad"<sup>19</sup>.

Este es otro de los medios que permiten el predominio del ejecutivo estatal. Al estar a su completa discreción la fuerza pública, dispone del principal medio de dominación: la posibilidad de usar la coerción física. Esto implica una grave responsabilidad en tanto que su "uso" está cargado de situaciones valorativas que pretenderán justificar de algún modo su empleo, que por otra parte tendría dos motivos: mantener el orden establecido que no siempre es el más justo y castigar las manifestaciones de descontento, que no siempre son injustificadas.

Al respecto, Manuel González Oropeza, afirma: "el mandato [de integrar la guardia nacional] se halla postergado en virtud de que al instituirse constitucionalmente la guardia nacional con carácter estatal, y bajo la autoridad de cada uno de los titulares del poder ejecutivo local, se contradice y viola en primer lugar lo dispuesto por el Artículo 118 de la Ley Suprema que reza: "[Los Estados] tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión: II.—Tener en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra", y en segundo lugar, dada la realidad social y política del país (gobernadores tipo caciquil) se crearían graves problemas, por cuyas razones jurídico constitucional y de sano gobierno, no se ha dado, hasta hoy, cumplimiento al ordenamiento de que se trata"<sup>20</sup>.

**4.—Facultades derivadas del proceso legislativo.**—El gobernador del estado, en el ámbito local, se ha convertido en el principal legislador. Aun cuando no se disponen de to-

(19) Carpizo Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, op. cit., pág. 128.

(20) González Oropeza, Manuel, "Guardia Nacional", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, Porrúa, México, 1987, pág. 1561.

dos los datos respecto de cuántas y cuáles modificaciones han introducido los diputados a sus iniciativas de ley, lo cierto es que éstas han sido mínimas y sólo de forma. Esta preminencia legislativa del gobernador tiene sustento constitucional.

En primer lugar, tiene la facultad de iniciar leyes (Artículo 88, Fracción I). Si bien no es el único que la detenta, sí es quien más veces la ejerce. En términos relativos es posible afirmar que el 99% de las iniciativas de ley, provienen del ejecutivo local. Esto se manifiesta también en la obligación del ejecutivo de someter a la aprobación de la Legislatura, la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal (Artículo 89, Fracción XXIX). Como lo es todo el conjunto de leyes, la forma de organización y funcionamiento del aparato administrativo en manos del gobernador, debe ser autorizada por el Congreso Local.

En segundo lugar, se le reconoce la facultad reglamentaria: "Elaborar los reglamentos que juzgue necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la Legislatura" (Artículo 89, Fracción X).

En tercer lugar, el gobernador puede vetar las leyes y decretos de la Legislatura, en tanto la Constitución le faculta a "objetar por una sola vez, en el improrrogable término de diez días útiles [hábiles]", promulgándose y ejecutándolos si la Legislatura ratifica las modificaciones. En sentido estricto, el gobernador, por lo menos en la época posrevolucionaria, no ha ejercitado esta facultad por la razón de que sus iniciativas no son modificadas de fondo, y, debido a que su predominio político le permite negociar desde una posición inmejorable posibles objeciones de diputados opositores, sin la necesidad de vetar las disposiciones de la Cámara que, por lo demás, implicaría un desgaste de su imagen y liderazgo político.

En todo caso, el Artículo 62 establece que "en caso de que el ejecutivo hubiere hecho observaciones y éstas no fueren estimadas por la Cámara [...] será necesaria la aprobación de las dos terceras partes del número total de los miembros que la compongan, para que dicho proyecto sea elevado a la categoría de ley".

En cuarto lugar, se le impone la obligación de publicar para dar a conocer a los habitantes de su estado, las leyes y decretos federales aprobados por el Congreso de la Unión o la Cámara de Diputados.

**5.—Relaciones con otros órganos e instancias gubernamentales.**—No es nada arriesgado afirmar que el centro de la vida político-institucional en el estado lo constituye el ejecutivo estatal, es decir, el gobernador del estado. Su preeminencia se deja sentir también sobre los otros órganos de gobierno (Legislativo y Judicial) y sobre los Ayuntamientos, aun cuando la Constitución establece algunos controles de la Cámara de Diputados sobre el Ejecutivo.

### **Relaciones con la Legislatura Local.**

El inicio de las sesiones ordinarias y extraordinarias, establece el Artículo 50 de la Constitución Local, deberá contar con la presencia del gobernador del estado y atenderá a las formalidades que la Ley Orgánica del Congreso establezca. Por otra parte, el Artículo 88 Fracción III, le otorga al gobernador la facultad de "convocar a la Legislatura a sesiones extraordinarias, por conducto de la Diputación Permanente, expresando el objeto de ellas". Esta es, desde luego una facultad condicionada, en tanto que se requiere la previa aprobación de la Diputación Permanente, para que surta efecto la solicitud del gobernador. En todo caso el gobernador tendría solamente la facultad de solicitar la sesión extraordinaria y sería la Comisión Permanente la encargada de aprobarla o no.

Ese es el espíritu del Artículo 73, Fracción I: "Corresponde a la Diputación Permanente: Acordar por su propia iniciativa, o a solicitud del ejecutivo, la convocación de la Legislatura a sesiones extraordinarias". Asumimos que el acordar tiene el doble sentido de aprobar o de negar. Tan es así que la Fracción II del Artículo citado precisa que si en tres días el gobernador no publicita la convocatoria respectiva, el Presidente de la Comisión Permanente podrá hacerlo con los efectos consiguientes.

La Legislatura ejerce sobre el ejecutivo ciertos controles derivados del ejercicio del gasto público. El gobernador, conforme al Artículo 89, Fracción V, tiene la obligación de presentar a la consideración y autorización de la Legislatura, antes del 20 de diciembre de cada año, los proyectos de Leyes de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Gobierno correspondiente al año fiscal inmediato siguiente. Esto significa que el Congreso Local determina, mediante leyes, el tipo y monto de los ingresos gubernamentales y la cantidad

y destino del gasto público global que incluye, desde luego, las asignaciones a los otros dos poderes.

Asimismo, el ejecutivo, dentro de los primeros diez días del período ordinario de sesiones que inicia el 15 de julio y concluye el 15 de octubre, debe remitir la cuenta de gastos del año inmediato anterior, esto es la cuenta pública que contiene las erogaciones realizadas, debidamente justificadas y contabilizadas, a efecto de que la Cámara de Diputados determine su legalidad, pertinencia y efectividad.

Por otra parte, existen dos mandatos que obligan al gobernador a dar cuenta a la Legislatura de la situación que guarda la administración pública estatal: el informe anual y la memoria del trabajo sexenal.

Conforme al Artículo 89, Fracción IV, cada 20 de enero rendirá un informe "acerca del estado que guarda la administración pública", a excepción del que corresponda al año siguiente en que tome posesión del cargo y al último de su mandato (8 meses) mismo que lo presentará el 5 de septiembre que corresponda. Desde 1827 esto se ha configurado como obligación del ejecutivo. La Constitución de ese año precisaba el "dar cuenta anualmente al Congreso en la apertura de las sesiones de marzo, por medio de una memoria del estado en que se hallan todos los ramos de la administración pública, y adelantamientos o mejoras que son susceptibles" (Artículo 135, Fracción IX). La Constitución de 1870 le obligaba a "Presentar al día siguiente de la apertura de las sesiones ordinarias, una memoria del estado de la administración". (Artículo 71, Fracción IV). La Constitución de 1917 no modifica este precepto.

Es, mediante la reforma constitucional promovida por el gobernador Carlos Hank González, el que modifica la fecha de presentación del informe, pasando del 5 de septiembre al 20 de enero. De hecho el primer informe rendido en esta fecha fue en el año de 1971 correspondiente al período del 15 de septiembre de 1969 al 31 de diciembre de 1970.

Como sucede con el Informe Presidencial, el informe anual que rinde el gobernador ha sido ocasión para organizar el principal acto político estatal, no sólo por la difusión y las concentraciones masivas de adhesión al gobernador sino por las definiciones de política gubernamental que se reflejan en su contenido.

Existe un caso específico en el que se impone al gobernador informar concretamente a la Legislatura del ejercicio de la facultad para crear, fusionar o liquidar empresas de participación estatal y disponer la constitución o liquidación de fideicomisos públicos, conforme lo establecido en el Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.

El rendir una Memoria al concluir el período constitucional del que se trate, ha sido una obligación del Ejecutivo desde la Constitución de 1917, que se ha mantenido sin modificaciones. Cada vez con mayor contenido y mejor presentación, la Memoria da cuenta de los principales logros del gobernador y su administración pública, aunque la parte que contenga "las deficiencias que note en la administración y las medidas que en su concepto, deban aplicarse para subsanarlas", no precisa una valoración cuantitativa y cualitativa de los problemas estatales. Es decir, la Memoria sigue siendo más una relación de logros y no una evaluación de la gestión pública con las consecuentes recomendaciones.

Adicionalmente a estos "informes", la legislatura puede solicitar al gobernador, en cualquier tiempo, que de manera verbal o por escrito, le informe sobre algún asunto o ramo particular de la administración (Artículo 89, Fracción VIII). De alguna manera, esta obligación del gobernador da pauta a que la Legislatura llame a "comparecer" a cualesquiera funcionarios públicos a efecto de que expliquen el sentido de tal o cual política o amplíen la información respecto de acciones de su competencia. Los casos más representativos son las comparecencias del titular de la Secretaría de Finanzas y Planeación con motivo de la presentación de las Iniciativas de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos que se hacen anualmente.

### **Relación con el Poder Judicial.**

La Fracción XXV del Artículo 89, obliga al gobernador el "prestar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones". Estos auxilios se han entendido como las previsiones presupuestales para el Tribunal Superior de Justicia del Estado a efecto de que cumpla sus responsabilidades. La deseable independencia y probidad de los jueces que integran los tribunales estatales ha fluctuado entre las relaciones políticas que se generan

con el gobernador, dada su facultad de proponer nombramientos, solicitar destituciones y aprobar licencias de jueces y magistrados, y las presiones políticas que éstos enfrentan, sobre todo cuando la naturaleza de los casos que resuelven es de esa índole. Así, la preminencia del Ejecutivo sobre el Judicial también es evidente.

### **Relaciones con otras Instancias de Gobierno.**

El cada vez más presente federalismo cooperativo y las políticas de descentralización y fortalecimiento municipal, han hecho que la vía del convenio permita una más estrecha colaboración entre los ejecutivos federal y estatal y sus respectivos funcionarios públicos. La Constitución permite un fundamento jurídico a tales acciones al contemplarse en el Artículo 89, Fracción XVI, que el gobernador tiene la obligación de "convenir con la Federación la asunción del ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico lo haga necesario". Así, desde 1976 el gobierno del estado ha suscrito anualmente con el gobierno federal los Convenios Unicos de Coordinación, primero, y posteriormente los Convenios Unicos de Desarrollo, así como una serie de acuerdos y convenios derivados que transfieren funciones al estado y establecen las bases de acciones conjuntas y coordinadas entre tales ámbitos de gobierno. No obstante, el Artículo de referencia no considera a los gobiernos municipales como sujetos de acuerdos, debiendo, por la autonomía de que disfrutan, estar en una situación semejante, considerando que desde 1984 el ejecutivo local firma con los ayuntamientos del estado el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM), por medio del cual se establecen asignaciones presupuestales del gobierno estatal destinadas a complementar las partidas municipales para la ejecución de obras públicas.

Respecto de las relaciones con los Ayuntamientos, también se fundamentan en las premisas de control indirecto. En primer lugar, el ejecutivo estatal tiene la obligación (Artículo 89, Fracción XXIII) de asumir la representación política y jurídica del Municipio respecto de todos los asuntos que deban tratarse y resolverse fuera del territorio del mismo estado. Esto es, ante las relaciones con municipios de otros estados o con los propios estados federados, el municipio no

tiene personalidad jurídica ni capacidad de convenir. Los posibles problemas limítrofes, los programas conjuntos que derivan de zonas conurbadas, entre otros asuntos, son resueltos o suscritos por el gobernador del estado a nombre de los Ayuntamientos dada la limitación establecida.

Por otra parte, el gobernador, llegado el caso, debe "proponer a la Legislatura del Estado la designación de Ayuntamientos Provisionales, Consejos Municipales y miembros de los Cuerpos Edilicios, en los casos previstos...". Esta facultad posibilita la sustitución de funcionarios municipales que hayan incurrido en responsabilidades, solicitado licencia por cualquier motivo o que simplemente tengan que abandonar el cargo por presiones de la comunidad del municipio. Sin embargo, también existe la posibilidad de aplicarse en los casos de rebeldía o incompatibilidades políticas con el gobernador sin interesar la legitimidad de la autoridad municipal.

Finalmente, la Constitución obliga al gobernador a fungir como "conducto para cubrir a los municipios las participaciones federales que les correspondan conforme a las bases, montos y plazos que fije la Legislatura, (Artículo 89, Fracción XXXI). Esto, que en términos administrativos y jurídicos está perfectamente claro, no ha sido comprendido debidamente por razones de carácter político, constituyendo un poderoso mecanismo de presión por parte del gobernador, aunque, si bien hay que mencionarlo, cada vez su empleo es menos frecuente.

### **Facultades Extraordinarias.**

La Constitución Política del Estado de 1870, en su Artículo 55, Fracción XX, establecía que el Congreso podría "delegar sus facultades sólo en favor del ejecutivo, por tiempo limitado, con el voto de las dos terceras partes del número total de los diputados presentes, en casos excepcionales y cuando así lo crea conveniente por las circunstancias en las que se encuentre el estado. En estos casos expresará el Congreso con toda claridad una a una las facultades que delega".

La Constitución Estatal de 1917, precisa aún más las posibilidades de delegar las facultades extraordinarias al mencionar en su último párrafo: "En tales casos se expresará con toda claridad la facultad o facultades que se deleguen y que en ningún caso, podrán ser de organización mu-

nicipal, funciones electorales y de jurado". Este texto continúa vigente.

Aunque el Artículo referido no precisa cuáles son los casos excepcionales o las circunstancias que obliguen a la Legislatura a ceder temporalmente sus facultades, lo cierto es que estas son de carácter extraordinario. La Constitución Federal (Artículo 29), las identifica como "invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto". Es claro, por otra parte, que la asunción de las facultades extraordinarias debe ser atendida por la declaración de suspensión de las garantías individuales, que sólo puede hacer el Presidente de la República, ante situaciones como las ya descritas. En tal caso, son precedentes las facultades extraordinarias.

El hecho de que esta situación es extraordinaria también se refuerza por la prohibición expresa de que las facultades no pueden ejercerse para modificar la organización de los municipios, ni para tratar cuestiones electorales ni judiciales. Es decir, las facultades de referencia sólo podrán emplearse para hacer frente a la situación emergente; una vez que ésta ha cesado, lógicamente se restauran las atribuciones a la Legislatura.

### **Restricciones del Gobernador.**

Aún cuando la Constitución Política del Estado recoge en su Artículo 169 el principio que establece que la autoridad pública tendrá las facultades que expresamente le concedan las leyes, "sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción", la propia Constitución, en su Artículo 90 precisa los asuntos en los que el ejecutivo estatal no puede tener alguna injerencia. Como lo ha afirmado Rodolfo Díaz González en su ensayo sobre el Gobernador del Estado: "Se circunscribe así en un doble cerco jurídico al gobernador, para señalarle los límites de su campo de actuación y, además, para no rebasarlo"<sup>21</sup>.

No obstante, el sentido de las restricciones no es solamente reforzar el principio aludido; incide también en la necesidad que enfrentó el naciente Estado Mexicano posrevolucionario de ir cancelando e impidiendo prácticas que al-

---

(21) Díaz González V., Rodolfo, op, cit, pág. 46. .

teraban la autonomía municipal, que socavaban el sano propósito de la división de poderes en los estados y aún más, proteger a los ciudadanos y particulares contra un poder impersonal y muchas veces hegemónico. La Constitución Estatal de 1917, no sólo conserva las restricciones enunciadas en la de 1870 sino que las precisa y las amplía a otras esferas. Así pues, las prohibiciones expresas del gobernador no sólo son declaraciones formales, son también políticas. En palabras de Mario Colín: "Las ideas de libertad obligadas a restringir, en mucho, las facultades del gobernador, trataron de eludir la posibilidad del despotismo que constituía la preocupación masiva de los ideólogos del liberalismo"<sup>22</sup>.

Las restricciones señaladas en la Constitución de 1827 (Artículo 136), inciden fundamentalmente en: salir del territorio estatal sin la aprobación del Congreso; la no intervención del gobernador en el proceso judicial, en el electoral, en tanto impedir que éstas se celebren conforme los términos aprobados, y en el respeto a la integridad física y patrimonial de los particulares. Las Constituciones de 1861 y 1870, no modifican estas disposiciones.

La Constitución Estatal de 1917 amplía las restricciones; de hecho se enuncian 13 de ellas, 7 más que las existentes hasta antes de su aprobación. Ellas son conforme al Artículo 90: en cuanto a la honradez y transparencia de la administración, se le prohíbe distraer las rentas públicas estatales (Fracción VI); disponer de las rentas o bienes municipales (Fracción IX y XII) y disponer, fuera de la formalidad legal, del patrimonio estatal (Fracción XI).

Respecto a su relación con los otros órganos de gobierno (Legislativo y Judicial) se le impide intervenir en el libre ejercicio de las funciones de la Legislatura, (Fracción II) y del Poder Judicial (Fracción III), así como concurrir a las sesiones de la Legislatura fuera de los casos específicamente autorizados (Fracción X).

En cuanto al respeto del proceso electoral, se le prohíbe impedir que las elecciones se realicen en los días señalados y con la formalidad requerida (Fracción I).

Se le restringe la salida de la capital, sin autorización del Congreso, por más de un mes, y del territorio del estado, en los mismos términos (Fracciones IV y V).

---

(22) Colín Sánchez, Mario y Mario Rosales Betancourt, *Trayectoria Constitucional...* op. cit. pág. 36.

En cuanto al respeto a la integridad física y patrimonial de las personas, se le impide ocupar la propiedad particular fuera de los casos previstos por la legislación, privar a un individuo de la libertad, sin estar previsto un delito imputable por ley (Fracción VIII) o aprehenderlo y no ponerlo a disposición de la autoridad competente (Fracción VIII) o disponer de los reos mientras estén a disposición de sus jueces respectivos (Fracción III 2º párrafo).

La Fracción XIII, en tanto que es materia federal, reitera solamente el impedimento para conceder licencias para juegos de azar.

## **DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DE LA EDUCACION EN MEXICO Y EL ESTADO DE MEXICO**

**Roberto Moreno Espinoza (\*)**

### **INTRODUCCION**

Al analizar el proceso de desarrollo que ha tenido en el Estado de México la descentralización y desconcentración de la educación, conviene partir por un estudio breve de lo que significa dicho proceso a nivel del ámbito federal, de esta manera partimos de un marco de referencia que permita situar y ahondar en torno a las razones, procesos y perspectivas de la una y la otra.

Conviene destacar que hoy día la desconcentración y descentralización de la administración pública en el orden federal y estatal de gobierno, constituyen algunos de los procesos sobre los que mayormente debemos debatir, con el propósito de impulsar y radicalizar su desarrollo, toda vez que esto incide en el fortalecimiento de la sociedad, y paralelamente permite al Estado conducir los cambios y transformaciones que se gestan en la sociedad, producto de sus contradicciones y procesos de crecimiento y desarrollo económico, político, social y cultural.

Asimismo es importante señalar que en el Estado de México, la desconcentración de la educación, es un proceso que ya ha comenzado de manera expresa, en virtud de que constituyó el proyecto fundamental de la reestructuración que sufrió la entonces Dirección General de Educación entre los años de 1987 y hasta el mes de septiembre de 1989, mo-

---

(\*) Catedrático de la Universidad Pedagógica Nacional e Investigador del IAPEM.

mento en que se intensifica tal reestructuración que da lugar a la estructura orgánica y funcional del subsector educación que prevalece hasta el momento.

Así pues, hemos organizado el presente, iniciando con un marco introductorio, en donde estudiamos la descentralización de la educación en el orden federal y en relación a las entidades de la Federación, deteniéndonos en las raíces descentralizadoras claramente asentadas y debatidas por el Constituyente del 17, pasando a continuación a plantear el prolongado período centralizador de la educación en México, lo que nos permite situar el momento en que se inicia la fase desconcentradora, hasta llegar al momento actual en el cual se tienen establecidos convenios de descentralización con las 31 entidades federativas.

En el segundo apartado, abordamos el análisis de la desconcentración de la educación en el estado, arrancando con un apartado de antecedentes en donde incluimos una breve reflexión acerca de la trayectoria del sistema educativo estatal en las últimas décadas; inmediatamente después analizamos las especificidades del programa de desconcentración emprendido en la entidad entre 1987 y 1990, lo que nos permite plantear algunas líneas prospectivas de dicho programa.

## **A) LA DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION EN MEXICO.**

### **A.1 RAICES DESCENTRALIZADORAS DE LA EDUCACION EN MEXICO.**

La política educativa plasmada por el Constituyente del 17, trasciende el liberalismo más recalcitrante en materia educativa al asentar en el primer párrafo del texto definitivo aprobado: "La enseñanza es libre, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares", y deja en manos de la Federación (en relación al Distrito Federal y territorios federales), así como a los estados y municipios el manejo y gestión de la misma, se plasma así, en principio un espíritu descentralizador de la educación. Sin embargo, las condiciones prevalecientes en estos últimos, de graves limitantes económicas y técnicas, y la necesidad del gobierno

federal de consolidar la unidad civil de la nación y el poder político, en donde el ramo educativo resultaba fundamental, conformaron el caldo de cultivo que creó las condiciones para impulsar la "federalización de la enseñanza" y con ello el inicio de una fase fundamental centralizadora de la educación en México.

## A.2 LOS PROCESOS CENTRALIZADORES.

Para proceder a preparar tales condiciones, fue menester llevar al cabo una reforma constitucional que plasmara el marco normativo del caso, esto último cobró concreción en el cuatrienio de Alvaro Obregón, así, las reformas constitucionales se publicaron el 8 de julio de 1921; específicamente se agregó la fracción XXVII al Art. 73 Constitucional que dotaba al Congreso con facultades para legislar en materia educativa y la otra, —nos dice Felipe Tena Ramírez—, se refiere al "Art. 14 transitorio, con objeto de tildar en el mismo la supervisión, acordada por el Constituyente, de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Como consecuencia de esta última reforma se pudo crear el 5 de septiembre de 1921, la Secretaría de Educación Pública (SEP) —agrega—"<sup>1</sup>.

Vale la pena destacar con Tena Ramírez que "por fortuna el léxico que entonces se empleó no trascendió de la literatura política al texto de la reforma constitucional. Lejos de ello, la reforma de 21 significó un acierto técnico, dentro del marco de excepción por ella consagrado y que consistía en hacer partícipes en la regulación de una misma materia a los dos órdenes generalmente excluyentes entre sí, como son el federal y el local"<sup>2</sup>.

Lo anterior no es poca cosa, si desprendemos de ello que los estados desde antes, desde entonces y hasta la fecha, no están excluidos de legislar en tan importante materia como lo es la educativa. Lo que sí marcó la reforma constitucional y la consecuente creación de la SEP, fue el inicio de seis décadas de centralización de la educación en México.

En efecto, desde el arranque mismo de la década de los veinte, se inicia una fuerte presencia de la Federación en las

---

(1) Tena Ramírez, Felipe. "Derecho constitucional mexicano". México, Edit. Porrúa, 1975, p. 423.

(2) *Ibid*, pp. 423-424, subrayado nuestro.

entidades federativas, para llevar al cabo las labores correspondientes a una política y administración educativas de carácter centralizado, que provocó que un número significativo de tales entidades no desarrollaran hasta la fecha sus propios sistemas educativos en lo que corresponde a educación básica, media básica y normal, y que el peso específico fundamental recayera por tanto en la Federación <sup>3</sup>.

El desarrollo de la actividad educativa de la Federación en los estados no siguió un proceso armónico, dado que los diferentes niveles y modalidades educativos fueron atendidos por oficinas que se iban agregando conforme se incrementaban nuevos servicios, sin que existiera una adecuada coordinación entre éstas, salvo la que se daba entre tales oficinas y la propia SEP. Se ha asentado que en algunos estados llegaron a existir hasta 17 representantes de la Secretaría, que respondían a diferentes autoridades centrales, "sin ninguna conexión entre sí", esto nos puede dar una noción de las condiciones en que se desarrolló la fase centralizadora.

Los logros obtenidos en esta fase ya han sido asentados y difundidos en múltiples fuentes y foros, así en el Programa para la Modernización Educativa 1989 - 1994 se apunta:

En 1921 se creó la Secretaría de Educación Pública. Desde entonces, merced a seis décadas y media de trabajo tenaz, la escolaridad promedio de los mexicanos pasó de un grado y medio a más de seis grados; el índice de analfabetos se redujo de 66 a 8%; la matrícula total del sistema escolar se incrementó de 850 mil a más de 25 millones; el número de maestros pasó de 25

---

(3) A pesar del proceso de federalización del sistema educativo de las últimas seis décadas, los estados han continuado fortaleciendo sus propios sistemas educativos, aunque su participación es bastante menor que la de la Federación. Así para fines de 1982 el sistema federal atendía el 70% de la demanda de educación básica en el país; los estados el 20.9% y los particulares el 8.8%.

24 estados cuentan con un sistema estatal de educación; en los siete restantes (Baja California Sur, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo y Tamaulipas) toda la educación está federalizada. Yolanda de los Reyes, "descentralización de la educación", en: *Foro Internacional*, México, el Colegio de México, Vol. XXIX, julio-septiembre, 1988, núm. 1, p. 120.

mil a más de un millón; el total de instituciones aumentó de 12 mil a más de 154 mil <sup>4</sup>.

Para alcanzar los logros resumidamente asentados arriba, fue menester crear una secretaría que hasta la fecha es la más grande cuantitativamente hablando, y en gran medida la más compleja en su gestión, en sus oficinas se han manejado recursos presupuestarios muy por encima del que manejan varios estados juntos <sup>5</sup>.

Asimismo en esta dependencia (SEP), se incubó el sindicato más numeroso de América Latina (el SNTE), uno de los grandes corresponsables de las condiciones laborales y profesionales en que actualmente se debate el magisterio nacional. El costo social que los logros obtenidos ha representado, ha sido a nuestro parecer elevado.

Al calor pues de la centralización se promovió el cultivo de las facultades intelectuales de gran parte de la población en el plano nacional, pero también se fortalecieron grupos y camarillas políticas tanto en la propia Secretaría como en el SNTE, lo anterior aunado al ya citado crecimiento de la SEP, provocó rendimientos decrecientes en su manejo centralizado, por tanto, la necesidad de tomar medidas que atenuaran al menos los problemas derivados de tal situación, se hizo imperativo, así, se inició el proceso desconcentrador y en su momento descentralizador de la educación en el país, destacándose que ambos son productos de la centralización misma y de la necesidad de imprimirle una real racionalización.

### **A.3 LA FASE DESCONCENTRADORA.**

La fase desconcentradora de la educación en México, se inicia pálidamente en 1973 con el establecimiento de nueve unidades regionales de "servicios descentralizados", distribuidas en el territorio nacional. Se brinda un poderoso impulso hacia 1978, con la creación de 31 delegaciones generales de la SEP en otras tantas entidades federativas, esto último constituyó un paso cualitativo en lo que corresponde a la desconcentración de los servicios educativos, toda vez

(4) Poder Ejecutivo Federal. Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, México, 1989, p. 3.

(5) Ver; Prawda, Juan. Teoría y praxis de la planeación educativa en México. México, Edit. Grijalbo, 1984, p. 199.

que creó condiciones reales para lograr una genuina coordinación de los servicios educativos en los estados.

Así quedó definido el primer momento de la desconcentración, que consistió en lograr una coordinación de los servicios que se encontraban dispersos <sup>6</sup>.

En los renglones de carácter operativo, para mediados de 1980 se atendían en los niveles de preescolar, primaria, secundaria, secundaria técnica y normal los siguientes: organización de las inscripciones y reinscripciones, establecimiento de calendarios de exámenes, trámites de los movimientos administrativos, distribución de materiales, organización del otorgamiento de becas y expedición de certificados de grado y de materia correspondientes <sup>7</sup>.

Otro factor que es importante destacar relativo a esta fase desconcentradora, es que con la creación de las delegaciones generales, además de racionalizar la operación de los servicios, los directivos de éstas fungieron como interlocutores y representantes de la SEP ante las autoridades estatales y municipales, cosa que era muy difícil con el esquema prevaleciente antes de tal creación <sup>8</sup>.

Otros efectos que ha acarreado la desconcentración que es importante tener en cuenta, consisten en que al avanzar y consolidarse este proceso, se fortalece la presencia de la SEP en los estados, lo que deviene en una mayor centralización en términos globales, provocándose con esto el efecto de que a mayor desconcentración administrativa, mayor centralización política; otros sobre los que conviene reflexionar, estarían afectando a los estados que han logrado avanzar en el desarrollo de sus propios sistemas educativos estatales,

---

(6) La diversidad de representantes de la Secretaría en un solo estado, que en algunos eran hasta 17 —respondiendo a diferentes autoridades centrales y sin ninguna conexión entre sí—, requirió plantear como primera etapa de la desconcentración la que llamamos de "coordinación", es decir, lograr la congruencia y unificación de esfuerzos para lograr objetivos comunes. Secretaría de Educación Pública. **Manual general de organización de las delegaciones generales**. México, 1989, pp. 12-13.

(7) *Ibid.*

(8) Yolanda de los Reyes ha asentado sobre este particular, que las delegaciones generales: "representan al Secretario ante las autoridades estatales, municipales y ante las delegaciones de otras dependencias federales: participan en los Comités de Planeación de Desarrollo Estatal y coordinan la acción de las entidades del sector que cuentan con servicios en la entidad federativa, así como los niveles educativos no desconcentrados "Descentralización de..." **Op. Cit.**, p. 116.

como serían los casos por ejemplo de Nuevo León, Veracruz y el Estado de México, en que se crean dos fuerzas muy parejas en el mismo ámbito educativo, lo que tendería a crear ciertos problemas para continuar avanzando a una fase ya de carácter descentralizador.

En síntesis, podemos considerar que la fase fundamentalmente desconcentradora va de 1973 a 1983, en virtud de que a partir de 1983 están dadas las condiciones para entrar en una fase de descentralización de los servicios educativos, veamos cómo se da este siguiente proceso:

#### **A.4 SITUACION ACTUAL DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN MEXICO:**

En primera instancia queda claramente definido que los servicios que son objeto de descentralización son los relativos a la educación básica y normal; para llevar al cabo las acciones relativas a la descentralización, "el 8 de agosto de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por medio del cual el Ejecutivo Federal, faculta a la SEP para proponer a los gobernadores de los estados la celebración de acuerdos de coordinación, en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, a fin de establecer un comité consultivo para la descentralización educativa en cada entidad federativa"<sup>9</sup>.

Conviene tener en cuenta a título de marco conceptual el contenido de los conceptos de desconcentración y descentralización como han sido definidos en la jerga oficial:

Se entiende por **desconcentración** al proceso en el que un órgano central, mediante un ordenamiento jurídico, delega competencias de trámites y facultades de decisión, así como su representación formal a órganos jerárquicamente subordinados a él, en un marco de acción dentro de un ámbito territorial determinado. Tiene por objeto acercar el poder de decisión y solución a los problemas en el lugar mismo donde se presta el servicio<sup>10</sup>.

Se entiende por **descentralización** el proceso mediante el cual el Gobierno Federal delega facultades para planear, tomar decisiones, administrar los servicios públicos, y trans-

---

(9) Ver: Secretaría de Educación Pública. "La descentralización educativa: avances de un proyecto nacional". México, 1986, pp. 39-47.

(10) *Ibid.*

fiere recursos e infraestructura necesarios para la operación de dichos servicios a una autoridad local, que legalmente pueda realizar esas funciones dentro de un área geográfica y política determinada. La Federación conserva las funciones de regulación, supervisión y evaluación, a efecto de garantizar la homogeneidad en la prestación de los servicios <sup>11</sup>.

El proceso de descentralización de la educación sintéticamente podríamos resumirlo en los siguientes puntos:

— A partir del 8 de agosto de 1983 las delegaciones generales de la SEP en los estados se transforman en unidades de servicios educativos a descentralizar por medio de un decreto presidencial, además, se establecen los comités consultivos para la descentralización educativa, cuya presidencia quedó a cargo del gobernador de cada entidad e instalados por el Srío. de Educación Pública, formaban parte de estos comités representantes de los servicios educativos estatales y federales, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, del ISSSTE y del SNTE <sup>12</sup>.

— El 20 de marzo de 1984, se publica el decreto que faculta a la SEP para firmar acuerdos de coordinación, en el marco del Convenio Unico de Desarrollo, con los estados a fin de transferir la operación de los recursos que permitieran la adecuada coordinación en la prestación de los servicios de educación básica y normal. Se determina asimismo, el establecimiento de direcciones generales de servicios coordinados de educación y de consejos estatales de educación pública.

— El 28 de julio de 1984, en Los Pinos se firman los primeros Acuerdos de Coordinación con 12 entidades federativas: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas; para mediados de 1985 se agre-

---

(11) *Ibid.*

(12) Los Comités son órganos de consulta de los gobiernos estatal y federal, cuyas funciones son: recabar la información referente a los servicios educativos de los niveles de educación básica y normal, realizar los estudios correspondientes y formular las recomendaciones sobre la transferencia de los servicios educativos a la entidad federativa, considerando los aspectos administrativos, jurídicos, financieros, pedagógicos y laborales que ello supone. Yolanda de los Reyes "Descentralización. . ." *Op. Cit.*, p. 126.

gan Tamaulipas y Jalisco y posteriormente, los estados de Colima, Guerrero, Puebla y Querétaro.

— Actualmente las 31 entidades federativas han signado tales acuerdos.

Respecto de los Acuerdos de Coordinación, Yolanda de los Reyes ha destacado:

1) Que los servicios educativos federales no se transfieren a los gobiernos de los estados, ni se modifican las disposiciones legales en materia educativa.

2) Continúan ambos sistemas, regidos cada uno por sus mismas disposiciones jurídicas y administrativas.

3) Los sistemas educativos se coordinan y seguirán funcionando en paralelo; esto es, no se fusionan ni se convierten en un solo sistema.

4) El personal, los recursos materiales y los financieros siguen siendo federales. Sólo se otorgan en "administración".

5) El titular de los servicios coordinados es nombrado por ambas partes y por lo mismo tiene que rendir cuentas a las dos.

6) No queda claramente expresado qué tipo de órgano es la Dirección de Servicios Coordinados, ya que mantiene un carácter mixto al tener que acatar, según se trate, tanto disposiciones federales como estatales<sup>13</sup>.

En suma, administrativa y políticamente existen aún una multitud de problemas que habrá que resolver o enfrentar para continuar con el proceso, de lo que podemos estar seguros es de que este proceso desconcentrador y ahora descentralizador, ha contribuido a racionalizar la centralización que caracteriza al régimen en lo general y a la prestación de los servicios educativos en lo particular, además está demostrando que es factible aprovechar la infraestructura humana y material existente en los estados de la Federación.

Sin embargo, el proceso aún se encuentra en una fase primaria, pero, es el único camino para lograr involucrar en mayor medida a la tarea educativa a los órdenes de gobierno estatal y municipal y a la comunidad en general y constituye, sin duda, uno de los rasgos fundamentales de la reforma del

---

(13) *Ibid*, pp. 131-132.

Estado, lo que explica en alguna medida el por qué de lo pausado del proceso.

## **B) LA DESCONCENTRACION DE LA EDUCACION EN EL ESTADO DE MEXICO.**

En el Estado de México se ha desarrollado un sistema educativo de características específicas, a título de ejemplo, baste señalar que en el renglón de educación básica ésta es atendida por el estado en un 51% y el resto por la Federación en términos de plazas magisteriales, otro dato que es revelador de su grado de desarrollo, lo representa el número de trabajadores que para principios de 1988 desplegaban funciones de educación y cultura, que era de un 79.2% del total de trabajadores al servicio del estado, lo que ubicaba al estado casi una veintena de puntos por encima de la media nacional que era en ese mismo año del orden del 61.7% <sup>14</sup>.

En el Estado de México se atienden los niveles y modalidades que van desde la educación inicial hasta la superior, incluida la de posgrado, en este último caso, atendida por el Instituto Superior de Ciencias de la Educación (ISCEEM) y la Escuela Normal de Educación Superior.

Cuantitativamente hablando, en el renglón de educación y cultura en el estado, incluidos los trabajadores de la Federación, para el año de 1989 la situación era la siguiente: la Unidad de servicios educativos a descentralizar contaba con un total de 54,584 efectivos, lo que constituía el 74.56% del total de efectivos de las representaciones federales del sector central en el Estado de México, que eran de un total de 73,211 efectivos <sup>15</sup>.

En 1989 la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, dependencia de la administración pública centralizada del Gobierno del Estado de México, contaba con 63,714 efectivos, lo que representaba el 82.49% del total de efectivos de tal administración, que era de 77,237 efectivos.

---

(14) INAP-SECOGEF. "Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana". México, 1988, pp. 71-73.

(15) Mena Vargas, Apolinar (coord.) "La magnitud y la integración de la administración pública en el Estado de México. Angulo de interpretación cuantificable". Ed. Gobierno del Estado de México-INAP-IAPEM, México, 1989, p. 63.

En suma, podemos afirmar que el sistema educativo estatal constituye uno de los que observan un mayor grado de desarrollo relativo en el concierto de las entidades federativas en México.

Lo anteriormente apuntado implica que la descentralización de la educación en el Estado de México, encuentra condiciones *sui géneris* para llevarse al cabo, en este sentido conviene tener en cuenta lo siguiente:

— Se tiene firmado un Acuerdo de Coordinación con la Federación para llevar adelante el proceso de descentralización educativa, sin embargo, no se cuenta aún con alguna dependencia que coordine los dos sistemas educativos que prevalecen en la entidad: el federal y el estatal, éstos se siguen manejando en gran medida autónomamente el uno del otro. Sin embargo, esto no ha representado ningún obstáculo para que el sistema educativo estatal desarrolle sus propios modelos —en este caso de desconcentración, que es de lo que nos ocuparemos en el siguiente apartado—.

## **B.1 LA DESCONCENTRACION DE LA EDUCACION EN EL ESTADO DE MEXICO, 1989-1990.**

El proceso de desconcentración de la educación en el Estado de México arranca propiamente en enero de 1989, y constituyó en su momento el programa fundamental de reestructuración de la entonces Dirección General de Educación.

El eje fundamental de la desconcentración descansó en dos acciones centrales: el establecimiento de coordinaciones regionales de servicios educativos y la reestructuración de los servicios de supervisión escolar, que consistió esta última en integrar las supervisiones de nivel, en supervisiones de educación básica, de educación técnica y superior, de servicios de apoyo y de educación para los adultos.

Algunas de las razones que en su momento fueron planteadas y esgrimidas como determinantes de la desconcentración fueron las siguientes:

— La toma de decisiones a nivel central impedía dar respuesta a diversos problemas que se suscitaban en las diversas regiones del estado, además de que esto provocaba que se destinara mayor tiempo a actividades de carácter administrativo, en detrimento de las de orden técnico-pedagógico y, por tanto, de la calidad misma de la educación.

— Deficiencias en la prestación de los servicios como las siguientes: subutilización de la infraestructura educativa, duplicidad de servicios en determinadas áreas, desequilibrio entre la demanda y la oferta educativa en las diferentes regiones, ausencia de información objetiva para la planeación de los servicios educativos a nivel regional y municipal.

— El excesivo centralismo, que iba en detrimento además del control de los servicios educativos.

— El traslado a las oficinas centrales de parte del profesorado, que se traducía en una merma importante de sus ingresos<sup>16</sup>.

Asimismo, se plantearon algunas ventajas que se derivarían de la desconcentración técnico-administrativa:

— Dar solución oportuna a los problemas regionales, al través de los órganos regionales.

— Emplear racionalmente los recursos materiales, financieros y de personal con que cuentan las instituciones educativas.

— Descongestionar a los órganos centrales de la excesiva carga de funciones administrativas, permitiendo a éstos destinar mayor tiempo y recursos al desempeño de las funciones técnico-pedagógicas indispensables para el desarrollo de la educación.

— Mejorar el control de los servicios educativos al efectuarse éste de manera regional.

Fueron igualmente definidos los propósitos de la desconcentración de los servicios educativos y reestructuración de la supervisión escolar, con lo que se busca:

— "Proporcionar atención directa y eficiente a las necesidades educativas que demanda el desarrollo educativo en la entidad.

— Racionalizar el uso de los recursos que se destinan al sistema educativo.

— Vincular el proceso educativo a las características socioeconómicas regionales.

— Reestructurar los servicios de supervisión escolar, a fin de avanzar en la conformación de un ciclo de educación básica de once grados.

---

(16) Ver: Gobierno del Estado de México, Sría. de Educación, Cultura y Bienestar Social, Dirección General de Educación. "Desconcentración de los servicios educativos y reestructuración de la supervisión escolar". Toluca, Edo. de México, enero de 1989, pp. 7-10.

- Propiciar el desarrollo integral de la educación básica, técnica, superior y para los adultos.
- Proporcionar adecuadamente los servicios de apoyo al proceso educativo”<sup>17</sup>.

## **MODELO DE ORGANIZACION DE LA DESCONCENTRACION TECNICO-ADMINISTRATIVA**

El modelo regional se compone de los siguientes órganos:

- Coordinación regional de servicios educativos.
- Supervisión regional —con funciones de asesoría— que no se llevó a la práctica.
- Supervisión de educación básica.
- Supervisión de educación técnica y superior.
- Supervisión de servicios de apoyo (Educación física, artística, especial y para la salud).
- Supervisión de educación para los adultos.

