

No. 5 • ENERO - MARZO • 1990

REVISTA

DEL INSTITUTO DE

ADMINISTRACION PUBLICA

DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.



ISSN 0187-9484

Nº. 5 • ENERO • MARZO • 1990

REVISTA

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



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

COMITE EDITORIAL

ENRIQUE GONZALEZ ISUNZA

JORGE GUADARRAMA LOPEZ

TOMAS RUIZ PÉREZ

SECRETARIO TECNICO:

JOSE LUIS ALBARRAN CRUZ



**INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL
ESTADO DE MEXICO**

**CONSEJO DIRECTIVO
1988-1990**

PRESIDENTE: ROBERTO GOMEZ COLLADO

VICEPRESIDENTE : ENRIQUE GONZALEZ ISUNZA

SECRETARIO

EJECUTIVO: SAMUEL ESPEJEL DIAZGONZALEZ

COORDINADORES:

COORDINADOR GENERAL

Ignacio Mercado Gasca

COORDINADOR DE INVESTIGACION

José Luis Albarrán Cruz

COORDINADOR DE CAPACITACION

Levi Helios Sáenz García

COORDINADORA DE DIFUSION

Silvia Sepúlveda Venegas

COORDINADORA DE CONSULTORIA Y ASESORIA

María Teresa Aguilera Ortega

UNIDAD DE APOYO ADMINISTRATIVO

Humberto Rodríguez Suárez

C O N T E N I D O

Pág.

INTRODUCCION

PRESENTACION

COMENTARIOS AL PRIMER INFORME DE GOBIERNO DEL LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA, GOBERNADOR DEL ESTADO DE MEXICO	13
---	----

ENSAYOS

REFORMA AL ESTADO, MODERNIZACION Y PERSPECTIVA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO. José Luis Albarrán Cruz	47
LA VIGENTE LEGISLACION DE FUNCIONARIOS EN MEXICO Y LA NECESIDAD DE SU REFORMA. Guillermo Haro Bélchez	59
LA ADMINISTRACION ESTATAL EN MEXICO . Roberto Moreno Espinosa	83
ELEMENTOS PARA EL ANALISIS E INTERPRETACION DE LAS DECISIONES POLITICAS. J. Francisco Arana Martínez	117

DOCUMENTOS

LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MEXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL **DE 1990**. 137

PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO 1990 145

CONVENIO DE DESARROLLO MUNICIPAL 1990. 151

RESEÑAS DE LIBROS

LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO DURANTE **LA PRIMERA REPUBLICA FEDERAL 1824-1835**. 161

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO (UNA INVESTIGACION SOBRE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO MEXICANO EN RETROSPECCION Y PROSPECTIVA) 173

LA ADMINISTRACION PUBLICA CONSTITUCIONALISTA EN EL ESTADO DE MEXICO 1915-1917. 189

I INTRODUCCION

Para la edición del quinto número **de la Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México**, hemos seleccionado una serie de ensayos, documentos y reseñas de libros que, sin duda alguna serán de interés para nuestros lectores.

El IAPEM ha preparado un documento especial que retoma y reflexiona las principales actividades que sobre administración pública y áreas afines, se plasma en el primer informe de gobierno del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, Gobernador del Estado de México.

En la sección de ensayos hemos procurado guardar cierto equilibrio entre estudios teóricos, históricos y de coyuntura o actualidad, sobre la administración pública y áreas afines. Abordar variados temas y desde posturas ideológicas distintas, es congruente con la pluralidad de ideas y la libertad de expresión que desde un principio se fijó como símbolo característico la Revista del IAPEM. Contener un enfoque constructivo y propositivo para el desarrollo de nuestra disciplina así como sugerir formas y mecanismos para hacer más eficiente la función pública, son los elementos que hacen valioso y trascendente cualquier escrito. Desde esta tribuna nos hemos empeñado que su contenido responda a tales lineamientos.

En términos generales, el contenido de los ensayos del presente número son los que a continuación se mencionan.

Sin que necesariamente tenga su punto de origen en el presente gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, lo cierto es **que la Reforma al Estado** ha cobrado renovado ímpetu cimbrando las estructuras administrativas del ámbito estatal y municipal. José Luis Albarrán Cruz nos presenta su

ensayo sobre "Reformas al Estado, modernización y perspectivas de la administración pública en el Estado de México", señalando y analizando el impacto que la modernización ha empezado a bosquejar en el sector público estatal, en los primeros meses de vida de la gestión de Pichardo Pagaza, Gobernador de nuestra entidad.

Aborda algunos aspectos claves que sin ser los únicos, han recibido especial atención del gobierno en turno, como es el caso de la desincorporación de empresas públicas, replanteamiento del tamaño de la administración pública y específicamente de la magnitud de su burocracia, la desregulación y simplificación administrativa, y el código de ética del servidor público. Indicadores, todos ellos, de una práctica administrativa renovadora.

Interesante, sin duda, el ensayo que nos presenta Guillermo Haro Bélchez, quien fundamenta con argumentos contundentes la imperiosa necesidad de reformar la actual legislación de funcionarios en México, en razón de la defectuosa regulación de la materia y del incumplimiento **de las normas vigentes**. Su propósito es que todas las administraciones públicas, incluidas la de los Estados y sus Municipios, **tengan** la misma norma aplicable a los funcionarios públicos, no importando si fuesen de base (sindicalizados) o de confianza.

Al desarrollar su propuesta de un nuevo estatuto, **menciona que deberá contener los siguientes principios: mecanismos de acceso a la administración basados en el mérito y la capacidad; ofrecer a los funcionarios la posibilidad de una buena carrera; dotarlos de una retribución suficiente; y establecer la inamovilidad para los funcionarios de carrera.**

En tiempos en los que los ordenamientos legales están siendo sometidos a un constante adecuamiento a las realidades, Haro Bélchez abre el debate sobre la conveniencia de reformar la legislación de los servidores públicos en México.

Presentamos a manera de ensayo, un avance de investigación del Maestro Roberto Moreno Espinosa, donde para escudriñar la génesis de la administración estatal en México, analiza el gobierno provincial en la época de los Habsburgo y la borbónica. Llega a la conclusión de que el régimen de intendencias establecido en la Nueva España en 1787, es el antecedente más acabado de la administración estatal característico del México Independiente. Con el sistema de intendencias, afirma, la acción gubernamental provincial adaptó

una mayor racionalización en virtud de la redistribución de funciones entre las órdenes de gobierno central, regional e inclusive local, además de precisarlas en torno de las llamadas 4 causas: Justicia, Policía, Hacienda y Guerra.

Al igual que otros distinguidos estudiosos del fenómeno administrativo, Moreno Espinoza concuerda en ubicar los antecedentes del federalismo mexicano en la época borbónica, y específicamente en las diputaciones provinciales de la Nueva España.

Conocer con toda veracidad los motivos, impulsos o razones que conducen a adoptar una determinada decisión política no es fácil precisar ni aún para los estudiosos de los fenómenos políticos y sociales, debido a la presencia, en no pocas ocasiones, de factores subjetivos, marginados en primera instancia, sin embargo, J. Francisco Arana rompe la barrera y nos sugiere algunos "Elementos para el análisis e interpretación de las decisiones políticas", ocupándose de analizar, con las reservas del caso, el trasfondo de las decisiones políticas, es decir, quién y de acuerdo a qué reglas y sobre qué asunto. Más que preocuparse sobre el cómo debió tomarse determinada decisión, se centra en cómo efectivamente fue tomada.

En suma, el objetivo central es el de promover ciertas bases para el discernimiento y comprensión del proceso de decisión política a través de la exposición y análisis de diversos elementos que la componen. Sin pretender extraer conclusiones determinantes, creemos que el ensayo será de gran utilidad en la medida en que abre el debate para los interesados en la fenomenología del poder.

En lo que concierne a la sección de documentos, publicamos algunos que consideramos de singular trascendencia y que merecen ser conocidos y analizados por todos nosotros: la Ley de Ingresos del Estado de México para el ejercicio fiscal de 1990, el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México 1990 y el Convenio de Desarrollo Municipal del Estado de México para el ejercicio de 1990.

Finalmente, y como ya viene siendo costumbre, **en la sección de reseñas de libros** exponemos tres, dos de las cuales fueron coeditadas por el IAPEM y sometidas a consideración del público interesado en distintas fechas, eventos de los que da cuenta el boletín número 11 (noviembre-diciembre de 1989) y 12 (enero-febrero de 1990) de nuestra Asociación.

Nos referimos a las obras " La Administración Pública Constitucionalista en el Estado de México (1915-1917)" del Lic. Rodolfo Alanís Boyso, y "La Administración Pública del Estado de México durante la Primera República Federal, (1824-1835)—, del Lic. Apolinar Mena Vargas.

La tercera reseña publicada es la última obra de un distinguido estudioso de nuestra disciplina: "El Estado y la Administración Pública en México (Una investigación sobre la actividad del Estado Mexicano en Retrospección y Prospectiva)" del Dr. Omar Guerrero Orozco.

PRESENTACION

En un lapso de tiempo relativamente corto, poco más de un semestre, hemos sido testigos y sujetos protagónicos del alud de cambios que experimenta la administración pública estatal bajo el mandato del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, Gobernador del Estado de México.

Su primer informe de actividades, rendido el pasado 20 de enero del presente año, es fiel testimonio de las importantes actividades que han sido desarrolladas en los diferentes rubros de su gestión pública, con el ánimo de generar el bienestar social y reactivar el crecimiento económico. Aunado a las necesarias reformas e innovaciones al marco jurídico de la administración pública estatal, de las que diéramos cuenta en el anterior número, se han sumado otra serie de acciones que es necesario comentar y analizar en su justa dimensión.

La desincorporación de empresas públicas, el replanteamiento del tamaño de la administración pública y la simplificación y desregulación de la administración pública son algunas de las vertientes más sobresalientes que ya se empiezan a explorar en nuestra entidad con el objeto de conformar una administración pública eficiente y honesta que responda a los retos que la modernidad impone.

La atención a zonas marginadas, con rezagos ancestrales en la provisión de los servicios públicos más elementales, son renglones que reciben especial atención y a los que se destinan considerables cantidades de recursos públicos federales, **estatales**, municipales, y los que aportan las propias comunidades beneficiadas. Es así como se da forma a una administración pública con alto contenido social.

Gobernar la entidad más poblada del país, que reproduce y amplifica la problemática social, no es tarea fácil. Más

que frustrarse o vencerse ante la adversidad, para el gobernador y su distinguido grupo de colaboradores se ha constituido en un reto al que se enfrentan con responsabilidad, eficiencia, compromiso, creatividad e imaginación. La brevedad de su gestión no permiten hacer un análisis amplio y objetivo, sin embargo, para nosotros no queda duda que hasta el momento se han alcanzado resultados alentadores y fructíferos.

Aún queda mucho camino por recorrer, multitud de demandas que atender, no esperemos que en lo que resta del período se resuelvan a satisfacción todas y cada una de ellas, tampoco dudemos de la buena voluntad que anima y alienta al Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, gobernador de nuestro Estado, por cumplir, hasta donde sus responsabilidades y el límite de los recursos lo dispongan, en el propósito de conducir al Estado de México a etapas de desarrollo económico y social más avanzados.