En el modelo adoptado se establecieron mecanismos de comunicación entre las instancias desconcentradas, —en este caso las coordinaciones regionales— y las centrales, —la Dirección General, subdirecciones y departamentos—, con el objeto de atenuar y hasta donde fuera posible eliminar posibles desincronizaciones, e inclusive toma de decisiones contradictorias o establecimiento de cuotas de poder más allá de lo deseable, como creemos nosotros que cabría esperar que se generaran, consecuencia de las implicaciones políticas que todo modelo de desconcentración acarrea consigo. Tales son a nuestro entender las características fundamentales del modelo de desconcentración aludido.

Así pues, el proceso de desconcentración que se está llevando al cabo en la entidad, constituye un paso fundamental si es que se quiere efectivamente orientar el sistema educativo hacia un desarrollo que recoja las características regionales e inclusive locales; analizar más estrechamente las necesidades de infraestructura, equipamiento y mantenimiento de todo tipo de instalaciones y equipo; atender a una multiplicidad de gestiones que implica el ofrecimiento de servicios educativos en la entidad; creación de más y mejores condiciones para una genuina formación y desarrollo del personal docente de los diversos niveles y modalidades que con-

(17) *Ibid.*, pp. 13-14.

forman el sistema educativo estatal; impulso al desarrollo de investigación educativa que fortalezca el proceso de enseñanza-aprendizaje, que vincule al sistema educativo con el productivo, de acuerdo con las necesidades regionales y locales, etc.

El proceso de desconcentración, entraña además una multiplicidad de riesgos que es necesario destacar, algunos de éstos son los siguientes:

— Fomentar la burocratización, interponiendo un mayor número de niveles entre las instancias centrales y las regionales, que más que favorecer el desarrollo educativo lo entorpezcan y empantanen.

— Desarrollo del clientelismo en torno a las instancias regionales, lo cual propicia la incondicionalidad y hasta la abyección en detrimento del desarrollo educativo regional.

— Incremento de los mecanismos de control por el control mismo, sobre el personal docente en vez de propiciar el desarrollo de mecanismo de apoyo y realimentación en torno de aspectos técnico-pedagógicos, administrativos y de superación y desarrollo profesional.

— Distorsión y manipulación de información en las instancias regionales en beneficio de personas o pequeños grupos y, en detrimento de otros y de la educación misma.

— Conviene asimismo no perder de vista el efecto que puede producirse con el proceso desconcentrador, en virtud de que a partir de un cuestionamiento a la centralización, lo que se provoca es una racionalización de la centralización, ratificándose el principio de que a mayor desconcentración administrativa, mayor centralización política.

## **B.2 PERSPECTIVAS DE LA DESCONCENTRACION EN EL ESTADO DE MEXICO:**

El modelo y proceso de desconcentración de la educación en el Estado de México, es relativamente reciente, por lo que sus beneficios o posibles limitaciones son quizá un poco prematuro de analizar, sin embargo, se antoja que es tiempo de llevar a cabo un proceso evaluativo, con el objeto de medir el grado con el cual se están cumpliendo los objetivos para el cual fue creado tal modelo y, efectuar los ajustes y modificaciones consecuentes que permitan afinarlo con el propósito de llevarlo adelante e inclusive radicalizarlo, a fin de orientar el desarrollo de la educación en el estado de

acuerdo con las características y necesidades regionales y, naturalmente con la participación de los diversos sectores involucrados e interesados en tal desarrollo.

Diversas razones se conjugan para llevar al cabo una evaluación y seguimiento del proceso, así como fortalecer el mismo, entre otras por las siguientes:

— La reforma a la estructura orgánica y funcional a que se sujetó a la entonces Dirección General de Educación, a partir de la gestión del Lic. Pichardo Pagaza como Gobernador Constitucional del Estado de México, y adoptar la estructura actual.

— Contrastar los resultados con los objetivos establecidos, después de más de un año de funcionamiento del modelo desconcentrador.

— Crear las condiciones para una relación más estrecha entre las instancias educativas centrales y regionales, y el orden municipal de gobierno, así como las diversas organizaciones de la sociedad civil y la comunidad en general, que se traduzca en un desarrollo educativo más integral y participativo, y como uno de los elementos fundamentales para la democratización de la sociedad.

— Fortalecer la profesionalización del magisterio estatal, multiplicando las oportunidades para la superación y desarrollo del mismo.

— Afinar los procesos de comunicación entre las instancias centrales y regionales, y entre estas últimas: establecer políticas de trabajo más claras, así como lograr una mayor precisión en las atribuciones de las instancias regionales.

## **EPILOGO**

Desconcentración y descentralización en el plano nacional, y desconcentración en el ámbito del Estado de México, constituyen procesos específicos y complementarios, ambos expresan la necesidad de imprimirle mayor racionalización a la aguda centralización que padecemos en muchos de los sectores de la vida político-administrativa del país, y que como sociedad civil padecemos desde antiguo, se erigen además en procesos de la ahora multicitada **Reforma del Estado**, que en este caso apunta a expresarse en el plano nacional y estatal.

Los procesos ya han comenzado, corresponde ahora orientarlos por senderos que propicien un genuino desarrollo educativo de la sociedad civil, recogiendo sus particularidades regionales y locales, asimismo que redunden en impulsar las condiciones para fortalecer el proceso de democratización de la misma, en congruencia con los cambios que observa el mundo de nuestro tiempo.

## **LA FORMACION DE ADMINISTRADORES PUBLICOS EN LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS MEXICANAS**

**José Luis Albarrán Cruz (\*)**

En los últimos años hemos sido testigos de profundos y relevantes cambios en el orden mundial: se han derrumbado muros, ideologías y sistemas económicos-sociales; estamos asistiendo a un nuevo sistema de integración económica caracterizado por la formación de frentes y bloques, y como consecuencia del conflicto militar en el Golfo Pérsico, se ha configurado un nuevo orden político internacional que gira en torno a la hegemonía de los Estados Unidos, hegemonía que por demás ha sido cuestionada e incluso desplazada en el ámbito comercial y financiero, por el extraordinario desarrollo de Japón, y en un futuro no muy lejano se verá también afectada por la nueva Alemania y por la creación del Mercado Común Europeo, previsto para el próximo año.

En el ámbito nacional, las transformaciones acontecen bajo la bandera de la reforma del Estado y la modernización en distintos ámbitos de la vida económica, política y social. La apertura comercial —que encuentra su máxima expresión en la iniciativa del ejecutivo federal de firmar un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá —la desincorporación de empresas públicas, la desregulación, la simplificación, etc., son tan sólo algunos de los rasgos que asume el cambio.

Dentro de todo este contexto de evoluciones y renovaciones que sacuden las estructuras y formas de funcionamiento tradicionales, es válido y legítimo preguntarnos ¿qué

---

(\*) Coordinador de Investigación del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

papel asumen las universidades públicas? En la estrategia de la modernización educativa, las universidades públicas no pueden ni deben quedar marginadas.

Hacemos referencia a las universidades públicas y a la formación de administradores públicos, en base a dos premisas incuestionables: la primera es porque el 80% de los profesionistas del país egresan de la educación superior, de la Universidad Pública<sup>1</sup>, además porque la gran mayoría de los administradores públicos egresados provienen efectivamente de este tipo de instituciones de educación superior<sup>2</sup>.

Si no único por la calidad pero sí por la cantidad, las universidades públicas son un espacio privilegiado donde se han venido formando los cuadros de mandos medios y superiores del sector público, en sus distintos ámbitos de gobierno. Para satisfacer los requerimientos de la formación de personal para el servicio público se han constituido en el transcurso de los últimos lustros una diversidad de instituciones, de distinta naturaleza, que han tratado de contribuir a su formación antes y en el servicio. Si bien han logrado importantes avances, la formación de recursos humanos en materia administrativa sigue estando básicamente a cargo de las universidades públicas. Sin tener el monopolio de la formación de administradores públicos —además de indeseable, prohibido por la Constitución Federal— se han significado por desempeñar un papel central en dicho proceso. Sin embargo, insistimos en la pregunta ¿en qué medida las universidades públicas están respondiendo al reto de formar administradores públicos debidamente preparados?, ¿en qué medida están respondiendo a los requerimientos del sector público por formar administradores públicos eficientes y productivos?

En épocas pasadas, la reforma administrativa no hechó raíces porque a los diversos problemas que enfrentó se agre-

(1) Vid. "La Universidad vanguardia del proceso de cambio", en **GACETA UNIVERSITARIA. Órgano Informativo de la UAEM**, Edición Especial, Época IV, Año X, 3 de Marzo de 1991, p. 26.

(2) Sólo 18 universidades imparten la carrera en el país, de las cuales 16 son universidades públicas y estatales y 3 son universidades privadas: Universidad del Noroeste (Saltillo, Coahuila), Universidad Iberoamericana y el Colegio de México.

Cortés Ceballos, Ma. Gabriela: "La importancia de la formación profesional en el desempeño de la función pública", en **REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA** No. 76, INAP, México, Enero-Abril de 1990, p. 137.

gaba la deficiente preparación profesional técnica-administrativa de la burocracia. Ahora, ante la nueva concepción —“Estado menos propietario y más justo”— y formas de actuar de la administración pública —mejoramiento sustancial de sus niveles de eficiencia, ética en el servicio público, ampliación de las relaciones con la ciudadanía, etc.— resulta evidente redefinir el perfil del administrador público. Los acelerados cambios demandan nuevas formas de ejercicio profesional. El problema del manejo eficiente del aparato estatal se convierte en tales condiciones en una problemática de la más alta relevancia nacional. La gestión adecuada del aparato estatal requiere contar con un potencial de capacidad administrativa. Los cambios que se requieren en los aparatos públicos y la operación eficiente de sus organizaciones, exige como punto fundamental contar con una disponibilidad adecuada de recursos humanos calificados. 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 hacer mención 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.

La razón de ser de este ensayo, consiste en reflexionar si está ocurriendo ese “concienzudo aprendizaje profesional” en la formación de administradores públicos por parte de las universidades públicas. Hablamos en particular porque éste no es un estudio de caso, pretendemos efectuar una radiografía de la problemática que aqueja a las universidades públicas, destacando los aspectos más comunes o recurrentes. Desafortunadamente muchas de ellas podrán verse retratados en el análisis siguiente.

En términos generales, salvo sus honrosas excepciones, las universidades públicas no están respondiendo al reto de formar administradores públicos, en la calidad y cantidad que demanda el sector público, su principal fuente de trabajo. Esta es la hipótesis que orienta el desarrollo del ensayo y que trataremos de sustentarla en base a un rápido repaso de un conjunto de variables educativas que a continuación

mencionamos, para dar paso después a bosquejar el perfil del administrador público "necesario".

## PLAN DE ESTUDIOS

En primer término, una de las deficiencias más notables en los planes de estudio y que inciden 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 egresados no tienen los elementos para elaborar un diagnóstico administrativo y se muestran incapaces de realizar un manual o diseñar un procedimiento administrativo; 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 es que ya domine la técnica para su aplicación en los precisos momentos que egresa de la Universidad.

Esto tiene su origen, entre otras cosas, a la escasa vinculación de los planes de estudio 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 a 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. Los contenidos proporcionados proceden, además, en buena parte, de un proceso de transferencia acrítica de modelos administrativos foráneos, principalmente norteamericanos —baste observar la bibliografía— transplantándose problemas y modelos de solución propio de naciones desarrolladas, en muchos casos de aplicabilidad dudosa al medio local. Al mismo tiempo se descuida el tratamiento sistemático de los problemas propios<sup>3</sup>.

- (3) "Las actividades de perfeccionamiento no deben dar pauta para importar modelos extranjeros de gestión; antes bien, partir de las experiencias de gestión innovadora que han nacido en el medio". Poulin, François y Raúl Delgado Mendizábal: "El administrador público y su perfeccionamiento" *SERIE PRAXIS* No. 27 INAP, Abril de 1980, p. 20.

Esta importación masiva de conocimientos y teorías ha tenido un fuerte soporte y una gran difusión en las universidades, sean públicas o privadas. Una de las tareas importantes consiste en determinar, por medio de la investigación, qué posibilidades de aplicación tiene en el nuestro, teoría, métodos y técnicas generadas en esos países, bajo qué circunstancias, cuáles son las limitaciones para su aplicación, etc.

Otro de los errores en que se incurre, es que los planes de estudio tienden, consciente o inconscientemente, a formar administradores públicos "universales", es decir, con conocimientos generales de diferentes áreas afines, pero sin especializarse en alguna en concreto. El que mucho abarca, poco aprieta. El origen de todo esto está en 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 conocimiento genérico de diversos temas: "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—"<sup>4</sup>.

- (4) Universidad Autónoma de Chihuahua: "El impacto del desarrollo socioeconómico del Estado de Chihuahua y el perfil del administrador público", en **GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL**, No. 33, INAP, Enero-Abril de 1989, p. 169. Hay otros estudiosos de la materia que han venido insistiendo sobre lo mismo: "El estudio 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" Rodríguez Araujo, Octavio; "El Perfil profesional del administrador público", **REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA**, No. 54, INAP, Abril-Junio 1983, p. 386.

De igual forma, Omar Guerrero es ferviente defensor de que la administración pública y la ciencia política sean impartidas bajo una misma licenciatura, y en diversos escritos ha sostenido de que los egresos de esta carrera universitaria estén capacitados para reformar a la administración pública, crear nuevas técnicas y procedimientos para la actividad del gobierno, conocer las tendencias generales de la sociedad,

Dejando por un momento la añeja discusión sobre si la carrera de licenciado en ciencias políticas y administración pública se debe de impartir o no de manera conjunta, pues en algunas universidades públicas, como la del Estado de México, no se ha actuado con seriedad ya que se ha venido modificando el plan de estudios para que lo que antes se impartía bajo una sola carrera, con materias de tronco común, se egresaba con la especialidad en ciencia política o en administración, hace no pocos años se modificó la currícula para que desaparecieran las especialidades y se egresara con la carrera única e indivisible de licenciado en ciencias políticas y administración pública; tal vez con el transcurso de los años no nos sorprenda que regrese al esquema anterior.

Independientemente de ello, lo que no nos deja dudas es que los planes de estudios de la gran mayoría de las universidades públicas tiende a formar administradores públicos "universales", "todólogos". Ciertamente lo complejo de su objeto de estudio conduce a ello, en una opinión muy particular nos inclinamos a una revisión profunda de los planes de estudio de la materia a efecto de que se formen especialidades con ámbitos de estudio y acción más precisos, sin duda sus agredados y el propio sector público se vería beneficiado al contar con especialistas de la administración pública en áreas bien delimitadas de la gestión pública, de esta manera se podrían formar licenciaturas en administración pública con especialidad en organización y sistemas, en administración de empresas públicas, en comportamiento organizacional, etc.<sup>5</sup>.

---

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.

- (5) Ahora que los gobiernos federales y estatales se hallan en un acelerado proceso de desincorporación de paraestatales, mueve a reflexión el planteamiento que hace años hiciera Víctor E. Bravo A. Ruiz: "Por su parte los licenciados en administración pública muestran un saber muy limitado sobre el sector paraestatal y continúan privilegiando enfoques contables o macro-sociales, ya sea que provengan de escuelas en cuyos orígenes se encuentra una Facultad de Comercio o una de Ciencias Sociales... los planes de estudio de las escuelas de educación superior no han logrado la suficiente articulación e integración con respecto a las necesidades de capacitación gerencial de las propias empresas. Por ello la observación generalizada de que el empresario público en México es un profesionalista que se forma y desarrolla en el ejercicio mismo de su función".

Otra característica indispensable en la elaboración de los planes de estudio, de cualquier carrera, es que éstos deben ser flexibles, adaptables a la realidad de su entorno nacional y local, atentos a las nuevas teorías, técnicas y métodos en la materia que constantemente se van incorporando o innovando <sup>6</sup>.

Revisar los planes de estudio de la licenciatura en cuestión, con el propósito de llevar a cabo las adecuaciones, modificaciones o reestructuraciones necesarias, no es ni siquiera un reclamo personal, los gobiernos federal, estatal y las propias autoridades universitarias están plenamente conscientes de que es impostergable esta tarea. Para muestra bastan tres botones: en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 al hacer mención de la modernización de la educación superior, se 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 <sup>7</sup>.

---

Bravo A. Ruiz, Víctor: "La formación de cuadros directivos en las empresas públicas de México", en **PRAXIS**, No. 73, INAP, México, 1986, p. 86.

(6) "La formación de los educandos debe estar sujeta a los cambios que la nación está viviendo y no a las exigencias de un problema que limite no sólo las capacidades del joven sino la preparación del docente, es decir, en la impartición de una asignatura o en la elaboración de programas de estudio, debe ser ortodoxo".

Guerrero, Omar: "La universidad pública base de recursos humanos internacionales", en **GACETA UNIVERSITARIA**, Op. Cit. p. 26.

(7) "Se revisarán y, en consecuencia, se actualizarán, modificarán, reestructurarán o, eventualmente, cancelarán aquellos planes de estudio que así convengan a la institución. El criterio será el de consolidar

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

## **SISTEMA DE ENSEÑANZA-APRENDIZAJE**

La excelencia académica encuentra en el sistema de enseñanza-aprendizaje uno de los flancos más débiles, esto es francamente preocupante porque en la forma en que se dé este proceso depende, ni más ni menos, la adecuada formación de los egresados. Desafortunadamente es un hecho casi generalizado, con sus contadas excepciones, el que en las universidades 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 acrílicos. El docente tiende a hacer regir el principio de autoridad. Su función revestiría de veracidad a los elementos cognoscitivos que imparte. El alumno debería 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 al 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 fundamental papel 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.

---

las carreras que se justifican, y paralelamente, si los recursos lo permiten, iniciar nuevas carreras con modalidades pedagógicas modernas y en las regiones que se requieran".

**PLAN GENERAL DE DESARROLLO DE LA UAEM DE LARGO PLAZO Y COMPROMISOS 1989-1993**, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Edo. de Méx., 1989 p. 157.

Como fiel reflejo de la aplicación de metodologías deficientes, los sistemas de evaluación en mayor medida empleados, se centran en medir información y checar si el estudiante ha cumplido las "instrucciones" y pueda "retornar" la información recibida. La "obsesión" por la calificación que crea el sistema de enseñanza-aprendizaje predominante, 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 del "administrador necesario": razonamiento eficiente, disposición al aprendizaje. La propuesta, en este sentido, es que las instituciones de educación superior deben mejorar los procedimientos de evaluación para medir potencialidades de los alumnos para el aprendizaje, la innovación y la creatividad.

Para la formación de recursos humanos profesionales la metodología recomendable debe de estimular la consigna: "educar para aprender a aprender". Es decir, enseñar al estudiante a pensar, a razonar. Formarle criterio para saber aplicar los conocimientos que se han recibido, 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. Más adelante ahondaremos cuando nos refiramos al perfil del administrador público "necesario".

Hablar de sistemas de enseñanza aprendizaje nos remite necesariamente a vincularlo con dos temas: los planes de estudio, abordados con anterioridad, y la capacidad de los cuadros docentes, motivo del siguiente apartado.

## **DOCENTES**

Constituyen un punto clave en el proceso de enseñanza-aprendizaje ya que de su preparación y forma de transmitir conocimientos y experiencias depende en buena medida la calidad de la formación académica de los futuros egresados, esto es válido, obviamente, para cualquier tipo de licenciatura.

Frecuentemente escuchamos y hemos sido testigos de reiteradas y justificadas quejas de alumnos que advierten la

existencia de maestros con un envidiable grado de conocimientos, que sin embargo no saben transmitirlos adecuadamente, también ocurren casos contrarios; catedráticos que teniendo facilidad para darse a entender, no tienen mucho que aportar. Se debe encontrar el justo medio, es decir, a la ineludible necesidad de capacitación y actualización continua del docente, deberá acompañarlo paralelamente el conocimiento y consiguiente aplicación, de la moderna tecnología educativa.

La actualización del cuerpo docente es indispensable, sobre todo para áreas como la administración pública caracterizada por las constantes innovaciones para dar respuesta eficiente y oportuna a los reclamos sociales. De igual forma, la capacitación pedagógica es imprescindible para asegurar que los conocimientos transmitidos sean realmente asimilados, claro está, pasándolos previamente por una etapa de diálogo y debate constructivo y propositivo. Sin embargo, desafortunadamente en no pocas universidades públicas los mecanismos de acceso para la impartición de clases no están debidamente regulados y si lo están, viciadas prácticas de amiguismo y compadrazgo logran evadirlos, de ahí que no deba extrañarnos que en muchos casos accedan a la docencia sin haber recibido formación en las metodologías existentes. La situación se complica si a ello agregamos el agravante de que al menos en los dos primeros años de la licenciatura los salones se encuentran sobresaturados. Esto obedece al hecho de que las licenciaturas en administración han sido tradicionalmente carreras muy demandadas <sup>8</sup>.

- 
- (8) De acuerdo al Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, hay un desequilibrio preocupante en la distribución de la matrícula por área del conocimiento al grado que casi el 50% se concentra en Ciencias Sociales y Administrativas.

Existen otras fuentes que confirman lo anterior, según el Plan Estatal Indicativo para el Desarrollo de la Educación Superior del Edo. de Méx., para 1985 se ofrecían un total de 304 licenciaturas de las cuales 127 —el 41.7%— correspondían a ciencias sociales y administrativas, ocupando el primer lugar. Se ofrecían 38 especialidades, destacando de nueva cuenta las ciencias sociales y administrativas con 15, que representan el 39.4% del total. En ese mismo año la matrícula total en educación superior en el Estado de México correspondía el 35.7% a ciencias sociales y administrativas, siendo el porcentaje más alto.

Específicamente, el subsistema universitario ofrecía un total de 115 licenciaturas predominando las relativas a las ciencias sociales y administrativas con el 45%. Esta situación, que poco ha variado en el

Sobre el particular, conviene precisar que el reto de las universidades públicas no es ya la cantidad sino la calidad, es cierto, debemos acelerar la desconcentración educativa para incidir favorablemente en una distribución más equitativa de la preparación de educandos, pero quizás sea más importante diversificar la oferta educativa creando carreras acordes con las necesidades sociales así como mejorar la calidad de la educación, con todo lo que ello implica. Cuestión de prioridades y disponibilidad de recursos.

Además de la insuficiente formación pedagógica, los docentes enfrentan dos problemas íntimamente relacionados: la baja dedicación a sus actividades y las estructuras remuneratorias distantes de lo deseable. Respecto al primer punto, tenemos que el nivel de dedicación de los profesores no ha crecido en relación proporcional al incremento matricular y la consiguiente expansión de necesidades. La categoría de "maestro de tiempo completo" adquiere en no pocas ocasiones un régimen de simulación que destruye toda ética profesional. Mientras que por el otro lado, algunos profesores de asignatura, en razón a la atención de otros asuntos laborales, descuidan sus responsabilidades docentes y no preparan, como debieran, sus clases.

Un factor que ha incidido en esta problemática, sin ser justificación, es que sus ingresos no han crecido al ritmo de sus expectativas, ya ni siquiera a los índices reales del nivel inflacionario. Mejorar los ingresos de los docentes no repercutirá automáticamente en la excelencia del sistema educativo universitario, pero es de esperarse que contribuya a ello, al comprometer a los docentes a redoblar su preparación y actualización<sup>9</sup>.

---

transcurso de los últimos años, contrario a lo que se cree, no es privativa de las universidades públicas, también afecta a las instituciones privadas: existían en el Edo. de México, para 1985, 19 instituciones privadas en las que se impartían 104 licenciaturas, 63% de las cuales se concentraban en el área de ciencias sociales y administrativas, seguida muy a la distancia de las relacionadas con ingeniería y tecnología con el 28.4%.

Los datos fueron consultados en el **PLAN GENERAL DE DESARROLLO DE LA UAEM**... Op. Cit., pp. 45 y 57-60.

- (9) "La actualización, superación y profesionalización de los cuerpos docentes son medios para elevar los niveles académicos y la calidad de la enseñanza. Sin embargo, suele entenderse a la profesionalización en un sentido estrecho y se le identifica con una noción meramente eficientista. Por el contrario, debe establecerse una relación de igual-

Un último punto que quisiéramos mencionar es que por las características propias del ejercicio de la gestión pública, es de fundamental importancia que se establezca como requisito ineludible que en el caso de materias orientadas a la praxis administrativa, sean impartidas preferentemente por funcionarios y servidores públicos con probada experiencia y si poseen capacidad pedagógica, mucho mejor.

## INVESTIGACION

En el proceso de enseñanza-aprendizaje resulta esencial dotar a los futuros egresados de los métodos y técnicas de investigación, sin embargo, la formación es deficiente y raquítica —con frecuencia el postgrado es un mecanismo que compensa malas licenciaturas— lo que se observa claramente en los bajos índices de titulación de los egresados.

Los contenidos curriculares no despiertan en los alumnos un auténtico interés por la investigación, los seminarios y talleres de investigación se encuentran desarticulados y no rinden los resultados que de ellos se esperan. La falta de formación y entrenamiento en investigación trae como consecuencia directa que la actividad profesional de los administradores públicos se vea bastante limitada: desconocen cómo hacer un diagnóstico administrativo —por citar un caso— por lo que poco pueden contribuir al perfeccionamiento de la gestión pública. No se trata de formar expertos investigadores, se busca que el futuro administrador público tenga las capacidades y aptitudes necesarias para crear conocimiento administrativo, transferirlo eficientemente y hacer aportes de "innovación doméstica". En suma, puede ayudar a desenvolver facultades para el razonamiento eficiente, dotando de flexibilidad y aptitud mental para encarar el cambio.

A estas alturas, la utilidad social de la investigación está fuera de toda duda, la situación o dilema es tan simple que no hacer investigación científica en este país, es cerrarse las puertas al futuro. Volteemos la vista a las naciones desarrolladas y observemos la cantidad de recursos que se le ha inyectado; la infraestructura, número de investigadores y salarios de los mismos, son resultado lógico de la importancia y dedicación que se le ha concedido.

---

dad entre profesionalismo y la responsabilidad integral del docente".  
Mendoza Berrueto, Eliseo: "Educación Superior en México", **SERIE PRAXIS** No. 49, INAP, México, 1982, p. 18.

Necesitamos investigación no sólo para desarrollar la ciencia y tecnología enfocada a los sectores productivos de la economía, también es necesaria para proveer de capacidad de respuesta al sector público ante la creciente complejidad de su gestión, marcada por los profundos y constantes cambios y reclamos sociales. Su influencia y posibilidad de realización en beneficio de grupos determinados, debe ser el elemento que mida su papel en el desarrollo, transformación y mejoramiento de la sociedad.

Sin duda, la administración pública se vería beneficiada con esta política de investigación al verse dotada de elementos para tomar y ejecutar decisiones más racionales, por contribuir al diseño de estructuras social y racionalmente útiles, y en suma, interesarse y proponer alternativas de solución a problemas de la administración pública federal, estatal y/o municipal. En materia de investigación en administración pública, los esfuerzos deben canalizarse en tres direcciones: promover el desarrollo de las ciencias administrativas (investigación básica), contribuir al mejoramiento de la función pública en los tres ámbitos de gobierno (investigación aplicada) y analizar con sentido propositivo los problemas más inmediatos que afectan al Estado, su gobierno y administración pública, ya sea en lo interno o en su relación con la sociedad (investigación de coyuntura).

La reducida cantidad de investigaciones en administración pública estatal y municipal, ya no se diga federal, son serios indicativos de que las universidades públicas no están formando los recursos humanos necesarios en cantidad y calidad; tenemos a este respecto un fuerte déficit. Fuera de los centros de investigación universitarios, asociaciones civiles de profesionistas —entre los que se incluye el INAP y los IAP's estatales— son escasas las personas que se atreven a emprender labores de investigación. Para revertir esta situación se hace necesario un extraordinario esfuerzo en las universidades para involucrar a los estudiantes, sobre todo de licenciatura, en actividades de investigación.

Sólo a través de la investigación se avanza en el conocimiento y en consecuencia se pueden formar profesionales de mejor nivel y actualización. Sería altamente conveniente, por tanto, modificar los planes de estudio y sistemas de enseñanza-aprendizaje para que desde la licenciatura se le otorgue a la investigación el rol que merece en la formación de administradores públicos.

## POSTGRADO

Los diferentes niveles de postgrado se han desarrollado de manera distinta en cada una de las universidades públicas que imparten la carrera de licenciado en administración pública, empero, en términos muy generales podemos afirmar que el doctorado se ha centralizado en muy pocas y los cursantes del mismo son totalmente insuficientes, por lo que la creación de nuevo conocimiento en la materia no ha avanzado al nivel deseado. En lo que hace a las maestrías, éstas se han orientado básicamente a formar los cuadros de investigadores y docentes que requieren las propias universidades —en algunas se presenta la paradoja de que el número de egresados que absorben a su planta académica sea muy reducido— a lo que se suma el hecho de que las maestrías muchas veces compensen malas licenciaturas. Por otra parte los índices de titulación se ubican en un nivel muy bajo. A ello agregamos la necesidad de actualizar constantemente los planes de estudio, a la luz de las nuevas realidades que presentan en el ámbito nacional, estatal y municipal.

Por lo que respecta a las especialidades, no ha habido continuidad en las promociones ni tampoco una evaluación académica acusiosa ni una selección apropiada de los docentes. Se ha caído en un tradicionalismo paralizante y no se han abierto, en número suficiente y en la mayoría de las universidades públicas, las especialidades en las diversas ramas de la administración pública, que demandan las estructuras gubernamentales para su óptimo funcionamiento.

La educación continua —cursos de actualización, seminarios, diplomados, etc.— tampoco ha recibido la atención que merece. Son pocas las universidades públicas que en los últimos años comenzaron a asomarse a esta modalidad, descubriendo sus beneficios por el enfoque eminentemente pragmático que guía su desarrollo. En lo sucesivo tendrá que abrirse el abanico para ofrecer un menú de opciones más amplio que responda a los requerimientos del sector público por contar con servidores públicos debidamente capacitados en áreas específicas de su radio de acción.

En concreto, el nivel de postgrado puede contribuir —si se consolidan y fortalecen sus programas— a capacitar profesionales en áreas especializadas de la gestión pública y a la preparación de investigadores capacitados en la proble-

mática de la "cosa pública". Existen en tal aspecto una demanda importante que deviene de las nuevas áreas en que ha incursionado el Estado como consecuencia, entre otros factores, de la complejidad de los problemas que debe encarar y de la tendencia a la ampliación de sus responsabilidades.

Necesitamos administradores públicos que investiguen temas que están en el centro del debate de la agenda administrativa, como es el caso del tamaño y magnitud de la administración pública, redimensionamiento de entidades públicas, privatización y desregulación, reforma de Estado, nuevas tecnologías para la administración pública, etc. Pero también requerimos de administradores públicos responsables y eficientes que coadyuven a la aplicación y mejoramiento de programas gubernamentales en beneficio de la ciudadanía que sirven. En los diferentes estudios de postgrado encontraremos un valioso aliado.

Corresponde a los administradores públicos asumir los retos del cambio, procurando aprovechar las oportunidades de capacitación y actualización que ofrecen los cursos de postgrado, con el propósito de cumplir con mayor eficiencia las actividades encomendadas. Sería una grave equivocación suponer que una vez concluidos los estudios de licenciatura, haya terminado nuestra formación en las aulas. Creer y actuar así nos colocaría en seria desventaja ante los retos de la modernización<sup>10</sup>.

## **EL ADMINISTRADOR PUBLICO "NECESARIO"**

Hace ocho años, Bernardo Kliksberg incorporaba un concepto novedoso —el administrador público "necesario"—

---

(10) Ante un plagado recinto universitario, el gobernador del Estado de México se expresaba en los siguientes términos: "yo siento que en nuestro país hemos tenido la tendencia a descuidar o a enfocar inadecuadamente la preparación del servidor público en el servicio... mucho nos haría falta, de vez en cuando, tener la oportunidad de regresar a la academia, para que en seminarios muy intensos volvamos otra vez a ponernos al corriente de los conocimientos en las materias que estamos manejando, y no lo hacemos; ni tampoco en los cuadros medios".

Pichardo Pagaza, Ignacio: "Nuevas perspectivas de la administración pública", en **REVISTA DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A. C.**, No. 4, IAPEM, México, Octubre-Diciembre de 1989, p. 128.

que a la fecha continúa teniendo vigencia. En ese texto <sup>11</sup> atribuía al perfil del administrador público "necesario", un conjunto de características, virtudes o capacidades que él mismo denominaba "mínimas" o "imprescindibles", sin las cuales el administrador quedaba invalidado en un plano fundamental para desempeñar las funciones que la realidad demanda.

Las características son, a grosso modo, las que a continuación se señalan:

- 1.—Conocimiento administrativo de probada aptitud científico tecnológica.
- 2.—Potencialidades para la toma de decisiones.
- 3.—Aptitud de liderazgo.
- 4.—Preparación para el cambio.
- 5.—Ética profesional.
- 6.—Conocimiento de la realidad local, nacional e internacional.
- 7.—Capacidad crítica y creativa.
- 8.—Actitud frente al personal que dirige.
- 9.—Capacidad técnica en su especialidad.
- 10.—Facilidad de expresión.
- 11.—Disposición al aprendizaje.
- 12.—Conciencia nacional.

Cada una de estas características son entendibles y no requieren mayores explicaciones. Lo que sí debe subrayarse es que éstas deberán ser proporcionadas por el proceso enseñanza-aprendizaje diseñado para preparar administradores. La formación del administrador público "necesario" dependerá de la medida en que el plan de estudios, sus contenidos concretos y las metodologías de enseñanza-aprendizaje (incluyendo entre ellas el uso de la investigación en el proceso docente) produzcan efectivamente los insumos mencionados.

La formación del administrador público "necesario" es una empresa que por su esencia sólo podrá realizarse si asume un carácter colectivo. Es de esperar que respondiendo a las sentidas necesidades del país en este campo el amplio sector de funcionarios, profesionales, docentes e investiga-

---

(11) Kliksberg, Bernardo, "UNIVERSIDAD, FORMACION DE ADMINISTRADORES Y SECTOR PUBLICO EN AMERICA LATINA", 2a. ed., CLAD-INAP-FCE, México, 1986, pp. 71-88.

dores que trabajan en el área de la ciencia administrativa proporcionen la respuesta requerida.

Hemos hablado de modernización educativa, pero ésta no significa solamente implantar planes y programas nuevos, sino además, superar concepciones caducas, transformar estructuras y sistemas obsoletos. En una ocasión expresaba Olac Fuentes Molinar que a pesar de las circunstancias adversas, podríamos iniciar un largo proceso de transformaciones en la educación nacional, capaz de generar un nuevo sistema de enseñanza, vinculado no sólo al desarrollo productivo, sino también al cambio en la calidad de vida social y al crecimiento de las relaciones democráticas.

Lo expuesto anteriormente, plantea, de hecho, la necesidad de promover profundos cambios en los aspectos cualitativos de la formación de administradores que se realiza actualmente en las universidades públicas. Se requiere una mayor conexión entre las universidades públicas y el sector público para definir con mayor precisión el perfil del administrador público "necesario", partiendo de esta base y entendimiento mutuo, será posible avanzar en el logro del objetivo.

Los tiempos que vivimos reclaman un nuevo tipo de administración pública, siendo las universidades públicas un espacio privilegiado para su formación, toca a ellas responder con atingencia a los desafíos que le imponen el país, el gobierno y su sociedad<sup>12</sup>.

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 en los que en el futuro se proyecten.

A nivel internacional y nacional están ocurriendo una serie de cambios, las universidades públicas no deben ser ajenas a ellos. Si desean elevar al máximo su aportación a la sociedad, el reto fundamental con el que se enfrentan es el de mantenerse a la altura de esos cambios. Requerimos universidades más comprometidas con su tiempo. No sólo deben

---

(12) "El país requiere de profesionistas que manejen herramientas metodológicas, técnicas y científicas propias de la administración y posean, además, el criterio y la formación universitaria y profunda capacidad de interpretación y de análisis con un claro sentido de responsabilidad social".

Cortés Ceballos, Ma. Gabriela, "La importancia...", *Op. Cit.*, p. 139.

**ser espacios privilegiados para la discusión y reproducción de una conciencia crítica, deben de convertirse, hoy más que nunca, en factores de desarrollo social.**

## **OBJETIVO Y ALCANCE DE LA GERENCIA PUBLICA**

**Ricardo Uvalle Berrones (\*)**

### **INTRODUCCION**

Tema polémico pero atractivo, es el que se refiere a la gerencia pública. Su papel en la toma de decisiones le confiere un lugar clave en el comportamiento de los fenómenos gubernamentales. En un acercamiento rápido, aparentemente no tiene diferencia con la gerencia privada. Incluso puede decirse que son idénticas, considerando sus "funciones análogas". Sin embargo, hay fronteras entre la gerencia pública y la privada que nace de la distinción dada entre la sociedad civil y el Estado, distinción que comprende también la esfera administrativa que les concierne. La gerencia pública corresponde al Estado. La gerencia privada a la sociedad civil. Sociedad y Estado no son idénticos. La primera, la sociedad, es el ámbito de la vida privada donde tiene existencia la gerencia privada. El segundo, el Estado, es el continente de lo público, y el lugar donde se ejercen las funciones de la gerencia pública.

Lo anterior no significa subrayar lo obvio o evidente. Es la base para acertar en la interpretación conceptual de la gerencia pública. Esta entendida como la suma de procesos tecnológicos que dan vida a las decisiones que el Estado adopta, hay que situarla como pieza central de la administración pública, universo multifacético donde la gerencia pública adquiere cuerpo de decisiones, programas, políticas y procedimientos que permiten el diseño y ejecución de las decisiones públicas.

---

(\*) Coordinador de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

El objetivo de este ensayo es analizar mediante un planteamiento general, el significado y orientación de la gerencia pública, situándola en su contexto político, histórico y administrativo. Se estudia la misma no como categoría formal, sino como conjunto de etapas que, insertadas en la vida del Estado, adquiere sustantividad propia. De este modo, la gerencia pública es una categoría histórica que debe entenderse en la amplitud de la vida estatal, no en los particularismos de la vida privada. Ello no significa oponer la gerencia pública con la gerencia privada. Ambas tienen su radio de acción. La idea del presente trabajo parte de la categoría Ciencia de la Organización Administrativa, la cual acuña Omar Guerrero en su obra "Introducción a la Administración Pública".

Para efectos de exposición la estructura de las ideas es la siguiente: 1) La estatalidad de la gerencia pública; 2) significado histórico de la modernización; 3) modernización y gerencia; 4) la racionalidad de la gerencia; 5) los desafíos de la gerencia; 6) la gerencia pública: medio para aumentar la capacidad de los Estados; 7) la enseñanza de la gerencia; 8) hacia la definición profesional de la gerencia pública; 9) los objetivos de la gerencia; 10) áreas especializadas de la gerencia; 11) conclusiones.

## **PRIMERA PARTE**

### **1. LA ESTATALIDAD DE LA GERENCIA PUBLICA**

La naturaleza de la gerencia pública se caracteriza por tener un alcance de estatalidad. Si bien es cierto que su contenido principal son los procesos técnicos y tecnológicos, también es cierto que por su aplicación, se relaciona con las decisiones medulares del Estado. Lo que al Estado concierne tiene connotación pública. Lo público es, por oposición a lo privado, de cobertura general.

En consecuencia, lo que ocurre en la gerencia pública no tiene impacto interno, es decir, únicamente en la esfera del trabajo gubernamental. Las decisiones que se adoptan llegan a la sociedad civil. Las técnicas y tecnologías, aunque tienen sustento racional y razonable, no se desligan de los efectos económicos, políticos y culturales de la sociedad moderna.

Es inherente a la vida del Estado, <sup>(1)</sup> que sus acciones sean organizadas. Pero tal propósito se consigue cuando el ámbito de sus estructuras y procedimientos tiene orden. Orden que no significa quietud, parálisis, ni estancamiento. Es un orden sujeto al ritmo de las contradicciones sociales y de la estabilidad política <sup>(2)</sup>. Orden inmerso en el sacudimiento del poder; de las reacciones de la sociedad, de la lucha entre las organizaciones que aspiran con individuos y clases a ganar posiciones en el Estado.

El orden del Estado tiene dos elementos: 1) Uno de esencia normativa y reguladora; 2) El otro que tiende a aprovechar las ventajas de las técnicas y tecnologías que aplica. De este modo, el conocimiento nacido de la investigación práctica (aplicada) se vincula con los fines del Estado. Fines que son consecuencia de la misión estatal en la sociedad civil.

Por tanto, la gerencia pública no es algo sencillo ni improvisado. Tiene exigencias propias. Lógica propia. Desarrollo propio. La complejidad de los Estados se manifiesta desde luego en su administración pública. Si ésta es la que encargada de organizar al Estado en la sociedad, entonces la gerencia que le es consustancial tiene que aspirar a lo mejor sin descartar que a veces puede conseguirse y otras no. La gerencia pública es suma de procesos y procedimientos concatenados. Sus relaciones, además de funcionales son estructurales.

En el primer caso, el de las relaciones funcionales, conciernen a la diferenciación y especialización que nutren las actividades específicas que desarrolla cada órgano administrativo. En el segundo caso, el de las relaciones estructurales, se refiere a la red de atribuciones que cumple y se vincula no sólo con el espacio gubernamental, sino que se enlaza con las fibras de la sociedad. Es decir, lo estructural abarca la totalidad que envuelve a los procesos administrativos, sin dejar de lado su incidencia social.

---

(1) "... es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, (el territorio es elemento distintivo), reclama (con éxito), para sí el monopolio de la violencia física legítima". Weber, Max. *El Político y el Científico*. pág. 83.

(2) "Política significará, pues, para nosotros, la aspiración (Streben) a participar en el poder o influir en la distribución del poder entre los distintos Estados o, dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen". *Ibid.* Pág. 84.

Ambas, es decir, las relaciones, funcionales y las estructurales, no significa que el Estado y su administración se perfeccionan asimismo, sino que mejoran los medios de ejecución para responder mejor a la sociedad.

El hecho de que los Estados incorporen los progresos de su tiempo al trabajo administrativo, no es equivalente a que caigan en el narcismo tecnocrático. Por el contrario, la misión del Estado le confiere a la gerencia pública un significado histórico, sociológico y cultural.