En el logro de este anhelo y aspiración, no dejemos exclusivamente el peso de la responsabilidad en la espalda del gobierno; todos tendremos que colaborar voluntaria y entusiastamente. No olvidemos las palabras del Presidente Salinas de Gortari: "En estas tareas no hay contribución pequeña ni esfuerzo redundante". Tengámoslo siempre presente.

**COMENTARIOS AI PRIMER INFORME DE GOBIERNO
DEL LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA,
GOBERNADOR DEL ESTADO DE MEXICO**

El pasado 20 de enero, el gobernador de nuestra entidad federativa, Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, acudió puntual a la cita, de añeja tradición, de informar a la Legislatura Local y a la sociedad toda, acerca de el estado que guardó la Administración Pública, durante 1989. Tal obligación se haya plasmada en el Artículo 89, fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Por circunstancias de todos conocidas, el informe anual abarca los resultados de la gestión pública de poco más de ocho meses del ex-mandatario estatal, Lic. Mario Ramón Beteta, y 130 días del actual gobernador, Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, en el período que comprende su toma de protesta, el 11 de septiembre del año anterior, al 19 de enero del presente año.

El análisis que en estas páginas se realiza, no pretende ser, de ningún modo, exhaustivo. Es nuestra intención destacar los aspectos centrales del comportamiento del sector administrativo, principalmente, y de manera colateral, el desempeño de otras áreas que nos brinden una visión amplia, si bien genérica, de lo acontecido en el período que se informa. Tampoco pretende ser el presente documento, una defensa apasionada de las políticas del gobierno en turno, ni mucho menos un espacio en donde se cuestione, por el simple hecho de hacerlo, cualquier acto de gobierno.

Ha sido nuestra pretensión guardar cierto equilibrio en su elaboración. El objetivo último reside en que Ud., amable lector, reflexione, con toda objetividad y profundidad, en la información, datos y cifras, que se señalan tanto en el In-

forme en cuestión, como en sus dos anexos estadísticos, uno dedicado a la difusión de información estatal, y el otro a la municipal.

En la primera parte del documento, haremos referencia a una serie de indicadores generales en los que se indican hechos de gran relevancia para el bienestar del Estado, mientras que en una segunda parte nos evocaremos, con exclusividad, a comentar las acciones más significativas que en materia de administración pública se han desarrollado.

Un primer dato que merece toda nuestra atención, se refiere propiamente al impacto del crecimiento de población **en la insatisfacción de las demandas sociales**. No fue nada agradable escuchar por parte del Gobernador, que nuestra entidad es la más poblada del país, con 13 millones de habitantes, registrándose una tasa de crecimiento poblacional del 5% anual, lo doble de la nacional.

Otros datos escalofriantes es que Chalco y Ecatepec crecen al ritmo del 15% anual; que Nezahualcóyotl tiene el nada honroso privilegio de tener mayor número de habitantes que 13 entidades de la República; que anualmente crecemos en 650 mil habitantes, **de los cuales** 400 mil son por emigración; que para el año 2000 seremos aproximadamente 21 millones de habitantes.

Como todos sabemos, el desordenado crecimiento poblacional, que además se concentra en un 70% en la zona oriente (básicamente 17 municipios conurbados a la Ciudad de México) desencadena una serie de reacciones negativas en otras variables: se incrementa la marginalidad, la promiscuidad, delincuencia, desempleo, demanda de servicios, etc.

Si bien es cierto, como expresara Pichardo Pagaza, que la gente que ha emigrado al Estado lo hizo porque **sabía que** aquí anidaba la esperanza de un futuro promisorio, deben **diseñarse planes o mecanismos que tiendan a inhibir que ese** incesante flujo migratorio rebase la capacidad del gobierno, de atender con eficiencia y prontitud, el aprovisionamiento de servicios públicos que lleguen a demandar una vez establecidos. Sin ir más lejos, el actual presupuesto de egresos, **al que nos referiremos más adelante**, es insuficiente ante los grandes retos que ahora enfrenta el gobierno. Indudablemente que se requerirá mucha "voluntad, talento e imaginación" para resolver dicho problema.

Algunas de las acciones que se indican en el Informe, vale la pena destacar la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana, que coordinadamente con las autoridades del Distrito Federal, permitirá un esquema rector de los usos del suelo de la metrópoli para los siguientes años; se trabaja en la revisión y aprobación jurídica de cinco planes de Centros de Población Estratégicos y la revisión de otros 15 planes del área metropolitana; se construyeron 52 comités municipales de prevención y control de crecimiento urbano; se estudian reformas y adiciones a la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.

Sabemos que el problema de crecimiento poblacional es bastante complejo porque tiene varias ramificaciones, de igual forma estamos conscientes de los actos del gobierno por controlarlo, habrá que redoblar esfuerzos en el presente si no queremos afectar aún más la calidad de vida de las generaciones venideras. Las demandas poblacionales **rebasarán** a cualquier presupuesto mientras no pueda controlarse el crecimiento demográfico.

Por otra parte, para impulsar el desarrollo agropecuario de la entidad, el actual gobierno ha dispuesto seguir apoyando la magna obra del Sistema de Riego los Insurgentes, invirtiéndose 35 mil millones de pesos en 1989, llenándose la Laguna a un 30% de su capacidad. En la búsqueda de la reactivación del campo, no se escatimarán recursos, la Federación y el Estado han anunciado una inversión conjunta para el presente año por 60 mil millones de pesos que se destinarán al Programa Hidráulico del Sur; se estima, asimismo, canalizar recursos por 42 mil millones de pesos para **la restauración** integral de la Cuenca Alta del Río Lerma; el presupuesto de egresos 1990 para los organismos auxiliares relacionados con el ramo de Desarrollo Agropecuario asciende a 67 538 millones de pesos.