Histórico, porque las etapas del Estado se vinculan a paradigmas de la vida. Cada circunstancia social es irrepetible. Los protagonistas que en ella participan, incluyendo el Estado, influyen en la obtención de resultados. Sociológica, porque la administración del Estado está en las relaciones sociales. Porque entre el espacio público y el privado hay relaciones administrativas que enlazan a los individuos con la administración. Cultural, porque el modo de ser de la sociedad se racionaliza, mejora, desarrolla y desenvuelve con base en tipos de valores que son difundidos y asimilados por la sociedad. Lo cultural alude al conjunto social porque es inexplicable sin él.

De este modo, el significado histórico, sociológico y cultural son factores que forjan y definen la naturaleza política del Estado. La gerencia pública no es ajena a lo que en la sociedad ocurre o bien deja de ocurrir. Lo uno y lo otro combinan formas de administración y los métodos gerenciales que se utilizan y cómo se utilizan.

Desde el ángulo de la vida del Estado, la gerencia pública se inserta en la consecución de los valores relacionados con la libertad, la soberanía, la autodeterminación de los gobiernos y el respeto a la democracia tanto representativa como participativa. Su esencia es consustancial al ser del Estado. De ahí que la estatalidad que la envuelve responda con nitidez a la naturaleza genuina del Estado.

Tales valores, si bien son elementos que se cuidan y preservan con el concurso de la política, también es cierto que ponen a prueba la capacidad gerencial de los Estados, pues ésta, como medio que permite conseguir fines políticos, contribuye a fortalecerlos y ampliarlos en cuanto que se encarga de que los programas gubernamentales tengan éxito. Por tanto, la gerencia pública no es elemento despolitizado. Tampoco carece de compromisos. Atiende al Estado sin desvincularse de la sociedad.

Su ámbito no son las torres de marfil. Tampoco el eclecticismo. Las prácticas de la política son importantes en el desarrollo de la gerencia pública. Y ésta permite con sus capacidades y ventajas, el logro de metas colectivas y la reafirmación del carácter político del Estado.

## 2. SIGNIFICADO HISTORICO DE LA MODERNIZACION

Modernización y gerencia pública no son conceptos dissociados. Modernización y gerencia pública se corresponden e influyen. Pero la modernización es proceso más complejo que, por sus objetivos envuelve las prácticas de la gerencia pública. Para fines de explicación, a continuación se indican ideas generales sobre el significado y trascendencia de la modernización para después vincularla con la gerencia pública.

La modernización <sup>(3)</sup> no es una moda. Tampoco fenómeno casuístico. Su gestación proviene del Renacimiento Humanista, pasando por la Ilustración hasta llegar a la etapa del liberalismo. Es el siglo XVI, el tiempo en que la modernización empieza alumbrar. Sus condicionantes económicas relacionadas con la formación de la sociedad mercantil, permiten el desarrollo de las ciudades y con ello el despegue del comercio y la industria.

La ciencia empieza a tener avances que después habrán de apoyar la modernización de manera rápida. La disolución de las relaciones feudales cede el paso a las relaciones capitalistas de producción. El inicio que corrobora la distinción entre la vida pública y la privada, le confiere a la sociedad moderna una connotación distinta a la de su predecesora que es la sociedad feudal, donde lo público y lo privado no se diferencian. Surge en consecuencia la diferenciación <sup>(4)</sup>

---

(3) "Desde el punto de vista histórico, la modernización es el proceso de cambio hacia los tipos de sistemas sociales económicos y políticos que se establecieron en la Europa Occidental y en la América del Norte, desde el siglo XVII hasta el siglo XIX, se extendieron después a otros países de Europa, y en los siglos XIX y XX a la América del Sur, y a los Continentes Asiático y Africano". Einsenstadt, N. S. *Modernización, Movimientos de Protesta y Cambio Social*. Pág. 11.

(4) "Quizá los aspectos más importantes de esta diferenciación y especialización de roles en todas las grandes esferas institucionales sea la separación entre los diferentes roles desempeñados por un individuo; especialmente los roles ocupacionales y de parentesco". *Ibid.* Pág. 14.

y especialización de las estructuras socioeconómicas, fundamento de la sociedad actual.

La razón y la inteligencia se aprovechan para conocer y transformar el mundo. La emancipación del hombre empieza a cuajar. La secularización empieza a tener rumbo y contribuye a que la explicación del universo se sustente en el principio de la duda, la concepción racional de los hechos y el uso generalizado del conocimiento no escolástico, sino obtenido mediante el estudio y la comprobación de los fenómenos así como su apoyo lógico en cuanto a argumentaciones se refiere.

La modernización avanza hasta que en el siglo XVIII alcanza el cenit. El capitalismo ha triunfado. La economía de mercado está en pleno auge. La Revolución Industrial ha contribuido al desarrollo de la producción y la multiplicación de mercancías y capital.

La sociedad moderna es la capitalista. Cuando triunfa sobre las cenizas del feudalismo y las relaciones absolutistas decadentes, da paso a un conjunto de etapas para reafirmar su identidad y asegurar su modo y condiciones de vida. Es una sociedad que vive el cambio y la transformación constantes. No cesan sus avances y progresos. Es una sociedad donde el espíritu empresarial se desenvuelve vertiginosamente. Donde la formación de capital se sustenta en la utilización de la ciencia y la tecnología. Es una sociedad donde la modernización económica da como resultado ganancias amplias y el establecimiento de unidades industriales y comerciales complejas.

La modernización <sup>(5)</sup>, anuncia el esplendor de una era nueva. De un tiempo histórico donde se conjugan arquetipos propios de una sociedad que aspira a vivir con la emancipación del ser humano. Que aspira a vivir con el cultivo de la razón, el discernimiento y la explicación amoral del mundo. Marca la modernización, la existencia de movimientos laicos y seculares. De relaciones sociales y políticas diferenciadas entre sí. De la existencia de un poder político con capacidad

---

(5) "La Modernización es un proceso multifacético que implica una serie de cambios en todas las zonas del pensamiento y la actividad humanas. . . Los principales aspectos de la modernización, urbanización, industrialización, secularización, democratización, participación de los medios de difusión, no se dan de forma aislada o casual". Huntington, P. S. *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Pág. 40.

para gobernar en términos de unificación y centralización. Dicho poder es el Estado.

El desarrollo de la modernización no ha sido homogéneo sino desigual. Arranca en Italia, prosigue en Inglaterra, los Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Alemania y España. Es paradójico que Italia, suelo donde prende la modernización, sea el último país donde se consigue asegurar la unidad civil de la nación. Los países que tuvieron revoluciones burguesas acceden con rapidez a la modernización. No es casual que Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica y Francia, encabecen los cambios históricos y políticos para vencer el orden feudal.

Mientras que España, Alemania e Italia, son países donde no hubo revoluciones burguesas, ingresan tarde a la modernización. Esta se expande cuando la clase capitalista se erige en protagonista de los hechos económicos y políticos. Es el caso de la Revolución Francesa. Mientras que los sectores de la aristocracia feudal son más fuertes que las fuerzas capitalistas no pueden cuajar las instituciones que la modernización trae consigo. La derrota de las relaciones feudales es simultánea al surgimiento de la sociedad civil (6) prototipo de la modernización.

El movimiento más contundente de la modernización política (7) es el liberalismo. Se crean instituciones como los regímenes parlamentarios, se reconocen los derechos del hombre y del ciudadano, se afianza la división de poderes,

---

(6) "El término sociedad civil apareció en el siglo XVIII, cuando las relaciones de propiedad se habían desprendido de la comunidad antigua y medieval. La sociedad civil no se desarrolla como tal más que con la burguesía, pero la organización social surgida directamente de la producción y del comercio que forma siempre la base del Estado". Marx, Carlos y Federico Engels. *La Ideología Alemana*. Pág. 57.

(7) "Los aspectos más importantes de la modernización política pueden ser agrupados aproximadamente entre amplios rubros. En primer término, la modernización implica la racionalización de la autoridad, el reemplazo de un gran número de autoridades políticas tradicionales, religiosas, familiares y étnicas por una única autoridad política secular, nacional... En segundo lugar trae aparejadas la diferenciación de nuevas funciones políticas y el desarrollo de estructuras especializadas para ejecutarlas. Ciertas zonas de competencia particular quedan separadas del terreno político, y para desempeñar esas tareas surgen nuevos organismos autónomos, especializados y subordinados... tercero, las jerarquías administrativas se vuelven más elaboradas, más complejas, más disciplinadas". Huntigton, P. Samuel, *Ibid.* Págs. 41 y 42.

la sociedad civil se diferencia del Estado; los actos de la administración pública son regulados por mandamientos escritos (leyes); se apoya la democracia representativa; se concede el sufragio universal y se reconocen las libertades políticas, correlato necesario de las libertades civiles. De este modo, la modernización multiplica la fuerza de la sociedad para que se desarrolle. Además intensifica los descubrimientos científicos en la química, la física, las matemáticas, la biología y los mismos son aprovechados para racionalizar e incrementar las potencias de las fuerzas productivas.

La modernización se caracteriza por articularse con factores estructurales que dan origen a su desarrollo histórico a saber: 1) La expansión del intercambio mercantil; 2) el desarrollo permanente de las fuerzas productivas y de los medios de producción; 3) el establecimiento de relaciones en cadena para comunicar y expandir la industria y el comercio en los distintos puntos de la geografía mundial; 4) la acumulación y exportación del capital; 5) la formación de los Estados Nacionales a partir del triunfo de la sociedad civil sobre la feudal; 6) la aplicación de las técnicas y tecnologías en los procesos de la vida económica, social y política; 7) la creación de instituciones consecuentes con los derechos del hombre y el ciudadano \*; 8) la especialización del saber científico y la disociación entre las ciencias biológicas, las exactas y las sociales; 9) el progreso de las ciudades como emporios mercantiles; 10) el surgimiento de instituciones que regulan las actividades sociales a través de cuerpos burocráticos; 11) la adopción de la competencia, la racionalidad y el cálculo monetario en las operaciones empresariales; 12) se racionaliza el ejercicio de la autoridad y el poder; 13) el campo es asimilado al desarrollo de las ciudades y 14) se formaliza la división de poderes y el reconocimiento de la democracia representativa.

Es importante distinguir que la modernización ha tenido períodos discontinuos y contrastantes en su desarrollo. Nacida en Europa Occidental, llega tarde a los países denominados subdesarrollados, donde su vida colonial, impide su pronta incorporación a los avances de la modernización.

---

(\*) Los derechos del hombre y del ciudadano corresponden a la vida institucional del Estado de Derecho. Para Carl Schmit, "sólo valdrá como Estado de Derecho aquél en que no pueden inventarse injerencias en la esfera de libertad individual, sino a base de una Ley" *Teoría de la Constitución*. Pág. 151.

Es el caso de América Latina, África y Asia. Sus sociedades incluso son referencia empírica e histórica para construir la Teoría de la Modernización cultivada por autores como —S.N. Einsestad, Samuel Hunginton, David Apter, Gabriel Almond,— Gino Germani entre otros.

En suma, la modernización no es una robinsonada. Tampoco arquetipo unilineal. Menos fórmula aplicable sin considerar las realidades contradictorias donde pretende impulsarse. Es consustancial a una etapa de la humanidad, donde la formación y el desarrollo del capitalismo propicia el advenimiento de progresos constantes. Uno de ellos el de la ciencia y la tecnología, pieza que revoluciona modos y relaciones de vida.

### 3. MODERNIZACION Y GERENCIA

En lo que corresponde a la modernización de la gerencia pública hay una referencia que destacar. En los últimos años es mencionada como una manifestación de la acción gubernamental. Ello es cierto. Pero no es un producto del siglo XX. Tiene orígenes que datan desde el siglo XVI. Se forma como práctica y concepto cuando surge el Estado Absoluto. Despierta polémica su paternidad porque también hay una gerencia privada la cual corresponde a formas de organización capitalista que van desde el taller hasta la Corporación Transnacional.

A diferencia de la gerencia pública, la privada ha tenido más resonancia como práctica administrativa. Incluso se le considera modelo ejemplar a seguir por parte de los funcionarios gubernamentales. El campo de los negocios privados es el núcleo donde se ejerce la gerencia privada. Por tanto, no es extensiva de manera mecánica al espacio público.

La connotación gerencia, independientemente de su calificativo público o privado, significa dirección, mando, conducción. Su origen es el proceso de cooperación capitalista, la cual alcanza su máxima expresión con la división del trabajo manual e intelectual. La gerencia es manifestación del trabajo intelectual desde el momento que se encarga de la organización, supervisión y gestión de las funciones administrativas. En las empresas particulares la gerencia implica "...altos oficiales (dirigentes, managers) y suboficiales industriales (capataces, foremen, ovelookers, contre-maitres)

que durante el proceso de trabajo ejercen el mando en nombre del capital. El trabajo de supervisión se convierte en función exclusiva de los mismos" \*.

En el Estado Moderno, una vez que los medios de administración se han expropiado <sup>(8)</sup> a los feudos y son centralizados, la gerencia queda a cargo de funcionarios que tienen a su cargo el cumplimiento de los objetivos del Estado. El germen de la gerencia pública es el Estado Absolutista.

Mientras que en la gerencia privada <sup>(9)</sup> los procesos administrativos atañen a unidades particulares (empresas), la gerencia pública atendiendo al ser del Estado, se relaciona en cuanto a dirección y manejo con los medios de administración y con el conjunto de la sociedad. La dirección de las instituciones administrativas públicas exige que la gerencia evalúe las implicaciones sociopolíticas, dado que las decisiones adoptadas o bien favorecen a todos, o bien no los benefician.

El concepto de gerencia es resultado de la modernización. Su ámbito público o privado tiene su raíz en la distinción de la sociedad civil y el Estado. En la primera, la sociedad civil, se desarrolla la gerencia privada, mientras que en el segundo, el Estado, se desarrolla el concepto gerencia pública como práctica que hace posible la actividad continua del propio Estado que es la administración pública. Aunque sea reiterativo conviene enfatizar la distinción entre la gerencia pública y la administración pública.

Entendemos por gerencia pública, <sup>(10)</sup> el conjunto de prácticas especializadas, diferenciadas y jerarquizadas que se

---

(\*) Marx, Carlos, "El Capital", págs. 403-404.

(8) "En todas partes el desarrollo del Estado moderno comienza cuando el príncipe inicia la expropiación de los titulares privados de poder administrativo que junto a él existen; Los propietarios en nombre propio de medios de administración y de guerra, de recursos financieros y de bienes de cualquier género políticamente utilizables". Weber, Max, *El Político*. Pág. 91.

(9) Consultarse al respecto a Florez Cruz, Cipriano. *La Administración Capitalista del Trabajo*. Págs. 73-118.

(10) El concepto Gerencia Pública tiene raíces público administrativas, ya que puede ubicarse su esencia en el concepto de Ciencia Administrativa formulado por Manuel Colmeiro en su trabajo "De la Ciencia Administrativa", escrito en 1850. Es paradójico que en la primera parte de su escrito utilice categorías relacionadas con el carácter social y político de la administración pública. Categorías como sociedad política, poder social, Estado, soberanía, poder político, gobierno y acción social, enriquecen sus formulaciones teóricas y

relacionan con el cuánto, el cómo y el por qué de los recursos del Estado. Significa también la utilización de métodos, tecnologías y técnicas que tienen por objeto la utilización eficiente de los recursos financieros, materiales y técnicos.

En la acepción moderna, la gerencia pública implica que, con base en modelos organizacionales y tecnológicos se ejecuten las funciones adjetivas de la administración entre las cuales destacan la planeación, la programación, la evaluación y el control. Son, desde luego, funciones vinculadas a los objetivos del Estado, no a exclusivismos privados. En todo caso entre la gerencia pública y la privada hay analogías funcionales pero ello no significa parentesco ni similitud alguna.

Mientras tanto la administración pública<sup>(11)</sup> la entendemos como la actividad externa que el Estado desempeña

---

metodológicas. Sin embargo, cuando analiza en particular a la administración pública, rompe con el estudio jugoso que se gestó desde Bonnin, pasando por sus compatriotas Manuel Ortiz Zúñiga, Alejandro Oliván y José Posada de Herrera, quienes entienden la administración pública a partir del concepto Ciencia de la Administración. Mientras ésta explica la actividad de la administración pública en la sociedad, la Ciencia Administrativa de Colmeiro la estudia por su naturaleza introspectiva, es decir, por lo que realiza en el interior de su vida institucional, pero desconectada de la realidad social. Enfatiza Colmeiro, que "si la ciencia enseña tan poco en cuanto a la acción general de la administración algo más concreto se descubre en las doctrinas tocantes a la organización administrativa". Pág. 183. Los elementos organizativos que a Colmeiro interesan para comprender el estudio de la administración pública son "analogía" lo cual significa que "la administración debe ser análoga a las instituciones políticas de cada nación, "actividad", en cuanto que "la administración debe ser esencialmente "activa" y "centralizada" dado que "la administración" debe ser independiente", es decir que el poder legislativo no debe invadir su responsabilidad, lo cual significa que "la administración debe ser responsable", ya que la ley señala sus derechos y obligaciones. Se inicia con Manuel Colmeiro, un replanteamiento sustancial en el estudio de la Administración Pública. Haberla conceptualizado con base en sus procesos organizativos, da lugar a la formación del campo cognositivo denominado Ciencia de la Organización Administrativa.

- (11) Para fines de este trabajo, se enfatizan 2 definiciones agudas y claras sobre lo que es la Administración Pública. Una corresponde a Carlos Marx quien la define como "La actividad organizadora del Estado en la sociedad" en: *Notas Críticas al artículo El Rey de Prusia y la Reforma social*. Pág. 365. La otra es de Lorenzo Von Stein quien la definió como "la actividad externa del Estado en la sociedad" y como "El Estado en Acción" en Guerrero, Omar, *La Teoría de la Administración Pública*.

en la sociedad. La administración pública cuida de la vida de los seres humanos y de las cosas. Relaciona a la esfera estatal con los individuos. Se ocupa de cumplir con tareas sustantivas relacionadas con el progreso, el bienestar y el desarrollo de la población. Lo sustantivo es lo que justifica su razón de ser como actividad continua del Estado. Su actividad se manifiesta a través de organismos y funciones diversas que se encargan de atender y resolver los problemas, carencias y demandas de la sociedad. La administración pública se encarga de aquello que es vida en común; en asociación; en integración; en convivencia. Su misión es cuidar lo general o universal (El Estado) para que la sociedad viva bien aspirando a vivir mejor. La sociedad sin la administración pública no puede garantizar su vida. Por sí misma, no tiene capacidad para gobernarse ni para cubrir sus necesidades vitales. La protección de la sociedad es tarea de la administración pública.

Tanto la gerencia, como la administración pública, corresponden al mundo moderno. La modernización las sitúa, diferencia y articula a partir de lo que es el Estado y cuál su papel en la sociedad. La gestión de los recursos del Estado es tarea de la gerencia pública. La determinación y orientación de los mismos, es responsabilidad de la administración pública.

#### **4. LA RACIONALIDAD DE LA GERENCIA**

Aspectos claves de la gerencia pública son aquellos que se relacionan con la racionalidad. Una es de naturaleza técnica y otra política. La primera, la técnica, se define por la eficiencia con que se organizan, programan, distribuyen y evalúan los recursos que el Estado tiene para cumplir su misión. Resalta en este sentido, que la toma de decisiones se apoye en un proceso de trabajo metódico, calculado y ponderado respecto a lo que se necesita y lo que en realidad se dispone. Ello implica el aprovechamiento cabal y oportuno de los recursos existentes.

La racionalidad técnica no es ajena a las influencias culturales y sociales. Su valor estriba en que los funcionarios públicos sean capaces y eficientes para ejecutar sus tareas. Lo técnico no es algo alejado del mundo real. Es producto

de él y como tal hay que considerarlo. Más que fetichismo, lo técnico se constata por la manera en que las capacidades, destrezas y habilidades de los funcionarios permiten la aplicación correcta de sistemas y procedimientos para conseguir el rendimiento óptimo de las actividades administrativas.

La segunda, la racionalidad política tiene una significación cualitativa y a veces inconmensurable. La manifestación política de la gerencia pública, deviene de cómo los planes y programas del Estado recogen lo que la sociedad quiere y aspira. Cada demanda social, cuando se incorpora a la Agenda del Gobierno para su atención, tiene de manera expresa valores que considerar, expectativas que cumplir, aspiraciones que encauzar y esperanzas de vida que sopesar. La formulación de las decisiones estatales lleva en sí la implicación y definición política que le son consustanciales.

En la medida en que la sociedad advierte que el Estado vía su administración pública cumple con lo que ella solicita, constata su capacidad para recoger y establecer prioridades. Si no se consigue tal propósito, entonces las deficiencias o bien las insuficiencias desacreditan y deslegitiman al poder estatal.

De este modo, la racionalidad política se refiere al grado de gobierno que el Estado tiene para dirigir la sociedad. Se refiere a que la acción del Estado se materialice en la sociedad con resultados tangibles. Se refiere a los momentos de negociación y articulación que la sociedad y el propio Estado consiguen para satisfacer carencias y demandas.

Es una racionalidad sujeta a influencias mutuas entre la sociedad y el Estado. Los programas de vivienda, luz, agua potable, empleo, bienestar, salud, son entre otros, ejemplo de que cómo se consigue la racionalidad política a partir de presiones que al nacer en la sociedad llegan al Estado.

La calidad de vida o la falta de ella constata la eficacia de la racionalidad política. En consecuencia, la racionalidad política puede definirse con base en lo que el Estado hace, cómo lo hace, en qué condiciones y tiempos, con qué medios, con qué acuerdos. Lo anterior considerando intereses coincidentes o divergentes. Es una racionalidad que conjuga capacidad administrativa y sensibilidad negociadora para influir en la composición y distribución del poder. Apoyo y legitimidad, son factores que determinan su eficiencia la cual debe traducirse en resultados positivos en favor de la sociedad.

## 5. LOS DESAFIOS DE LA GERENCIA

Aunque la gerencia pública se localiza en lo fundamental en el espacio interior del Estado, sus tareas tienen incidencia y significación en la sociedad. La gerencia por la gerencia misma no es útil para la conservación del Estado y de la administración pública. Confinarla únicamente a la manipulación racional y al perfeccionamiento de la actividad administrativa, es empobrecerla y condenarla a la existencia del sentido común.

En cambio la gerencia en los tiempos actuales que son tiempos de transición, es decir, de fin de etapas y el acceso a otras, tiene un lugar importante en el contexto mundial que se caracteriza por vivir con una apertura amplia, que derrumba imperios burocráticos que parecían eternos y que, con el empuje de la sociedad, sucumben por falta de adaptación al cambio y porque sus estructuras políticas y administrativas se han anquilosado.

Los cambios tienen sociedades, habitantes y lugar geográfico donde ocurren. La Europa Oriental es el eje geopolítico que durante 1989 ha demostrado que la liberación de energías sociales y políticas provoca que la población quede en opción para asimilar nuevos patrones y conductas. Las instituciones tradicionales sucumben ante las protestas sociales cuando éstas no son absorbidas por los sistemas políticos. Cuando los Estados y sus dirigentes persisten en anclarse no en cambiar. El caso de Bulgaria, Polonia, Alemania del Este, Rumania, Checoslovaquia y la Unión Soviética, demuestran que la lucha política es otra. La democratización del poder es objetivo que postulan sociedades castigadas con el Leviatán burocrático. La misma es correlativa a la distribución de los beneficios. Reanimar la sociedad combatiendo los excesos del Estado, alumbrando la vida de la Europa del Este.

La capacidad de los sistemas políticos es puesta a prueba cada momento. El mundo de hoy demuestra que los patrones de la burocratización asfixiante y decadente son inoperantes. Las burocracias y las administraciones tienen que estar con las exigencias de tiempos actuales. Los cenáculos y los acuerdos de cúpula están fuera de época. De espaldas a la sociedad nada es posible. Toca a los Estados y a sus administraciones ser mejores. Ser eficaces. Les corresponde aumentar lo que se denomina grado de gobierno el cual con-

siste en que la sociedad transforma sus condiciones de vida en razón de lo que los Estados realizan en su favor para conseguir el progreso, el desarrollo y el bienestar colectivo.

El grado de gobierno se refiere a la capacidad que los Estados tienen para conseguir con eficacia el logro de metas colectivas. Si la sociedad no accede a etapas mejores y deseadas de vida, el grado de gobierno es ineficaz. Si en nombre de la crisis y la austeridad se frena el desenvolvimiento sano y continuo de la sociedad, el grado de gobierno es nulo.

En este sentido, la gobernabilidad<sup>(12)</sup> de la sociedad es propósito central de los sistemas políticos que asimilan el cambio y la modernización. Grado de gobierno y gobernabilidad son procesos que se entrelazan. El primero tiene acento cualitativo relacionado con el carácter óptimo y eficaz de la vida social. La segunda se refiere a la conducción de la sociedad evitando desajustes que pueden arriesgar la integridad y conservación de los Estados. Se trata de una conducción donde la democratización del poder se rige por la competencia política en la cual participan las instituciones de la sociedad y el Estado.

Por ejemplo, las políticas de austeridad impuestas por la oleada del neoliberalismo<sup>(13)</sup> dañan las estructuras económicas, alteran las relaciones políticas y aumentan las injusticias sociales. De este modo se debilita la gobernabilidad en

---

(12) De acuerdo con las ideas de Samuel P. Huntington, se puede caracterizar la gobernabilidad cuando "en una sociedad compleja, la comunidad política depende, pues, de la fuerza de sus organizaciones y procedimientos políticos". *El Orden...* Pág. 22. Simultáneamente, la gobernabilidad también, depende de la institucionalización de los sistemas políticos. Para Huntington, "La institucionalización es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. Se podría definir el nivel de institucionalización de cualquier sistema político por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia en sus organizaciones y procedimientos". *Ibid.* Pág. 23.

(13) "La crítica del neoliberalismo conservador al Estado del bienestar ha venido formulándose casi desde el mismo momento de la construcción de aquél, se ha venido refinando poco a poco de modo considerable y ha resurgido con auge particular a consecuencia de la aguda crisis económica de la actualidad a la que, en muy gran medida interpreta como lógica consecuencia de que, desde el comienzo las autoridades públicas no siguieran sus consejos de retornar a una sana actitud de respeto a las fuerzas del mercado libre" García Cotaler, Ramón. *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*. Págs. 193-194.

la sociedad y los Estados ingresan a terrenos donde hay antidesarrollo.

El antidesarrollo acerca a las fronteras de la ingobernabilidad. Por oposición a la gobernabilidad, la ingobernabilidad significa pérdida de capacidades estatales en la conducción de la sociedad. Implica que el conflicto político inherente a la sociedad empieza a violentarse. Implica que la dirección de la sociedad corre el riesgo de quebrantarse. La ingobernabilidad pone en duda que los Estados sean capaces de conseguir lo que Karl Deustch llama el "desarrollo sostenido".

## **6. LA GERENCIA PUBLICA: MEDIO PARA AUMENTAR LA CAPACIDAD DE LOS ESTADOS.**

La politización de la gerencia pública es inevitable. Quedan atrás los enfoques que la aislaban de lo social y político. Quedan lejanos los períodos en que únicamente se ocupaba de perfeccionar "per se" a los Estados. Ahora la gerencia pública se vincula estrechamente con las categorías, grado de gobierno, gobernabilidad e ingobernabilidad<sup>(14)</sup>.

En el primer caso, el grado de gobierno, las capacidades y potencias de la gerencia pública sólo se acreditan y legitiman si la sociedad consigue alcanzar el crecimiento económico y el desarrollo que atenúe las desigualdades. Si la población no accede al bienestar material, moral e intelectual, el grado de gobierno se pone en entredicho.

El segundo caso, el de la gobernabilidad, constituye para la gerencia pública una condición del desarrollo administrativo y de la modernización política. En tal caso, el objetivo del bienestar económico y social debe traducirse en que el conflicto político sea asimilado por instituciones permeables. Así, la institucionalización de la lucha de los contrarios vía gerencia pública, se manifiesta por la capacidad con que

(14) "...lo que se entiende por "ingobernabilidad" es un caso especial de una patología general de sistemas sociales. Todos los sistemas sociales se reproducen por medio de la acción de sus miembros coherentes y dirigida por normas de un lado, y por medio de la acción de contextos objetivos y funcionales al otro lado ... los sistemas sociales son "ingobernables" cuando hieren con sus reglas, que sus miembros acatan, las leyes de funcionamiento a que están sujetos los sistemas sociales, o cuando no actúan de tal manera que al mismo tiempo funcionan". Offe, Claus, "Ingobernabilidad". *El renacimiento de las Teorías Conservadoras*". Págs. 1861-1862.

el Estado atiende y resuelve las demandas sociales. La institucionalización de los conflictos significa que con el concurso de la gerencia pública los Estados tienen capacidad para asimilarlos y que, mediante programas administrativos, se disminuyen las carencias sociales, se atenúan aspectos críticos y se resuelven demandas en conflicto. Ello significa que la calidad <sup>(15)</sup> de vida conseguida con decisiones y acciones administrativas, permite vía gerencia pública que el conflicto político se regule de manera racional.

En el tercer caso, el de la ingobernabilidad, la gerencia pública ha de evitar que los problemas sociales y políticos permanezcan en la indiferencia estatal. En la medida que se gobiernan, se alejan los Estados de erupciones que pueden desembocar en conflictos mayores. Evitar la ingobernabili-

- (15) El verdadero reto que los gobiernos tienen es demostrar que son capaces de aumentar la calidad de vida de sus habitantes. En este sentido la calidad de vida queda asociada a la categoría "las dimensiones de desarrollo", la cual es formulada por Karl Deutsch y que comprende el siguiente planteamiento "la primera dimensión de desarrollo de un sistema político es la correspondiente a los recursos humanos y la población incluidos en él, y a los progresos que ocurren en su salud física y mental. En segundo lugar, podemos mencionar el desarrollo económico ... éste debería incluir, en particular, los montos de factores disponibles de producción, tales como bienes de capital, tierra y trabajo, así como el desarrollo de la capacidad y el conocimiento tecnológico o una condición adicional sería que la tasa de desarrollo de la segunda categoría, los recursos económicos, sobrepasara a largo plazo la tasa de crecimiento de la población ... en tercer lugar podemos enunciar los criterios de desarrollo que se relacionan con la disponibilidad de recursos materiales y humanos, para su reafectación a nuevos usos... El cuarto grupo de criterios sobre el desarrollo se refiere al aumento de la autonomía, o de la autodeterminación. Esto implica, por un lado, un crecimiento en los recursos y funciones que se relacionan con la cohesión social, es decir, el desarrollo, el alcance, la velocidad y la eficacia de las comunicaciones internas, tanto entre individuos como entre instituciones o partes de la sociedad o del sistema político ... con base en un posible quinto criterio ... un Estado o gobierno en desarrollo, deben ser capaces de cambiar sus propias pautas de comunicación y organización ... Debe resistir a la tendencia hacia la creciente autopreocupación y la eventual autoinmolación, que proviene de su ambiente, y tiene que reorganizarse o transformarse con la suficiente frecuencia como para superar las crecientes amenazas de sobrecarga en la comunicación interna, y el atascamiento del tráfico de mensajes...". El sexto grupo de criterios se refiere al desarrollo a largo plazo, e incluye los aumentos capaz de elegir y buscar la sociedad, la cultura o el sistema político". Deutsch, Karl, **Los Nervios del Gobierno**, págs. 264, 265 y 267.

dad, significa que en la agenda política <sup>(16)</sup> de los Estados hay lugar para la diversidad de los problemas sociales y que la gerencia pública es capaz de darles respuestas oportunas y eficientes.

Los fines de la gerencia pública son los del Estado. Son fines que se relacionan con la conservación y estabilidad del mismo. Claro está, que se trata de la conservación y estabilidad entendidas a partir del conflicto que brota en la sociedad y que el Estado se responsabiliza de gobernarlo, es decir, de encauzarlo con criterio de institucionalidad. La relación del Estado con las fuerzas sociales depende de cómo se desenvuelve la gerencia pública en cuanto resultados que es capaz de generar.

La dirección administrativa del Estado es clave para orientar a la gerencia que le es consustancial. La dirección administrativa contribuye a que en términos estatales, el grado de comunidad sea amplio y vigoroso. Grado que se manifiesta en que el Estado no sólo se diferencia de las fuerzas sociales, sino que además de crear instituciones reguladoras, imprime a sus acciones racionalidad y eficiencia para gobernar bien.

La racionalidad del poder estatal tiene en la gerencia pública un punto de apoyo y orientación para asegurar la gobernabilidad de la sociedad, así como el grado de comunidad que el Estado encara. En escenarios críticos y erosionados por el atraso y la desigualdad, como son los de la América Latina y El Caribe, la gerencia pública debe alejarse de la pirotecnia tecnocrática y de la imitación que propicia pérdida de la identidad nacional en los países que incurren en ella.

---

(16) "La agenda política, trátese de la que corresponda a los Estados-naciones o de la que se refiere a comunidades locales, comprende el conjunto de problemas que se perciben como pidiendo un debate público y aun la intervención de las autoridades políticas legítimas. Tres rasgos delimitan el perfil de los problemas inscritos o candidatos al "menu", si puede decirse así, de la agenda política: 1) las élites (sindicales, administrativas, políticas), las ciudades que pueden estar más o menos organizados definen una situación como problemática . . . II) Este descubrimiento de un problema se acompaña de procedimientos . . . que lo califican como dependiente de la esfera que compete a las autoridades públicas y III) En fin, se espera la intervención de la sociedad política, incluida la opción de no hacer nada". Padioleau, G. Jean, *El Estado en Concreto*. Pág. 25.

## SEGUNDA PARTE

### 7. LA ENSEÑANZA DE LA GERENCIA

En el presente, la administración pública es objeto de revisión en sus esferas docentes, de investigación y práctica profesional con el fin de que funja como una palanca creadora y eficaz del quehacer estatal. Por tal motivo, los funcionarios que en ella laboran deben caracterizarse por ejercer su responsabilidad aspirando a lo eficiente sin dejar de considerar que en las prácticas gubernamentales también se consiguen resultados eficaces.

Debido a lo anterior, la formación e investigación en gerencia pública merece esfuerzos constantes y multiplicados para obtener los objetivos propuestos. La formación académica en materia de Gerencia Pública no puede ni debe evadirse. Es correlativa a las exigencias del Estado moderno; en particular, a los cometidos que la administración pública desarrolla.

La investigación en gerencia pública es de trascendencia vital. Con ella no sólo se produce conocimiento novedoso, sino que se recrea y revisa el que existe para adaptarlo a las necesidades de los nuevos tiempos que los Estados viven. Con la investigación, la formación de los funcionarios estatales es más completa y óptima, ya que el conocimiento que a la gerencia pública corresponde, nutre el estudio de los procesos políticos y gubernamentales. Sin la investigación, la enseñanza quedaría mutilada y se corre el riesgo de caer en analogías artificiales que tratan de sostener que lo público y lo privado son lo mismo.

Desde la formación de la vida moderna, las universidades se erigen en el lugar idóneo para preparar no sólo personal calificado para los Estados, sino para cultivar la enseñanza de lo que se denomina el LOGOS ADMINISTRATIVO PÚBLICO, el cual es propio de la gerencia pública.

Los problemas y rumbos de la administración pública no pueden ni deben estudiarse con aproximaciones científicas y disciplinarias. Es necesario producir el conocimiento novedoso, crítico y propositivo para formar, con apego a los valores del Estado, al personal responsable de su funcionamiento.

EL LOGOS DE LA GERENCIA PÚBLICA se erige en una CATEGORÍA HISTÓRICA que reclama autonomía. Con él las

prácticas del quehacer administrativo se racionalizan. La capacidad intelectual se utiliza para estudiar teorías y metodologías relacionadas con el rendimiento de los recursos del Estado. Son los CAMERALISTAS, quienes inician la tarea de sistematizar el estudio del Estado desde el ángulo de su vida administrativa.

Desde entonces, las universidades tienen un papel protagonista cuando se trata del estudio del Estado y la administración pública. Son, por su objetivo, centros de excelencia para abrir nuevos horizontes y líneas de reflexión científica.

Crear para transformar en el campo de la administración pública, obliga a destacar que sin la discusión de su conocimiento universal, no es posible avanzar. Por ello, la misión de las universidades que se dedican al cultivo de las ciencias de la administración pública, conlleva a resaltar su papel en el ámbito de las realidades estatales, sin claudicar ante ellas. Es decir, que con base en la libertad de pensamiento y de investigación, se amplíen, a través de la investigación teórica y la investigación práctica, el cúmulo de conocimientos que corresponden a los problemas del Estado moderno y su administración pública.

## **8. HACIA LA DEFINICION PROFESIONAL DE LA GERENCIA PUBLICA**

Una manifestación del quehacer gubernamental que permite relacionar al Estado con la sociedad civil es sin duda, la propia administración pública. Cabe recordar que el Estado no es manifestación abstracta. Tampoco institución que se agota en las formalidades que encarna. El Estado es algo más. Es organización que, con sus atribuciones y medios, procura el desarrollo de la sociedad. Es desde luego, un desarrollo inducido y orientado; deseado y esperado.

La suma de las prácticas estatales se traducen en el seno de la sociedad o bien en el mejoramiento de las condiciones de vida, o bien en resultados no eficaces. En uno y otro caso es la administración pública la que acierta o falla. Pero si uno de los objetivos del Estado es vivir bien, necesita que la sociedad también viva bien.

Las decisiones de Estado que conciernen a la administración tienen que ser, además de oportunas, positivas y acertadas. Ello involucra desde luego al conjunto de la gerencia pública. Las relaciones de poder, en este caso las adminis-

trativas, se apoyan en los sistemas de toma de decisiones de que dispone el Estado.

El concepto gerencia pública no se agota en sí mismo. Es parte del LOGOS ADMINISTRATIVO PUBLICO; requiere tratamiento específico y enfoques originales. Es decir, el ámbito de la gerencia pública tiene autenticidad. Abarca la totalidad de los movimientos del Estado y es el apoyo más decidido para traducir los programas del bienestar y el progreso en realidades alentadoras.

De ahí la importancia de que la gerencia pública entendida como la capacidad que los Estados tienen para cumplir sus objetivos sustantivos, sea considerada en términos de modernización, innovación y desarrollo. En el primer caso, la modernización significa que la gerencia pública se nutre, con apego a su contexto cultural e histórico, de las técnicas y tecnologías que universalmente pueden asimilarse.

No es desde luego una modernización por snobismo. Debe ser nacionalista en cuanto a los Estados se refiere. El segundo caso, la innovación, significa que no puede conformarse con lo alcanzado y que el progreso de ayer, puede ser el rezago de hoy.

Innovar en beneficio de la gerencia pública, es incorporar los avances que el propio campo administrativo genera. El último caso, el desarrollo, implica que las prácticas de la administración se vinculan con los valores que aspiran a la transformación de la sociedad.

El desarrollo de la gerencia pública es un aspecto de naturaleza compleja. Por su extensión, se inserta en cada una de las fibras gubernamentales. Por eso, la acepción desarrollo de la gerencia pública no debe considerarse únicamente como encargado de los procesos de toma de decisiones, sino comprometida con la actividad externa del Estado en la sociedad que es la administración pública. En este sentido, la gerencia debe entenderse como un recurso de la administración pública; como el medio que hace posible que la administración pública cumpla de manera teleológica con las obligaciones que el Estado tiene encomendadas.

Puede afirmarse, que así como hay una concepción que corresponde a la Ciencia <sup>(17)</sup> de la Administración Pública,

---

(17) El concepto Ciencia de la Administración Pública tiene en Juan Carlos Bonnin, a su autor original. Escribe en la Francia posrevolucionaria el origen, contenido y definición teóricas, de la administración pública. Puede decirse que con Bonnin, la administración pública es

también hay otra que se refiere al de la Ciencia de la Organización Administrativa <sup>(18)</sup>, en la cual se incluye el mundo de

conceptuada por la actividad que en la sociedad desarrolla, lo cual significa que es considerada por su capacidad constructiva y transformadora. Lo anterior implica que la administración pública tiene un compromiso social que debe traducirse en el mejoramiento constante de la sociedad. Bonnin dice de la administración pública ¡Qué no debe esperarse de la Administración! Por sus cuidados y vigilancia se aseguran los derechos comunes y personales, la tranquilidad reina en las familias y la paz entre los ciudadanos; Las propiedades están preservadas de la violencia o de la astucia, la fuerza pública contribuye al mantenimiento del orden, la riqueza nacional se aumenta con la industria particular, se sostiene el espíritu público, el hombre puede gozar en seguridad de cuanto ama y posee, los individuos se ilustran recíprocamente, y todos disfrutan de aquella seguridad que aumenta la existencia, y de la felicidad objeto de sus deseos y trabajos". Bonnin, Juan Carlos. "Principios de la Administración". Pág. 92. Define a la administración pública como "...una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas". *Ibid.* Pág. 93.

- (18) La ciencia de la Organización Administrativa no estudia a la administración pública por lo que ésta realiza en la sociedad, sino a partir de su organización, procesos y procedimientos que integran la red de sus operaciones y tareas. Es el estudio de la anatomía que corresponde a la administración pública. Los elementos a considerar son entonces: La toma de decisiones, la eficiencia, la eficacia y el mejoramiento de los procesos administrativos. Ha sido Manuel Colmeiro el iniciador de esta rama del conocimiento y es secundada por M.R. Veytia que escribe entre 1851-1852 "Naturaleza, Límites y Organización General de la Administración"; por José María Castillo Velasco que en 1874 escribe un "Ensayo Sobre el Derecho Administrativo Mexicano" y tanto en los capítulos I y II, utiliza respectivamente los conceptos Ciencia Administrativa y Acción Administrativa. Castillo Velasco es discípulo de Manuel Colmeiro, pues sustenta sus ideas con apego a lo que él postula. Manuel Cruzado escribe en 1895 "Elementos de Derecho Administrativo", y también utiliza el concepto Ciencia Administrativa" y, de la "Acción Administrativa" aunque en su capítulo V, menciona la categoría de la administración, únicamente la remite a su origen etimológico. Cuando se refiere a la Administración dice "...La índole de la administración, debe analizarse ésta primeramente con relación al mecanismo y organización de los servicios públicos, las relaciones y categorías de los funcionarios y la ejecución material del despacho. Pág. 273. Igualmente A. Gonzalez Saravia, escribe en 1888 "La Administración Pública. Curso de Derecho Administrativo". Al igual que Castillo Velasco, distingue "La Ciencia de la Política" de la "Ciencia Administrativa" (Pág. 295); no obstante resalta la misión social de la administración pública al decir que "Ella tiene el deber de respetar todas las costumbres que estén en armonía con la ilustración y el progreso de la

la gerencia pública. Es importante subrayar lo anterior, porque la idea gerencia pública puede significar prácticas y rutinas que no ameritan reflexión teórica ni revisión metodológica.