Para nadie es extraño que una de las causas de la aguda crisis que atraviesa la agricultura mexicana desde hace varios lustros se encuentra en la descapitalización de que ha sido objeto, de ahí que la inyección de considerable cantidad de recursos públicos tanto por el ámbito federal como estatal marcan el inicio del fortalecimiento de lo que es hasta ahora el sector con menor dinamismo en la economía.

No ocurre lo mismo con la industria, en virtud de que contribuye con el 40% del Producto Interno Bruto estatal y

con el 18% del nacional, constituyéndose en una de las entidades federativas más industrializadas del país, asentándose 13 mil empresas, diversificadas en su tamaño y producción, y concediendo empleo fijo a aproximadamente un millón de personas.

La reforma al Estado que delineara en su primer informe Carlos Salinas de Gortari, seguramente otorgará un papel más activo a la iniciativa privada, como motor del desarrollo económico del país, sin menoscabo de la rectoría económica del Estado, establecida en la Constitución Federal.

En el renglón de comunicaciones y transportes, cabe destacar algunas acciones que estimamos de gran trascendencia por el beneficio que proporcionarán a amplios sectores de la población del Estado: se han iniciado las obras de la nueva línea del metro que se extenderá de la estación de Pantitlán a Los Reyes, La Paz, lo que facilitará el desplazamiento de una amplia región del Oriente del Estado que cotidianamente se ve en la necesidad de trasladarse a sus centros de trabajo ubicados en la Ciudad de México. Además, se concluyó la pavimentación de 245 kilómetros de caminos, dos de ellos de singular importancia para el sur del Estado: la carretera que va de Valle de Bravo-Temascaltepec y la de Zacazonapan-Luvianos.

El mantenimiento y ampliación de la red carretera estatal es de vital importancia para el fomento industrial y comercial del Estado, y por la inconveniencia que representa distraer recursos públicos destinados a proyectos sociales más prioritarios, el Gobierno estatal, al igual que el Federal, ha formalizado una invitación a los empresarios para que construyan carreteras de cuota. La primera respuesta se obtuvo con la construcción de la autopista de cuota del tramo que va de La Marquesa a La Venta, en la carretera Toluca-México.

Es de esperarse que en una entidad donde el dinamismo del sector secundario y terciario se expande cada vez más, de igual manera deba modernizarse las vías de comunicación terrestre. En este sentido, la participación de la iniciativa privada es necesaria y conveniente por la rentabilidad que ofrece invertir en este rubro.

Por lo que respecta al ramo de Seguridad Pública y Justicia es de hacer notar la creación del Colegio de Policía del Estado para formar jóvenes policías capacitados y moralmen-

te preparados, que aunado al registro balístico de las armas y el despido de aquellos elementos que tuviesen antecedentes penales, contribuirá a combatir la corrupción, prepotencia e impunidad con que actuaban algunos de ellos.

Estas acciones sin duda imbuyen al cuerpo de policía con la mística de servicio y probidad que la sociedad les reclamaba para hacerse merecedores de su confianza. El compromiso de la sociedad de no fomentar la corrupción policíaca y de denunciar a los malos elementos, aunados a una política salarial y de estímulos adecuados, serán otros pasos que coadyuven a forjar la moralidad, eficiencia y diligencia que la sociedad exige en los servidores públicos encargados de defenderla.

La inauguración del Centro de Justicia en Tecámac, aumenta a 38 el número de instalaciones descentralizadas de la Procuraduría General de Justicia. Lo anterior es congruente con los esquemas de descentralización que viene impulsando el gobierno estatal desde hace varios años, con el objeto de acercar los servicios públicos a amplios sectores de la población en los lugares donde radican o en los más próximos, con el evidente ahorro de tiempo y recursos que supondría el traslado a la capital del Estado. En los años por venir, el desbordado crecimiento poblacional y la necesidad de adecuar y modernizar los organismos estatales a las nuevas necesidades, harán pertinente profundizar la descentralización no solamente en el ramo de la administración de justicia.

En otro orden de ideas, en las siguientes líneas se menciona el innegable impacto que el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) para la erradicación de la pobreza extrema, ha tenido en el Estado de México, básicamente en los últimos meses del año pasado y principios del presente. El programa persigue incorporar a los sectores de la población más marginados, a los beneficios del progreso, vía la dotación de los servicios públicos más elementales. Dicho propósito implica, necesariamente, la co-participación financiera de los 3 ámbitos de gobierno, así como las aportaciones de los propios beneficiarios.

En su discurso de toma de protesta para cumplir el periodo constitucional, Pichardo Pagaza afirmaba que en Chalco se carecía prácticamente de todo, menos de la voluntad de cambio, y se comprometía a trabajar al lado del presiden-

te de la República para abatir la pobreza y la marginalidad en el Estado, ante lo cual no dudó solicitar el apoyo presupuestal del PRONASOL. Un mes después, la visita presidencial al Valle de Chalco desembocó en compromisos públicos de alto contenido social para beneficio de esta zona neurálgica. A principios del presente año, el presidente Salinas de Gortari, el gobernador Pichardo Pagaza y una comitiva de altos funcionarios públicos acuden de nueva cuenta al Valle de Chalco para entregarles a sus habitantes la obra ya concluida: la electrificación en tiempo récord, que supuso la erogación de 94 mil millones de pesos, 29 mil aportados por el PRONASOL y 65 mil por la Compañía de Luz.

En el primer informe de Pichardo Pagaza se confirma que el programa de electrificación más importante se emprendió en las zonas urbanas más pobres del Estado: Chalco y Chimalhuacán, en donde se beneficiaron a más de medio millón de habitantes.

Dicha inversión no tiene precedente en la historia de los informes gubernamentales y muestra las bondades de lo que es, para nosotros, uno de los grandes aciertos de la administración salinista: el PRONASOL, inspirado en auténticos criterios de justicia social y de equidad. Ciertamente, no resuelven los agudos problemas sociales que se experimentan en muchas partes del país, empero, nadie puede poner en tela de juicio su utilidad.

Todo parece indicar que en los próximos años, el Gobierno Estatal solicitará el apoyo financiero que brinda el PRONASOL para impulsar el bienestar social de los campesinos de escasos recursos y de los grupos populares urbanos cuya marginación y atraso es a todas luces evidente. En los municipios conurbados a la Ciudad de México existen lacerantes injusticias que esperan ser atendidas, el PRONASOL ya dio palpables muestras de lo que puede hacer en beneficio de los que menos tienen.

Para garantizar su efectividad se requerirá una participación social más amplia en las acciones que se emprendan, vigilando el uso honrado y eficiente a los recursos que por dicho programa se canalicen, y sobre todo, desarrollando aquellos proyectos que favorezcan al mayor número de habitantes posible.

Pichardo Pagaza defendió con vehemencia el alto contenido social del PRONASOL al subrayar: "**Quienes piensen**

que el trabajo con y para los más pobres es una moda o expediente populista, se equivocan: la equidad y la razón política indican que una sociedad es más fuerte, más estable y progresista, sólo si es más justa'. En el Estado de México, indudablemente, los hechos hablan de solidaridad; fomentarla, preservarla y ampliarla, tendrá que ser compromiso y prioridad de gobernantes y gobernados.

En lo que concierne a la Administración Pública estatal, el informe y los anexos estadísticos son ricos en información, en las siguientes líneas analizaremos los aspectos más trascendentes.

Tal como se menciona en el informe, el aparato administrativo es, efectivamente, 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.

Desde su toma de protesta como gobernador sustituto, Pichardo Pagaza definió en términos breves y precisos las características de su gestión administrativa: simple, austera, sin privilegios ni ostentaciones, dedicada a atender al ciudadano común y corriente. Desde el primer día en funciones dejó bien claras sus intenciones y compromisos de incrementar la eficiencia y eficacia de la gestión pública, de tal manera que se convierta en un valioso instrumento para promover el bienestar popular. Esos compromisos se cristalizaron en hechos en los escasos 5 meses que lleva la actual administración estatal.

De la palabra empeñada de abrir las puertas del palacio para el diálogo, la concertación, y para escuchar al pueblo, es congruente con la conferencia magistral que dictara el 4 de Diciembre de 1989 en el Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la UAEM, la cual reprodujéramos en el anterior número de la Revista del IAPEM. En aquella ocasión comentaba que una de las tendencias contemporáneas de la Administración Pública era precisamente su democratización, esto es, ensanchar las oportunidades de participación de los ciudadanos en la formulación de políticas y en el análisis de las decisiones que les afectan.

La administración pública está obligada a acercarse a la población y servirla con eficiencia. La sociedad, por su parte, debe sumarse a los esfuerzos gubernamentales para construir juntos un futuro promisorio. En los anexos se precisa

que el administrador público que acude al pueblo, que lo escucha y que lo atiende, tiene mayores posibilidades de éxito en su gestión. Los ciudadanos son los más autorizados para hablar de sus problemas y realidades, ya que los viven de manera cotidiana. Al escucharlos, el Gobierno acrecienta sus posibilidades y está en aptitud de responder atinadamente a sus demandas y peticiones.

Definitivamente, ningún programa gubernamental tendrá el éxito deseado si no se involucra la participación responsable y activa de los habitantes del Estado, sólo así es factible mejorar las expectativas de bienestar general. El diálogo y compromiso gobierno-pueblo es un camino de doble sentido, es una práctica democrática que revitaliza las instituciones y multiplica resultados.

Del contacto de estos dos polos que se interrelacionan **y complementan permanentemente en la dinámica social**, sobresalen la celebración de 13 audiencias públicas semanales con el gobernador, 469 reuniones con los habitantes de 57 comunidades y 151 giras y visitas, esto en los pocos meses que lleva la administración de Pichardo Pagaza.

Es así como la administración sale de los palacios de gobierno y se acerca a la población para atender, en la medida de las posibilidades financieras, las demandas que presenta. La democracia **no se agota en las urnas**, al contrario, es un concepto que trasciende fronteras y espacios, en el plano administrativo se traduce en dejar de considerar a los ciudadanos como objetos de decisiones administrativas para reconocerles la oportunidad de ser sujetos de actos administrativos.

Lo anterior está íntimamente vinculado con otra de las nuevas perspectivas de la administración pública o tendencias contemporáneas, como se le prefiere llamar: la simplificación administrativa. Constituye una necesidad derivada de la multiplicación excesiva e innecesaria, de trámites, procedimientos e instancias, ante las que el ciudadano tiene que acudir para cumplir con sus obligaciones. Dada la compleja problemática que ha generado, en cuanto a dispendio de tiempo y recursos tanto para pueblo y gobierno, las nuevas realidades exigen a la administración pública facilitar los trámites **que cotidianamente tiene que llevar a cabo el ciudadano** ante las oficinas de gobierno.