Por el contrario, la gerencia pública no admite la improvisación. Tampoco el ensayo y el error. Tiene su propio LOGOS: El estudio de sus métodos y tecnologías. Su basamento doctrinario aunque tiende al habilitamiento de destrezas y la solución de problemas exige elaboración creativa, ordenada y conceptuada. La gerencia pública no borda en el aire<sup>(19)</sup>. Se alimenta de sus propios procesos los cuales no están desconectados de las desigualdades y atrasos de la sociedad civil. El desafío de la gerencia pública es la aplicación del conocimiento científico y tecnológico a los procesos del gobierno y de la administración pública. Aplicación que no es mecánica, inercial, ni análoga.

Las realidades administrativas públicas son influidas por factores de poder. Deben, por tanto, revalorarse en cuan-

---

época, y el de combatir aquellas que encontrando su apoyo en la ignorancia, demoren o impidan el desarrollo y perfeccionamiento de la sociedad y del individuo", centra su argumentación sobre la Administración Pública señalando que "las bases principales en que descansa la organización administrativa, son: 1a. Analogía con las Instituciones Políticas; 2.—Actividad; 3.—Independencia, y 4.—Responsabilidad". (Págs. 301-304). Las ideas del Español Manuel Colmeiro, tuvieron influencia en M.R. Veytia, Castillo Velasco y Manuel Cruzado, que son autores mexicanos. Aunque en México, Luis de la Rosa escribe en 1852 "De la Administración Pública de México y Medios para Mejorarla", es el único que cultiva la Ciencia de la Administración Pública siguiendo la línea conceptual de Juan Carlos Bonnin.

- (19) Es importante para fines académicos y profesionales, no confundir ni homologar la Ciencia de la Administración Pública y la Ciencia de la Organización Administrativa. Una y otra son diferentes. Por tanto, la Administración y la Gerencia Pública también son diferentes. Entenderlas por su objeto, evita caer en "El viejo método de investigación y de pensamiento que Hegel llama "metáfísico" método que se ocupaba preferentemente de la investigación de los objetos como algo hecho y fijo, y cuyos residuos embrollan todavía con bastante fuerza las cabezas, tenía en su tiempo una gran razón histórica de ser. Había que investigar las cosas antes de poder investigar los procesos ... cuando estas investigaciones estaban ya tan avanzadas que era posible realizar el progreso decisivo, consistente en pasar a la investigación sistemática de los cambios experimentados por aquellos objetos en la naturaleza misma, son también en el campo filosófico la hora final de la vieja metafísica". Marx, Carlos y Federico, Engels. *La Ideología* ... Pág. 198.

to que pueden contribuir a alcanzar o bien a bloquear los programas que la administración pública debe de cumplir. En tal sentido, el cuerpo burocrático <sup>(20)</sup> responsable de la administración pública, tiene un lugar y responsabilidad determinantes en la orientación de la gerencia pública. Las decisiones <sup>(21)</sup> políticas que se adoptan tienen en el cuerpo burocrático un aliado para su ejecución eficaz, o son un obstáculo infranqueable o mediatizador. De ahí que la gerencia pública sea posible si la burocracia racionaliza y apoya sus procesos políticos y administrativos.

## 9. LOS OBJETIVOS DE LA GERENCIA PUBLICA

Sin pretender que sean todos, se enuncian a continuación los objetivos que a la gerencia pública corresponden:

- A) Nutrir con eficacia los procesos de toma de decisiones;
- B) Coadyuvar en la formulación de planes y programas que tienen como objetivo conseguir el desarrollo económico y social;
- C) Fungir como medio que desenvuelve las potencias y capacidades de la sociedad;
- D) Traducir en decisiones políticas los requerimientos y demandas sociales;
- E) Desenvolver con orientación y definición política las prácticas administrativas del Estado.

---

(20) La importancia de las instancias burocráticas puede constatarse de la manera siguiente: el "...subsistema burocrático o administrativo ... se ocupa en lo fundamental de la consecución de metas colectivas ... También comprende la movilización de recursos —en el caso del gobierno en gran parte en forma de impuestos— destinados a mantener el aparato administrativo y asimismo los componentes estructuralmente diferenciados de la estructura colectiva. Parsons, Talcott, "El Aspecto Político de la Estructura y el Proceso Social". Pág. 128.

(21) "Concretamente, el proceso de la decisión política tiene doble política. Es la base de las directivas que imparten los que hacen la política a los organismos administrativos responsables ante ellos: un proceso interno del subsistema político. Más también es un proceso por el cual este último facilita a sus electorados el producto de poder mediante el sistema de apoyo". Ibid. 139.

## **10. AREAS ESPECIALIZADAS DE LA GERENCIA PUBLICA (ENUNCIADO GENERICO)**

Con objeto de identificar y caracterizar a la gerencia pública, a continuación se mencionan las áreas especializadas que la componen. 1) Auditoría; 2) Contabilidad; 3) Computación; 4) Comercialización; 5) Círculos de calidad; 6) Mercadotecnia; 7) Personal; 8) Planeación; 9) Presupuestos; 10) Programación; 11) Producción; 12) Logística; 13) Estudio de casos; 14 Modelización; 15) Desarrollo; 16) Organización; 17) Control de Gestión; 18) Estadística; 19) Seguridad; 20) Archivo; 21) Correspondencia; 22) Intendencia; 23) Servicio Médico; 24) Transporte; 25) Informática; 26) Orientación y 27) Organización y Métodos.

Una de las tareas delicadas que la gerencia pública tiene, es cómo debe fortalecerse. La aportación de las universidades en este esfuerzo consiste en que con sus planes de estudio, viertan al proceso enseñanza-aprendizaje, los avances que permitan dotar a los actuales y futuros funcionarios públicos de los elementos que corresponden al LOGOS DE LA GERENCIA PUBLICA.

Los planes de estudio permiten la asimilación y recreación de conceptos y teorías. Y apoyados con las ventajas de la investigación, proporcionan los ingredientes explicativos y pragmáticos para fortalecer a la gerencia pública. Ello implica que los cambios en las realidades estatales sean el punto de partida para modificar, actualizar y adaptar los planes de estudio.

Los problemas de la sociedad moderna son complejos. Algunos de ellos son: la explosión demográfica, la contaminación, la caída de los índices de bienestar, la deuda externa, la inflación, la escasez de alimentos, en suma, el abatimiento en la calidad de vida de algunos países y en particular de los de América Latina y el Caribe, obligan a que la gerencia pública se convierta en función continua para que el Estado responda a lo que la sociedad quiere. De ahí que la gerencia pública sea cultivada y enseñada con apego a los requerimientos autóctonos de cada país. Ello no implica cerrarse a los logros científicos y tecnológicos, sino asimilar lo que es conveniente y útil a cada realidad administrativa. El mejoramiento de la gerencia pública es una necesidad. Es condición para ampliar la capacidad de la toma de decisiones tanto en lo político como en lo administrativo.

## CONCLUSIONES

### I

La gerencia pública, al igual que las ramas del conocimiento que a las ciencias sociales corresponde, vive una etapa de replanteamiento, misma que tiene como causa, las mutaciones económicas, políticas y sociales que tienen lugar en la esfera de los Estados. Otrora considerada por sus ventajas técnicas en sí mismas, la gerencia pública reorienta sus prácticas y enriquece sus elementos teóricos y metodológicos.

Por exigencias de las transformaciones que los Estados y sus administraciones públicas llevan a cabo, es indispensable que la diversidad de técnicas y tecnologías sean revisadas a la luz de la transición histórica que el mundo vive. El conocimiento de la gerencia pública no es estatua de sal ni torre de marfil. Debe trascender la pulcritud del procedimiento administrativo y la lógica que sustenta sus etapas. Ahora la gerencia pública es una categoría de estudio rica en propiedades y abundante en planteamientos relacionados con la toma de decisiones y la ejecución de los programas gubernamentales.

### II

Los procesos políticos y administrativos son por definición complejos y cambiantes. La última etapa del siglo XX es el escenario de cambios rápidos que, por lo mismo, llegan al fondo de las estructuras sociales. Nada permanece intacto. Hay condicionantes universales que aceleran y provocan el advenimiento de nuevas etapas de vida. La globalización de la economía mundial, la apertura de fronteras, la revisión de la actividad del Estado en la sociedad, la formación de bloques económicos y financieros, la tendencia a la formación de comunidades, la decisión de reorientar el concepto de soberanía estatal para dar paso al de soberanía compartida (ejemplo: la Comunidad Europea), los avances prodigiosos de la tercera Revolución Científica y Tecnológica y el despertar de la sociedad civil al demandar una mayor democratización del poder, obligan a los Estados a reorganizarse y con ello, a revisar sus medios de acción, entre los cuales se encuentran los de la gerencia pública. Esta se involucra cada vez más en compromisos sociales y políticos.

Como elemento del quehacer estatal, la gerencia pública juega un papel determinante en la consecución de los objetivos políticos. Por su carácter tecnológico, se inserta en las realidades del poder a partir de racionalizar con sentido social, la toma de decisiones teniendo como norte, el cumplimiento de programas de beneficio común.

### III

Otra faceta de las realidades universales de la gerencia pública, está dada por los elementos siguientes: 1) Las reformas al Estado en sus ejes económico, político y administrativo; 2) la canalización de las energías sociales por la ruta de la descentralización política; 3) la aceleración de las políticas de privatización que, para el caso de América Latina, son contrarias a los propósitos de la justicia económica y social; 4) el diseño ideológico de políticas neoliberales se traduce en un ataque igualmente ideológico a lo que se denomina el Tamaño del Estado calificando de grande, obeso o megalómano. Esta trilogía de juicios de valor, tiene como propósito desprestigiar tanto a la administración como a la gerencia de los Estados; 5) a consecuencia de lo anterior, se proponen las tesis del mercado libre para corregir los problemas económicos y mejorar las habilidades administrativas de los gobiernos.

Ante tales condicionantes, la gerencia pública tiene que revalorarse con sentido positivo y progresista. De otro modo, los ideólogos de la gerencia privada darán rienda suelta a sus pretensiones eficientistas y productivas que, por lo mismo, omiten el significado histórico que en términos de compromiso tiene la gerencia pública.

### IV

El compromiso mayúsculo que la gerencia pública tiene en el futuro, consiste en reorientar los procesos gubernamentales dejando atrás las políticas de austeridad y disciplina, ya que únicamente contraen la economía, frenan la sociedad y empobrecen a los Estados desde el momento en que la producción y el empleo se restringen. Volver hacer prósperos a los Estados e impulsar la sociedad a estadios de desarrollo justo, es el valor supremo de la gerencia pública. Volver a reanimar al Estado, reanimando la vida de la

sociedad, le confiere un papel destacado a la propia gerencia.

## V

La gerencia pública adquiere, por las transiciones en curso, una dimensión original, puesto que lo que ocurre en la sociedad, incide en la vida del Estado. Por tanto, los objetivos relacionados con el progreso y el bienestar comprometen de manera ineluctable a la gerencia pública con la categoría esperanza de vida. Ello significa que la calidad de vida de los habitantes tiene que ir en aumento y que el bienestar de las mayorías es lo que verdaderamente acredita la eficacia de la gerencia. Los gobiernos no son mejor por lo que hacen, sino cómo lo hacen y en qué medida sus medios administrativos contribuyen a cumplir las expectativas de la sociedad. Es aquí, donde la gerencia pública debe cumplir con los cometidos que le corresponden.

## VI

En las sociedades de América Latina y el Caribe, la misión de los Estados es titánica. Carencias, desigualdades, postración y marginación, son factores que, de no diluirse con capacidad de gobierno, fermentan reacomodos bruscos. La capacidad de gobierno, vía gerencia pública, consiste en atenuar los contrastes entre riqueza y opulencia, lo cual exige que la capacidad administrativa de los gobiernos tenga como sustento una gerencia eficaz.

## VII

La trascendencia de la gerencia pública debe tener como punto de partida su distinción respecto de la administración pública. La primera, la gerencia pública, no es concepto sustitutivo ni aproximado al de administración pública. Por el contrario, la gerencia es el medio que hace posible que las capacidades y potencias de la administración pública se plasmen en la sociedad con acciones de beneficio común, atendiendo al principio de que el Estado es el universo del interés general. La cobertura de la gerencia pública es la superficie interna del Estado, lo cual no implica que sea neutral, desideologizada, ni ecléctica. El LOGOS ADMINISTRATIVISTA que la define se alimenta de elemen-

tos técnicos y tecnológicos relacionados con las habilidades y destrezas que el personal de apoyo debe tener para llevar a feliz término las distintas prácticas administrativas.

Lo relevante de esta situación, es que las prácticas de la gerencia pública tiene esferas MACRO y MICRO administrativas mismas que tienen complejidad propia, no uniforme.

Por ejemplo, funciones como planeación, programación y presupuestación, consideran para su formulación y ejecución, criterios sociales o costos políticos, incidencia social y beneficios a obtener. Estas funciones pueden quedar en el grupo de la esfera MACROADMINISTRATIVA, pues tienen un alcance que llega a la sociedad. En el caso de la esfera MICROADMINISTRATIVA, pueden ubicarse funciones como manejo de personal, contabilidad, servicios generales, logística. Es en este sentido, que la gerencia pública corresponde a la Ciencia de Organización Administrativa, no a la Ciencia de la Administración Pública.

## VIII

Toca a la Ciencia de la Administración Pública el estudio de la actividad del Estado en la sociedad, teniendo como premisas centrales la distinción de la sociedad civil y el Estado, la diferencia de la vida pública y la vida privada, la correlación entre el interés general y el interés particular, las relaciones de sociabilidad dadas entre los individuos, las formas de asociación política, los cometidos sociales de la administración pública, los cuales se acreditan por el compromiso que el Estado tiene para conseguir el bienestar material y social. La Ciencia de la Administración Pública tiene como punto medular las relaciones civiles y políticas que la administración sostiene con los individuos.

## IX

En el futuro, la enseñanza de la gerencia pública tiene que partir del sentido y orientación de las reformas que se hagan al Estado. El fin del Estado de Bienestar no puede dejarse de lado. Hoy que la crisis económica se ha generalizado, prevalece la idea de alentar otro tipo de Estado, lo cual no implica crear una sociedad distinta a la de la economía de mercado. Es decir, las transformaciones en la vida de los Estados, mismas que no están desconectadas de lo que en la sociedad ocurre, son realidades a considerar para reformular

los contenidos de aprendizaje de la gerencia pública. Por tanto, los paradigmas de la eficiencia y eficacia tienen que actualizarse de cara a la realidad socio-política de cada país.

## X

Con el fin de enriquecer y ampliar la enseñanza de la gerencia pública, es conveniente fortalecer los trabajos de investigación que le son consustanciales. Por ejemplo, lo relacionado con políticas públicas, es un área de conocimiento que pone a prueba el arte del gobierno, puesto que la administración tiene que proceder en situaciones normales, de contingencia, pronóstico y prognosis. Para tales situaciones, la utilización de políticas públicas es valiosa.

Concebidas como un método de gobierno, aportan elementos sustantivos para prevenir y solucionar problemas sociales y políticos. La agenda de los gobierno que se integra a partir de su relación con la sociedad y en especial cuando un problema necesita intervención por parte de las autoridades gubernamentales, encuentra en las políticas públicas un apoyo básico para su tratamiento y solución.

En el caso de las políticas públicas la gerencia tiene una gama de recursos politológicos, sociológicos y administrativos que, aplicados con criterio tecnológico, demuestran que el universo de la gerencia pública trasciende cualquier inclinación tecnocrática. En suma, la enseñanza de la gerencia pública necesita nutrirse con apego a la realidad social. Su investigación ha de multiplicarse no obstante que su objetivo terminal sea la solución de problemas con sentido pragmático. Es indispensable por tanto, vincularla al mundo de las ideas donde las teorías y los conceptos aportan mucho. Finalmente hay que romper el arcaísmo que conduce equivocadamente a la dicotomía entre teoría y práctica. La misma empobrece el conocimiento y nubla la realidad social. Hay que destacar que la gerencia pública es una combinación rica de teoría y práctica.

## BIBLIOGRAFIA

1. BONNIN, C.J.B. "Principios de la Administración" México, Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista de Administración Pública*. Edición especial en Homenaje al Mtro. Gabino Fraga. México, 1982.

2. COLMEIRO, Manuel. "De la Ciencia Administrativa" México, INAP, **Revista de Administración Pública** (Edición especial), 1982.
3. CRUZADO, Manuel. "La Administración Pública como Estudio Científico", México, INAP, **Revista de Administración Pública** (Edición Especial), 1982.
4. DEL CASTILLO VELASCO, José María. "El Carácter Científico de la Administración Pública", México, INAP. **Revista de Administración Pública** (Edición especial), 1982.
5. DEUTSCH, W. Karl. **Los Nervios del Gobierno**. Buenos Aires, Edit. Paidós, 1971.
6. EINSENSTADT, S.N. **Modernización. Movimientos de Protesta y Cambio Social**, Buenos Aires. Edit. Amorrortu, 1972.
7. FLORES CRUZ, Cipriano. **La Administración Capitalista del Trabajo**. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981.
8. GARCIA COTAROLLES, Eduardo. **Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
9. GONZALEZ SARAIVIA, Antonio. "La Administración Pública". México. INAP, **Revista de Administración Pública** (Edición especial), 1982.
10. GUERRERO, Omar. **La Teoría de la Administración Pública**. México, Edit. Harla, 1987.
11. HUNTINGTON, P.S. **El Orden Político en las Sociedades en Cambio**. Buenos Aires, Edit. Paidós, 1974.
12. MARX, Carlos. **El Capital** (Tomo I). México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1978.
13. MARX, Carlos y Federico Engels. **La Ideología Alemana**. México, Ediciones de Cultura Popular, 1974.
14. OFFE, Claus. "Ingovernabilidad. El Renacimiento de las Teorías Conservadoras". **Revista Mexicana de Ciencias Sociales**, Año XLVIII, Vol. XLIII. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, p.p. 1847-1866, 1978.
15. PADIOLEAU, G. Jean. **El Estado en Concreto**. México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1989.
16. PARSONS, Talcott. "El Aspecto Político de la Estructura y el Proceso Social", en: David Easton. **Enfoques sobre Teoría Política**. Buenos Aires, Edit. Amorrortu, 1973.

17. SCHMIT, Carl. **Teoría de la Constitución**. México, Editora Nacional, 1980.
18. VEYTIA, M.R. "Naturaleza, Límites y Organización General de la Administración". México, INAP, **Revista de Administración Pública**. (Edición Especial), 1982.
19. WEBER, Max. "La Política como Vocación", en: **El Político y el Científico**. Madrid, Alianza Editorial, 1973.

## **REFLEXIONES SOBRE LOS PROBLEMAS CONTEMPORANEOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

**Francisco José Díaz Casillas (\*)**

### **a) Neoliberalismo, Modernización y Privatización**

A tan sólo diez años de que concluya el siglo XX, del Norte al Sur, del Este al Oeste, el mundo se convulsiona. En una desenfadada ola, todo y todos deseamos cambiar. En una actitud poco reflexiva buscamos transformar lo viejo por lo nuevo; lo nuevo por lo viejo; lo viejo por lo más viejo y lo nuevo por lo más nuevo, sumergiéndonos en un terrible abismo al que todavía no le hemos encontrado una salida.

Los nuevos y viejos valores sociales, políticos y económicos se encuentran hoy severamente cuestionados y fuertemente sacudidos. En el caso particular de México y de su administración pública no ha sido ajeno a este proceso. Lamentablemente el discurso político-administrativo está plagado de retórica y tecnicismos que por demás está decir la torpeza, la falta de rumbo y sentido que está acarreado. La confusión epistemológica en la que se encuentra sumergida el aparato público y por ende la sociedad a la que administra ha permitido que a río revuelto ganancia de pescadores (o privatizadores).

El neoliberalismo, la modernización y la privatización han hecho suya la bandera de la democracia y se encuentran

---

(\*) Secretario Académico de la Coordinación de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

en franca lucha por el predominio de sus ideas sobre cualquier otra forma del pensamiento y la acción.

En los llamados triunfos del neoliberalismo y de la privatización a nivel mundial son ensalzados los valores de la democracia y con desmedido entusiasmo señalan la muerte de los Estados intervencionistas y del socialismo. Lo mismo privatiza Estados Unidos que la Unión Soviética; Inglaterra que India; Alemania, Japón y Francia que Latinoamérica, etc. Una transacción económica bastante desigual. No obstante la presencia del lobo con piel de oveja se proclama a todos los vientos la era de la socialización del capital en donde "todos" pueden aspirar en la libre y sana competencia, a poseer acciones de la más diversa índole y ser propietarios (1). Qué lejos se encuentra esta visión de la realidad y qué ingenuos los Estados que piensan que las fuerzas vivas del mercado los pondrán a la altura de los grandes oligopolios.

- 
- (1) "La nueva estrategia de privatización parte de un análisis político muy distinto. Bajo la privatización de hoy, el gobierno vende las empresas en oferta pública a un amplio grupo de accionistas individuales. El grupo incluye a los oponentes potenciales de la privatización —ejemplo los sindicatos—. Así, estos accionistas se interesan personalmente y participan de la venta, y por ende, son la base de un poderoso grupo político que apoyará futuros programas de privatización y que se opone a la renacionalización". Es decir, una vez que los empleados o cualesquier otro comprador que en oferta pública adquiere acciones sobre una empresa automáticamente se convierte en propietario quedando atrapado en su propia red bajo la supuesta socialización del capital ya que: a) La gran mayoría de los accionistas no tienen ni voz ni voto en los consejos de administración de las grandes compañías por lo que son completamente ajenos a los buenos o malos manejos que se pudiesen suscitar en la empresa, o sea a la "Viva México", el que no arriesga no gana. b) Como inversionista no les convienen los actos expropiatorios públicos que lo puedan despojar de su "propiedad". c) Como usuario del servicio están sujetos a que el valor en el mercado determine su costo; por lo que es esclavo de sí mismo, ya que tiene que pagar al igual que los demás los incrementos en las tarifas que la "libre y sana competencia del mercado dictamine, obviamente no hay tarifas de privilegio para los propietarios pues el suicidio (subsidio) es antinatural. d) Como inversionista debe tener conciencia de que el valor de sus acciones está en función de la oferta y la demanda, por lo que están sujetos a las variaciones propias del mercado que lo pueden hacer ganar o perder sin que a ciencia cierta pueda siquiera controlar los cambios. Como muestra basta un botón: Teléfonos de México y su Sindicato. Steve H. Hanke. *Privatización y Desarrollo*. México. Editorial Trillas. 1989. p. 209.

El neoliberalismo se fundamenta en los principios formales del liberalismo clásico <sup>(2)</sup> en el que el principal derecho natural del hombre como individuo es el de gozar de los beneficios de su esfuerzo personal en el desempeño de su trabajo, siempre y cuando éstos no se contrapongan con los derechos de los demás individuos. Con base en lo anterior, el Estado liberal de derecho tiene como premisa fundamental el garantizar los derechos naturales de los hombres sin interferir más allá de lo necesario, es decir, reprimir su papel al *laissez faire* <sup>(3)</sup>.

Así pues "el neoliberalismo presupone el desplazamiento del papel protagónico principal del Estado en la economía que asumido por la iniciativa privada, propone la desregulación de las relaciones sociales a fin que el derecho positivo se estreche gradualmente, y que en su lugar el derecho natural enmarque y estimule la libre competencia entre actores presumiblemente iguales" <sup>(4)</sup>.

El neoliberalismo enfrenta a su paso las grandes inercias del capitalismo, es decir, el capitalismo liberal <sup>(5)</sup>, el monopolio simple <sup>(6)</sup> y el capitalismo monopolista de Esta-

- 
- (2) El liberalismo clásico fundamenta su razón de ser en los llamados derechos del hombre: la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad.
  - (3) El término de *laissez faire* significa "dejar hacer, dejar pasar", es decir que el papel del Estado se limita simplemente a vigilar que el derecho a la propiedad y a la libre competencia estén garantizados. "Otra característica del Estado liberal de derecho, —que sólo enunciaremos— es la formulación de la separación entre el Estado y la iglesia, siendo que esta última, se le considera como cualquier asociación privada que tiene su propia libertad de organización y de financiamiento, pero sin intervenir en el Estado, por lo tanto, los intereses de la iglesia son meramente particulares, quitándole de esta manera el poderío que tuvo durante la Edad Media". Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk. *Introducción a la Ciencia Política*. Barcelona. Editorial Anagrama. 1968. p. 77.
  - (4) Guerrero, Omar. "El Estado majestuoso ante la privatización". *Revista del Colegio*. Año II. Núm. 3, julio de 1990. p. 150 y 151.
  - (5) "En el capitalismo liberal, el principio primordial de expansión es la reinversión de sumas individuales de capital aumentadas por la ganancia; los medios principales para asignar decisiones son la libre competencia y el *laissez-faire*, en un sistema de mercado de pérdidas y ganancias para la empresa individual". Jessop, Bob. "El gobierno de lo ingobernable; acuerdo en la crisis". México. UNAM. *Revista de Sociología*. p. 791.
  - (6) "En el monopolio simple la expansión depende de un creciente grado de unión de numerosas sumas de capital bajo el control de relativamente pocos capitalistas privados; la distribución de capital dine-

do (7), que influyen en mayor o menor medida para retardar este supuesto impulso renovador en la sociedad y en el Estado. Es como nadar contra corriente, ya que no es posible borrar la historia económica, política y social para imponer un nuevo proyecto nacional.

Por otro lado, si bien el neoliberalismo busca responder a la falta de creatividad que se tiene para resolver las agudas crisis económicas mundiales, no ha considerado que la excesiva formalidad y el jusnaturalismo en el que se sustentan sus postulados, no son capaces de reactivar la economía, pues de origen se parte de supuestos erróneos, primero, porque la dinámica social, política y económica no admite esquematizaciones formales para resolver su dialéctico comportamiento; segundo, el neoliberalismo no alcanza a desarrollar todo su potencial —porque como habíamos dicho— le pesa su propia historia y la velocidad con que las recurrentes crisis capitalistas devoran y opacan su acción. En otras palabras, los logros que se obtienen resultan aislados y efímeros.

Por su parte la modernización representa hoy día un gran reto; ya que si bien dentro del terreno de las ciencias sociales su doctrina se desarrolló hace apenas dos décadas, sus teóricos —los modernólogos— no han podido antes y ni ahora ponerse de acuerdo sobre su definición y contenido (8).

---

ro entre distintos propósitos productivos está cada vez más determinada por el crédito privado, organizado por el capital bancario, y el interés es cada vez más relevante en tanto modo de apropiación de la ganancia" *Ibid.*, p. 791.

- (7) "El capitalismo monopolista de Estado atestigua la creciente importancia del sector nacionalizado (sector estatal) en la expansión capitalista la creciente importancia del sistema de crédito estatal en el control financiero de la producción, y la también creciente relevancia de la imposición fiscal como una nueva y altamente socializada manera de apropiación y distribución de las ganancias". *Ibid.*, p. 791.
- (8) Omar Guerrero opina que "la teoría de la modernización no es, con mucho, un cuerpo homogéneo y uniforme de proposiciones sobre problemas históricos y actuales de los países. Las contribuciones intelectuales y académicas a la misma, si pudieran representarse gráficamente, se asemejarían más a una poliarquía medieval, con sus particularismos, amurallamientos y fueros, que un centralizado y unitario Estado moderno. Son tantas y tan variadas sus interpretaciones, algunas diversas y hasta antagónicas, que difícilmente encontramos un factor común. Por consiguiente, no es nada difícil extraviarse en el laberinto de estas interpretaciones y caer en profundos pozos repletos de confusión conceptual. Esta situación tiene el agravante de ser

Lo que sí podemos señalar, es que la modernización comenzó con el nacimiento del capitalismo, con la acumulación originaria del capital en el siglo XVI. Europa es la cuna de la modernización y del desarrollo político moderno (9). La modernización como doctrina —como ya lo señalamos— es más reciente, en ella se manejan como postulados básicos la "capacidad de los Estados para adaptarse a cambios continuos con relación al medio social y a su anterior, y promoción de cambios que aseguren su propia continuidad; garantía de un crecimiento político auto sustentado y ampliación de la participación política, con base en instituciones sólidas, flexibles, adaptables y complejas" (10).

Actualmente podemos encontrar que en el mundo capitalista la atención fundamental de la modernización la tuvo el Estado, "al que se le concedían las potestades suficientes para estimular y conducir sus procesos, de modo que los aspectos políticos tendieron a ser los preferentes o centro de confluencia de otros aspectos de la modernización.

Dentro de este ambiente, el desarrollo político se configuró como un foco de atención privilegiado, que no desmereció lugar junto al desarrollo económico. El resultado se tradujo en programas gubernamentales y no-gubernamentales de fomento de la vida ciudadana, del fortalecimiento de los partidos y consolidación de los procesos políticos, pues la mira se había puesto en desenvolver la vida cívica, sobre todo en los países subdesarrollados. Durante dos décadas

---

alimentada por clasificaciones y simplificaciones y, con frecuencia, por el uso de paradigmas y modelos hinchados de proselitismo imperialista. No es nada raro que los países anglosajones sean presentados como paradigma de modernización exitosa, principalmente los Estados Unidos, provocando un efecto inverso al esperado: no un proyecto pro-estadounidense, sino la exacerbación del sentimiento de inferioridad de los pueblos del llamado "Tercer Mundo". Guerrero, Omar, *La modernización y el Estado contemporáneo*. México, Capítulo 1, manuscrito. p. 8.

(9) No es Europa cuna del desarrollo político en general, ya que éste proviene del Oriente mucho tiempo antes de que la modernización hubiese comenzado. Hoy día "el concepto de desarrollo político se refiere a los efectos que el cambio económico y social acelerado provoca en el orden político de la sociedad, así como el papel que las instituciones y las fuerzas políticas desempeñan en este proceso de cambio". Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. *Diccionario de política y administración pública*. México. Tomo 1.

(10) *Op. Cit.*, Guerrero. *El Estado...* p. 150.

la confianza social fue puesta ilimitadamente en los gobiernos y los programas de transformación de viejas sociedades que regían" (11).

Con la pérdida de la confianza en el papel protagónico del Estado como rector del desarrollo político y económico, el neoliberalismo busca apoyarse en la privatización y la desregulación como mecanismo de superación de la crisis del capital. El argumento fundamental para asumir dicha posición lo constituye la insolvencia de los gobiernos para resolver los problemas estructurales de la economía y la incapacidad de sus administraciones públicas para satisfacer los servicios básicos de la población.

"Pero en el fondo el problema más grave consiste en el nivel de "ingobernabilidad" manifiesto en el Estado moderno, fenómeno que no sólo se visualiza en el mundo subdesarrollado, sino también en el desarrollado, y que propende al colapso de las sociedades contemporáneas" (12).

Los neo-modernólogos parecen ignorar el objetivo original de la modernización y buscan empatar lo que de origen es opuesto, así pues, hoy la modernización es sinónimo de privatización. Mientras que la privatización reclama la salida del Estado de la vida económica, la modernización reclama la participación comprometida del Estado en la economía. Hasta donde me he podido percatar no veo cómo pueden estas dos doctrinas del pensamiento combinarse, pregunta obligada es ¿Dónde se encuentran los límites de una y otra? Seguramente no en la mano invisible del mercado que de manera mágica marcará las fronteras. Todo apunta a pensar que esto por obvio no deba ser tratado.

## **b) Administración Pública y Administración Privada.**

Obligado es que volvamos hoy más que nunca a revivir la vieja polémica entre si la administración pública y la administración privada son lo mismo. Y nuevamente tendremos que insistir que esta confusión nos sigue orillando a manejar ideas y conceptos sin distinción, además del constante abuso discursivo. Mismo que nos ha conducido no sólo a la incomprensión de ideas y conceptos, sino que también han contribuido a confundir el rumbo de quienes ocupan los car-

(11) Op. Cit., Guerrero. *La modernización...* p. 5.

(12) *Ibid.*, p. 6.

gos públicos, distorsionando los propósitos naturales de la administración pública en menoscabo de su acción sobre la sociedad.

En concreto, la administración privada es "una consecuencia de la división entre el trabajo material y el trabajo intelectual; en tanto que el obrero realiza el primero, es decir, produce las mercancías, los administradores asumen la planificación, dirección y vigilancia de ese mismo trabajo, es decir, realizan el trabajo intelectual" (13). El objetivo fundamental que se persigue es la obtención de ganancias.

Por otro lado, la administración pública capitalista brota del antagonismo de clases y de la necesidad de conducción del trabajo asociado a gran escala, se encuentra caracterizada por una doble naturaleza: dirección administrativa y dominio político (14).

"Entre las funciones de dominación política encontramos: seguridad y orden públicos, defensa, policía, justicia, relaciones exteriores, etc. Entre las funciones de dirección administrativa: salud pública, asistencia, protección al salario, seguridad social" (15).

Como podemos observar, el propósito y la intención de cada una de estas disciplinas es completamente diferente. Son campos de conocimiento contrarios, así pues, no es objeto de desarrollo de la administración pública la teoría de la privatización, ya que ésta como hemos podido observar busca su anulación. Su aplicado desenvolvimiento desde el ángulo del Estado es erróneo ya que su objetivo es suprimir su majestuosidad y esto equivale no sólo a renunciar a su influencia en el ámbito económico, sino que también a su liderazgo político, en síntesis, la aplicación de la privatización desde el ángulo del Estado equivale a renunciar a su papel histórico, el de impulsor de la modernidad y de la sociedad, de renunciar a gobernar y de contribuir a su autodestrucción.

La administración pública no debe ignorar los postulados de la escuela privatizadora, porque de ello depende poder contrarrestar sus efectos nocivos. El desarrollo y desenvolvimiento de la teoría de la administración pública y su aplicación tecnológica en el ámbito gubernamental sin lugar

---

(13) Guerrero, Omar. *La administración pública del Estado capitalista*. México. INAP. 198 p. 243.

(14) *Ibid.*, p. 262.

(15) *Ibid.*, p. 273.

a duda podrán contribuir al progreso —como antaño— de la sociedad y a la solución de sus necesidades.

Una vez que hallamos superado esta diferencia sustancial, debemos incluir en nuestro análisis a la historia como fuente fundamental en la construcción y reforma de la administración pública. Ya que ésta en el mundo capitalista es un sujeto histórico que existe en el tiempo y el espacio, por tanto ni las modas, ni las copias burdas deben sustituir al origen y desarrollo de la administración, toda vez que cualquier modificación que se desee innovar debe partir de un análisis científico social basado en la experiencia histórica.

El estudio de la administración pública a través de la historia nos permite detectar las tendencias históricas fundamentales de la administración en sus orígenes y desarrollo para después poder actuar con seguridad sobre aquello que deseamos modificar o mantener o por qué no, rescatar.

Una vez realizado este concienzudo análisis debe entonces valorarse si las modas o prácticas administrativas de otros países pueden ser útiles, con sus respectivas adecuaciones, para ser introducidas en las formas administrativas propias del país, para convertirse en avances reales o si su inclusión puede ocasionar graves riesgos al proyecto nacional histórico, en otras palabras, la administración pública no debe ser manejada con el ensayo y el error.

Pues bien, cuestiones como las anteriormente citadas, más estudios sobre el tamaño deseable de la administración pública, la privatización, la desregulación, la liberalización, la desreglamentación, la desincorporación, la ingobernabilidad, la desestatización, etc., deberán ser puestas en tela de juicio y valorar sin apasionamientos su utilidad.

## **EL PROCESO DE DESINCORPORACION DE LAS EMPRESAS PARAMUNICIPALES EN EL ESTADO DE MEXICO**

**Javier Reyes Serrano (\*)**

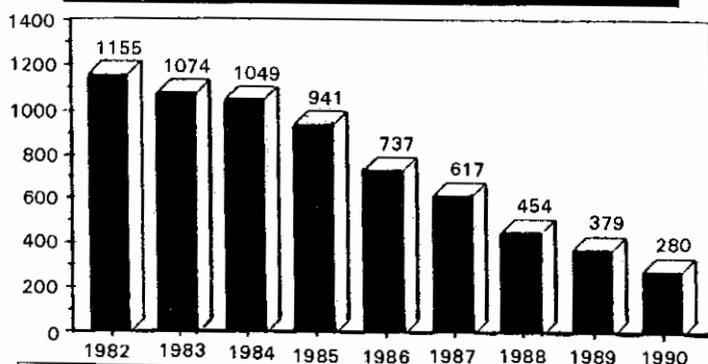
Durante largas décadas del período postrevolucionario se consideró que el Estado mexicano surgido de un gran movimiento social de carácter popular, debería de intervenir en los diversos ámbitos de la vida social, política y económica, procurando siempre el beneficio de las grandes mayorías de la población, participando activamente y en forma directa en la promoción del desarrollo económico y social, a través de múltiples ordenamientos e instrumentos que incluyeron como una constante la participación del Estado en la economía.

Así por décadas y hasta los primeros años de la década de los ochentas, el Estado mexicano a través de los diferentes gobiernos que se han sucedido en el ámbito federal habían logrado conformar un importante y complejo sector paraestatal, integrado por 1,155 empresas públicas en 1982, las cuales se ubicaban en las más disímbolas actividades económicas, desde las estratégicas y prioritarias, como petróleo, uranio, comunicaciones, electricidad, fertilizantes, etc., hasta hoteles, líneas aéreas e incluso restaurantes.

---

(\*) Presidente de la Asociación de Profesionales de Economía del Estado de México, A.C., y miembro regular del IAPEM.

**PROCESO DE DESINCORPORACION  
(TOTAL DE EMPRESAS PUBLICAS)**



FUENTE: SHCP.

En el ámbito estatal, los gobiernos locales también impulsaron las actividades económicas a través de diversos ordenamientos jurídicos, de carácter fiscal y administrativo, y participaron también con el Gobierno Federal en la creación de la infraestructura básica, caminos, irrigación, electrificación, etc., participando además de manera directa en empresas de producción o prestadoras de servicios.

Al respecto, en el Estado de México existe una gran experiencia de participación gubernamental en empresas la cual se remonta a finales del siglo pasado. Sin embargo, es en el período de 1981 a 1987, en que se ensaya de manera sistemática la participación del gobierno estatal en pequeñas empresas que contribuyeran a detonar el desarrollo local y regional, aportaran al producto y al empleo, y fortalecieran las finanzas públicas municipales.

Se pretendía con ello utilizar y explotar los recursos disponibles de las diversas regiones del estado de acuerdo a su vocación y potencialidad, mediante la creación de empresas llamadas "paramunicipales", las cuales tenían como objetivos: retener a la población en sus lugares de origen; atenuar los grandes desequilibrios regionales; promover la par-

ticipación del municipio en la gestión empresarial y fortalecerlo económicamente; impulsar la formación y participación de los agentes económicos de las regiones en el desarrollo.

Durante el período de 1981 a 1989, el Gobierno del Estado de México creó ocho Fondos de Fomento Económico Regional, a través de los cuales participó de manera directa con capital de riesgo como socio accionario mayoritario y minoritario en diversas empresas.

En la evolución en general del Programa de Desarrollo Regional se pueden diferenciar tres grandes etapas que reflejan en cierta medida el contexto económico del país. La situación financiera del gobierno estatal y desde luego las políticas que cada una de las tres administraciones diseña para el programa.

Así la primera etapa comienza con la concepción e instrumentación del programa de 1982 a 1987. La segunda de 1988 a 1989, de revisión y ajuste. Y la tercera y última etapa, de 1990 a 1991, de desincorporación y redimensionamiento del sector público estatal.

### EVOLUCION DEL PROGRAMA DE DESARROLLO REGIONAL 1982 - 1990

RESUMEN	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	JULIO 90
EMPRESAS EN OPERACION	31	103	167	148	108	76	67	64	50
EMPLEOS GENERADOS	335	1322	2771	2324	1857	1675	2284	1940	1688
INVERSION TOTAL (*)	403.4	2.252	5.307	9.432	11.577	13.775	23.407	43.357	46.454
INGRESOS (*)	2.7	294.7	2.201	5.413	8.764	10.835	32.455	38.500	11.630
RESULTADOS (*)	5.8	52.8	389.7	575.4	1.869	1.656	825.9	3.404	1.118
COSTO POR EMPLEO (*)	1.2	1.7	2.2	4.1	6.0	8.2	10.2	22.3	27.5

(\*) MILLONES DE PESOS

#### PRIMERA ETAPA

En la instrumentación del Programa de Desarrollo Regional, durante el período 1982 a 1987 se pueden distinguir tres períodos: el inicial o de arranque, otro de crecimiento y un último de consolidación y resultados.

En el período de impulso inicial (1982), se establecieron 31 empresas paramunicipales con capital mayoritario de las entidades del Gobierno del Estado (54%), que incluye la aportación de los Fondos (43%) y la de los municipios (11%).

La aportación del sector social correspondió al 6%, la del sector privado al 4% y los créditos complementarios al 36%, la inversión total ascendió a 403 millones de pesos, creándose 335 empleos.

Los años de 1983 y 1984 corresponden al segundo período de aceleración de crecimiento, cuya característica sobresaliente es que la inversión conjunta de las entidades del sector público continúa siendo mayoritaria, la participación del sector privado aumenta en forma ascendente paulatinamente y los apoyos crediticios se mantienen prácticamente en el mismo nivel.