Ahondar en la simplificación administrativa significa que los servidores públicos dejen de administrar para otras dependencias y para ellos mismos y empiecen a administrar con y para los ciudadanos, los más autorizados para indicar qué y cómo se debe simplificar. No se está sugiriendo que se rebasen estructuras, sino simplemente que al momento de tomarse una decisión en esta materia, se les consulte.

Afortunadamente en el Estado de México ya existen módulos de atención al público, ubicados en lugares estratégicos, donde cualquier ciudadano presenta con toda libertad sus quejas y sugerencias. Al momento existen 24 módulos de Orientación e Información, atendándose en 1989, vía telefónica y directa, a cerca de 300 mil personas. En tanto que Servitel atendía a aproximadamente 18 mil ciudadanos. Otros datos que merecen mencionarse es la simplificación de 111 procedimientos, difundándose los procedimientos simplificados a través de la distribución de 160 mil ejemplares entre folletos y carteles, la difusión de la información a través de la emisión de 46 programas radiofónicos.

La simplificación administrativa que ejecuta la administración pública estatal, es un programa permanente, paulatino y cuidadosamente planeado, donde el enfoque que quiere impregnarle el gobernador — en el sentido de devolverle a la administración su sentido esencial— empieza a cobrar forma. Consolidar lo logrado y desarrollar la creatividad e imaginación en el diseño de métodos que conduzcan a enraizar a la simplificación como elemento inherente y de singular valía en el desempeño de la administración pública, será deber de todos y cada uno de nosotros; en esta tarea no habrá esfuerzo redundante.

De igual modo habrá de operar la desregulación administrativa, una más de las tendencias contemporáneas de la administración pública, que en pocas palabras quiere decir eliminar trabas normativas en actividades de la sociedad en su conjunto. Hasta hace poco la excesiva reglamentación no hacía sino entorpecer e inhibir el entusiasmo de la sociedad civil para incursionar en el sector comercio y de servicios. Los resultados saltan a la vista: comercios clandestinos, proliferación de vendedores ambulantes, evasión fiscal, inseguridad laboral, etc. Lo más grave era que además de hacer competencia desleal a negocios establecidos legalmente y desquiciar el tráfico peatonal y vehicular, al no pagar impues-

tos privaban al Estado de una importantísima fuente de recursos para financiar las actividades encomendadas por mandato constitucional.

Hoy el Estado ha admitido parte de la culpa, y como hablar de administración es hablar de reformas, se ha dado marcha atrás en la excesiva y engorrosa reglamentación, emprendiendo la revisión y análisis que lleven a abrogar, reformar o adicionar, según corresponda, las leyes y reglamentos respectivos.

En el Estado de México, la desregulación lejos de ser un acto reflejo motivado por los cambios en la Federación, es una práctica **sana e** inaplazable que sin **lugar** a dudas, tendrá el apoyo irrestricto de la comunidad. Existe la voluntad del mandatario **estatal** de "eliminar trabas burocráticas a quienes quieran iniciar un negocio", por lo que cabe esperarse en el corto y mediano plazo las acciones, legales y administrativas, que conduzcan a dicho objetivo.

En el último libro que escribiera un distinguido estudioso de la administración pública mexicana, Omar Guerrero **(se publica la reseña en este número)**, **expresa que el carácter** vasto, variado y diversificado de la actividad del Estado parece haber llegado a su límite, pues la acción estatal no puede crecer al infinito. En consecuencia, la administración pública sufre un proceso de reducción organizativa y funcional, en búsqueda de un nuevo papel del Estado **frente a la sociedad**.

La comprensividad y expansión del espacio público también encontró límites, ahora se espera una ampliación del sector privado y un equilibrio dinámico entre ambos. En estas circunstancias la reforma del Estado se proyecta hacia una redefinición de su papel en las condiciones históricas **actuales**.

El repliegue del Estado en la intervención directa en la economía vía las empresas paraestatales inicia **prácticamente en el sexenio de Miguel de la Madrid y se profundiza en el presente**. Al delinear el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Salinas de Gortari precisaba los alcances y límites de la modernización de la empresa pública, explicaba en dicho documento **que la desincorporación y redimensionamiento de entidades**, además de dar un mayor espacio de participación a los sectores social y privado, permite la liberación de recursos públicos para una mayor y mejor atención **a lo estra-**

tégico y prioritario. Agregaba que la desincorporación no significa ni repliegue del Estado ni cesión de espacios que le corresponden; por ello un Estado fuerte no tiene por qué ser complejo; la modernidad de una Nación se mide por la fluidez con que marchan los asuntos públicos y privados.

El primer informe de gobierno de Salinas de Gortari marca un hito histórico al definir con precisión la reforma al Estado: —La crisis nos mostró que un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz; un Estado más propietario, no es hoy un Estado más justo... Este alejamiento de la exigencia social se dio no sólo porque las crecientes empresas paraestatales acapararon los recursos financieros, sino porque distrajeron la atención política del Gobierno. En los hechos, el Estado se ocupó más en administrar sus propiedades que en atender las necesidades sociales más apremiantes".

La privatización, que no necesariamente se equipara con el término desincorporación ya que éste es más amplio, obedece al interés del Estado de allegarse recursos para destinarlos a proyectos sociales, para lo cual vende al sector privado o social, empresas no consideradas estratégicas en términos constitucionales. Del dilema entre propiedad que atender o justicia que dispensar; entre un Estado más propietario o un Estado más justo, se optó por lo primero.

La desincorporación como estrategia de la política económica de la administración salmista ha encontrado eco en los gobiernos estatales. Al respecto, Pichardo Pagaza la califica como otra tendencia contemporánea de la administración pública que " lejos de debilitar al Estado, lo que hace es concentrarlo en actividades que son verdaderamente fundamentales".