En 1983 iniciaron operaciones 72 nuevas empresas paramunicipales con una inversión de 1,849 millones de pesos con lo que el total ascendió a 103 empresas y la inversión acumulada hasta ese año sumó 2,252 millones de pesos, generándose un total de 1,322 empleos. Para 1984 iniciaron operaciones 64 empresas con una inversión de 3,055 millones de pesos, llegando a 167 el total de ellas: la inversión acumulada ascendió a 5,307 millones de pesos, y el número total de empleos generados fue de 2,771.

El período de consolidación inicia en 1985 y continúa durante 1986 y 1987. Durante este período los Fondos de Fomento Económico Regional comienzan a retirar su participación accionaria en aquellas empresas que han logrado estabilizarse. Esto se realiza básicamente a través de la venta de sus acciones.

En 1985 la inversión acumulada de las 148 empresas paramunicipales que estaban en operación era del orden de 9,432 millones de pesos. Los empleos generados en el total de las empresas se elevaron a 2,324; en este año se inició el proceso de tratar de revertir la tendencia de aportación mayoritaria de las entidades del Gobierno del Estado en la inversión total y lograr una participación más elevada del sector privado y del capital de apoyo, vía créditos bancarios (48%). A partir de este año decrece el número de empresas en operación y se consolidan solamente las que lograron buenos resultados de operación.

En el año de 1986, la inversión conjunta acumulada representaba en las 108 empresas que se encontraban en operación 11 577 millones de pesos. En tanto que la inversión total del programa era del orden de 15,144 millones de pesos, de los cuales la aportación de las entidades del Gobierno del Estado era del 35%, el 55% correspondía a las aportaciones del sector privado y los créditos, el 10% al sector social. Las 108 empresas en operación generaban un total de 1,857 empleos.

Para diciembre de 1987 se encontraban en operación 76 empresas, con una inversión de 13,775 millones de pesos. En tanto que la inversión acumulada total del programa era ya de 20,833 millones de pesos, siendo la aportación del Gobierno del Estado equivalente al 28%, la del sector privado y sus créditos recibidos del 48% y la del sector social del 24%.

## **SEGUNDA ETAPA: REVISION Y AJUSTE**

Después de haber sido profundamente escudriñado el programa por la lupa de los financieros de la administración del Lic. Beteta, el programa continúa y en 1988 la inversión histórica casi se duplica pasando a 23,407.1 millones de pesos, no obstante que el número de empresas en operación decreció. Las empresas que iniciaron operaciones en ese año fueron siete, de las cuales seis eran de giro industrial.

De 1988 a 1989, el comportamiento de la inversión histórica también aumenta significativamente, ubicándose en 43,357.1 millones de pesos, con un total de 64 empresas en operación. Lo anterior se explica porque las inversiones se canalizaron hacia empresas florícolas e industriales en proporciones cada vez más elevadas, así como importantes apoyos crediticios otorgados por la banca. En 1989 entraron en operación diecisiete empresas (dejaron de operar veinte empresas) siete florícolas y el resto de tipo industrial.

Haciendo un breve recuento histórico se observa que la mayor parte de las inversiones de los Fondos de Fomento Económico Regional en las 109 empresas, se canalizaron hacia el sector industrial de tal forma que en el año de 1989 este sector absorbía el 36% de la inversión total en 45 empresas. En segundo lugar se situó el sector agrícola con el 27.6% de las inversiones y en tercer lugar la actividad comercial con el 14.8%. En el resto de las actividades econó-

micas la inversión fue considerablemente menor como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

**EMPRESAS PROMOTORAS DEL DESARROLLO  
REGIONAL POR ACTIVIDAD ECONOMICA  
1989**

<b>RAMA DE ACTIVIDAD</b>	<b>EMPRESAS</b>	<b>APORTACION FOMEC *</b>	<b>%</b>
AGROPECUARIA	24	13,897,015	27.6
PESQUERA	1	64,790	0.1
EXTRACTIVA	2	1,399,641	2.8
SILVICOLA	4	2,220,698	4.4
INDUSTRIAL	45	18,076,543	36.0
COMERCIAL	18	7,432,175	14.8
TURISTICA	6	1,850,647	3.7
SERVICIOS DIF DEL PUBLICO	9	5,305,591	10.6
<b>TOTAL</b>	<b>109</b>	<b>50,247,090</b>	<b>100.0</b>

(\*) Actualizada en miles de pesos.

En relación a la canalización de los recursos hacia cada una de las ocho diversas regiones, la región más favorecida fue la de Toluca ya que en 1989 poco más de la cuarta parte de las aportaciones totales se habían destinado a esta región, seguida por la de Jilotepec con el 16.97%, Atlacomulco 15.95%, Texcoco 14.33%, con menor participación se ubican Coatepec Harinas con el 11.02%, Zumpango con el 7.66%, Valle de Bravo 7.23% y finalmente Tejupilco con un modesto 1.51%. El total de la aportación FOMEC actualizada al 30 de noviembre de ese año mediante el índice nacional de precios al consumidor arrojaba una cifra equivalente de 50,247 millones de pesos.

**APORTACION FOMEC ACTUALIZADA MEDIANTE  
INPC AL 30 DE NOVIEMBRE DE 1989 POR FOMEC  
(MILES DE PESOS)**

	<b>FOMEC</b>	<b>EMPRESAS</b>	<b>APORTACION</b>	
I	TOLUCA	21	12,723,999	25.32
II	ZUMPANGO	19	3,849,812	7.66
III	TEXCOCO	15	7,202,286	14.33
IV	TEJUPILCO	3	759,279	1.51
V	ATLACOMULCO	11	8,016,751	15.95
VI	COATEPEC HARINAS	18	5,536,112	11.02
VII	VALLE DE BRAVO	11	3,632,482	7.23
VIII	JILOTEPEC	11	8,526,369	16.97
	TOTAL	109	50,247,090	100.00

**TERCERA ETAPA: DESINCORPORACION Y REDIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO ESTATAL**

A enero de 1990 existían 109 empresas paramunicipales de las cuales 50 se encontraban en operación y 59 estaban suspendidas.

Acorde con la política económica del gobierno federal y con el propósito de sanear las finanzas públicas estatales dándole una mayor racionalidad al uso de recursos públicos, con fecha 30 de enero de 1990 el Ejecutivo Estatal emitió un acuerdo por el que se dispone el Programa de Desincorporación o Reestructuración del Sector Paraestatal, constituido por los organismos auxiliares y fideicomisos públicos del Estado.

Para el proceso de desincorporación del sector auxiliar de la administración pública estatal —en el caso particular de los fondos de fomento económico regional y de las 109 paramunicipales— se propusieron como figuras jurídicas la disolución, liquidación, extinción, fusión y transferencia, estas modalidades se aplicarían según el caso: a los organismos

o empresas que hayan cumplido o sea materialmente imposible cumplir con su cometido: se haya extinguido el término pactado de su existencia: o su funcionamiento no sea conveniente desde el punto de vista de la economía estatal o del interés público. El mecanismo consistió en que las dependencias coordinadas de los diversos sectores, propusieran al Ejecutivo estatal, a través del grupo intersecretarial gasto-financiamiento<sup>1</sup>, las modalidades procedentes en consecuencia con los objetivos del acuerdo.

Se estableció a la Secretaría de la Contraloría como la encargada de instrumentar las acciones necesarias del proceso de desincorporación y reestructuración de los organismos auxiliares, fideicomisos y empresas en que participa el Gobierno del Estado, quedando incluidos por lo tanto los fondos de fomento económico regional y las empresas "paramunicipales".

Durante el mes de febrero de 1990, el grupo gasto-financiamiento después de haber evaluado la situación financiera de cada una de las empresas paramunicipales, con base en la estrategia de desincorporación, acuerdo en principio lo concerniente a las opciones más viables para las empresas como se presenta a continuación.

FIGURA JURIDICA	No.	%
VENTA	46	42.2
LIQUIDADAS	47	43.2
TRANSFERIDAS	13	11.9
NO DEFINIDO	3	2.7
TOTAL	109	100.0

La Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México dio a conocer el Instructivo No. 1 del Programa de Desincorporación, en el que establece la normatividad y criterios que deberán observarse en cada una de las diferentes modalidades que contempla dicho proceso.

(1) Se integra con los titulares de la Secretaría de Finanzas y Planeación, Contraloría y Secretaría de Administración.

Las 109 empresas se ubican en 58 municipios del Estado. La derrama salarial mensual promedio era, a mediados de 1990, de 587 millones de pesos, estando a la fecha 58 empresas operando, 2 en preoperación y 49 con actividades suspendidas. De ellas, en 58 los fondos eran socios mayoritarios y en 51 minoritarios.

Con base en las estrategias de desincorporación, los fondos deberán de desincorporar sus empresas, así el que mayor número venderá es Coatepec Harinas con 13 y al fondo que más empresas le corresponde liquidar es Zumpango con 13. El total de empresas por vender es de 46 y por liquidar 47.

Con fecha 14 de septiembre de 1990, el Ejecutivo del Estado emitió un acuerdo por el que se reagrupan o resectorizan los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal, sujetos al proceso de desincorporación. Con ello se busco en esencia darle celeridad y uniformidad al proceso. Merced a este acuerdo se resectorizarán al sector de la Secretaría de la Contraloría, los ocho Fondos de Fomento Económico Regional y la totalidad de empresas paramunicipales. Como resultado de este proceso según declaraciones periodísticas, espera recuperar el gobierno estatal alrededor de 20.000 millones de pesos. (Secretaría de Desarrollo Económico).

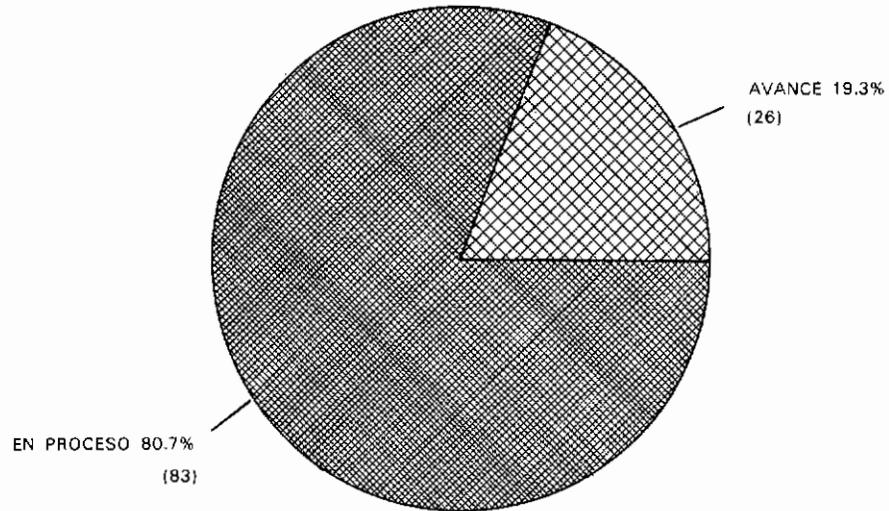
Lo expuesto hasta aquí constituye solamente un breve y general repaso de lo que ha sido este programa. Pero resulta de vital importancia conocer con profundidad cuales fueron los principales logros y problemas que enfrentó esta estrategia gubernamental que en su momento se le llegó a considerar como un modelo a seguir. Se requiere tener un testimonio escrito que permita extraer conclusiones útiles de esta experiencia, para dar respuesta a interrogantes todavía vigentes tales como: ¿siguen siendo las empresas paramunicipales una opción real de fortalecimiento municipal?, ¿cuál es la experiencia de los H. Ayuntamientos en la participación como socios de estas empresas?, ¿se requiere promover el desarrollo económico necesariamente con la participación accionaria del gobierno en las empresas?, ¿en que medida se lograron los objetivos propuestos?, ¿cuál es el saldo final en el manejo de esos importantes recursos?, ¿es el gobierno un buen administrador?, ¿cuáles son las perspectivas de este tipo de empresas en el contexto de crisis financiera del gobierno estatal y de la nueva política económica del go-

bierno federal?, ¿cuál es la capacidad real de gestión empresarial de los ayuntamientos?

Estas son algunas de las principales interrogantes a las que es preciso dar respuesta.

Por lo expuesto, resulta de particular interés para los sectores de la sociedad, así como para la comunidad académica, conocer la experiencia del desarrollo regional en este período. Se hace necesaria la realización de una amplia y profunda investigación cuyo objetivo fundamental esté orientado a dar respuesta a las interrogantes mencionadas, así como a esbozar algunas tendencias actuales y perspectivas del desarrollo regional en la entidad y el papel que los municipios deberán jugar en el actual contexto de una economía más abierta y competitiva. En materia de fortalecimiento de las finanzas públicas, de prestación de servicios, de capacidad administrativa, etc., con una sociedad más politizada, plural y participativa.

AVANCE DE LA ESTRATEGIA DE DESINCORPORACION  
TOTAL ESTATAL



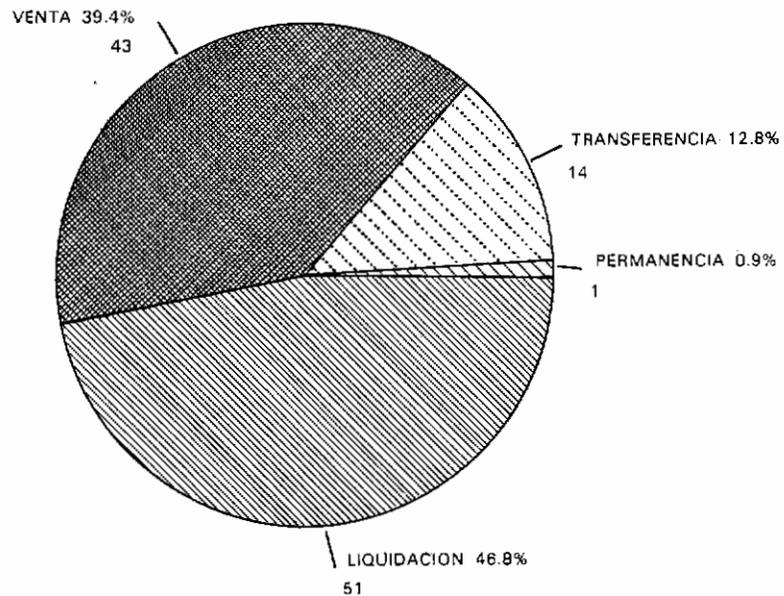
TOTAL: 109 EMPRESAS  
PARAMUNICIPALES

OCTUBRE 1990

# ESTRATEGIA DE DESINCORPORACION

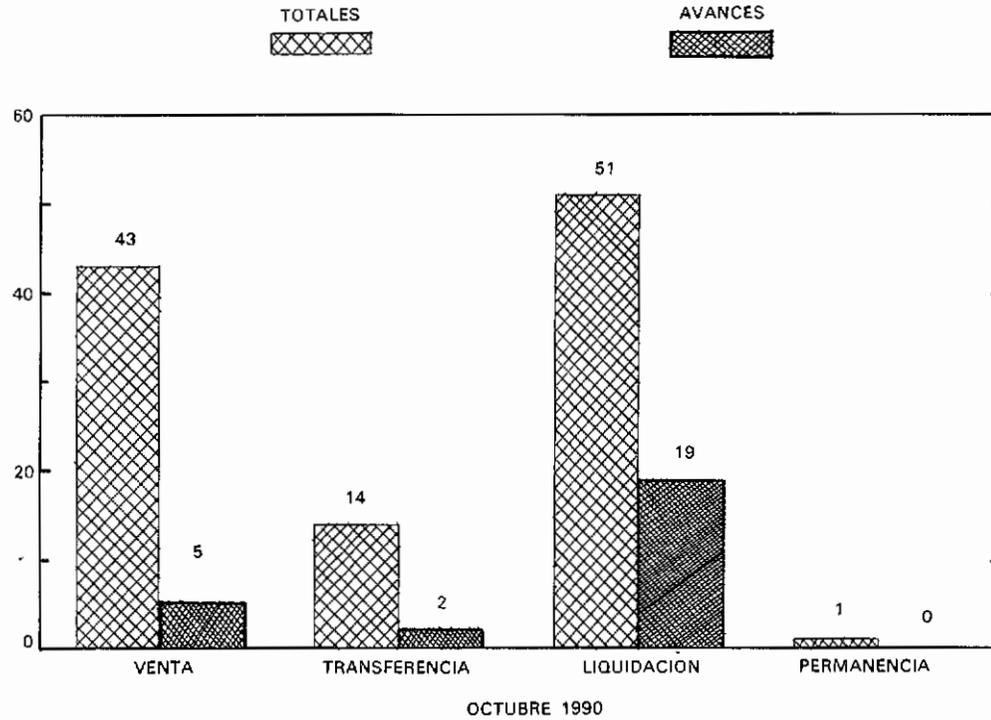
## TOTAL ESTATAL

TOTAL 109



OCTUBRE 1990

AVANCES POR ESTRATEGIA  
TOTAL ESTATAL





## **ADMINISTRACION MUNICIPAL Y DESARROLLO URBANO: EL CASO DEL MUNICIPIO DE VALLE DE BRAVO (\*)**

**Sergio González López  
José Alejandro Vargas Castro**

### **1.—Antecedentes**

El municipio mexicano considerado como una instancia de gobierno, es una institución que, si bien fue instaurada desde épocas coloniales, ha sido sólo en años recientes que ha logrado adquirir una trascendencia mayor en la transformación y desarrollo de la vida nacional.

Este nuevo papel de la administración local ha sido producto de numerosos movimientos sociales y políticos que han buscado, por un lado, hacer efectivas las disposiciones legales que al respecto establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por otro, superar la dependencia económica y política de este nivel de gobierno respecto a los dos superiores, estatal y federal. (MARTINEZ Y ZICCARDI, 1988: 9).

Fundamentalmente, a partir de la reforma al artículo 115 constitucional realizada el 3 de febrero de 1983, las posibilidades de desarrollo municipal encuentran un sustento legal firme, y sobre todo, la garantía jurídica de decidir y planear libremente la forma de su desarrollo, tanto en el ámbito político, como social y territorial.

Al respecto, debe considerarse que uno de los factores más importantes para el desarrollo integral del municipio es,

---

(\*) El presente avance constituye el primer capítulo de la investigación "La administración local del desarrollo urbano: una opción al fortalecimiento integral del municipio", que los autores desarrollan para el Instituto.

sin duda, el desarrollo urbano, ya que guarda una estrecha relación con el desarrollo económico y social; por lo tanto, en el ejercicio de su ordenamiento espacial y aprovechamiento de su territorio, el municipio tiene el principal recurso para lograr su total fortalecimiento.

Partiendo de la consideración de la administración local del desarrollo urbano como una opción para lograr el fortalecimiento integral del municipio, en este capítulo se exponen los fundamentos que apoyan la idea. De manera general y sintética se presentan en forma de subcapítulos las bases jurídicas de las atribuciones del municipio en materia de desarrollo urbano, los elementos constituyentes de la administración local y sus funciones, y finalmente, los intentos de planeación realizados sobre un caso de estudio: el municipio de Valle de Bravo.

La razón de haber escogido dicho municipio para el desarrollo de la presente investigación corresponde a las características muy particulares del mismo, entre otras, sus problemas de tenencia de la tierra, la falta de suelo urbanizable disponible para los estratos sociales de bajos recursos económicos, la composición social tan heterogénea de su población y el gran potencial de desarrollo con que este municipio cuenta.

#### **a) Bases Jurídicas de las Atribuciones del Municipio en Materia de Desarrollo Urbano.**

En función de la consulta de los diferentes documentos que rigen la vida de nuestra nación y estado, se observa que estas varían solamente en cuanto al nivel de generalidad respecto a las facultades y obligaciones que en el ámbito del desarrollo urbano se le confieren al municipio.

El primer documento analizado fue la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, la cual señala que, de acuerdo al artículo 115 constitucional, reformado y adicionado, el municipio está facultado en materia de desarrollo urbano para:

- Formular, aprobar y administrar la zonificación y Plan de Desarrollo Urbano Municipal.
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- Controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales.

— Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

— Otorgar licencias y permisos de construcción.

— Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

— Expedir reglamentos y disposiciones administrativas necesarias de conformidad al artículo 27 Constitucional.

— Planear conjuntamente con la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, el desarrollo de centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más estados.

Manteniendo el nivel de generalidad de las fuentes citadas, la **Ley General de Asentamientos Humanos** sienta las siguientes bases respecto al ordenamiento territorial:

— Establece la concurrencia de la Federación, entidades federativas y municipios para el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos.

— Fija las normas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

— Define los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

De acuerdo a lo anterior, la ley establece también que, tanto la ordenación como la regulación de los asentamientos humanos se llevará a cabo mediante el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano. Los programas Estatales de Desarrollo Urbano y los Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano, estableciendo así el Sistema Nacional de Planeación y definiendo implícitamente el campo de acción de la administración local en cuanto a desarrollo urbano.

Particularmente, dentro de esta ley, al municipio se le confieren las siguientes atribuciones:

— Dictar las disposiciones pertinentes para la adecuada utilización de las aguas, tierras y bosques, de acuerdo a lo estipulado en los planes.

— Elaborar y ejecutar los planes y programas de desarrollo urbano.

— Enviar al gobernador de la entidad el plan elaborado para su aplicación, según la ley de desarrollo urbano respectiva.

— Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana.

— Administrar la zonificación urbana de los planes.

- Celebrar convenios con la Federación y estados o con otros municipios.
- Otorgar o negar licencias de construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones y relotificaciones.
- Participar en la creación, manejo y administración de las reservas territoriales para el crecimiento urbano y zonas de preservación ecológica.

En el análisis de las bases jurídicas a nivel estatal, el primer documento analizado es la **Constitución Política del Estado de México**. En este documento, al igual que la Constitución Federal, se preve la necesidad de una ley que a partir de las disposiciones constitucionales determine la competencia del estado, federación y municipios en cuanto a desarrollo urbano se refiere.

El segundo documento analizado dentro del nivel estatal de generalidad, es la **Ley Estatal de Asentamientos Humanos**, la cual, en base a las tres anteriores establece la normatividad aplicable en materia de planeación urbana de la siguiente manera:

- Establece el sistema de planes y programas de desarrollo urbano y la relación entre estos, su estructura, contenido, características e instrumentos; la competencia de autoridades y órganos encargados tanto de la planeación como de la administración urbana.
- Establece también los mecanismos de coordinación entre el estado y los municipios, las disposiciones relativas a la regulación de la propiedad de los centros de población, los recursos administrativos, las infracciones y las sanciones por su incumplimiento.

En el nivel municipal, la primera base jurídica estudiada es la **Ley Orgánica Municipal**, la cual en conformidad con el artículo 115 Constitucional, confiere al municipio las siguientes atribuciones en materia de desarrollo urbano:

- Formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano municipal.
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- Otorgar licencias y permisos para construcciones privadas.
- Participar en la creación y administración de zonas de preservación ecológica.

Finalmente, dentro de este mismo nivel se analizó el **Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno** de varios mu-

nicipios (Toluca, Tejupilco y Valle de Bravo, concretamente), en los cuales se observó que en el ejercicio de su libertad jurídica, el ayuntamiento puede expedir los reglamentos necesarios que le permitan entre otras cosas, determinar los elementos relativos a la implementación de los planes, construcciones, zonificación de los usos del suelo, equipamiento y en general todos los aspectos de incidencia del desarrollo urbano, todo esto en base a los principios jurídicos federales y estatales.

Así, cada uno de los documentos consultados invariablemente considera los siguientes aspectos en cuanto a las atribuciones de municipio en materia de desarrollo urbano:

- Planeación del desarrollo urbano municipal.
- Creación y administración de reservas territoriales.
- Regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- Control y vigilancia de la utilización del suelo.
- Expedición de licencias y permisos de construcción.
- Creación y administración de zonas de reserva ecológica.

Como puede observarse, las bases jurídicas que sustentan la planeación del desarrollo urbano, aportan los instrumentos para regular la distribución de la producción y de la población, proporciona la base material para el desarrollo de las actividades urbanas y establece los lineamientos pertinentes para el aprovechamiento del espacio y la infraestructura urbana.

No obstante lo anterior, la realidad de nuestros municipios es diferente, ya que si bien los fundamentos legales existen, su ejercicio y aplicación se ven considerablemente alterados por distintas razones, entre las cuales destaca la carencia de recursos económicos principalmente, como se verá en el desarrollo del capítulo dos.

## **b) Elementos constituyentes de la Administración Local y sus funciones.**

Para efectos del desarrollo del presente estudio, el concepto de Administración Local se desprende de las disposiciones establecidas en las bases jurídica (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado de México y Ley Orgánica Municipal del Estado de México) que dan su razón de ser al municipio, como integrante de un sistema federalista y como célula básica del mismo.

Para lograr entender mejor el concepto señalado, es conveniente considerar los elementos que integran la institución municipal.

Al respecto, las mismas bases jurídicas y los señalamientos de diferentes estudiosos del municipio (Salazar Medina, Vásquez Héctor, Pontifes, y otros), marcan que los elementos que integran a esta institución son: población, gobierno y territorio.

El primer elemento se compone a su vez de los habitantes o vecinos que radican de forma permanente o temporal en el ámbito territorial perteneciente al municipio, y cuya importancia radica en no ser solamente un objeto pasivo en el conjunto que integra al municipio, sino en constituirse en un ente con capacidad de decisión y con incidencia directa sobre la composición de su gobierno y las decisiones que de éste emanen.

El territorio, es la base material en la cual se asientan los otros dos componentes de la institución, y que jurídicamente se delimitan en el espacio geográfico.

Finalmente, el gobierno municipal es el órgano que ejerce la potestad política y que se convierte en depositario de los intereses y aspiraciones de la sociedad municipal y que se vuelve tangible en la institución denominada ayuntamiento. (PONTIFES, 1988:72).

Este último punto resulta importante para el desarrollo del estudio, ya que es quien directamente se encarga de ejercer la administración municipal y por lo tanto, el conocimiento de sus componentes y características resulta fundamental en el análisis de la administración municipal.

Dentro de los elementos constituyentes del ayuntamiento se encuentran, según la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los siguientes:

— **El Presidente Municipal**, quien representa al poder ejecutivo en el nivel local de gobierno; es elegido por votación popular y contempla sus funciones en dos ámbitos: político y administrativo.

El ámbito político en el que el presidente municipal desarrolla parte de sus funciones, exige de él la función de conciliador entre los diferentes intereses que dentro de su jurisdicción se enfrentan. En el ámbito administrativo, se encarga de ejecutar las disposiciones que emanen del ayuntamiento y de tomar aquellas decisiones que dentro de su competencia inmediata le correspondan.

— **El Síndico Procurador**, quien en jerarquía sigue al presidente municipal y desempeña la representación jurídica del ayuntamiento en los actos legales en que el municipio participa, además de ser el directamente responsable de la hacienda municipal.

— **Los Regidores**. Este cargo corresponde a los representantes populares de la sociedad en el ayuntamiento y cumplen con funciones variadas (principalmente el control y vigilancia del buen desempeño de la administración municipal). El número de regidores en cada ayuntamiento varía conforme al número de población de los municipios, como lo marca la Ley Orgánica Municipal.

En cuanto a las **características del ayuntamiento**, según la revisión bibliográfica previamente efectuada, se cuentan las siguientes:

— Es un órgano colegiado integrado por los representantes de la sociedad municipal, que funciona como asamblea deliberante y se constituye como la máxima autoridad del municipio.

— Tiene la capacidad de normar el desarrollo de su vida social, económica, política y territorial a través de la expedición de sus propios reglamentos.

— Ejerce principalmente dos funciones: una política y otra administrativa, las dos en el ámbito territorial de su jurisdicción.

— Cada uno de los puntos señalados cuenta con el fundamento jurídico que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al municipio.

Una vez establecido el marco de referencia de la administración municipal, el concepto de ésta se establece a partir de las funciones propias del gobierno municipal, ejecutadas por cada uno de los miembros y el conjunto de ellos que en sí forman el ayuntamiento.

Como se verá más adelante, la administración municipal requiere para su eficaz desempeño, de unidades administrativas distintas del ayuntamiento. Unidades que por las características de sus integrantes hacen factible la realización de las diferentes funciones que corresponden a la administración municipal.

De manera general, en los ayuntamientos se cuenta con las siguientes **unidades administrativas**:

— **Oficialía mayor**.—Es la que directamente ejecuta las disposiciones acordadas en cabildo.

— Direcciones de: Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Seguridad Pública y de Desarrollo Económico y Social.—Tienen a su cargo la ejecución, control y administración de los asuntos concernientes a sus respectivos ramos.

— Unidades de Planeación, Comunicación Social, de Organización y Métodos y Jurídica.—Al igual que las anteriores, las funciones de cada una de estas unidades corresponden a sus respectivos titulares.

— Contraloría.—Contempla las funciones de supervisión, control y evaluación interna del desempeño de las funciones correspondientes a las unidades administrativas mencionadas.

Cada una de estas unidades administrativas cumple con un papel determinado, según la función de la administración municipal que esté destinada a apoyar.

De manera particular, las funciones que al gobierno municipal confieren las bases jurídicas señaladas, se pueden clasificar en: funciones sustantivas, adjetivas y de apoyo técnico. (Op. Cit.: 77).

Dentro de las funciones sustantivas de la administración municipal se consideran aquellas que satisfacen las demandas inmediatas de la población, es decir, la prestación de los servicios urbanos básicos, la garantía de seguridad pública y la gestión de aquellos elementos de orden superior como educación, cultura y satisfactores económicos y políticos.

En forma más general, las funciones sustantivas de la administración municipal son:

— Gobernación, concebida como el ejercicio de la potestad política en la conciliación de los intereses de la sociedad municipal y la representación externa de la personalidad jurídica del municipio, y que es ejercida por el presidente municipal directamente.

— Prestación de servicios públicos, la cual, al igual que las posteriores, está a cargo de los Síndicos y Regidores, apoyados en las unidades administrativas señaladas anteriormente.

— Construcción de obras públicas, en atención a los requerimientos y demandas de la sociedad.

— Asistencia social y seguridad pública.

— Procuración de los satisfactores en cuestiones educativas, culturales y recreativas.

— Regulación del desarrollo urbano y protección ecológica.

- Fomento de las actividades económicas y,
- Comunicación social.

En otro nivel de generalidad se encuentran las acciones adjetivas de la administración municipal, las cuales son aquellas que apoyan y orientan las acciones del gobierno municipal con recursos humanos, técnicos y financieros en el desarrollo de las actividades sustantivas ya señaladas.

De forma particular, las principales acciones adjetivas de la administración municipal son:

- La administración de personal, que incluye aspectos como la capacitación, selección, supervisión y contratación del mismo.

- Administración de la Hacienda Municipal, que se refiere a la captación, disposición, control y manejo de los recursos financieros que el municipio utiliza en el desempeño de sus funciones.

- Administración de los recursos materiales, que trata del manejo, asignación y utilización de aquellos elementos de orden material que son propiedad del municipio.

Finalmente, las funciones de apoyo técnico de la administración municipal son las que, por su naturaleza y contenido hacen factible y coherente el desempeño de los dos tipos anteriores de funciones.

Entre estas funciones se cuentan las funciones de:

- Planeación, considerada como la técnica utilizada para hacer factible la consecución de un objetivo determinado a través de una programación de acciones y la optimización de los recursos utilizados para ello.

- Control y evaluación, comprendida fundamentalmente por las acciones de supervisión y verificación del desempeño de las funciones adjetivas y sustantivas del gobierno municipal y de la estructura del mismo.

### **c) Intentos de planificación realizados sobre el caso de estudio.**

En el año de 1936 se inicia la construcción del sistema hidroeléctrico "Miguel Alemán", el cual es planteado por el Gobierno Federal con el fin de satisfacer las demandas de energía eléctrica del Distrito Federal y las entidades circunvecinas.

Este sistema incluye la utilización de varios ríos importantes del Estado de México y Michoacán, entre los cuales

se encuentran los pertenecientes al municipio de Valle de Bravo.

Para maximizar la obtención de energía de los caudales de los ríos Amanalco, El Salto y otros arroyos de menor importancia, se crea la presa Valle de Bravo a partir de la inundación del valle conocido como "El Llano", en 1938.

Otras presas que integran el sistema y que se encuentran al interior del municipio, son las de Tilostoc, que se alimenta del río Malacatepec y la presa Colorines, que tiene la función de vaso regulador, recibiendo las aguas de Valle de Bravo y Tilostoc.

La construcción de la presa de Valle de Bravo, y en general el establecimiento de todo el sistema, generó diversos cambios en las características socioeconómicas de los pobladores del municipio y en la utilización de los recursos naturales del sitio.

La creación de un cuerpo de agua, rodeado de zonas boscosas y caídas de agua produjo paisajes de gran belleza que atrajeron la atención del turismo, tanto nacional como extranjero.

La actividad turística como nueva fuente de ingresos, ocasionó un aumento en el flujo migratorio hacia Valle de Bravo. A consecuencia de esto se incrementó la explotación de los recursos naturales para satisfacer las demandas de una población en constante crecimiento, tanto natural como social y flotante.

Lo anterior ha provocado modificaciones en los usos del suelo, así como alteraciones en los ecosistemas naturales y productivos. La ganadería ha cambiado de extensiva a intensiva, la agricultura ha tenido que ampliar su frontera para aumentar su productividad, y lo hace principalmente sobre suelos forestales.

El crecimiento extensivo del área urbana, ha hecho que se ocupen zonas no aptas para el desarrollo urbano, generando cada vez más dificultades para dotar de servicios a la población demandante, aparte de ocasionar también graves conflictos sociales relacionados con la tenencia de la tierra y la especulación del suelo.

En este contexto, las acciones de planeación que se han generado en Valle de Bravo siempre han sido obstaculizadas por distintos factores. Entre éstos se cuentan los aspectos técnicos del proceso de la elaboración de los planes de desarrollo urbano y desarrollo municipal, las condicionantes so-

ciales y económicas que impiden una adecuada operatividad y ejecución de los mismos y las deficiencias técnicas del organismo municipal encargado de llevar a cabo los planteamientos que en los planes se señalan.

En primer término señalaremos cuáles han sido las acciones y documentos que en materia de planeación se han realizado en el municipio de Valle de Bravo. El análisis comienza en el año de 1980 (fecha en que se expide el primer Plan de Desarrollo Urbano Municipal) y culmina en 1991 (año en que se aprueba la última versión del Plan de Centro Estratégico de Población de Valle de Bravo).

La forma en que se desarrollará dicho análisis es la siguiente: en primer lugar se ubica el ámbito de acción de los documentos estudiados, luego se presenta una síntesis e interpretación de sus diagnósticos; posteriormente se enlista de manera general el contenido de las propuestas planeadas y, finalmente se comparan éstas con las acciones realizadas y verificadas en campo.

Cabe mencionar que para la realización de esta etapa final se acudió al caso de estudio, se verificó la realización de los planteamientos señalados y se entrevistó a funcionarios públicos (a nivel municipal) que, en su momento tuvieron a su cargo la ejecución de las disposiciones en materia de planeación en Valle de Bravo.

#### **a) Plan Municipal de Desarrollo Urbano (1980).**

Este documento tenía un ámbito de incidencia sobre el total del territorio municipal. Cada uno de sus diferentes elementos abarcaba en su estudio, tanto a la cabecera municipal como al resto de las localidades que integran al municipio.

El contenido del plan se estructuraba por niveles:

a) Normativo, que en sí contenía los elementos analizados, es decir:

- Antecedentes del Plan.
- Diagnóstico.
- Pronóstico.
- Objetivos específicos.
- Propuestas.
- Políticas.

b) Estratégico, que agrupaba en programas operativos las metas planteadas en el nivel normativo.

c) De corresponsabilidad sectorial, que señalaba las competencias de los diferentes órganos que habrían de participar en el logro de los objetivos planteados.

d) Instrumental, que se refería a aquellos mecanismos de financiamiento, de orden jurídico y administrativo que hacían operacional el plan y lo sustentaban legalmente.

Metodológicamente, la elaboración de este documento se restringe al llenado de un patrón previamente elaborado y a la recopilación de la información necesaria para tal efecto. Esto no resulta negativo en la elaboración del diagnóstico sin embargo, en lo referente a las propuestas, y específicamente en el planteamiento de los objetivos y políticas presenta grandes limitaciones; la rigidez del formato y la utilización de afirmaciones y señalamientos previamente elaborados, restringe la profundidad y adaptación de las cuestiones propositivas por lo que, si bien el diagnóstico resulta completo, las propuestas que de él se derivan y su jerarquización, resultan inadecuadas al mismo.

El contenido del diagnóstico de este plan abarca la totalidad de los sectores que contempla el formato, sin embargo, cabe señalar que el nivel de profundidad de la información contenida en cada uno de ellos varía considerablemente. Así, encontramos datos precisos y detallados en algunos aspectos (medio natural, por ejemplo), y en otros la descripción general de la problemática (infraestructura y crecimiento del área urbana).

No obstante lo anterior, el contenido de esta parte del documento resulta adecuada para la formación de una imagen completa de la situación existente en Valle de Bravo en el momento en que se elaboró este plan, aunque cabe señalar que la naturaleza descriptiva del mismo no permitía observar completamente la problemática que en esos momentos prevalecía.

De manera general, la situación que el municipio contemplaba en 1980, de acuerdo a lo señalado en el documento era la siguiente:

— Incremento acelerado y constante de las poblaciones de la cabecera municipal y Colorines y un crecimiento moderado y variable en el resto de las localidades.

— Aumento de actividades y establecimientos destinados a dar servicio al turismo, así como de la industria de la construcción, con la consecuente disminución de la productividad del sector primario.

— Cobertura parcial de los servicios urbanos básicos en cada localidad, resultando más favorecida la cabecera municipal (70%) en cuanto al porcentaje de la población servida.

— Manifestaciones cada vez más frecuentes de la especulación del suelo, principalmente en la cabecera municipal y sus alrededores.

— Crecimiento acelerado y desorganizado del área urbana de Valle de Bravo.

— Invasión de la zona federal de la ribera de la laguna.

— Problemas de delimitación de los polígonos de tenencia de la tierra, indefinición de áreas comunales y de propiedad privada.

— Deterioro paulatino de los recursos forestales, generado por la demanda de madera para la industria de la construcción.

— Contaminación del lago y de algunos cursos de agua debido a la disposición directa de las descargas domiciliarias a los mismos.

— Deficiencia en cuanto a la distribución y existencia de equipamientos culturales, recreativos, de comercio y abasto, salud, deportivos y educativos de nivel superior.

— Insuficiencia de la infraestructura vial existente, tanto a nivel municipal como en la cabecera misma.

En el planteamiento de los objetivos del plan se detecta la imprecisión de las frases prefabricadas, de contenido tan ambiguo, que su aplicación es factible a casi la totalidad de los municipios de la nación.

En este caso, los objetivos planteados no consideran la problemática específica de la tenencia de la tierra, el deterioro de los recursos naturales ni la disparidad de las condiciones físicas existentes entre la cabecera municipal y el resto de las localidades.

Por otra parte, en el planteamiento de las propuestas y políticas que contempla el documento, se encuentran las siguientes líneas generales:

— Adecuación de la infraestructura vial mediante la construcción de dos libramientos, uno en la parte oriente de Valle de Bravo y otro en el norte de Colorines, así como la pavimentación de los caminos que comunican las localidades con la cabecera municipal.

— Implementación del embarcadero municipal y de instalaciones similares para el aprovechamiento del lago.

— Impulso al desarrollo urbano de las siguientes localidades:

Tilostoc.  
Pinar de Osorios.  
Los Saucos.  
Cerro Colorado.  
Sta. Ma. Pipioltepec.  
Sn. Gabriel Ixtla.

con el fin de consolidarlas como centros de apoyo municipal en la prestación de servicios.

— Delimitación y declaración de áreas consideradas como reservas territoriales.

— Ejecución de diferentes programas de vivienda de interés social y de ampliación de la cobertura de los servicios urbanos básicos y creación de equipamientos.

Como puede observarse, aunque cada planteamiento corresponde de manera proporcional a un problema determinado, se omiten varios aspectos que a la larga habrían de convertirse en graves problemas, entre ellos se cuenta lo referente a la tenencia de la tierra, las normas y restricciones respecto al uso del suelo en las zonas de preservación ecológica, el manejo y disposición de las aguas negras y el seccionamiento del sistema de agua potable.

En cuanto a las acciones señaladas en el documento sólo se realizó la referente a la delimitación de las áreas de crecimiento y delimitación de las reservas territoriales, dejando de lado el resto de los planteamientos y la consecuente problemática o necesidad que los originó.

#### **b) Plan de Centro Estratégico de Población de Valle de Bravo (1987).**

Este documento incidía sobre una parte bien delimitada del municipio de Valle de Bravo. Esta parte del municipio comprendía el área urbana actual de la cabecera municipal, sus reservas territoriales y las zonas de preservación ecológica.

El diagnóstico de este documento era más general en su nivel de análisis y los aspectos que contemplaba no diferían de la situación señalada anteriormente, con el claro avance de la problemática especificada anteriormente.

En este sentido se puede observar que el contenido de las propuestas se vuelve más detallado; el aspecto ambien-

tal cobra relativamente más importancia y se especifica más en relación a los requerimientos de la población en cuanto a infraestructura y equipamiento.

El principal aporte de este documento es, sin duda, la elaboración de un reglamento de construcción e imagen urbana para Valle de Bravo, en el cual se señalan con lujo de detalles las especificaciones técnicas que darían homogeneidad a las construcciones del lugar.

Otro gran avance en materia de planeación urbana, es la elaboración de la tabla de usos del suelo del Centro de Población y su respectiva zonificación, sin embargo, presentaba algunas incoherencias en la determinación de las zonas turísticas, específicamente.

En materia propositiva, este plan retoma los planteamientos anteriores, los presenta detalladamente y agrega los siguientes:

— Establecer y delimitar las zonas federales que rodean a la laguna.

— Incrementar la superficie de la reserva territorial.

\*— Realizar obras de captación de agua potable para abastecer eficientemente a la población de Valle de Bravo.

\*— Construir un tanque de almacenamiento de . . .x. . . capacidad.

\*— Concluir obras de drenaje y alcantarillado.

\*\*— Construir cárcamos de bombeo para evitar las descargas a la laguna.