Su primer informe de gobierno es, en este rubro, un voto a favor de la desincorporación. Anuncia que el gobierno estatal reexamina sus atribuciones constitucionales para delimitar los campos de actividad que corresponden propiamente al sector público. Advierte que no se trata de abandonar las funciones que al Estado competen como garante de los derechos sociales, como coordinador de los esfuerzos colectivos o como promotor de la equidad entre grupos de objetivos del sector público y alcanzar niveles de mayor eficiencia en el manejo de los fondos del erario, destinándolos a proyectos socialmente prioritarios.

Actualmente se estudia la desincorporación de entidades cuya existencia ya no se justifica, ya sea que hayan cumplido el propósito para el que fueron creadas, o bien porque cambiaron las prioridades de la sociedad respecto de la acción gubernamental; o porque las tareas de esas entidades públicas pueden ser llevadas a cabo por el sector privado, sin necesidad de incurrir en subsidios.

En el informe se menciona que la desincorporación abarca a 85 empresas paramunicipales; a las del Fideicomiso para el Desarrollo Agroindustrial del Estado de México; a la que mantiene el Fondo para el Desarrollo del Turismo, a la Constructora del Gobierno del Estado y otras de menor importancia. Otra que está en la mira es la Comisión de Transporte del Estado de México (COTREM) a pesar de la considerable inversión del año pasado: 4.1 millones de dólares, producto del préstamo externo del Banco Mundial.

Para que usted, amable lector, se dé una idea del universo del sector paraestatal (organismos auxiliares y fideicomisos) de la administración pública estatal, le diremos que para Septiembre de 1989, se integraba por 31 entidades agrupadas sectorialmente en las Secretarías de Finanzas (1); de Educación, Cultura y Bienestar Social (3); de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (8); de Desarrollo Agropecuario (5); de Desarrollo Económico (10); y de Administración (2). Además de 2 organismos auxiliares no sectorizados (Instituto de Salud y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM), que de alguna manera realizan funciones que el Gobierno Federal descentralizó a los Estados.

A estos organismos auxiliares habría que agregar 7 Fideicomisos, cuyos nombres no tenemos al momento, que daría una suma total de 38 entidades paraestatales. Como se especificaba líneas atrás, ya se ha iniciado la desincorporación de algunas de ellas, que no serán las únicas. En los próximos meses, probablemente, sabremos los nombres de otras más. Se ha pedido, con justa razón, que sea éste un proceso cuidadoso que sin lesionar los intereses de los trabajadores ni haciendo graciosas concesiones al sector privado, fortalezcan la estrategia modernizadora que en su demarcación territorial, ha hecho suya el gobierno del Estado de México.

Cierto, la desincorporación permite al Estado replegar su atención en lo estratégico y prioritario, pero se deberá po-

ner especial cuidado al definir lo que se entiende por "estratégico" y "prioritario", a partir de los máximos preceptos constitucionales federales y estatales. Nadie objeta la necesidad de transformar el sector paraestatal, era evidente que muchas de ellas lejos de constituirse en instrumentos de apoyo, se habían convertido en auténticos elefantes blancos donde la corrupción e ineficiencia hacían estragos.

La desincorporación, no necesariamente implica la venta, liquidación o extinción, sino también otras vías que deberán de sopesarse: fusión y transferencia. La Secretaría de la Contraloría, órgano del Poder Ejecutivo estatal encargado de llevar a cabo la desincorporación de empresas paraestatales, previo estudio correspondiente, deberá velar por la legalidad y honestidad con que se efectúe dicho proceso.

Estamos conscientes que en el caso de algunas empresas paraestatales, su eficiencia y productividad no son siempre medibles en términos de rentabilidad financiera, sin embargo, en el marco de la estrechez y austeridad presupuestal, las nuevas realidades exigen de ellas mayor autonomía financiera. A las que permanezcan deberá pedírseles el diseño e implantación de sistemas de evaluación, calidad y oportunidad en la oferta de los bienes de servicios que producen. A su vez tendrá que dotárseles de verdadera autonomía de gestión; eliminar la excesiva reglamentación en que se hallan inmersas; requerir la constante capacitación y actualización de sus cuerpos directivos; reclamarles responsabilidad, eficiencia y honestidad en el manejo de sus recursos.

Para lograr y cumplir sus propósitos y realizar sus responsabilidades sustantivas, el gobierno estatal deberá conservar aquellos organismos auxiliares que además de ajustarse a las áreas estratégicas y prioritarias de la economía, garanticen un amplio beneficio social. Otro criterio que sin duda contribuirá a orientar la decisión gubernamental de desincorporar y modernizar sus empresas públicas, deberá buscarse en el momento en que asumió tareas distintas a su condición política y si esta asunción provocó que dejara de cumplir con sus responsabilidades sustanciales.

Por otra parte, en algunos círculos hubo reacciones de protesta por el número excesivo de empresas paramunicipales desincorporadas (85), sustentando que esta acción obstaculiza el desarrollo regional tan necesario en un Estado co-

mo el nuestro, que presenta notables diferencias en su grado de desarrollo, ya sea a nivel de regiones o municipios.

Si han de desincorporarse empresas paramunicipales, en los casos que se justifiquen, deberá evaluarse la posibilidad técnica, financiera y organizativa, de transferirlas a los productores directos, en razón del innegable impacto en el fortalecimiento municipal.

La desincorporación como tendencia contemporánea de la Administración Pública y como práctica, que apenas inicia, de la actual administración que dirige Pichardo Pagaza, será, sin duda, objeto de interés y reflexión de parte de los estudiosos de nuestra disciplina. Ese será su gran aporte al proyecto de modernización de la administración pública estatal.