\*\*— Rehabilitar la red de agua potable del centro de la Ciudad.

\*— Construir un Boulevard costero.

— Construir dos terminales de transporte foráneo.

\*— Construir un distribuidor vial en la desviación a Temascaltepec.

— Peatonalizar el centro histórico.

— Reubicación del mercado.

\*— Conclusión de la clínica-hospital de San Antonio.

— Reubicar casa de la cultura y mercado de artesanías.

— Construcción de un centro de convenciones en Sta. Mónica.

— Construcción de un bachillerato tecnológico y una escuela profesional de tenis.

— Construcción de un hotel de 5 estrellas.

— Regular la instalación de los cableados, para evitar la afectación de la imagen urbana.

— Integración de un sistema de espacios abiertos.

De cada uno de estos planteamientos, sólo los marcados con \* se realizaron durante el período de vigencia del citado plan (las acciones marcadas con \*\* se realizaron, pero no funcionan actualmente), aunque cabe señalar que incidió en la misma, el **Programa Especial para Valle de Bravo**, ejecutado por el Lic. Mario Ramón Beteta a partir del 22 de abril de 1989 que contenía y retomaba la problemática señalada en el diagnóstico del plan, pero que además se basaba en las demandas recopiladas en el Foro de Consulta Popular llevado a cabo en la fecha citada.

**c) Programas Especiales para Valle de Bravo, O.C.E.C., 1989.**

Como resultado del Programa Especial Para Valle de Bravo, en 1989 se generaron diversos programas por parte de diferentes dependencias de gobierno, los cuales pretendían solucionar sectorialmente la problemática señalada.

Entre las acciones planteadas por el Organismo de Centros Estratégicos de Crecimiento se cuentan:

a) **Programa de Suelo, reservas territoriales y regularización de la tenencia de la tierra.** En éste se detecta la cuestión de la regularización de la tenencia de la tierra, donde se señala la necesidad de delimitar y definir los polígonos de los bienes comunales y los de la propiedad privada, se concerta la participación de la S.R.A. y la C.R.E.S.E.M., así como la intervención del ayuntamiento en dicho proceso, sin embargo, es hasta 1991 cuando se ejecutan en campo dichas disposiciones.

b) **Programa de agua potable y drenaje.** En éste se retoman las acciones referentes a la conclusión de las obras de drenaje y alcantarillado, la construcción de los cárcamos de bombeo y la rehabilitación de la red de agua potable; no obstante su realización, el efecto esperado no se cristalizó.

c) **Programa de Obras Públicas.** Se retoman las propuestas de construcción de escuelas, hoteles y terminales. No se han realizado.

d) **Programa de medio ambiente.** En él se tocan tres aspectos fundamentales, la disposición de los desechos sólidos, de las aguas negras y la deforestación. En este inciso se detectan avances en cuanto a la deforestación únicamente.

te; los otros dos se han caracterizado por presentar matices problemáticos en constante avance.

**d) Plan de Centro Estratégico de Población de Valle de Bravo 1991.**

Este documento cuenta con un diagnóstico muy completo de la situación actual de Valle de Bravo, sin embargo, en cuestiones propositivas resulta en ocasiones muy ambiguo:

— Se plantean medidas fiscales para incentivar la ocupación de los predios baldíos del área urbana actual.

— El planteamiento de usos condicionados resulta en ocasiones contradictorio y poco adecuado al contexto tradicional del centro de población.

— El documento resulta demasiado pobre en el aspecto normativo en cada uno de los sectores que contempla.

— El reglamento de construcciones que presenta es, en comparación con el anterior, raquítico y simple, no aporta nada.

En otras palabras, lo más relevante en cuanto a aportaciones se encuentra en la determinación de las zonas de preservación ecológica como estrictamente no urbanizables.

Como comentario adicional, cabe señalar que de acuerdo a entrevistas con exdirectores de obras públicas y desarrollo urbano y expresidentes municipales, la mayoría de las disposiciones contenidas en los planes no se elaboran con juntamente con las autoridades municipales, por lo tanto no concuerdan con las necesidades que durante su período de gestión se presentan.

## **BIBLIOGRAFIA**

- PONTIFES Martínez, Arturo. **La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal.** Centro Nacional de Estudios Municipales, México, D.F., 1988.
- SALAZAR Medina, Julián. **Elementos básicos de la Administración municipal.** UAEM. Toluca, México, 1987.
- VASQUEZ, Héctor. **El nuevo Municipio mexicano.** SEP México, D.F., 1986.
- MARTINEZ Assad, Carlos y ZICCARDI, Alicia. **Política y gestión municipal en México.** UNAM. México, D.F. 1988.

- Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Valle de Bravo** Gobierno del Estado de México, 1980.
- Plan de Centro Estratégico de Población de Valle de Bravo.** Gobierno del Estado de México, 1987.
- Programa Especial para Valle de Bravo.** OCEC. 1989.
- Plan de Centro Estratégico de Población de Valle de Bravo.** Gobierno del Estado de México, 1991.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** 1989.
- Constitución Política del Estado de México.** 1987.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.** 1987.
- Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno** (de Valle de Bravo y Toluca). 1988 - 1990.
- Ley General de Asentamientos Humanos.** 1984.
- Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.** 1983.

**LEGISLACION**



**ACUERDO DEL EJECUTIVO DEL ESTADO POR EL QUE SE  
CREA EL CONSEJO ESTATAL CONSULTIVO DE  
EDUCACION ESPECIAL (\*)**

**CONSIDERANDO**

**PRIMERO** Que el Artículo 3o. Constitucional, la Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Pública del Estado de México, constituyen el marco jurídico, para atender los servicios de educación especial por estar comprendidos en el Sistema Educativo Nacional.

**SEGUNDO** Que la política de atención a los grupos marginados en áreas urbanas, rurales e indígenas, considera a la educación especial como una línea de acción prioritaria.

**TERCERO** Que el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, propuesto por el Ejecutivo Federal, plantea el fortalecimiento de la educación especial "como servicio complementario de la educación básica, destinada a niños y jóvenes con algún trastorno o deficiencia que compromete su normal desenvolvimiento, así como aquéllos con capacidades sobresalientes cuyo máximo desarrollo interesa a la sociedad en su conjunto".

**CUARTO** Que para unificar criterios y orientar las políticas de crecimiento y mejoramiento de los servicios de educación especial en la Entidad, se hace necesario establecer un órgano consultivo adscrito a la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.

En razón de lo expuesto y en uso de las facultades que me confieren los artículos 89 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 8 de la Ley

---

(\*) Publicado en la GACETA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO, el 19 de febrero de 1991.

Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, he tenido a bien expedir el siguiente:

## ACUERDO

**Artículo 1.** Se crea como órgano dependiente de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, el Consejo Consultivo Estatal de Educación Especial.

**Artículo 2.** El Consejo tendrá como objetivo coadyuvar al logro de la unidad y mejoramiento de los servicios de la educación especial en la Entidad.

**Artículo 3.** El Consejo tendrá las siguientes atribuciones:

I. Convocar a las dependencias, organismos e instituciones públicas y privadas que ofrecen servicios relacionados con la educación especial en la Entidad;

II. Establecer lineamientos generales para el desarrollo de programas coordinados de educación especial;

III. Observar el desarrollo de los programas de educación especial que se realicen en la Entidad;

IV. Expedir un reglamento interno.

**Artículo 4.** El Consejo estará integrado por:

I. Un Presidente que será el Secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social o la persona que él designe;

II. Un Vicepresidente Honorario que lo será el Presidente del Patronato de Educación Especial del Estado;

III. Un Secretario Técnico nombrado por el Presidente del Consejo;

IV. Vocales, a invitación del Ejecutivo Estatal serán nombrados por cada uno de los sectores representados:

Sistema Educativo Federal.

Sistema Educativo Estatal.

Sector Salud.

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

Instituciones Académicas y de Investigación.

Organización de Padres de Familia.

Cada representante propietario nombrará su propio suplente.

**Artículo 5.** Son facultades del Presidente, representar al Consejo, convocar a los integrantes de la misma y vigilar el cumplimiento de los acuerdos tomados.

**Artículo 6.** Son facultades del Secretario Técnico fungir como Secretario de Acuerdos, establecer canales de comunicación al interior del Consejo y con otros organismos y dependencias, así como coordinar las acciones propuestas.

**Artículo 7.** Son facultades de las vocalías plantear las inquietudes de la institución, dependencia u organismo que representa, promover la instrumentación y recomendar el cumplimiento de los acuerdos para informar de los resultados obtenidos.

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

**Artículo 1.** El presente acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la "Gaceta del Gobierno" del Estado.

**Artículo 2.** Se faculta al Presidente del Consejo para resolver en forma administrativa las cuestiones no previstas en este acuerdo.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo, en la Ciudad de Toluca de Lerdo, México, el día dieciocho de febrero de mil novecientos noventa y uno.



**ACUERDO DEL EJECUTIVO DEL ESTADO POR  
EL QUE SE CREA LA COORDINACION GENERAL  
DE PLANIFICACION FAMILIAR (\*)**

**C O N S I D E R A N D O**

I. Que el artículo 4º de la Constitución General de la República, establece como garantía individual, el decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos, generándose a cargo del Estado en sus tres niveles de Gobierno, la obligación de respetarlo y de crear las condiciones adecuadas para su ejercicio;

II. Que, por tanto, las acciones de las distintas dependencias y organismos auxiliares del Gobierno estatal deben orientarse a proporcionar los elementos necesarios para el cumplimiento del citado mandato constitucional;

III. Que los resultados preliminares del XI Censo General de Población y Vivienda realizado en marzo de 1990 arrojaron la cifra de 9 millones 815 mil 901 habitantes como la población total del Estado de México, con lo cual la Entidad se convierte en la más poblada del país, con un 12.1% del total de la población nacional;

IV. Que si bien es cierto que el crecimiento demográfico del Estado de México se debe en buena medida a los flujos migratorios provenientes de otras entidades, no por ello debe soslayarse la importancia del control del crecimiento natural de la población;

V. Que los esfuerzos de planificación familiar en el Estado de México datan de 1974 y que no obstante que se reconocen avances en la materia, también es cierto que no se

---

(\*) Publicado en la GACETA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO, el 21 de enero de 1991.

ha logrado la suficiente penetración y la cobertura deseadas, especialmente entre los jóvenes de los sectores urbanos marginados y en áreas indígenas. Sobre estas últimas, las acciones de planificación familiar deberán llevarse a cabo respetando las costumbres y tradiciones de los grupos indígenas;

**VI.** Que en los programas de planificación familiar participan diversas instituciones de carácter estatal y federal, como es el caso del Instituto de Salud del Estado de México (ISEM), el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIFEM), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE);

**VII.** Que estas instituciones tienen naturaleza jurídica normatividad y formas operativas distintas, que deben ser reconocidas en todo esfuerzo de coordinación institucional en materia de planificación familiar;

**VIII.** Que en el Estado de México las instituciones mencionadas disponen de diversas instalaciones, equipo y personal, los cuales constituyen la infraestructura con la que se cuenta para poder ofrecer los servicios de planificación familiar a las parejas;

**IX.** Que no obstante que se ha avanzado en homogeneizar la estructura de los programas de planificación familiar y el tipo de información estadística que se produce, el seguimiento y evaluación de estos programas requiere sin duda de acuerdos interinstitucionales para garantizar unidad y congruencia de programas e información;

**X.** Que la respuesta de la población a los programas de planificación familiar tiene que ver también con un adecuado enfoque de los esfuerzos en comunicación social, que hasta ahora han sido dispersos y sin la cobertura necesaria;

**XI.** Que en el Estado de México existen una serie de organizaciones de los sectores social y privado interesadas en el tema de planificación familiar y de muchas otras que pueden ser un vehículo adecuado para la ejecución de los programas, por lo que es conveniente incentivar su participación;

**XII.** Que con fecha 8 de junio de 1990, se publicó en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el Acuerdo del Ejecutivo Estatal por el que se crea el Consejo Estatal de Población, en el que se tiene previsto la constitución de diver-

sos grupos de trabajo para el mejor desarrollo de sus programas;

**XIII.** Que en la apertura programática, tanto el Consejo Nacional de Población como del Consejo Estatal de Población, se tienen considerados los Programas de Planificación Familiar como instrumentos prioritarios para la consecución de los objetivos de la política demográfica del país y la entidad;

**XIV.** Que el Programa de Planificación Familiar constituye una prioridad para el Gobierno del Estado en su empeño en incidir sobre los fenómenos demográficos que nos afectan, específicamente en lo que se refiere al control de la natalidad;

**XV.** Que es conveniente propiciar la participación de los municipios de la Entidad, con el objeto de ampliar la cobertura de las acciones sobre todo en zonas urbanas marginadas y en áreas de concentración de población indígena, donde los programas de Planificación Familiar han tenido una menor penetración;

**XVI.** Que con el propósito de que el Ejecutivo del Estado pueda realizar un seguimiento directo y permanente del avance de los Programas de Planificación Familiar, se ha considerado pertinente crear una Coordinación General de Planificación Familiar, ya que resulta indispensable disponer de un instrumento que regule y coordine a las diversas instancias de los niveles estatal y federal, con objeto de promover, difundir, gestionar y evaluar los Programas de Planificación Familiar que se realizan en el Estado por parte de instituciones médicas y de asistencia social de los sectores público, social y privado.

En mérito de lo expuesto y con fundamento en los artículos 88 fracción XII, 89 fracciones II y IX de la Constitución Política Local, 1, 3, 4, 6, 8 y demás aplicables de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, así como en el Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se crea el Consejo Estatal de Población, publicado en la Gaceta del Gobierno el 8 de junio de 1990, he tenido a bien expedir el siguiente:

## **ACUERDO**

**PRIMERO.**—Se crea la Coordinación General de Planificación Familiar, dependiente directamente del Titular del Poder Ejecutivo del Estado.

**SEGUNDO.**—La Coordinación General de Planificación Familiar tendrá como objetivo fundamental, promover la concertación de acciones de planificación familiar en el Estado de México, con las instituciones médicas y de asistencia y seguridad social, estatales y federales, de los sectores público, social y privado. Asimismo tendrá como objetivos específicos estimular, fomentar, difundir y gestionar la ampliación de la cobertura de los servicios de planificación familiar; promover la captación y retención de usuarios; orientar e informar a la población, especialmente a los jóvenes de los sectores urbanos marginados y de áreas indígenas, sobre la conveniencia de planificar la familia y, finalmente realizar acciones de concertación con las instituciones médicas y de asistencia y seguridad social, encaminadas al mejoramiento de la calidad de los servicios de planificación familiar, con óptima utilización de los recursos materiales y humanos.

**TERCERO.**—La Coordinación General de Planificación Familiar tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Promover la coordinación de acciones que realizan las instituciones responsables de los Programas de Planificación Familiar en el Estado de México.
- b) Coadyuvar a que los programas conjuntos que se realicen en la materia respondan a las características peculiares, naturaleza jurídica y normatividad que tiene cada una de las instituciones participantes.
- c) Promover la realización conjunta de un inventario de la infraestructura con que cuentan las instituciones médicas y asistenciales, estatales y federales, a efecto de garantizar el acceso adecuado y suficiente a los servicios de planificación familiar a la población demandante.
- d) Concertar con las instancias participantes, una estructura programática y sistemas de información homogéneos que faciliten la agregación y la comparación de las estadísticas que sobre planificación familiar se generen.
- e) Allegarse y disponer de información suficiente y oportuna para realizar el seguimiento y evaluación de los programas institucionales.
- f) Gestionar ante instituciones públicas y privadas de los niveles estatal, nacional e internacional, recursos que se adicionen a los ya existentes para los pro-

gramas de planificación familiar que se encomienden a instituciones estatales, así como para proyectos de investigación en la materia.

- g) Concertar, y en su caso, ejecutar programas de Comunicación Social con las distintas instituciones, a efecto de lograr integridad, mayor cobertura y racionalización de los recursos humanos y financieros.
- h) Colaborar con el Consejo Estatal de Población en la constitución de un Centro de Información y Documentación en materia demográfica, especialmente en la planificación familiar.
- l) Propiciar la participación de otras instituciones o agrupaciones, tales como sindicatos, asociaciones, escuelas de enseñanza media y superior, clubes de servicios y organizaciones empresariales, en la difusión de los Programas de Planificación Familiar.
- j) Recomendar a las instituciones operativas de los Programas de Planificación Familiar, las medidas pertinentes que permitan ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios que prestan.
- k) Proponer al Ejecutivo del Estado los Acuerdos y Convenios que deban suscribirse con las instituciones estatales y federales responsables de los Programas de Planificación Familiar.
- l) Las demás que se relacionen con el cumplimiento de sus objetivos y funciones.

**CUARTO.**—La Coordinación General de Planificación Familiar, estará a cargo de un Coordinador General que será nombrado y removido libremente por el Gobernador del Estado, tendrá la representación de la misma y será el encargado del cumplimiento de sus objetivos y funciones.

**QUINTO.**—La Coordinación General de Planificación Familiar se integrará como Consejero del Consejo Estatal de Población, en los términos del artículo cuarto del Acuerdo de creación del Consejo.

**SEXTO.**—En su carácter de miembro del Consejo, la Coordinación General de Planificación Familiar, participará en el Pleno o Asamblea General, e informará con la periodicidad que se requiera, respecto a los avances de este programa, sin menoscabo de los informes que rinda periódicamente o que le solicite el Ejecutivo Estatal.

**SEPTIMO.**—La Coordinación General de Planificación Familiar se vinculará a los Consejos Municipales de Población que se constituyan al interior de la Entidad, a efecto de promover los Programas de Planificación Familiar y la participación activa de las instancias públicas, sociales y privadas.

**OCTAVO.**—Las distintas dependencias del Poder Ejecutivo auxiliarán a la Coordinación para el cumplimiento de sus objetivos, funciones y atribuciones.

**NOVENO.**—Las actividades de la Coordinación se regularán por lo estipulado en el presente Acuerdo y en las disposiciones que al efecto dicte el Ejecutivo del Estado.

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

**PRIMERO.**—El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta del Gobierno del Estado.

**SEGUNDO.**—La Secretaría de Finanzas y Planeación y la Secretaría de Administración, proveerán lo necesario para la instalación, integración y funcionamiento de la Coordinación.

**TERCERO.**—La Coordinación General de Planificación Familiar tendrá un plazo de 60 días para establecer los mecanismos de coordinación con las instituciones responsables de planificación familiar en el Estado.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo, en Toluca de Lerdo, México, a los veintiún días del mes de enero de mil novecientos noventa y uno.

**SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.**

**EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL  
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)**



## **CONVENIO DE DESARROLLO MUNICIPAL 1991**

### **Antecedentes**

- 1.** El Gobierno del Estado de México reconoce en los Ayuntamientos de la Entidad, célula básica de nuestra organización política, capacidad para asumir a plenitud su función de agentes de cambio en la colectividad a la que sirven, concertando y coordinando la participación de los ciudadanos y eficiencia de gestión en la ejecución de obras y prestación de servicios públicos.
- 2.** El Gobierno del Estado postula entre sus políticas para el desarrollo integral de la Entidad, la descentralización de la acción pública hacia los Ayuntamientos Municipales en todos aquellos aspectos en los que la participación ciudadana y la eficiencia de gestión recomienden su atención directa por las autoridades municipales.
- 3.** Los Ayuntamientos de la entidad incluirán en sus programas de desarrollo, como política sustantiva, la estrecha colaboración con instancias de gobierno para la mejor atención de las demandas sociales.
- 4.** Ambos órdenes de gobierno reconocen, por la experiencia, la efectividad de los Convenios de Desarrollo Municipal como mecanismo para esa concertación y colaboración.
- 5.** En virtud de lo anterior, el Gobierno del Estado de México y los Ayuntamientos de la Entidad con fundamento en los artículos 26 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 89 fracción XIV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Mé-

---

(\*) Publicado en la **GACETA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO**, el 7 de marzo de 1991.

xico; 37, 41 y 42 de la Ley de Planeación del Estado de México; 5 y 6 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México; 42 fracción XV y 44 fracción XI de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; el Gobierno del Estado de México y los Ayuntamientos de la Entidad, suscriben este Convenio de Desarrollo Municipal, al tenor de las siguientes cláusulas:

## **Cláusulas**

### **CAPITULO I OBJETO**

**PRIMERA.**—El Gobierno del Estado de México y los Ayuntamientos de la Entidad convienen en unificar esfuerzos y recursos para la realización de acciones y programas de carácter local en respuesta a demandas concretas de la población.

**SEGUNDA.**—Las acciones y programas se acuerdan al amparo del presente Convenio y a las políticas y estrategias establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993.

**TERCERA.**—Esos programas y acciones deberán atender invariablemente a demandas reales de la población, expresadas en las instancias que establece el Sistema de Planeación Democrática del Estado y deberán incluirse en el Plan de Desarrollo Municipal respectivo.

**CUARTA.**—Además, deberán propiciar la descentralización de la administración estatal, fortalecer la capacidad de gestión de los Ayuntamientos y su papel como agentes de cambio de su comunidad, así como promover y coordinar la participación ciudadana.

### **CAPITULO II DE LAS ACCIONES Y PROGRAMAS MATERIA DEL CONVENIO**

**QUINTA.**—En apego a los requisitos establecidos en el capítulo anterior y a que deberán referirse prioritariamente a la atención de los servicios públicos, las acciones y programas podrán ser de la siguiente índole; sin que este orden represente ninguna prioridad:

- Alcantarillado y drenaje.
- Alumbrado Público.

- Apoyo a la agricultura y producción alimenticia.
- Apoyo a la cultura.
- Construcción de unidades, canchas y módulos deportivos.
- Construcción o rehabilitación de: plazas para tianguis, mercados, rastros y lecherías.
- Distribución de agua potable.
- Mejoramiento y remodelación de clínicas o casas de salud.
- Nomenclatura y señalamiento.
- Pavimentación, guarniciones y banquetas.
- Planeación del Desarrollo Municipal.
- Profesionalización y mejoramiento de la administración municipal.
- Protección ecológica, reforestación y limpieza.
- Rehabilitación y construcción de caminos rurales y obras complementarias.
- Restauración, construcción y equipamiento de espacios escolares y culturales.
- Seguridad Pública.

**SEXTA.**—Sólo excepcionalmente y con plena justificación podrán inscribirse en el Convenio, acciones y programas relacionados con la construcción o remodelación de edificios públicos administrativos, auditorios o salones de usos múltiples y adquisición de vehículos, a excepción de los necesarios para garantizar la seguridad pública y la limpieza del municipio.

**SEPTIMA.**—Se dará prioridad a la conclusión de obras en proceso, a las que implique mayor participación ciudadana en su financiamiento y a las que mantengan una mejor relación costo-beneficio en razón a la población directamente favorecida.

### **CAPITULO III**

#### **DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS**

**OCTAVA.**—La ejecución de las obras y la prestación de los servicios públicos y demás acciones, materia de los programas a que se refiere este Convenio, se realizarán con fondos provenientes del Presupuesto de Egresos del Estado, con los provenientes de los presupuestos de los ayuntamientos; con empréstitos que obtengan el propio Estado y los ayunta-

mientos, con financiamiento de los fondos y fideicomisos constituidos por el Ejecutivo Estatal y con las aportaciones que en efectivo o en especie hagan los sectores social y privado para apoyar los programas de desarrollo socioeconómico de la entidad.

**NOVENA.**—La estructura financiera de cada programa y los porcentajes de participación del Estado, ayuntamientos y comunidades, se definirá tomando en consideración su naturaleza, objetivos específicos y el nivel de desarrollo y potencial municipal.

**DECIMA.**—El financiamiento de los programas materia de este Convenio que se efectúe total o parcialmente con los fondos provenientes del Presupuesto de Egresos del Estado, deberá instrumentarse con estricto apego a la normatividad estatal aplicable en materia del ejercicio presupuestal.

La Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado vigilará la adecuada aplicación de estos recursos sin perjuicio de las facultades que en materia de control presupuestal de los ayuntamientos competen a la Contaduría General de Glosa del H. Poder Legislativo.

**DECIMA PRIMERA.**—Los ayuntamientos, se obligan a aplicar los fondos que el Ejecutivo Estatal les asigne y sus propias aportaciones exclusivamente para la realización de los programas y obras convenidos, así como a informar con la periodicidad que la Secretaría de Finanzas y Planeación determine sobre los avances físicos y financieros de los mismos. No se aceptará utilizar estos recursos para el pago de Gasto Corriente, salvo los de residencia de obras (indirectos).

Queda expresamente establecido que la falta o retraso en la presentación de los informes periódicos sobre los avances físicos y financieros en la ejecución de los programas convenidos, la desviación de los mismos, así como la falta de comprobación oportuna de los anticipos, podrá ser causa de la suspensión de la ministración y/o de la devolución de dichos fondos con independencia de las responsabilidades en que se incurra.

## **CAPITULO IV**

### **DE LA EJECUCION DE LAS OBRAS Y PROGRAMAS**

**DECIMA SEGUNDA.**—Compete a los ayuntamientos de la Entidad en la instrumentación de este Convenio, recibir las demandas populares, concertar y valorar la participación de

los particulares en el financiamiento y ejecución de las obras que se acuerden.

**DECIMA TERCERA.**—Los ayuntamientos propondrán al Gobierno del Estado por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación, de conformidad con la normatividad correspondiente, las acciones y programas concretos que habrán de realizar en el marco de este Convenio.

**DECIMA CUARTA.**—La ejecución de las acciones y programas acordados en este Convenio estarán a cargo de los ayuntamientos, quedándoles la opción de encargarla a alguna dependencia del Ejecutivo del Estado, si considera que no tiene la capacidad técnico-administrativa suficiente.

**DECIMA QUINTA.**—El Gobierno del Estado proveerá lo necesario para brindar a los ayuntamientos la asistencia técnica que le requieran para el cumplimiento de sus responsabilidades en relación con este Convenio.

**DECIMA SEXTA.**—Las partes establecerán de común acuerdo, los mecanismos de coordinación y de asignación de recursos que aseguren la adecuada administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y programas ejecutados de conformidad con la Ley de Obras Públicas del Estado de México y la legislación aplicable.

**DECIMA SEPTIMA.**—Los ayuntamientos promoverán la participación de los diversos sectores de la comunidad en la administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos a que se refiere el presente Convenio, buscando el mejor aprovechamiento de los mismos.

**DECIMA OCTAVA.**—Los ayuntamientos promoverán la integración de los diversos sectores de la comunidad en grupos de trabajo para cada una de las obras objeto de este Convenio, para que dichos grupos verifiquen su realización en tiempo y costo, actuando como Contraloría Social ante los ayuntamientos y ante los órganos del Gobierno Estatal.

## **CAPITULO V DE LA REVISION Y EVALUACION DEL CONVENIO**

**DECIMA NOVENA.**—El Ejecutivo Estatal y los ayuntamientos podrán evaluar en todo tiempo el cumplimiento del presente Convenio, precisando los objetivos y metas logrados en su caso, las razones por las cuales algunos de ellos no se hayan realizado, también conviene en establecer los mecanismos de control y seguimiento físico-financiero de los fon-

dos y aportaciones, así como de los programas, obras y acciones que se aprueben de común acuerdo.

Para tales efectos, el Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación turnará a los ayuntamientos, los lineamientos para llevar a cabo la evaluación de los programas y éstos rendirán informes mensuales a la misma Secretaría. Esto en congruencia con el Decreto relativo a los Egresos del Estado para 1991, publicado en la Gaceta de Gobierno el 28 de diciembre de 1990.

**VIGESIMA.**—Cuando se presenten condiciones económicas extraordinarias o imprevisibles, o por causas fortuitas o de fuerza mayor, u otras circunstancias que en cualquier forma sean ajenas a la voluntad de los otorgantes y que motiven el incumplimiento por una de las partes, alguna de las obligaciones específicas que se establecen en el presente convenio, la otra quedará liberada del cumplimiento de las obligaciones que le son correlativas.

**VIGESIMA PRIMERA.**—Cuando el incumplimiento del presente convenio sea consecuencia de la culpa o negligencia de los servidores públicos y demás autoridades a quienes compete realizar las acciones previstas en el mismo instrumento, ambas partes convienen en que se procederá de inmediato a comunicar los hechos a las autoridades estatales o municipales que resulten competentes, a fin de que se determinen las responsabilidades administrativas en que se hubiere incurrido y se apliquen las sanciones que procedan, conforme a la legislación estatal y municipal que resulte aplicable.

Dichas responsabilidades administrativas, serán independientes de las del orden civil o penal que puedan configurarse. Para estos efectos las partes se comprometen a comunicar de inmediato a las autoridades competentes los hechos que se descubran y en su caso a ejercer las acciones, denuncias o querellas que procedan.

**VIGESIMA SEGUNDA.**—Si el incumplimiento se atribuyera a alguna de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, los ayuntamientos darán parte al Ejecutivo Estatal, por conducto de la Coordinación de Apoyo Municipal señalando en forma específica en qué grado se afectan las actividades que integran su participación en la ejecución de los programas y proyectos objeto de coordinación para efecto de que se apliquen las medidas conducentes.

## **CAPITULO VI**

### **DEL SISTEMA MUNICIPAL DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL**

**VIGESIMA TERCERA.**—El Ejecutivo Estatal y los ayuntamientos realizarán la evaluación periódica de los resultados de cada uno de los programas materia de este Convenio, con el objeto de conocer el grado de cumplimiento de las metas y corregir, en su caso, las desviaciones y deficiencias detectadas.

Al efecto, el Ejecutivo Estatal por conducto de las Secretarías de la Contraloría y de Finanzas y Planeación, prestará la asesoría que se requiera para el mejor funcionamiento del Sistema Municipal de Control y Evaluación, así como para la organización y funcionamiento de los órganos municipales de control en los términos de los Acuerdos de Coordinación celebrados y que se celebren.

**VIGESIMA CUARTA.**—El Ejecutivo Estatal y los ayuntamientos promoverán y apoyarán la realización de acciones de modernización y simplificación administrativa, en sus correspondientes ámbitos de competencia, a fin de mejorar la ejecución de los programas de este convenio y apoyar la descentralización de funciones y recursos del Estado a sus municipios.

**VIGESIMA QUINTA.**—Los ayuntamientos se comprometen a entregar a las Secretarías de Contraloría y de Finanzas y Planeación la información programática y financiera que se formule trimestral y anualmente en relación con la ejecución de los distintos programas previstos en el presente Convenio, así como a solicitud de parte, la de carácter técnico, administrativo o contable correspondiente a las obras o acciones que se lleven a cabo en los municipios.

**VIGESIMA SEXTA.**—El Ejecutivo Estatal y los ayuntamientos se comprometen a integrar un Inventario Municipal de Obra Pública, registrando en el mismo, las obras terminadas y aquellas que se encuentren en proceso; en el caso de estas últimas, al procederse a su terminación, deberán de entregarse, dando la participación que corresponda a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México y a la comunidad beneficiada.

## **CAPITULO VII**

### **TERMINOS**

**VIGESIMA SEPTIMA.**—El presente Convenio tendrá vigencia anual y podrá revisarse, adicionarse y modificarse en cualquier tiempo, de común acuerdo con las partes.

**VIGESIMA OCTAVA.**—Este Convenio se suscribe por el Titular del Ejecutivo Estatal, por los Presidentes Municipales Constitucionales del Estado de México y por los Titulares de las dependencias de la Administración Pública Estatal que en el mismo se señalan, en la Ciudad de Toluca de Lerdo, México, a los veintidós días del mes de enero de mil novecientos noventa y uno.

Por el Gobierno del Estado de México.

**IGNACIO PICHARDO PAGAZA.**  
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO  
DE MEXICO.

(Rúbrica)

**HUMBERTO LIRA MORA**  
SECRETARIO DE GOBIERNO.

(Rúbrica)

**JOSE MERINO MAÑON.**  
SECRETARIO DE FINANZAS Y  
PLANEACION.

(Rúbrica)

**JORGE LOPEZ OCHOA**  
SECRETARIO DE LA CONTRALORIA.

(Rúbrica)

**ROBERTO GOMEZ COLLADO.**  
COORDINADOR DE APOYO MUNICIPAL.

(Rúbrica)

RUBRICA DE LOS 121 PRESIDENTES  
MUNICIPALES

**DOCUMENTOS**



## **EL ANGULO ADMINISTRATIVO DEL SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO DEL LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MEXICO**

### **Introducción**

En el primer trimestre del presente año, se han producido en el plano gubernamental, una serie de trascendentales acontecimientos que acapararon nuestra atención. Atendiendo al mandato constitucional, el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza rindió cuenta de su segundo informe de actividades ante la LI Legislatura Local. Por ser un documento de innegable interés público, hemos estimado conveniente la elaboración de un informe especial que analiza en forma clara y sucinta las acciones más significativas que se produjeron en materia de administración pública y áreas afines.

Varios son los temas que se revisan y ponderan cuantitativa y cualitativamente: la desincorporación de empresas públicas, principalmente de las empresas paramunicipales; la consolidación de un Sistema de Control Interno y de Responsabilidades de los servidores públicos estatales y municipales, vía la formulación y aplicación de una nueva Ley de Responsabilidades; los avances del programa de simplificación administrativa; el tamaño del sector público, entre otros.

Acatando los ordenamientos legales y como ya viene siendo toda una tradición, el gobernador de nuestra entidad federativa, Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, presentó ante la Legislatura Local y la sociedad mexiquense, su Segundo Informe de Gobierno correspondiente al año de 1990.

A poco más de un año de haber asumido la gubernatura estatal, han sido muchos los logros alcanzados pero también quedan por delante importantes retos que afrontar para alcan-

zar los niveles de bienestar social que reclaman y merecen los habitantes de nuestro estado.

El objetivo del presente documento se orienta a mencionar y reflexionar, a grandes rasgos, los aspectos administrativos más sobresalientes plasmados en el Segundo Informe de Gobierno, así como otros temas relacionados con la disciplina y que ciertamente también merecen nuestra atención.

## **Desincorporación de Empresas Públicas.**

Un primer punto a comentar es la continuación, al menos en lo que resta de su período de gobierno, de la política de desincorporación de empresas públicas. Los argumentos que tienden a justificar el proceso de desincorporación son básicamente los siguientes: cuando la entidad ya cumplió los fines para los que fue creada; porque agotó las acciones de beneficio colectivo; porque su actividad puede ser atendida por otros agentes económicos; porque cambiaron las prioridades de la sociedad respecto de la acción gubernamental; porque es necesario reducir el déficit público para canalizar el ahorro y recursos a renglones prioritarios del desarrollo social.

En su informe del año antepasado, el gobernador del Estado anunciaba la desincorporación de 85 empresas municipales (existen más de 100), junto con ellos también se liquidaron a los ocho Fondos de Fomento Económico Regional (1). Los FOMECE se concibieron bajo la figura jurídica del fideicomiso, fueron el principal instrumento del Programa de Desarrollo Regional al que se le dio notable impulso y canalizaron una considerable cantidad de recursos en el período del entonces gobernador, Lic. Alfredo del Mazo González. La estrategia en materia de desarrollo regional ha cambiado, esto forma parte del nuevo rumbo de la política económica nacional y estatal: de un estado interventor, regulador, se ha

(1) "...que se crean con base en el contrato celebrado entre el Gobierno del Estado de México y el Banco Obrero, como la herramienta principal para promover el desarrollo equilibrado de la entidad, mediante el estímulo a la producción y el fomento de la infra-estructura básica para impulsar las actividades económicas en cada región y propiciar el crecimiento económico estatal". Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Económico, "Las políticas del Desarrollo Regional en el Estado de México", en REVISTA DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C. No. 6, Abril-Junio de 1990, p. 132.

pasado a un estado promotor, desregulador. Así observamos cómo del resultado del proceso de desincorporación de un número importante de empresas municipales de los FOMEC, se han recuperado poco más de 20 mil millones de pesos <sup>(2)</sup>, mismos que se han canalizado a sectores que requieren mayor atención: obras públicas, provisión de servicios públicos, etc.

Respecto al número de empresas desincorporadas en 1990, en el Segundo Informe de Gobierno se señala la cantidad de 41 entidades y otras 61 que han suspendido sus actividades, es decir, fueron liquidadas. De acuerdo con un cartel titulado "Ubicación y Composición de la Administración Pública del Estado de México", publicado y distribuido por la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de México en junio de 1990, la Administración Pública Auxiliar se integraba por 54 entidades, de las cuales, 17 eran Organismos Descentralizados, 11 Organismos Desconcentrados, 3 Empresas de Participación Mayoritaria, 3 Empresas de Participación Minoritaria, 11 Fondos, 7 Fideicomisos y 2 Convenios.

Dentro del esquema que presentaba el Cartel mencionado, todavía se incluían a los Fondos de Fomento Económico Regional que ya se encontraban en pleno proceso de desincorporación junto con las empresas paramunicipales adscritas, también se incluía al Organismo de Centros Estratégicos de Crecimiento, ahora desincorporado. En su Segundo Informe de Gobierno, Pichardo Pagaza anunció la desincorporación de la Constructora del Estado de México (CEM), adscrita a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, así como a las empresas que se crearon bajo la égida del fideicomiso por el Desarrollo Agroindustrial del Estado de México y del Fondo para el Desarrollo del Turismo, el primero sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y el segundo a la Secretaría de Desarrollo Económico.

El Ejecutivo estatal fue claro al definir los límites del proceso de desincorporación al afirmar que no se actuaría contra ninguna de las 50 grandes entidades y organismos que prestan un servicio fundamental a la sociedad. No tenemos la lista definitiva de cuáles son las que conservaría el Estado, pero es evidente que las Secretarías que más serán afectadas por dicho proceso, serán las de Desarrollo Econó-

---

(2) *Ibid.*, p. 183.

mico; Desarrollo Urbano y Obras Públicas y Desarrollo Agropecuario, por ser precisamente las que tienen, en ese orden, el mayor número de empresas públicas sectorizadas, respecto a las demás Secretarías.

Siguiendo las tesis de Omar Guerrero, vertidas en su última obra <sup>(3)</sup>, coincidimos con él cuando expresa que la actividad estatal no puede ampliarse incontroladamente sin pagar un elevado precio: el de la incapacidad de conducción de su propio organismo y con ello la abdicación a la eficiente administración pública de la sociedad. Agrega que la respuesta a la cuestión acerca del "tamaño" del Estado debe buscarse en el momento que asumió tareas distintas a su condición política y si esta asunción provocó que dejara de cumplir con sus responsabilidades sustanciales. Una extensión de esta idea es que el Estado debe dejar que la sociedad haga lo que puede hacer mejor que el Estado y la sociedad dejar que el Estado haga lo que mejor sabe hacer. En la línea divisoria de estos quehaceres del Estado y la sociedad, cuya medición es la administración pública, encontraremos el origen y la causa de la amplitud o estrechez de los cometidos de cada cual.

Pichardo Pagaza coincide de alguna manera con estos planteamientos y en diversidad de foros ya ha dejado bien clara su posición al respecto: la desincorporación, "lejos de debilitar al Estado y al Gobierno lo que hace es reducir su campo pero concentrarlo en las actividades que son verdaderamente fundamentales. . . esta administración que yo presido tiene como propósito mantener aquellas actividades que son esenciales del Gobierno y estimular al sector privado y al sector social a que se haga cargo de aquéllas que no son esenciales para el desempeño de las funciones gubernamentales " <sup>(4)</sup>.

Su Segundo Informe de Gobierno fue otra oportunidad más para que el Gobernador ratificara su convicción de que

---

(3) Vid. Guerrero, Omar, "EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO" (UNA INVESTIGACION SOBRE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO MEXICANO EN RETROSPECCION Y PROSPECTIVA), Ed. INAP, México, 1989, 812 pp.

(4) Pichardo Pagaza, Ignacio, "Nuevas perspectivas de la administración pública" en REVISTA DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C. No. 4, Oct-Dic. 1989, p. 131.

con la desincorporación (que no privatización, pues ésta es tan sólo una de las derivaciones de aquélla) no se trata de dismantelar al Estado, "el dilema no es un gobierno más grande o más pequeño sino uno que atienda mejor a las necesidades fundamentales de la población. . . se trata de fortalecer al Estado en aquellas áreas básicas que los particulares no pueden atender", enfatizó.

Ahora bien, la desincorporación aunque parece destinada a alcanzar niveles significativos en la administración pública estatal, no llevará, contra lo que comúnmente se cree, al "reduccionismo" del aparato de gobierno ni al ahorro sustancial de recursos públicos porque a la extinción de un órgano ha correspondido invariablemente la creación de otro. Del 11 de septiembre de 1989 —fecha que marca la llegada a la gubernatura del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza— se han constituido una serie de organismos, entre los que recordamos los siguientes: la Secretaría de la Contraloría (se adicionó el artículo 38 Bis a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México en octubre de 1989), Junta de Caminos del Estado de México, Aeropuertos y Servicios Auxiliares del Estado de México, Fideicomiso para el Desarrollo Comercial, Fideicomiso para la Construcción de Centros de Abasto Popular, Empresas para la Prevención y Control del Agua Toluca-Lerma, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec, Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl, Centro de Justicia de Ixtlahuaca, Centro de Justicia de Tecámac, Centro de Justicia de Tenancingo, Coordinación General de Planificación Familiar, y el Consejo Estatal Consultivo de Educación Especial, entre otros.

Con todo esto queremos dejar constancia que la desincorporación provoca momentáneamente el espejismo de que el aparato de gobierno se reduce, contrae; sin embargo, los hechos demuestran que como las prioridades y estrategias del gobierno cambian, su acción se orienta hacia otras áreas donde por lo general además de canalizar recursos resulta conveniente crear nuevos órganos o ampliar los ya existentes para reforzar la actividad del Estado donde los reclamos sociales sean más recurrentes.

Además, la política de desincorporación de empresas públicas debe desprender de una vez para siempre el inconsistente mito que tiende a hacer creer que las empresas públicas son ineficientes por antonomasia, pero tampoco debe estigmatizarse la privatización pues ésta cubre un conjun-

to heterogéneo de políticas, algunas más meritorias que otras. Debe de superarse la simple dicotomía entre público y privado, existen opciones intermedias que nos ofrecen una gama más variada de formas de organización y modalidades de propiedad, control y finanzas. El atractivo ilusorio de la privatización es que ofrece una sola solución para muchos problemas complejos.

Si dentro del espectro de las modalidades de la desincorporación se opta por la privatización, la decisión que al respecto se tome debe evaluarse con algo más que criterios de eficiencia, esto es un objetivo elogiabile, pero no para la exclusión de otros principios igualmente fundamentales: protecciones constitucionales, equidad, ciudadanía y comunidad. No olvidar que la privatización del Estado de Bienestar transgrede el principio fundamental de beneficio social, según el cual los servicios deberían estar disponibles basados en las necesidades y no limitados a aquellos que puedan pagar.

En el pasado se cayó en el extremo de una intervención generalizada y excesiva del Estado en la vida económica, hoy no se debe caer en el otro extremo, es decir, en la privatización a ultranza o en la liberación exageradamente rápida y una dependencia excesiva del mercado. El justo medio.

Estamos plenamente conscientes de que el Estado debe reorientar su campo de acción a la luz de las crecientes necesidades sociales, debe deshacerse de algunas actividades y asumir otras. En otras palabras, más que plantear una reducción discriminada del papel del Estado, deben reorientarse sus funciones para que contribuyan a las nuevas tareas de desarrollo. Al parecer, hay cierta coincidencia entre este planteamiento y la postura oficial, deseamos que también coincidamos en los anteriores.

## **Sistema de Control Interno y de Responsabilidades de los Servidores Públicos**

La administración pública, como instrumento ejecutor de las decisiones del Poder Ejecutivo, está obligada a ser no sólo eficiente en su desenvolvimiento, a esta característica se le agrega otra de la misma importancia: legalidad, transparencia y honradez en sus actos. El Gobernador de nuestra entidad federativa ha entendido a cabalidad la trascendencia de este anhelo, y así ha actuado en consecuencia.

La creación de la Secretaría de la Contraloría al inicio de su mandato y las subsecuentes reformas y adiciones a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, han dado pauta a la configuración de un Sistema de Control Interno y de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Código de Conducta del que hacía referencia en su toma de posesión, cobra forma en el texto de la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, vigente a partir del 12 de septiembre de 1990 y especialmente en los que se refiere al artículo 42 con sus veinte y cuatro fracciones al quedar debidamente precisadas las obligaciones de los servidores públicos respecto a sus responsabilidades administrativas en el ejercicio de su función.

El propósito fundamental del Código de Conducta no es otro sino el de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados en el ejercicio de la función pública.

Más que preguntar por qué ahora y no antes, lo cierto es que el fortalecimiento del Sistema de Control Interno y de Responsabilidades para los Servidores Públicos, se convierte en una herramienta de singular valía destinada a prevenir el uso honrado y eficiente de los recursos públicos que la sociedad confía al Estado para la atención de sus demandas.

Sería un error pretender concebir a la Secretaría de la Contraloría como un organismo inquisidor, represor; al contrario, tiene un carácter preventivo, disuasivo de conductas que lesionan el patrimonio público, la sanción sólo procede como última instancia cuando se detectan y demuestran, previa presentación y sustentación de recursos por el presumible infractor, irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación, administración de fondos, valores y de recursos económicos del estado o de aquellos concertados o convenidos con la Federación y los municipios, que se traduzcan en daños y perjuicios estimables en dinero, causados a la hacienda pública del estado, municipios o al patrimonio de sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos.

Dentro de este punto, es importante mencionar que el fincamiento de responsabilidades administrativas resarcitorias, según la Ley estatal en la materia (específicamente el

artículo 73), procede no sólo contra el servidor público que haya cometido la irregularidad, sino también existe la responsabilidad subsidiaria contra aquellos servidores públicos que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado los actos irregulares, sea en forma dolosa, culpable o por negligencia; y se ejerce responsabilidad solidaria contra los proveedores, contratistas o particulares que por virtud de los actos o contratos que realicen con el Estado, afecten su patrimonio, o cuando hayan participado con dichos servidores en las irregularidades que origine tal responsabilidad.

En la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios sólo se hace referencia a las responsabilidades y sanciones de tipo administrativo, sin embargo, los servidores públicos no están exentos de las responsabilidades políticas, penal y civil, reguladas por las correspondientes leyes en la materia.

En suma, la Secretaría de la Contraloría tiene un carácter preventivo y disuasivo, quienes afirman que es un organismo inquisidor o represor, es por que ocultan o temen algo, reza un sabio refrán popular "el que nada debe, nada teme". Lo ideal sería que la conducta de los servidores públicos no tuviera como espada de damocles la rigidez de las sanciones, sino que fuesen las convicciones personales, la responsabilidad social y la vocación de servicio, los que guían su aptitud y actitud en el desempeño de sus actividades cotidianas. Desafortunadamente en algunos casos no es así y ahí está la ley para recordárselos y encauzarlos por la senda del estado de derecho.

### **Simplificación Administrativa**

En otro orden de ideas, si bien a diferencia del Primer Informe de Gobierno, en el Segundo el gobernador no hace referencia explícita al programa de simplificación administrativa. A pesar de ello, en el anexo de información estatal encontramos datos y cifras al respecto que demuestran que el programa avanza firmemente, quizás no al ritmo y magnitud deseada, sin embargo, sus resultados se apreciarán mejor en su conjunto, en el mediano y largo plazo.

Cotejando los anexos de los Informes de Gobierno de 1989 y 1990, mientras en el primero se simplificaron 111 procedimientos, en el segundo solamente fueron 80, en am-

Los casos son datos preliminares. Entre otros de los indicadores que utilizan para las acciones de simplificación administrativa, se observa un sensible decrecimiento del número de cédulas captadas por el Sistema de Sugerencias y Quejas, pues pasó de 2405 en 1989 a 997 en 1990. Una de las causas más importantes que explican ello fue que la Secretaría de la Contraloría operó a partir del año pasado sus propios buzones, cuando antes la encargada era exclusivamente la Secretaría de Administración, quien canalizaba las quejas y sugerencias a la dependencia respectiva.

Mientras en 1989 existían 16 indicadores para medir los resultados de la simplificación administrativa, en 1990 se reducen a 12 omitiéndose los conceptos de Operación del Sistema de Sugerencias y Quejas, la instalación de Buzones de Sugerencias y Quejas, Dependencias con Buzones, y Municipios con Buzones.

La simplificación administrativa, es justo decirlo, no nace ni se inventó en el presente sexenio, ya constituía desde hace varios lustros una práctica de gobierno, si bien no se le daba la importancia que la ciudadanía reclamaba. Ahora, junto con la desincorporación de empresas públicas, desregulación y ética en el servicio, constituye una de las estrategias fundamentales del programa de la administración pública federal, y por supuesto, estatal también.

En términos concretos y breves, la simplificación administrativa tiene por propósito, facilitar a la población los trámites que cotidianamente tiene que llevar a cabo el ciudadano ante las oficinas de gobierno. Se busca dar respuesta a las demandas reiteradas de la sociedad para hacer que la acción gubernamental se realice de manera ágil y eficiente, elevando la calidad de los servicios públicos y facilitando a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Junto con la desregulación, constituyen una de las herramientas jurídico-administrativas más útiles con que cuentan los gobiernos para abatir el agobio de la ciudadanía que se ve forzada a realizar trámites engorrosos, confusos y tardados, de ahí que resulten esenciales para propiciar una relación más eficaz de la ciudadanía con el gobierno.

La necesidad de conformar una administración pública más eficiente y con plena capacidad para responder a los requerimientos y demandas sociales, da forma y sentido a la simplificación administrativa. Esta debe traducirse, en cuan-

to a la forma, en procedimientos claros, con tiempos, costos y resultados previsibles; y en cuanto al fondo, en una mayor cercanía, identificación, apoyo y vinculación entre gobernantes y gobernados.

Quizás resulte ocioso comentar que los procedimientos administrativos que se lleguen a simplificar, deben ser de aquellas áreas que tienen mayor contacto con el público así como de las funciones que impacten directamente en el bienestar y desarrollo de la población. En este sentido, más que la cantidad de trámites simplificados importaría la calidad, es decir, trabajar sobre aquellos que tienen un impacto social considerable. Los relacionados con las áreas de atención al público, cobros y pagos, son evidentemente los que tendrían prioridad. Correspondería a cada dependencia y entidad de la administración pública identificar y simplificar los procedimientos que se ajusten a estas características.

Sin embargo, la simplificación no debe limitarse a la transformación fría de las normas, sistemas y procedimientos sino que debe ser factor de una profunda transformación de la atención esmerada al ciudadano y el respeto a su tiempo, de la forma en que se concrete dependerá la reestructuración y fortalecimiento de la confianza del ciudadano en su gobierno.

Al respecto, en el gobierno del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza se comprendió plenamente esta filosofía ya que la simplificación de procedimientos es tan sólo una parte del programa general de simplificación administrativa, también se ha puesto especial atención a la orientación al público ya sea por vía telefónica y directa en Módulos de Información —en 1990 se atendieron a cerca de 300 mil personas—, difusión de la información a través de folletos y carteles, programas radiofónicos y operación del Sistema de Sugerencias y Quejas.

Para que la simplificación administrativa obtenga mejores resultados deberá incidir paralelamente en acciones importantes en materia de desreglamentación administrativa, descentralización y desconcentración de funciones a instancias regionales e innovación y modernización tecnológica de los procesos sustantivos.

La simplificación administrativa debe ser entendida como un medio para conseguir un fin: facilitar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones ante las oficinas gubernamentales. En el cum-

plimiento de este propósito no hay una sola metodología para concretizarlo, cada institución tiene su particular forma de llevarlo a cabo, sin embargo, la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Puebla diseñó el método FAST (Factorización, Análisis y Simplificación del Trabajo) como una forma de contribuir a los procesos de simplificación administrativa.

El método nos parece interesante y sí se efectúan las modificaciones pertinentes es factible utilizarlo en cualquier institución interesada en la revisión, simplificación, adecuación y mejoramiento de sus sistemas, procedimientos y métodos de trabajo. Incluso la técnica mencionada va más allá de la simplificación del trabajo, al procurar una mejor dirección del trabajo, mayor sencillez en las operaciones y una distribución equitativa de la labor de los empleados.

Con todo ello no estamos proponiendo su translación mecánica a la administración pública estatal, si sería conveniente, en cambio, estudiarlo, reflexionarlo, y de considerarse conveniente, adaptarlo e implementarlo. Es un método que ha probado ya su funcionalidad y utilidad en otras latitudes, no vemos porque aquí no.

## **Racionalización de Estructuras Administrativas**

Paralelo a las importantes acciones que se están desarrollando en materia de desincorporación, desregulación y simplificación, hay otro conjunto de actividades que también repercuten favorablemente en el proyecto de modernización de la administración pública estatal, como es el caso de la racionalización de estructuras orgánicas que para 1990, según anexos del Segundo Informe se beneficiaron 47; fueron actualizados 38 Manuales de Organización y Procedimientos (35 menos que en 1989); se impartieron 7 asesorías técnicas para la formulación de Manuales de Procedimientos en Organismos Auxiliares; se concluyen 6 investigaciones en Administración Pública; se dictaminaron 41 estructuras orgánicas; se actualizaron 12 catálogos de formatos, se formularon 4 instrumentos normativos del sector administración; se otorgó apoyo técnico a 16 municipios en la formulación de Manuales de Organización (9 más que en 1989); se adecuaron y actualizaron 16 instrumentos legales; se editó y distribuyó el Manual Tipo de Políticas y Normas sobre Asignación

de Bienes, Servicios y Prestaciones para los Organismos Auxiliares y Fideicomisos; y se imprimió y distribuyó a los cabildos de los Ayuntamientos que inician su administración, una Guía de Información Básica para la Gestión Municipal. Estas son, entre otras, algunas de las trascendentes acciones que se engloban en el rubro de "desarrollo institucional" y que sin duda coadyuvan al objetivo de conformar estructuras administrativas racionales, funcionales, eficientes y expeditas.

### **Formación y perfeccionamiento de los servidores públicos**

Si bien el ejecutivo estatal no lo señaló de manera enfática, es preciso darle la importancia que merece la conjunción de los esfuerzos del Gobierno del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México y el Instituto de Administración Pública Estatal, para la concepción, organización y realización de los diplomados en Organización y Sistemas y en Administración de Documentos.

La impartición de estos diplomados, por vez primera en la historia de la Universidad, revela el interés de las tres instituciones por responder, a través de la capacitación y actualización de profesionistas, a los requerimientos de la sociedad por contar con estructuras gubernamentales racionales y funcionales, y servidores públicos eficientes y expeditos en el desempeño de sus actividades.

En conferencia magistral que dictara el gobernador del Estado en un recinto universitario <sup>(5)</sup> hacia alusión a que no se le había dado la atención debida a la preparación del servidor público en servicio, lo cual resulta contraproducente pues incide negativamente en el tipo de servicio que ofrece el servidor público. Expresaba la convicción de que la formación de recursos humanos es una de las tendencias permanentes en el campo de la administración pública. Como académico con una larga y fructífera trayectoria y como estadista con una alta responsabilidad histórica, afirmaba en aquella ocasión que: "Nunca he estado tan convencido de la tarea de promover la formación de los cuadros de la administración pública, como hoy que he tenido la oportunidad de ver el beneficio directo que esto significa". <sup>(6)</sup>

---

(5) *Ibid.*, págs. 127-129.

(6) *Ibid.*, p. 129.

Los diplomados, como el medio de vinculación más idóneo entre la teoría y la praxis, por su orientación eminentemente pragmática, representan una excelente oportunidad y medio para capacitar y actualizar a los servidores públicos. El afianzamiento de estos diplomados, la creación de otros y la reapertura de los Cursos de Especialización en Administración Pública Estatal, y en Hacendaria Municipal, contribuirán en su conjunto a llenar el vacío que existía en la formación de servidores públicos en servicio. No olvidar que no habrá modernización de la administración pública si ésta no se apoya en servidores públicos sólidamente preparados. Los recursos humanos son los elementos más valiosos en la administración y lo serán aún más si son poseedores de una aptitud y actitud a toda prueba.

Además de las diversas modalidades que se tienen en los estudios de postgrado para la formación, capacitación y actualización de su personal, el Gobierno del Estado impartió, durante 1990, 703 cursos de capacitación intensiva sobre una diversa gama de temas orientados al mejoramiento de la función pública, viéndose beneficiados una cantidad considerable de personal de mandos medios y operativos.

### **Poder adquisitivo de los servidores públicos**

Por otra parte, a pesar de los esfuerzos del Gobierno del Estado de México por resarcir el poder adquisitivo de su personal, es evidente que aún subsisten rezagos. La adecuación en dos ocasiones del tabulador de Sueldos y Salarios resultó insuficiente, por los porcentajes obtenidos, para procurar una mejoría sustancial en sus niveles de vida. Los ajustes salariales a 1580 servidores públicos durante 1990 (492 menos que en 1989, según cálculos comparativos respecto a los anexos del Primer Informe de Gobierno), los ascensos escalafonarios de 130 trabajadores, los cambios de categoría de 1580 servidores públicos; estos movimientos resultan insuficientes si se estima la magnitud de la administración pública estatal. (7).

---

(7) Para enero de 1989, la administración pública estatal, considerando su sector central y paraestatal, se integraba por 107 537 efectivos, a la fecha esta cifra ha variado lógicamente por la desincorporación de empresas públicas, congelación de plazas vacantes y el programa de retiro voluntario.

Los recursos financieros ciertamente son escasos y deben destinarse prorritariamente a las demandas más sentidas de la población, empero, el nivel de salarios y de vida de los servidores públicos estatales y municipales, no son temas secundarios, merecen también un esfuerzo adicional de las autoridades del Gobierno. Los incrementos salariales han sido, en términos reales, inferiores al porcentaje anual de inflación. Habrá de procurar no ahondar más en esta brecha, so pena de que para no pocos profesionistas deje de hacer atractivo el sector público como mercado de trabajo.

### **Tamaño del sector público estatal**

A ésto último habrá que mencionar el hecho de que la planta burocrática se ha estabilizado, el crecimiento espectacular que se registraba en el pasado difícilmente volverá a ocurrir. Desde 1989 los únicos renglones donde se contrataron nuevas plazas fue y es en el educativo y el de seguridad pública. Sobre el particular, la composición funcional de la administración pública en el Estado de México (incluyendo las representaciones federales en el estado, la administración pública estatal y municipal) se integraba para Enero de 1989 con 264 239 efectivos, de los cuales el mayor porcentaje, 76.9%, desempeñan actividades relacionadas con el desarrollo social, y dentro de este rubro, los que laboraban en la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, 125 744, representaban el 61.8%, y si se considera el total de efectivos que desempeñaban funciones de desarrollo político, social y económico, los que prestan sus servicios para el sector educativo, alcanzan el porcentaje del 47.5%. Para que nos demos una idea de lo que esto representa, después del sector educativo, lo sigue en cuanto al número de efectivos, el sector salud y asistencia social con 39 546, siendo el 14.9% del total, muy por atrás del 47.5% mencionado. (8)

### **Situación financiera del Estado y la distribución del Gasto Público**

Con un número impresionante de efectivos, es lógico que la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social

---

(8) Vid. "LA MAGNITUD Y LA INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO. ANGULO DE INTERPRETACION CUANTIFICABLE". Mena Vargas, Apolinar, (Coord.) Ed. G.E.M.-I.N.A.P.- I.A.P.E.M., México, 1989, p. 35.

consume un porcentaje considerable del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México. 1990 no fue la excepción, del presupuesto total autorizado, dicha Secretaría absorbió el 38.2%, rebasando por un margen muy amplio al resto de las dependencias del Poder Ejecutivo. De ese 38.2%, para los servicios personales se destinó el 84.5%.

De todo esto se deduce la importancia del sector educativo dentro de la administración pública en el Estado de México, pues es el sector que ocupa el mayor personal y el mayor presupuesto, especialmente para gasto corriente, y dentro de éste, servicios personales.

Para 1991 la situación no parece variar pues la distribución programática del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México se destina al sector desarrollo social (educación, salud y seguridad pública) el 51.6% (9).

Para cubrir el pago de 55 mil maestros estatales (de un total de 118 mil plazas), el gobierno del estado erogó en 1990 la extraordinaria cantidad de 755 mil millones de pesos, equivalentes al 67% del presupuesto total del gasto corriente, de acuerdo a cifras proporcionadas por el Segundo Informe de Gobierno.

De todas las entidades federativas del país, la nuestra es la que aporta la mayor proporción del gasto educativo anual, esto provoca un serio impacto en las finanzas públicas del Estado, agravado por el desafortunado hecho de que las participaciones federales que recibió el Estado, no han mantenido el mismo ritmo de crecimiento que el de la población y el de la actividad económica.

Desde 1989 se viene anunciando la necesidad de utilizar nuevas fórmulas, más equitativas, para la distribución de las participaciones federales, que tomen en cuenta básicamente la cantidad de población y el nivel de actividad económica. La imposición de fuentes impositivas propias complica la situación financiera del Estado.

Por lo anterior, es imprescindible que el gobierno federal, a través de su Secretaría de Hacienda y Crédito Público, analice y ponga en marcha fórmulas de distribución de las participaciones que consideren los criterios señalados. En tanto, el Gobierno Estatal no puede renunciar, por convicción

---

(9) Ver exposición de motivos del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 1991, en la **REVISTA DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO**, A.C. No. 8, Oct.-Dic. 1990, p. 126.

y por necesidad, a atender las demandas de incrementar la oferta de servicios educativos. Una de cada seis demandas de la sociedad se refiere a la educación. <sup>(10)</sup> No podemos voltear los ojos a esta realidad.

## **Seguridad Pública**

El rubro de seguridad pública también necesita incrementar sus efectivos, pues para Enero de 1989 de los 21 137 que existían, correspondían 1.6 efectivos por cada mil habitantes <sup>(11)</sup>. Esta última cifra debe tomarse con cautela, pues los cálculos se hicieron sobre una población total de 13'081,635, que según las cifras preliminares dadas a conocer por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, apenas si nos acercamos a los diez millones de habitantes. <sup>(12)</sup> Independientemente de esto, es evidente que se requieren una mayor cantidad de efectivos así como una distribución más equilibrada, que sin descuidar la Zona Poniente del Estado, le de preferencia a la Zona Oriente ya que es la que concentra la mayor cantidad de población por los procesos de conurbación con el Distrito Federal y por el desbordado crecimiento poblacional natural y migratorio que se registra en algunos municipios de la Zona, como es el caso de Ecatepec, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla, Naucalpan, etc.

Muy relacionado con el tema de seguridad pública se encuentra la creación de 3 nuevos Centros de Justicia (Ixtlahuaca, Tecámac y Tenancingo) con lo que suman ya un total de 29, cantidad que refleja el grado de avance del proceso de desconcentración de la justicia en el territorio estatal, y que a su vez deja testimonio por acercar a la administración pública a los ciudadanos.

## **Descentralización y Desconcentración**

La descentralización no sólo del ramo de la justicia sino también de otros sectores que resultan prioritarios para la sociedad, resulta cada vez más necesaria en una entidad co-

(10) Vid. "PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1990-1993". Ed. Gobierno del Estado de México, 1990.

(11) Mena Vargas, Apolinar, *Op. Cit.*, págs. 57-58.

(12) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), "RESULTADOS PRELIMINARES. XI CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA, 1990", Ed. INEGI. México, 1990, p. 8.

mo la nuestra, con una clara dualidad en la distribución de la población: concentrada en la Zona Oriente, dispersa en la Zona Poniente. La descentralización y desconcentración administrativa, sea territorial o funcional, habrá de ser el camino por el que tendrá que seguir transitando la administración pública estatal para dar respuesta eficiente y oportuna en los mismos lugares donde se originan las demandas colectivas. No revertir la tendencia centralizadora significaría sencillamente condenar al atraso a innumerables municipios mexicanos cancelando la posibilidad de acceder a un desarrollo regional armónico y equilibrado.

Es éste un fenómeno complejo donde no basta el esfuerzo del gobierno, para que se alcancen logros sustantivos deberá ir acompañada de una desconcentración de la actividad comercial e industrial que se ha localizado históricamente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y en el Valle Toluca-Lerma. No es fácil conseguirlo, empero el Gobierno Estatal cuenta con instrumentos fiscales administrativos, de provisión de servicios públicos —esencialmente agua—, de control de emisión de contaminantes, etc., para inducir a empresarios del sector servicios a establecer sus negocios en otras zonas. No se puede estar descentralizando y desconcentrando indefinidamente, estrategia reactiva que atiende al efecto y no a la causa. El resultado está a la vista: incapacidad del gobierno —financiera y administrativa— para atender la problemática de grandes concentraciones poblacionales, elevados índices de contaminación, caos vial, expansión de la mancha urbana <sup>(13)</sup>, crecimiento del desempleo e inseguridad social etc. No existen soluciones mágicas o fáciles para problemas complejos que se han ido agravando con el devenir del tiempo, necesitamos idear mecanismos efectivos y congruentes para que funcione la planeación del desarrollo en sus diferentes vertientes: obligatoria, de coordinación, de inducción y de concertación.

La planeación como alternativa de solución a los problemas de desarrollo continúa siendo válida, muchas veces ha fallado el hombre —el que ejecuta las decisiones— y no el plan, debemos procurar que esto no vuelva a ocurrir. Necesitamos un aparato administrativo que no solo atienda los problemas del presente sino que prevea para que se adelante

---

(13) En los anexos del Segundo Informe se menciona que de la población total del Estado de México, 86.9% está considerada como urbana (8 600 651) y 13.1% rural (1 295 141).

a los de su tiempo. No olvidemos que la administración como proceso, engloba a la previsión y planeación como dos de sus primeras fases.

## **Justicia Administrativa**

Comentando otro tema del Segundo Informe de Gobierno, en él se precisa el fortalecimiento de los medios de defensa de los particulares frente a la administración. Se menciona que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo atendió 3 mil juicios interpuestos por los particulares contra actos de autoridad, de los cuales el 70% de las resoluciones fueron en favor de los primeros. Este porcentaje ha permanecido con ligeras modificaciones en el transcurso de los últimos años.

La existencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo está plenamente justificada en un estado de derecho que reclama velar la legalidad de los actos de los órganos administrativos y su consiguiente respeto a los derechos de los particulares. El Estado, a través de su poder Ejecutivo y Legislativo, está facultado constitucionalmente para emitir, modificar, adicionar o abrogar ordenamientos legales, y mediante su Poder Judicial se encarga de velar el cumplimiento de la ley. Sin embargo, el Estado no sólo es fuente de derecho, emisor, de leyes, sino también está obligado a sujetar su actuación al imperio de la ley.

Un reconocido jurista del derecho administrativo, el Dr. Andrés Serra Rojas indicaba que "la administración pública y los órganos que la integran están subordinados a la ley. El funcionario público tiene como punto de partida y límite de su actividad, el circunscribirse a la ley que determina su competencia. Todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento de una ley. Los particulares tienen derecho que los órganos administrativos se sujeten a la ley y se cumplan cada uno de los elementos del acto administrativo" (14).

Fue esta filosofía la que inspira la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Derivado de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, publicada en la

---

(14) Serra Rojas, Andrés, "Consideraciones generales sobre el problema de la justicia administrativa", en la Revista **MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO**, Núm. 7, Estado de México, Ed. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Enero-Marzo 1990, p. 306.

Gaceta del Gobierno el 31 de diciembre de 1986, se instauró en la entidad un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y teniendo como propósito fundamental dirimir controversias que se susciten entre la administración pública estatal o municipal y los particulares. Anteriormente, la instancia para tramitar y resolver este tipo de controversias era el Tribunal Fiscal del Estado.

Como consecuencia de la creación de la Secretaría de la Contraloría y a raíz de la expedición el 12 de septiembre de 1990 de la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, (se) "modifica radicalmente el sistema de denuncias, acusaciones o quejas por responsabilidades administrativas de los servidores públicos locales, al substraer las facultades sancionadoras del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la materia, para conferir las a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado y a los superiores jerárquicos de la administración pública estatal y municipal, pero fortaleciendo las atribuciones de la propia instancia jurisdiccional en el renglón de los juicios que se enderecen en contra de sanciones y otras determinaciones que temen o ejecuten las mencionadas autoridades administrativas" (15).

Con dichas reformas, los juicios de responsabilidad administrativa, que anteriormente eran competencia del mencionado Tribunal, disminuirán sensiblemente pues ahora las denuncias o quejas por responsabilidades administrativas se tramitan directamente ante los titulares o superiores jerárquicos de las dependencias del Sector Central de la Administración Pública Estatal o ante los Ayuntamientos respectivos. En caso que por confusión o desconocimiento se presenten las quejas o denuncias ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, éste las recibirá y en un plazo que no exceda las 48 horas, las remitirá a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno Estatal o el ayuntamiento de la jurisdicción, según el nivel gubernamental al que pertenezca el denunciado. Si la denuncia es contra algún miembro del Cabildo, no importan-

---

(15) Ruiz Pérez Tomás, "Repercusiones de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios en la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo", en **REVISTA DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.**, No. 7, Estado de México, Ed. IAPEM, Julio-Septiembre 1990, p. 62-63.

do el municipio, se enviarán al Presidente de la Legislatura Local, y si es contra servidores públicos de los poderes Judicial y Legislativo, la remisión se hará a los presidentes de dichos poderes.

Sobre el particular conviene recordar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo carece de facultades para conocer los juicios que pudieran proponerse en contra de sanciones por responsabilidades administrativas que sean impuestas por autoridades de los poderes Judicial y Legislativo del Estado, en observancia del principio constitucional de división de poderes. También escapan del marco competencial del organismo jurisdiccional, los posibles juicios vinculados con sanciones administrativas fijadas por instituciones docentes y culturales que gocen de plena autonomía, conforme a la fracción VIII del artículo 3o. de la Constitución Federal, precisamente por tener un régimen jurídico especial.

Como es conocido por todos, la mayoría de los juicios que se presentaban ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo —hasta antes de las reformas mencionadas— fueron y son de carácter fiscal, principalmente atribuidos a supuestos cobros indebidos en materia de impuestos, derechos, multas o infracciones.

Según declaraciones del propio titular del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, durante cerca de cuatro años —del 1o. de enero de 1987 al 11 de septiembre de 1990— conocieron 124 juicios de responsabilidad administrativa, de los cuales sólo aproximadamente un 25% se consideró fundada la denuncia, acusación o queja, imponiéndose las sanciones de amonestación, multa y/o suspensión en el empleo, mientras que el resto (75% aprox.) no se actuó por falta de pruebas o por desistimiento de los particulares <sup>(16)</sup>.

En suma, la justicia administrativa avanza y se consolida en nuestra entidad federativa. La protección del ciudadano frente a la administración, que el Gobernador Pichardo Pagaza identificaba como una de las tendencias contemporáneas de la administración pública, deja de ser un mero planteamiento para convertirse en toda una realidad. Como titular de la administración pública estatal, el gobernador ha actuado en consecuencia tomando decisiones trascendentales para mejorar y fortalecer la protección del ciudadano frente a la administración, prueba de ello es la creación de la Secre-

---

(16) *Ibid.*, p. 62.

taría de la Contraloría, la expedición de la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y la probable constitución de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (institución denominada "ombudsman" en los países nórdicos).

### **El reto ecológico**

En otro orden de ideas, la contaminación ha pasado a ser más que un tema de moda una auténtica preocupación por los niveles alarmantes que ha alcanzado en los últimos años, fundamentalmente en el área conurbada a la Ciudad de México —afectando al 65% de la población total del estado asentada en 17 municipios— y amenaza con extenderse peligrosamente a la ciudad capital si no se toman desde ahora medidas enérgicas.

Las medidas que el Gobierno del Estado adoptó para proteger al medio ambiente, durante el período que cubre el Segundo Informe de Gobierno, fueron, entre las más importantes: la continuación del Programa "Hoy no circula" en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (para 1991 se extendió acertadamente a la Ciudad de Toluca); se firmaron convenios de reducción de la contaminación, suscritos con el sector industrial de la entidad (convenios que desafortunadamente no fueron siempre respetados); se creó la Comisión para la Recuperación del Río Lerma; se transformó PRO-TINBOS en PROBOSQUE, reorientando su función de industrializadora a organismo avocado a recuperar el recurso forestal, a proteger el existente; se obtuvo un crédito de PEMEX para mejorar las instalaciones de la Planta de San Juan Ixhuatepec a efecto de disminuir los riesgos para la población civil; se efectuó un estudio para el establecimiento de una Red de Monitoreo Atmosférico para el Valle de Toluca; se elaboró y desarrolló el Programa Integral de Lucha contra la Contaminación Atmosférica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; se llevó a cabo un estudio del manejo de los residuos sólidos para la Zona Oriente del Estado; se emprendió un estudio de pre-factibilidad para el manejo de residuos peligrosos en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y en Lerma-Toluca-Ocoyoacac-Tianguistenco; se efectuó el Programa Emergente para el saneamiento del tiradero municipal de Atizapán; y se formuló iniciativa de Ley de Protección al Medio Ambiente.

El conjunto de acciones citadas, aunque importantes, han sido hasta ahora insuficientes para reducir la contaminación a los niveles deseados, tan es así que en el tercer mes del presente año, debido a las altas temperaturas registradas y a la ausencia de vientos, el deterioro atmosférico llegó a los 300 grados IMECA (Índice Metropolitano de Calidad del Aire) obligando a poner en marcha el Programa de Contingencia Ambiental que fracasó rotundamente porque simplemente lo ignoraron o no suspendieron sus actividades en el nivel deseado. Según el mismo Gobernador Pichardo Pagaza, en declaraciones a los medios periodísticos afirma que sólo un 25% de los empresarios cumplió a cabalidad.

Es urgente, por tal motivo, que la LI Legislatura del Estado de México apruebe la Ley de Protección al Medio Ambiente, enriquecida con la participación de los distintos sectores de la población a través de la captación de sus propuestas vía las consultas realizadas, con el propósito de obligar y en su caso sancionar enérgicamente a aquellos que la infrinjan, pues no se puede atentar impunemente contra la naturaleza y sus ecosistemas y de paso comprometiendo la salud de las futuras generaciones. No nos lo perdonarían.

Tenemos el reto de demostrar que es posible crecer económicamente sin cancelar el bienestar social ni mucho menos provocar el ecocidio. Ciertamente, la Ley por más perfecta que sea concebida, no puede de un momento a otro revertir radicalmente el deterioro ambiental y la contaminación en sus múltiples expresiones. Sería simplemente una ingenuidad, y desacierto cruzarse de brazos y no expedirla y aplicarla hasta sus últimas consecuencias.

Resarcir el daño hecho y proteger el ambiente no es tarea exclusiva del gobierno ni siquiera de un sector de la población, es un desafío que compromete a todos por igual. Implica fomentar y arraigar una conciencia y cultura ecológica desde los primeros años de vida escolar; implica desarrollar e implantar nuevas tecnologías para el tratamiento y reciclaje de desechos sólidos; implica el compromiso honesto de los empresarios por reubicar sus empresas más contaminantes ubicadas en áreas sobrepobladas y de instalar equipos anticontaminantes; implica el entusiasmo y convicción de los automovilistas, no derivado del temor de la infracción, por afinar periódicamente sus vehículos; en suma, implica toda una serie de compromisos de todos los sectores de la población. Aún es tiempo, en cada uno de nosotros

reside parte de la solución, no perdamos tiempo en encontrar culpables.

## **Asentamientos Humanos**

Por otro lado, nuestra entidad federativa continúa siendo la más poblada del país con todo y las controversiales cifras dadas a conocer recientemente por el INEGI. Es un honor pero también toda una responsabilidad pues no es nada fácil proveer de servicios públicos cuando los recursos son insuficientes para atender necesidades crecientes y rezagos acumulados. El tamaño del reto se explica cuando nos enteramos, según los anexos del Segundo Informe, que 11% de la población total carece de agua entubada, 23% de tubería de drenaje, 6% de energía eléctrica, a ello agréguese el hecho que la población económicamente inactiva —de 12 años y más— asciende al 41.5%, es decir, 2 792 662 mexiquenses en edad de trabajar no tienen la oportunidad de hacerlo.

Dentro de la cantidad total destinada en 1990 al Programa Normal Estatal de Inversión, sobresale el monto destinado al rubro de asentamientos humanos (65%), que constituye, indudablemente, uno de los problemas centrales de nuestra entidad federativa. De igual forma, si se analiza el Programa Normal Federal de Alcance Estatal (PNFAE) observamos que del total de los recursos asignados para 1990, el sector asentamientos humanos consume abrumadoramente el mayor porcentaje (86.4%), seguido muy distantemente por el sector salud con un 4.3%.

Cabe hacer mención también del importante apoyo recibido por el Gobierno Federal para la construcción de obra pública, el presupuesto asignado tuvo un incremento significativo del 144%, en comparación al año inmediato anterior. De igual forma, el Convenio Unico de Desarrollo alcanzó en 1990 monto y proporciones sin precedentes. A través del Programa Nacional de Solidaridad, el Gobierno Federal canalizó 195 mil millones de pesos; el Gobierno estatal 174 mil millones de pesos y 32 mil millones de pesos los beneficiarios.

A pesar de la considerable inyección de recursos para promover el bienestar social, éstos fueron insuficientes para financiar el Programa de Obra Pública que llevó a cabo el Gobierno del Estado con apoyo federal, el sector central asumió un endeudamiento neto que conforme a cifras prelimina-

res ascendió a 392 mil millones de pesos, en tanto el sector auxiliar contrató endeudamiento neto por 164 mil millones, en ambos casos cantidades menores a las previsiones autorizadas.

Cualquier cantidad parecería poca ante una población con estas dimensiones, cuyo ritmo se ve incrementado por una tasa de natalidad que rebasa fácilmente la media nacional y con fenómenos migratorios hacia nuestra entidad que no cesan, esencialmente en áreas conurbadas a la Ciudad de México, y últimamente de manera manifiesta en la ciudad capital.

Las cifras dadas a conocer recientemente por el INEGI <sup>(17)</sup> ubican a nuestra entidad como la de mayor volumen de población nacional, con un 12.9% del total, ocupando el segundo lugar en densidad de población por Km<sup>2</sup> con un 457.38, solamente superado por el Distrito Federal.

Tan sólo cinco municipios mexiquenses —Nezahualcóyotl, Ecatepec, Naucalpan, Tlalnepantla y Toluca— cubren el 45.39% de la población total, a pesar de que su extensión geográfica apenas representa en su conjunto el 4.2% de la total del Estado <sup>(18)</sup>.

Con estas cifras aisladas pero altamente representativas queremos evidenciar el enorme reto para la actual administración estatal, y por supuesto también a los gobiernos municipales que recién iniciaron sus funciones, el atender y dar respuesta positiva a una cantidad impresionante de habitantes; el costo se eleva si se consideran los fenómenos de concentración —dispersión que la caracterizan—.

Las acciones más significativas que desarrolló el Gobierno del Estado para la regulación y control de los asentamientos humanos fueron, entre otros, la aprobación por parte de la "L" Legislatura Local de la revisión del Plan de Centro de Población Estratégica de 7 municipios mexiquenses ubicados en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

(17) Instituto Nacional de Geografía y Estadística. *Op. Cit.*, págs. 12 y 14.

(18) Para el cálculo de la extensión geográfica se tomó como base el tomo de la enciclopedia "LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO", elaborado en 1987 por el Centro Estatal de Estudios Municipales del Estado de México y coeditado por la Secretaría de Gobernación y el Gobierno del Estado de México.

Al respecto cabe precisar que no checa el dato de la extensión geográfica del municipio de Naucalpan, pues mientras en este documento la ubican en 196.44 Km<sup>2</sup> en los anexos del Segundo Informe la sitúan en 149.86 Km<sup>2</sup>.

Estos planes forman parte de una estrategia de coordinación intergubernamental entre el Estado de México y el Distrito Federal: el Plan de Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana, que busca básicamente garantizar el crecimiento nacional de la población asentada en esta importante área. Paralelo a ello, fueron elaborados 5 planes parciales de Centros de Población Estratégicas de la Zona Oriente, sin dejar de mencionar la presentación del Plan de Centro de Población Estratégica al C. Presidente de la República, y la elaboración del Proyecto Toluca 2020.

La reactivación de 36 comités de Prevención y Control de Crecimiento Urbano —sumados a los 52 creados en 1989— desempeñan un papel crucial en materia de control de los asentamientos humanos; se efectuaron 450 campañas de difusión y 153 inspecciones por asentamientos humanos irregulares.

Otra de las acciones importantes fue la expedición del acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se crea el Consejo Estatal de Población<sup>(19)</sup> que tiene por objetivo fundamental "coordinar, evaluar, promover y ejecutar las acciones específicas en materia de población, a fin de que el ritmo de crecimiento y distribución de la población dentro del Estado, sean acordes con los Programas de Población, Regionales y Nacionales, así como con los de Desarrollo Socioeconómico y que éstos respondan a las necesidades de la dinámica demográfica estatal".

Por la naturaleza de sus funciones, el Consejo Estatal de Población detenta una amplia representación de los distintos sectores de la población, por el sector público participan el Secretario de Gobierno como su Presidente, el Secretario de Finanzas y Planeación funge como Vicepresidente y los consejeros lo integran titulares de 18 dependencias y entidades del gobierno estatal que de alguna manera se ven involucrados en materia de población. Asimismo participan representantes de 9 dependencias y entidades del Gobierno Federal, y representantes de ayuntamientos de aquellos municipios con mayor dinámica o desequilibrios poblacionales.

Por el sector académico y de investigación participan representantes de cuatro instituciones, entre ellos el propio IAPEM, y por último, también participan en su integración

---

(19) Al respecto consúltese la GACETA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO del 8 de junio de 1990.

representantes de 10 gremios profesionales, organismos o instituciones privadas de carácter social.

El Consejo Estatal de Población como organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo Estatal encargado de promover y ejecutar las acciones específicas en materia de población en la entidad, cabe mencionarlo, fue constituido desde el pasado 9 de noviembre de 1984, lo que se hizo en junio de 1990 fue reestructurarlo conforme a las nuevas políticas del Programa Estatal de Población, para el mejor cumplimiento de sus acciones.

La "última" acción que el Gobierno del Estado efectuó para la prevención, regulación y control de los asentamientos humanos, anunciada por Pichardo Pagaza en su Segundo Informe de Gobierno, fue la constitución de la Coordinación General de Planificación Familiar, organismo dependiente directamente del Titular del Poder Ejecutivo Estatal que pretende concentrar y dirigir esfuerzos de diferentes instancias para incidir en una de las variables que tiene y ha tenido un impacto directo, esencialmente en los últimos cuatro lustros, en el crecimiento explosivo de la población estatal: la tasa de natalidad.

Resulta indispensable prever e implantar acciones tendientes a controlar la natalidad, respetando obviamente la libertad de la pareja, de manera específica en las áreas de concentración de población indígena, donde los programas de planificación familiar han tenido una menor penetración.

A pesar de los esfuerzos de las diferentes instituciones del sector salud en el Estado de México (SSA, IMSS, ISSSTE, ISSEMYM y SDIPEM), reflejado en la otorgación de 1 184 631 consultas de planificación familiar —datos de 1988— el año de 1990 se registraron 225 914 nacidos vivos, que se agregan a los cerca de 400 mil inmigrantes anuales que recibe nuestra entidad federativa —según datos del Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993— con lo que se tiene que las presiones demográficas alcanzan una tremenda magnitud. A este ritmo de crecimiento, y tomando como base una población cercana a los diez millones de habitantes para 1990 y considerando como constante la suma anual de 625 mil nuevos habitantes, para el año 2000 el Estado de México tendría una población próxima a los 17 millones de habitantes, que sin duda alguna, rebasarían la capacidad de respuesta de la administración pública estatal para proveerles los servicios públicos esenciales: agua, drenaje, limpia, luz y transporte.

Hay que prever para después no lamentarse reza un sabio refrán popular, en este sentido es todo un acierto y cobra real importancia el Acuerdo del Ejecutivo Estatal —publicado en el presente número de la revista— mediante el cual se crea la Coordinación General de Planificación Familiar, misma que “tendrá como objetivo fundamental, promover la concertación de acciones de planificación familiar en el Estado de México, con las instituciones médicas y de asistencia y seguridad social estatales y federales, de los sectores públicos, social y privado. Asimismo, tendrá como objetivos específicos estimular, fomentar, difundir y gestionar la ampliación de la cobertura de los servicios de planeación familiar; promover la captación y retención de los usuarios; orientar e informar a la población, especialmente a los jóvenes de los sectores urbanos marginados y de áreas indígenas, sobre la conveniencia de planificar la familia y, finalmente, realizar acciones de concertación con las instituciones médicas, encaminadas al mejoramiento de la calidad de los servicios de planificación familiar, con óptima utilización de los recursos materiales y humanos”.

El Estado de México tiene un crecimiento natural y social anual de 2.7%, arriba de la media nacional. Disminuir paulatinamente ese porcentaje es el reto que se deberá de asumir. Para avanzar en las metas será necesario intensificar los programas de educación e información y facilitar el acceso a los servicios, fundamentalmente de los habitantes de las zonas urbanas marginadas y de las áreas rurales.

Con la creación del Consejo Estatal de Población y la Coordinación General de Planificación Familiar, el gobierno de nuestra entidad federativa da pasos decisivos en la nada fácil tarea, que no imposible, de prevenir y controlar el crecimiento excesivo de su población.

## **Conclusiones**

Hay otros aspectos sumamente interesantes que comentar del Segundo Informe de Gobierno, hacerlo significaría rebasar el marco de nuestro objetivo de estudio: la administración pública y temas afines.

Si se pretendiera efectuar un balance de la gestión administrativa del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza lograda en el segundo año de su período, éste sería moderadamente positivo. Lo que se ha hecho hasta ahora es sentar las bases de

la modernización administrativa, este 1991 será de consolidación y no será sino hasta los dos últimos años de su gestión, en 1992 y 1993, cuando se empiecen a ver los resultados de estos significativos esfuerzos y acciones.

La desincorporación avanza a paso firme, la desregulación apenas inicia, la simplificación empieza a dar sus primeros frutos y la racionalización de estructuras orgánicas se efectúa conforme a lo programado. Es de esperarse que estas estrategias de la modernización de la administración pública estatal se fortalezcan y consoliden en los próximos años.

La modernización administrativa, o como prefiera llamársele, no es capricho del gobernante en turno o un programa más, su importancia reside en una verdad tan sencilla como inobjetable: el aparato administrativo es el brazo ejecutor del Gobierno, no sólo es la instancia intermedia entre el Gobierno y la sociedad, no sólo es el gobierno en acción, es simple y trascendentemente el instrumento básico para convertir los objetivos, planes y programas del sector público en acciones y resultados concretos en función del desarrollo de la población del Estado. Esa es su importancia y de ahí se deriva el interés, propósito y compromiso de mejorar su actuación. La sociedad es la beneficiaria y receptora de la transformación y perfeccionamiento de la gestión pública al recibir servicios de mayor calidad y oportunidad.

La modernización administrativa tampoco debe ser confundida con el proyecto de una persona o una élite; sin el concurso y participación de los servidores públicos estatales y municipales, corremos el riesgo de convertirla en un mero plañteamiento. No caigamos en ese error.

Todos los servidores públicos, no importando el nivel jerárquico que ocupen o qué tan modesta sea su función, con su actitud y desempeño laboral están dando forma a la modernización administrativa. Es la suma de esfuerzos supuestamente aislados los que le dan forma y sentido.

Bajo la administración de Pichardo Pagaza se han ganado batallas decisivas, pero aún queda mucho por hacer. No aflojemos el paso ni cambiemos de rumbo.

## RESEÑA DE LIBROS



**GARCIA MARTINEZ, MA. DE LOS ANGELES. "LA EDUCACION ESPECIAL EN EL ESTADO DE MEXICO" (PREMIO DEL CERTAMEN "ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, 1989"). MEXICO, UAEM-IAPEM, 1989, 155 pp.**

**Por Roberto Moreno Espinoza.**

La administración de la vida intelectual, según planteamiento del ilustre publiadministrativista Lorenzo Von Stein, constituye una parte fundamental de la administración de la vida personal. Esta a su vez conjuntamente con la administración de la vida social y la administración de la vida económica, integran a la **Administración Interna**, categoría en la que se abstrae un conjunto amplio, variado y diversificado, de los quehaceres que caracterizan al Estado moderno.

Antecedentes a la **Administración Interna** otro conjunto de actividades que históricamente tuvieron prioridad en el dilatado proceso de consolidación del Estado frente a la multiplicidad de privilegios, estamentos, señoríos y autonomías locales propios de la sociedad feudal, así como en oposición a otros Estados-nación también en proceso formativo, tales actividades conformaron la administración de las relaciones exteriores, la administración de la justicia, la administración de la hacienda y la administración de la defensa.

La administración interna que resume la acción gubernamental encaminada a la promoción de las fuerzas y de los elementos que constituyen e inciden en el desarrollo de la vida de los individuos, y en la nutrición, crecimiento y fortalecimiento del propio Estado, tiene sus antecedentes claramente identificados. Desde la época de la monarquía absoluta, cuando a la luz de las acciones de policía el Estado promovió un cúmulo de quehaceres orientados a su acrecentamiento en el seno de la sociedad.

En la fase correspondiente al Estado burgués de derecho, salvado el momento correspondiente al Estado liberal, aquél se apresta a erigirse en promotor del desarrollo, es decir, a nutrir las fuerzas de la sociedad, y con ello las que le son inherentes como entidad política fundamental, se desarrolla así, la administración interna o de lo interior.

En el caso específico de nuestro país, desde que éste surge como nación independiente y libre, en su organización administrativa quedan establecidas las cinco administraciones fundamentales o partes de la administración general, características de los modernos estados: la de relaciones exteriores, la de justicia, la de defensa, la de hacienda y la interna o de lo interior.

En lo que corresponde a la administración pública de las entidades federativas, que conformaron a la naciente República Federal del México del siglo XIX, incrementadas a 31 en nuestros días, se desarrollaron las administraciones antes aludidas, exceptuándose la relativa a relaciones exteriores —según lo apunta Ma. de los Angeles— y también de manera limitada la que corresponde a defensa, ambas a cargo fundamentalmente de la administración pública federal; la administración interna en la que hace énfasis nuestra autora, se desarrolla de manera particular en las entidades aludidas.

El análisis efectuado, lleva a Ma. de los Angeles a la elaboración de la clasificación de las funciones llevadas a cabo por las entidades federativas, agrupadas en torno de la administración interna, situación que le permite rastrear la trayectoria y ubicación de la administración de la vida intelectual, en las administraciones públicas de los estados federados.

Destaca además, las expresiones que ha observado la administración de la vida intelectual, desde la policía de la cultura en la época del Estado absolutista, que abarcó en su seno lo relativo a la promoción de la moral del pueblo y de sus costumbres, a cuidar por el mantenimiento de la normalidad de la vida social, de las diversiones, de los espectáculos y hasta de la reglamentación y protección de los mendigos y pobres, Ma. de los Angeles subraya asimismo, la importancia política que aquella ha tenido desde entonces, y en virtud de su proceso de desarrollo en la fase correspondiente al estado de derecho, la analiza como parte esencial de la

administración de la vida personal, dentro de la administración interna.

En efecto, la promoción de la cultura y la educación por parte del Estado, ha reportado a la sociedad y a éste enormes beneficios, a partir de que el vínculo que se establece entre aquél y ésta, permite al primero el moldeamiento de las conciencias y, por tanto, la promoción de valores y símbolos, a la par que destrezas, conocimientos, aptitudes y actitudes, congruentes con la política educativa vigente.

En un nivel más concreto, Ma. de los Angeles García efectúa un análisis retrospectivo de la administración de la educación en el Estado de México, lo que constituye el contenido fundamental del segundo capítulo de la obra, principiando por un breve estudio del desarrollo de la administración interna en el Estado de México, en donde ubica a la administración de la educación, procede a continuación a destacar los momentos relevantes que caracterizan la formación del sistema educativo estatal, refiriendo las vicisitudes de ésta, las contradicciones que enfrenta, aquellas que aún quedan insolubles, y las que son superadas.

En el estudio del sistema educativo estatal, sitúa la aparición de la atención a la educación especial como una de las preocupaciones del Estado —quizás limitada—, desde la década de los años sesentas, concluye el capítulo con algunas reflexiones en torno a la modernización del Estado de México y su quehacer educativo, lo que torna al análisis retrospectivo ya aludido en prospectivo.

Se desprende del análisis efectuado la importancia otorgada a los cometidos educativos al través del tiempo, por parte de las autoridades estatales en turno, agregado de la labor desplegada por los actores involucrados en éstas, lo que en conjunto permitió la integración desde el siglo pasado de un sistema educativo estatal *sui generis*.

Así pues, los antecedentes y desarrollo del sistema educativo y cultural del Estado de México, se traducen en la actualidad en que el 80% de los efectivos de la administración pública de la entidad, lleven al cabo sus funciones y actividades en el concierto del sector de educación y cultura, a partir de lo cual, se establece un estrecho vínculo con la sociedad civil mexiquense —según lo destaca la Profra. García Martínez—.

El tercero y último capítulo se dedica al estudio de la educación especial en el Estado de México, desde una pers-

pectiva político-administrativa, por tanto se plantea a esta modalidad educativa, como uno de los últimos aspectos de política educativa que se han agregado al sistema educativo de la entidad, mismo que ha recibido particular atención desde 1983, según lo refiere la autora.

A lo largo de este capítulo, se analizan los antecedentes de la educación especial en el país y en el caso específico de la entidad, asimismo, se desarrolla un estudio de la planeación, organización, evaluación y control de la misma así como de la estructura orgánica del departamento abocado a su atención; la autora también pasa revista a la magnitud de las necesidades que presenta la población del estado en el rubro de educación especial, lo que le permite establecer los alcances —ciertamente limitados— de la atención que se brinda, con relación a las necesidades.

No escapa al análisis las diversas formas, expresiones y modalidades didáctico-pedagógicas y operativas, por medio de las cuales se ha estado atendiendo y promoviendo en el estado la educación especial, así como el cálculo cuantitativo de los efectivos de la administración pública estatal identificados con la educación especial.

Finalmente a título de perspectivas de la educación especial en la entidad, la Profra. García Martínez efectúa planteamientos y señalamientos producto de su investigación que podrían traducirse en el fortalecimiento y optimización de la administración de la educación especial en el estado, asimismo, en congruencia con los esfuerzos modernizadores de la educación en México, y en la entidad, efectúa algunas reflexiones acerca de la inserción de la educación especial en esta dirección, enfatizando además las tareas que aún están por cubrirse, y a las cuales está convocada la sociedad civil y sus grupos organizados para participar en el desarrollo de las mismas y, atenuar conjuntamente con la administración pública estatal los problemas asociados a la educación especial.

“Política y administrativamente —concluye Ma. de los Angeles—, la modalidad de la educación especial constituye un nuevo espacio de relación entre el estado y la sociedad civil mexiquense, cuya acción despierta una enorme solidaridad de la población, en virtud de los sectores de ésta hacia los cuales se dirige, en este sentido, las perspectivas sociales, y político-administrativas de la misma son amplias. Dado que se incide en la incorporación o reincorporación a una

vida activa, creativa y productiva de la niñez catalogada como atípica, lo que se traduce sin la menor duda en uno de los cometidos estatales más nobles y constructivos".

La investigación de Ma. de los Angeles García Martínez, se resuelve en suma, en tres capítulos, el primero de ellos cubre el papel de marco de referencia, en el que desarrolla las herramientas conceptuales y categoriales que le brindan el sustento teórico-metodológico e histórico al conjunto del trabajo, iniciando por el concepto de administración interna, el papel de ésta en el proceso de modernización del Estado contemporáneo, y su desarrollo en las entidades federativas del país.

En el segundo capítulo enlaza el marco de referencia planteado, al análisis de la política y administración de la educación en el Estado de México, con el objeto de subrayar los lazos que el Estado tiende para relacionarse con la sociedad civil, y establecer un dominio político y una dirección administrativa, y disponer así de un dispositivo altamente convincente de estabilidad, control y desarrollo personal y social.

El tercero y último capítulo, se encuentra planteado en un nivel de mayor concreción, sin que se pierda el hilo conductor establecido desde el capítulo conceptual, para llevar al cabo el estudio político-administrativo de la educación especial, en el Estado de México que se propone la autora con su investigación.

Así pues, el trabajo está planteado de lo abstracto a lo concreto, asimismo, encontramos en éste una reflexión en torno de lo que en gran medida explica la racionalidad administrativa del Estado moderno, que implica que éste establece relaciones individualizantes con el conjunto de la sociedad civil para hacer patente su presencia, acción y poder en todas y cada una de las partes integrantes de aquélla, trátense de individuos, grupos o clases sociales.

Resulta de interés una investigación que aborda el estudio, de un sistema educativo que en el ámbito nacional, es sin duda de los más acabados, y cuyos quehaceres inciden crecientemente desde 1983 en la población atípica, o catalogada así con criterios de diversa índole como pueden ser los de carácter psicológico, pedagógico, o de orden político-administrativo, entre otros, empleados desde la administración de la educación de la entidad.

Por último es importante señalar que un trabajo como el que ahora reseñamos, aporta elementos de interés para la

comunidad académica y profesional de la administración pública. Así como a aquel conjunto de servidores públicos, cuyas labores se enmarcan dentro del sector de educación y cultura.

**ALANIS BOYSO, JAVIER Y SANTIAGO VELASCO MONROY, "MALAQUIAS HUITRON VELASCO: VIDA Y OBRA DE UN HIJO ILUSTRE DEL ESTADO DE MEXICO, 1881-1971" (SERIE PENSAMIENTO POLITICO Y ADMINISTRATIVO DE GOBERNADORES DESTACADOS Y PERSONAJES ILUSTRES DEL ESTADO DE MEXICO) TOLUCA, MEX., ED. SECRETARIA DE ADMINISTRACION DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO-INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, 1990, 182 pp.**

**Por Refugio González Valdez.**

El propósito del trabajo, al decir de sus autores, es difundir el pensamiento y acción de un eficiente servidor público y distinguido político de nuestra entidad, que si bien no derramó su sangre por la patria, que sin figurar entre los grandes personajes de la política nacional, la suya fue una vida prolífera de servicio público en nuestro estado y aún en la Federación donde ocupó varios cargos. Malaquías Huitrón hombre capaz, honesto y trabajador, cuya vida no impresiona por la magnitud de una pocas acciones, sino por el peso conjunto y la perseverancia en el recto obrar, forma parte de esa pléyade de hombres que ejercieron una productiva actividad política, social y administrativa en pro de su estado, razón por la cual merece el derecho de vivir en las páginas de nuestra historia local.

Este trabajo es un homenaje al hombre que en todas sus actividades como servidor público y político se esforzó por dar lo mejor de sí a la sociedad que sirvió y continúa la tradición del gobierno del Estado de México por dejar impresa la vida y obra de sus hijos preclaros.

La obra se divide en cinco capítulos que dan cuenta de su brillante carrera administrativa en el servicio público mu-

nicipal (Toluca), estatal y en la Federación; de su destacada actividad política como diputado local en dos ocasiones: en el Congreso Constituyente de 1917 y en la Legislatura del Estado de 1947, y como Senador de la República; de su prolífico pensamiento político-administrativo, es decir, de su participación en la formulación o discusión y dictamen de importantes ordenamientos legales para nuestro estado; también se presenta el testimonio de su vida ejemplar como padre, como servidor público, como amigo; finalmente el trabajo contiene un apéndice iconográfico y documental.

Atlacomulco, cuna de ilustres servidores públicos de nuestro estado, como el insigne Isidro Fabela, Alfredo del Mazo Vélez y Salvador Sánchez Colín vio nacer el primero de noviembre de 1881 a Cirenio Malaquías Huitrón Velasco. En la tranquilidad de su provincia cursó sus primeros estudios y, aquí también, desempeñó su primera actividad profesional, cuando a los 16 años fue nombrado profesor auxiliar de la escuela donde cursó dichos estudios por el entonces Gobernador del Estado José Vicente Villada. Para esto debió someterse a rigurosos exámenes teóricos y prácticos que demostraron su aptitud y capacidad para el cargo. Gracias a su preparación, su rectitud, conducta, orden y puntualidad (valores que transmitiría a sus alumnos) llegó a desempeñar, aunque por breve tiempo, la dirección de ese plantel.

Ante la imposibilidad de su terruño para colmar sus inquietudes de progreso, en agosto de 1900, a la edad de 19 años emigra a la Ciudad de Toluca, capital del estado, en busca de mejores horizontes. Sin ligas familiares o políticas que intercedieran por él, pero con el gran deseo de satisfacer sus anhelos, se contrató como empleado meritorio, sin sueldo en la Sección de Fomento de la Secretaría General de Gobierno; gracias a su notoria aptitud, escrupulosidad y eficiencia en poco tiempo logró escalar puestos de mayor importancia. Se inicia aquí, lo que a la postre sería una destacada carrera como servidor público, misma que alternaría con afortunadas intervenciones como diputado local en las legislaturas de 1917 y 1947.

El segundo capítulo se refiere a su carrera administrativa en el ámbito municipal, estatal y en la Federación. Como se ha señalado, Malaquías Huitrón se inicia en el servicio público en la Secretaría General de Gobierno, desempeñándose con gran atingencia, donde además, participó en la formulación de un Reglamento para el funcionamiento de las depen-

dencias integrantes de la Secretaría General de Gobierno, a través del cual se pretendía elevar la eficiencia y eficacia.

1917 marca un paréntesis en su carrera administrativa. Sabedores de su capacidad, honestidad y ferviente defensor de las causas populares, la ciudadanía del distrito de El Oro no dudaron en postularlo y encumbrarlo a la legislatura local que se iniciaba ese año.

Concluidas sus tareas legislativas, incursiona en la administración municipal de Toluca en 1920, primero como séptimo regidor y posteriormente como secretario del Ayuntamiento.

Al llegar al poder el general Abundio Gómez para el período de 1921 a 1925, declinó la invitación de éste para colaborar en su administración por tener diferencias sustanciales en la conducción de su política, dedicándose, todo este tiempo, a la labor periodística, desarrollando una actividad periodística viril e independiente que le provocó grandes problemas, llegando a la intimidación por parte del régimen gomitista.

Con una basta experiencia en la administración pública local, Malaquías Huitrón tuvo la oportunidad de laborar en el Gobierno Federal de 1931 hasta principios de 1942, ocupando diversos puestos en las secretarías de Comunicaciones y Obras Públicas y en la de Agricultura. En ellas dejó plena constancia de su capacidad y disposición al trabajo, ideando diferentes mecanismos administrativos que le permitieron un mayor control, y por tanto mejor desempeño de las actividades conferidas en dichas dependencias.

Por invitación del Lic. Isidro Fabela decidió regresar a Toluca para desempeñar el cargo de Oficial Mayor en el período de 1942-1945, funciones que habrá de prolongarlas hasta 1947, toda vez que al asumir la gubernatura del Estado, Alfredo del Mazo Vélez lo ratificó en el puesto, lo habría de abandonar al tener que desempeñar, por segunda vez, funciones legislativas. Una vez concluidas estas tareas, regresó a la administración pública estatal para ejercer en 1949 la titularidad de la Secretaría General de Gobierno.

Habiendo resultado electo gobernador para el período 1951-1957 Salvador Sánchez Colín, dados sus antecedentes de eficiencia y eficacia le ofreció la responsabilidad de la dependencia antes mencionada. Por invitación de Alfredo del Mazo Vélez, quien fungía como secretario de Recursos Hidráulicos, en 1960 Malaquías Huitrón regresó al Gobierno

Federal, donde se haría cargo de la Dirección de Personal y Servicios Generales de dicha secretaría. Ocupó su último cargo de carácter administrativo en la administración de Gustavo Díaz Ordaz, hasta antes de su deceso ocurrido en 1971.

Si su carrera administrativa fue sobresaliente, su trayectoria política no lo fue menos. El tercer capítulo se ocupa de esta última. A lo largo de su vida de más de siete años en las cámaras (1917-1919 y 1947-1951) Malaquías Huitrón se mantuvo en una ruta de honestidad y actitud combativa, contribuyendo a mantener la independencia del Poder Legislativo en relación con el Ejecutivo, oponiéndose en la tribuna a ciertos dictados oficiales que atentaban contra la autonomía de la Cámara de Diputados.

Tuvo la fortuna de integrar la legislatura de 1917, que desempeñaría también funciones de Congreso Constituyente para la sanción de la nueva Constitución Política del Estado. Esta legislatura, donde Malaquías Huitrón tuvo acertadas intervenciones expidió otros importantes ordenamientos legales, como la Ley General de Educación; asimismo formuló y presentó a la Cámara en 1919 un Proyecto de Ley de Garantías para el Empleado Público, cuya finalidad era proteger a los empleados de la administración pública estatal y municipal de la eventualidad en que se encontraban. Siendo compañero de fórmula de Gabriel Ramos Millán al Senado de la República, ante el deceso de éste, pasa a desempeñar estas funciones a partir de diciembre de 1949.

El cuarto capítulo sintetiza su pensamiento político-administrativo. Consideraba que los empleados públicos deben ser servidores del Estado y no de determinadas personas, grupos o partidarios que por circunstancias fortuitas suban al poder. Con cada cambio de gobierno dado por la forma legal o por medio de la violencia, muchos servidores públicos eran cesados de su empleo, se les consideraba corruptos por el simple hecho de haber servido al gobierno o régimen anterior. No había ninguna garantía de estabilidad en el puesto, razón por la cual Malaquías Huitrón proponía que los servidores que actuaran con exactitud y honradez debían ser mantenidos en el servicio público. Para apuntalar su propuesta formuló y presentó a la legislatura en 1919 un Proyecto de Ley de Garantías para el Empleado Público, rechazado en la Cámara por las condiciones políticas adversas del momento, pero sentando un precedente importante cuando en 1939 se

expide el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y de los Municipios.

Mención especial merece también su participación en la discusión y aprobación de la nueva Constitución Política que habría de regir los destinos del estado a partir de 1917; la expedición de la Ley General de Educación en 1918, que delineaba el ejercicio de una educación nacionalista que formara en el individuo el amor a la patria y a las instituciones; finalmente, su intervención en la discusión y expedición de la Ley Orgánica Municipal —primera ley de este tipo que tenía el estado—.

En el último capítulo destacados servidores públicos que de una u otra forma tuvieron relaciones estrechas con él dan fe de su fructífera existencia en sus diferentes facetas: exigente, pero ejemplar padre de familia; como eficiente y eficaz, honesto, responsable y trabajador servidor público y gran amigo de quienes le merecieron tal distinción.

Esta es a grandes rasgos la vida y obra de Malaquías Huitrón, hijo ilustre del Estado de México, que como dicen los autores de la obra que nos ocupa, trasciende en nuestra historia local no por la magnitud de unas cuantas acciones, sino por el recto obrar en todas las funciones administrativas y políticas que le fueron encomendadas.



**CENTRO LATINAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO "LA REFORMA DEL ESTADO. ASPECTOS TEORICOS Y EXPERIENCIAS". (SERIE SELECCION DE DOCUMENTOS CLAVE) VOL. 7 No. 1, ED. CENTRO DE DOCUMENTACION DEL CLAD. VENEZUELA, 1990, 184 pp.**

**Por José Luis Albarrán Cruz.**

El texto que a continuación reseño, forma parte de la serie que aborda y difunde temas de fundamental importancia para el desarrollo administrativo del sector público latinoamericano. Más que un documento acabado, el texto pretende contribuir al debate en materia de reforma del Estado.

La obra se estructura en dos partes, la primera referida a las consideraciones teórico-metodológicas respecto a la reforma del Estado y la segunda, a las experiencias concretas en reforma del Estado. A efecto de que se tenga una visión general del contenido del libro, haremos brevemente mención de los aspectos que a mi consideración, son los más trascendentes. En relación a la primera parte, integrada por 4 ensayos, **Bernardo Kliksberg** abre la discusión con su escrito titulado "**Hacia un nuevo paradigma en gestión pública**", se plantea la posibilidad de transitar hacia el proyecto que abanderará la reforma del Estado.

Para responder a este paradigma, Kliksberg cuestiona los "cuellos de botella" conceptuales: las insuficiencias del "discurso" (es a-histórico, no desagregado y no es comparativo; las dificultades en los niveles de análisis, exclusivamente "macro" y "micro", con sus respectivos sesgos jurídicos; la superficialidad con que se aborda el tema del tamaño del Estado (creer que un Estado Grande es por antonomasia ineficiente, improductivo) y en reduccionismo formalista (la vi-

sión obsoleta y limitada de percibir formalmente a las organizaciones como estructuras jerárquicas que funcionan de arriba hacia abajo, comunicaciones de abajo hacia arriba, etc.); la asimilación mecánica de gestión pública y privada (el caso más común es el simplismo de la asimilación mecánica en el término productividad) y finalmente, errores en la percepción de la excelencia gerencial (las reglas del juego han cambiado).

A partir de ello el autor plantea una nueva frontera tecnológica que reemplace la visión simplista de la gestión por una visión completa; frente a un contexto organizacional en radical transformación, la organización del futuro se caracteriza entre otros rasgos, por el paso de la organización jerárquica vertical a la multiforme, por su flexibilidad, auto-regulación, trabajo en equipos y asignación de nuevos roles a los principales miembros de la organización; otorgarle un valor central a la participación organizacional; es necesario pasar de una mera reforma administrativa a una reforma del Estado, pues el cambio de la organización, entendida esta última como "práctica social", va más allá de arreglos técnicos; asimismo, es indispensable superar la antinomia políticos vs. técnicos, es decir, avanzar hacia la combinación entre un excelente técnico y un funcionario ligado a las realidades nacionales y con sensibilidad frente a los dirigentes políticos y los sectores sociales masivos.

En un último punto, B. Kliksberg indica algunos ejes de lo que él denomina "la reforma de la reforma", entre los que cabe mencionar el hecho de que la reforma ha dejado los cenáculos tecnocráticos y ha pasado a formar parte de la gran agenda política; el cambio de la estrategia reformista; la búsqueda de lazos efectivos entre planificación y gestión pública, entre otros. Estos ejes de la reforma, orientados por una idea-fuerza matriz: la necesidad de hacer compatible el sistema democrático con la eficiencia estatal.

En otro ensayo de la obra, **Arturo Israel**, importante funcionario del Banco Mundial escribe sobre "**El cambiante rol del Estado: dimensiones institucionales**". En un primer comentario, manifiesta su sorpresa por la aceptación universal por cambiar el rol del Estado, independientemente de la ideología, estructuras políticas o niveles de desarrollo. A decir del autor, su ensayo tiene como propósito examinar lo que significa una estrategia hacia el sector privado en función de los roles **concretos** que debe desempeñar el sector público.

Se precisan los cambios en el rol del Estado Latinoamericano que deberá darse en cuatro niveles: las funciones realizadas por el sector público; las estructuras administrativas; los procedimientos seguidos; y las aptitudes y sistemas administrativos requeridos. En relación al primer nivel señala cinco funciones a desarrollar por el Estado "reformado" a saber: la capacidad de formular, vigilar e instrumentar un conjunto congruente de políticas macroeconómicas y sectoriales; la capacidad para proporcionar un entorno favorable que haga posibles las actividades del sector público y privado que se realizarán en entornos competitivos; la capacidad de realizar un diálogo eficaz con el sector privado; la capacidad de administrar con mayor eficacia las empresas que permanecerían en el sector público.

El autor también propone la re-estructuración del sector público con el objeto de eliminar o reducir el número de dependencias cuyo objetivo primordial sea el control directo de la actividad económica (por ejemplo, licencias industriales, control de divisas e importaciones, control de precios), creando nuevas dependencias normativas que regulen y faciliten la actividad privada en lugar de obstaculizarla o inhibirla. Asimismo, deberán modificarse los procedimientos del sector público para abrir la posibilidad de generar políticas y acciones gubernamentales de "abajo" hacia "arriba", así como garantizar la transparencia en el proceso de formulación de políticas y reglamentos a fin de evitar actos de corrupción.

Estas nuevas funciones, estructuras y procedimientos, requieren una clase diferente de servidor público, un profesional de alto nivel, y para retenerlo en el sector público será necesario otorgarle atractivos estímulos y un clima laboral más propicio para el desempeño de sus nuevas funciones.

Finalmente, hace una serie de proposiciones en pro de la calidad de la política: una perspectiva a largo plazo en la formulación de políticas; un nivel mínimo de estabilidad en el marco de políticas; un bajo nivel de corrupción; mejorar el proceso democrático; fortalecer la tecnocracia para crear un poder compensatorio de facto ante los políticos "tradicionales".

El siguiente ensayo lo escribe un reconocido sociólogo argentino, **Juan Carlos Portantiero**, quien hace mención de "**La múltiple transformación del Estado Latinoamericano**". En un principio, sostiene que puede imputarse al diluvio propagandista del liberalismo conservador la principal responsabi-

lidad en la banalización de un tema tan necesitado de exámenes rigurosos: la crisis de los roles del Estado.

Contrario a lo que comúnmente se cree, la reforma del Estado no liquida su carácter "populista" pues desde mediados de los setentas inició su desmantelamiento en los países latinoamericanos. El intervencionismo estatal ha devenido en un Estado prebendalista, que asigna privilegios: se incrementan los regímenes de promoción, las ventajas impositivas, la deuda externa privada es estatizada y se transforma en una obligación social, etc.

Portantiero subraya que el debate de la reforma de Estado debe dejar el marco del análisis económico para incluir también el político, es decir, impulsar el surgimiento de procesos políticos democratizadores.

Afirma que la ecuación que igualaba transformaciones progresistas con Estado, válida hasta fines de los 50, esta ya vaciada de contenidos y, por lo tanto es incapaz de resistir la ofensiva neoconservadora, que deifica al mercado como único regulador de la economía.

Su propuesta sugiere reformas institucionales profundas que van desde la reorganización del Estado (desburocratizar su gestión) hasta la modernización del sistema de partidos y el fortalecimiento del poder de éstos frente a las corporaciones y los "anillos burocráticos" que penetran en la administración gubernamental.

Por su parte, **Fernando Calderón y Mario R. Dos Santos** hacen referencia a su interesante ensayo titulado "**Hacia un nuevo orden estatal en América Latina: veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre**". Los autores citan y analizan la argumentación de veinte tesis socio-políticas sobre el tema de reforma al Estado, tesis que en su consideración sintetizan los resultados de estudios realizados por múltiples equipos de investigadores, prácticamente de todos los países de la región y en el Caribe, durante los últimos tres años. No es nuestra intención mencionar todas sino simplemente algunas que estimamos de relevancia.

Una de ellas afirma que "el nuevo ciclo histórico se caracteriza por la conjugación de un proceso de democratización del régimen político que tiende a ser políticamente incluyente y un proceso de modernización del Estado que tiende a ser socialmente excluyente. Sin embargo, la democratización y la modernización del Estado son factibles de reforzarse entre sí y de ello depende la salida de la crisis".

La descentralización territorial, municipal y regional, es un campo de conflicto en gestación que evidencia las diferentes tensiones o incertidumbres de las políticas de modernización del Estado y de democratización. Sin embargo, no cabe duda que la descentralización constituye uno de los espacios más privilegiados de potencial integración entre los procesos de modernización y democratización, siempre y cuando la descentralización pueda conjugar procesos de racionalización y eficacia en la gestión local con una genuina representación y participación local, resolviendo problemas y desafíos, de forma democrática, que el Estado central no puede resolver.

La racionalización del Estado puede encontrar diversos tipos de límites, entre los que cabe mencionar la imposibilidad política de despidos masivos en la administración central, la dificultad de privatizar empresas públicas deficitarias por falta de oferta, resistencia a la reforma fiscal por la organización empresarial, etc.

Construyen cuatro escenarios de solución de la crisis, inclinándose por el que plantea una reforma democratizante que garantice una reinserción activa y selectiva en el nuevo escenario mundial, capaz de contener metas propias de desarrollo. Concluyen su ensayo afirmando que América Latina puede, hoy más que nunca, progresar y reincorporarse al mundo mejorándolo, pero para ello necesita combinar creativamente crecimiento económico con equidad social. Sólo lo podrá lograr, sostiene, si por fin confía en sí misma, en su propia capacidad de acción y cambio.

Hasta aquí queda cubierta la primera parte de la obra relativa a las consideraciones teórico-metodológicas respecto a la reforma del Estado, la segunda parte hace mención de las experiencias concretas en reforma del Estado, la primera referida al caso venezolano y la segunda al japonés.

**La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE)**, organismo del gobierno venezolano, nos presenta un documento titulado **"La reforma en síntesis: proyecto de reforma integral del Estado"**. En una primera apreciación, señala que el Proyecto de Reforma Integral del Estado (PRIE) plantea importantes cambios en el orden político, administrativo, jurídico, social y cultural en el afán de construir un Estado moderno, democrático y eficiente. Tampoco es un proyecto acabado, es flexible y es abierto al juicio y debate de la sociedad venezolana. De igual forma, la reforma del

Estado como una empresa de vastas y complejas dimensiones, solo será viable y exitosa con la participación del gobierno, de los distintos sectores de la población y de la comunidad académica e intelectual.

La reforma del Estado, tal como la concibe la Comisión Presidencial citada, implica la redistribución del poder social con el propósito de profundizar la democracia y hacer más eficiente al Estado. Los elementos de la recomposición del Estado Venezolano son el de transitar de un Estado fragmentado a un Estado coherente, fortalecer la organización ciudadana, profundizar la descentralización Estado-Sociedad, transformar el papel de los partidos políticos para que respondan adecuadamente a las demandas de la sociedad, definir los grandes objetivos nacionales de la participación del Estado, así como precisar las fronteras entre el sector público y el privado.

En el ámbito de las reformas del Poder Ejecutivo, la Comisión propone la creación del Primer Ministro y de Ministros Jefes de Sectores Administrativos, así como la Oficina de la Presidencia de la República.

En lo que respecta al Poder Legislativo las propuestas son, entre otras, modificar la Constitución para redefinir los lapsos para los cuales son elegidos los senadores y diputados, los requisitos personales para formar parte de una u otra Cámara, y los períodos de renovación y prerrogativas de sus integrantes.

La descentralización, como uno de los ejes fundamentales de la reforma, prevee dar respuesta al reclamo social de conquistar un mayor acceso a las decisiones e incrementar la eficiencia de los servicios públicos y la administración. Implica redefinir las competencias y funciones que deben ser ejercidas por el gobierno central y descentralizar las restantes hacia las instancias estatales y municipales.

Manifiesta que no se puede renovar al Estado y aumentar su eficiencia con criterios estrictamente organizativos y administrativos, para lograr ello habrá que desarrollar paralelamente otras actividades como la transferencia progresiva de competencias del ámbito nacional al estatal y municipal por garantizar la continuidad y mejoramiento de las actividades y servicios públicos. Señalan los alcances y límites del proceso descentralizador: el Gobierno Nacional debe conservar y fortalecer sus competencias en la planeación, elaboración y ejecución de políticas de interés nacional. A su vez,

los estados y municipios han de recibir atribuciones en la formulación e instrumentación de políticas sectoriales, así como en la gestión presupuestaria, en las áreas de mayor contacto con las comunidades locales. Para realizar estas nuevas funciones, agregan, se deben dotar a los gobiernos estatales y municipales los recursos necesarios.

La Comisión propone, en este sentido, la creación de un Sistema de Coordinación Estatal, a efecto de hacer compatibles las políticas nacionales, estatales y municipales. Mientras que para fortalecer la hacienda estatal, recomienda la creación de un sistema impositivo estatal que complemente su financiamiento.

La reforma del Estado en Venezuela procura el fortalecimiento del Estado de Derecho para garantizar la constitucionalidad de las leyes, actualizarlas y darles coherencia; alcanzar la autonomía del Poder Judicial, profesionalizando y "despartidizando" la administración de justicia; considerando a la administración pública como sujeto especial de legislación, plantea la modificación, abrogación y creación de nuevas leyes.

Entre las directrices para la reforma de la función pública propone la creación de una Ley Orgánica de la Función Pública, que tenga como lineamientos básicos el optimizar y jerarquizar el rol de los gerentes públicos y del recurso humano, para incrementar la capacidad de gestión y facilitar el proceso de descentralización operativa; crear una red de la función pública que incluye un organismo central del más alto nivel al que se adscriba el cuerpo de gerentes; y desarrollar un sistema de información que sirva de base a la toma de decisiones y la formulación de políticas.

Sobre la dimensión estructural y organizativa del sector público, o lo que se conoce como tamaño del Estado, menciona que es conveniente poner el acento en racionalizar el crecimiento del Estado y no tanto en las dimensiones actuales del aparato público, que no son superiores a las de países europeos de gran desarrollo. En relación al fenómeno de la privatización, señalan que esta debe ser una estrategia redefinida para no privilegiar la reasignación de competencias, sino que considere la posibilidad de incorporar en algunas áreas públicas la experiencia gerencial privada.

En otro apartado sugiere impulsar la integración y participación de la comunidad para dar lugar a un verdadero control social. Habrá que simplificar los trámites de atención

al público y crear los servicios de información en organismos de la administración pública nacional, acción que deberá iniciarse con prioridad en aquellas instituciones donde se tramiten procedimientos de alta concurrencia. Igualmente recomienda transferir a las regiones o entidades federales el control de los procedimientos que contribuyen al desarrollo local.

Asimismo, previene una acción profunda y efectiva para combatir la corrupción para lo cual estipula, entre otras cosas, reformar la Ley de Contraloría para diseñar mecanismos de control más eficaces y modernos.

La formulación de políticas públicas, deberán cumplir tres características: integridad y globalidad, jerarquización y concertación.

En el aspecto económico, la Comisión plantea la redefinición del rol del Estado en la economía, orientando su función al desarrollo de actividades estratégicas y "racionalizando" sus empresas públicas.

A manera de acotación final, la Comisión expresa que las reformas políticas, la descentralización, el fortalecimiento del Estado de Derecho, la profesionalización de la administración y el nuevo papel del Estado en la formulación de políticas públicas, constituyen el conjunto de líneas maestras que se considera deben orientar en la actualidad la reforma del Estado. Agregan como punto final que esos temas no agotan la agenda para el cambio, pero conforman los lineamientos estratégicos fundamentales, que tienen mayor prioridad.

El último ensayo esta a cargo de un reconocido sociólogo francés **Michel Crozier** autor de varios libros, entre ellos, "El fenómeno burocrático" y su última producción: "Estado Moderno, Estado Modesto". En esta ocasión el tema que aborda es el de **¿Como reformar el Estado? El caso japonés.** Menciona que en la coyuntura japonesa actual, la reforma administrativa es al mismo tiempo, obstáculo y medio para el cambio. Es una reforma que llega al corazón de las tradiciones de ese país, cuya estructura burocrática es en muchos aspectos todavía más centralizada que la de Francia.

Las reformas que concretaron en la práctica, en primer término, a través de privatizaciones espectaculares de monopolios del sector público más tradicional: ferrocarriles, tabacos y teléfonos; luego, por un freno impuesto al crecimiento de los gastos en salud y una reducción de los gastos del Estado (y del número de funcionarios). Agrega Crozier que la desregulación, por el contrario, no parece haber progresado

significativamente, aún cuando se hayan instalado algunos nuevos modos de reglamentación muy interesantes en materia de comunicación. La descentralización parece haber fracasado.

El autor emprende un análisis de los problemas y éxitos de la reforma administrativa japonesa, durante los cinco años "activos", pues en su consideración, "hoy en día parece haber entrado en un semi-sueño".

Dicho país oriental cuenta con una Oficina de Reforma Administrativa encargada de garantizar la aplicación de las directivas gubernamentales o de las leyes aprobadas por la Dieta, sobre todo aquellas que conciernen a las estructuras administrativas, en el seno de los ministerios. Cuenta con el apoyo interior de cada agencia o de cada ministerio, de una célula especialmente consagrada a la puesta en práctica de las reformas. Dispone también de un cierto número de investigadores que estudian los esfuerzos de otros países en esta materia y procuran, siguiendo el principio japonés, extraer las ideas y los métodos que pueden ser transferibles al Japón.

Son dos los principales rasgos del sistema de la función pública: la unidad de las reglas que se aplican a los funcionarios y la independencia de las autoridades que están encargadas de aplicar estas reglas. Respecto a este segundo punto existe una "Autoridad Nacional de Personal" que se ocupa de organizar los concursos de reclutamiento, asegura parte de la formación de los altos funcionarios y emite cada año recomendaciones concernientes a las condiciones de aplicación del estatuto y al nivel de remuneración de los funcionarios, tomando en cuenta especialmente el nivel de los salarios del sector privado.

A pesar de estos logros, el sistema administrativo japonés se ha topado con una serie de obstáculos como lo es la permanencia de métodos presupuestarios "duros" y un peso en cierta medida asfixiante del Ministerio de Finanzas, que ha impedido la reducción del gasto público a los niveles programados; la ausencia de políticas de movilización del recurso humano y de valoración del oficio del funcionario; resultados confusos y decepcionantes respecto a los procesos de descentralización.

Considerando las dificultades para el cambio de los sistemas burocráticos en cualquier país del mundo, Michel Crozier no duda en expresar adjetivos altamente favorables de la reforma administrativa japonesa, mencionando cuatro lec-

ciones o conclusiones: la prioridad absoluta dada a la reforma de la administración por un Primer Ministro innovador; el método de preparación de las decisiones de la Reforma, basado en comisiones restringidas de personalidades que disponían de un crédito y un prestigio nacional; el desarrollo de una institución atenta a la totalidad de la realidad de la acción administrativa; y por último, el recurso sistemático a modos de coordinación informales.

En síntesis, con la obra reseñada, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo ratifica el importante rol que desempeña en el análisis y debate teórico-práctico de temas que centralizan la atención de la comunidad internacional, como lo es, sin duda alguna, la reforma del Estado. La reflexión apenas inicia.

La Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., No. 9, se terminó de imprimir en el mes de junio de 1991. El tiraje fue de 1,000 ejemplares, más sobrantes para reposición.