En el periodo que se comenta sucedieron trascendentales reformas al marco jurídico de la administración pública estatal. Dada su incuestionable importancia, el Instituto promovió y realizó con el apoyo de otras dependencias gubernamentales y el Colegio de Abogados, foros regionales en donde un grupo de distinguidos funcionarios públicos explicaron el contenido y repercusiones de tales reformas e innovaciones. En el cuarto número de la Revista del Instituto se reproducen ocho ponencias seleccionadas, sustentadas en los foros que revelan el interés de la gestión de Pichardo Pagaza, Gobernador de nuestra Entidad Federativa, para un desempeño más eficiente, transparente y honesto de los asuntos públicos.

Las reformas jurídicas aprobadas por la Legislatura Local, contemplan básicamente la fusión de la Secretaría de Finanzas y Planeación (con el propósito de dar mayor congruencia al proceso del gasto y financiamiento, coordinar con eficacia la obtención de los recursos y su ejercicio, así como racionalizar y optimizar su aprovechamiento. A la vez que se refuerzan las políticas de simplificación administrativa, se evitó duplicidad e interferencia de acciones, ahorrándose una cantidad considerable de recursos públicos) y la creación de la Secretaría de la Contraloría (Órgano de autocontrol del Poder Ejecutivo que centraliza funciones de evaluación y control antes dispersas. De igual modo, al concebirla se avanza en los procesos de simplificación administrativa, se ahorran recursos, se evitan duplicidad de funciones, se vigila la correcta aplicación de los recursos públicos y al imponer un

Código de Etica del Servicio Público, actúa como instancia disuasiva de conductas deshonestas **e ilegales**).

Cada una de ellas ya ha iniciado actividades, en el caso de la Secretaría de Finanzas y Planeación, tendrá la prominente responsabilidad de diseñar el Plan Estatal de Desarrollo que recoja la filosofía y modo de obrar del actual gobierno. Como lo ha expresado el gobernador, la elaboración del documento no será un trabajo de gabinete sino la suma de necesidades expresadas por el pueblo. Para cuando el lector **lea estas** líneas seguramente ya se habrá editado y difundido el Plan Estatal de Desarrollo. Por ser el documento rector del desarrollo estatal y porque en él se halla bosquejado el perfil del Estado que se espera alcanzar para 1993, sentimos que su lectura es francamente obligatoria no sólo para los miembros de nuestra disciplina sino para cualquier ciudadano que se precie de serlo.

Más adelante comentaremos brevemente otra de las funciones sustantivas de la fusionada Secretaría de Finanzas y Planeación, concretamente en lo que respecta al rubro de finanzas públicas.

Por su parte, la Secretaría de la Contraloría, en cumplimiento de las funciones encomendadas recientemente lleva a cabo el proceso de desincorporación de organismos auxiliares y fideicomisos; se encuentra en proceso de implantación el Sistema de Control Preventivo del Sector Auxiliar, que incluye la designación de comisarios; ha efectuado 119 auditorías a obras y programas realizados con recursos federales y estatales, dentro del Programa del Convenio Unico de Desarrollo; ha recibido 1,316 manifestaciones de bienes de servidores públicos; se encuentra en proceso de elaboración el Código de Etica de los Servidores Públicos, entre otras actividades significativas.

Sobre este último punto quisiéramos hacer unos comentarios, en virtud de que el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza la considerara una más de las tendencias contemporáneas de la administración pública: la ética en el servicio público. Nunca como ahora se le había atribuido tanta importancia a la moralidad administrativa: en un lapso corto de tiempo se han creado dependencias, órganos y se han concebido, modificado y adicionado ordenamientos jurídicos que sirven de base para su funcionamiento legal.

Desde que Pichardo Pagaza tomara protesta como Gobernador sustituto, dejó bien clara su posición al anunciar que el Código con el que se proponía gobernar estaba inspirado en el espíritu republicano y austero de los liberales juaristas. Se comprometió a actuar con absoluta honradez y exigirla a sus colaboradores, no permitiendo que se mezclaran sus actividades públicas con los negocios particulares.

Para asegurar aún más la honestidad y transparencia en la administración de los recursos del erario público, se concentraron en la recién creada Secretaría de la Contraloría, la obligación de prevenir, detectar, corregir y sancionar comportamientos y actos inmorales de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas o de tipo penal. Además se le encargó la recepción y registro de la manifestación de bienes de los servidores públicos.

Paralelo a ello, el 14 de octubre del año pasado la Legislatura Local aprobó las modificaciones y adiciones de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, destacando la prohibición del nepotismo en los nombramientos y la sanción del conflicto de intereses de las funciones públicas.

El punto culminante lo constituye la inminente elaboración del Código de Ética de los Servidores Públicos que busca encauzar su comportamiento en los marcos de una moral específica que se expresa en los ordenamientos legales.

Esta breve remembranza nos permite dar una idea que las bases jurídicas y administrativas en las que se sustenta el Código de Ética están dadas, toca ahora a los servidores públicos **estatales** y municipales cumplir las normas y procedimientos que el Ejecutivo estatal y la Legislatura Local han dispuesto, atendiendo el reclamo de la sociedad de hacer un uso honesto y transparente del erario público.

Ajeno al espíritu inquisitorial o la intencionalidad persecutoria, corresponde a la Secretaría de la Contraloría, con el apoyo ciudadano, vigilar que el Código de Ética no sea trasgredido por los encargados de acatarlo; si así fuere, actuar conforme a derecho.

No olvidemos, por otro lado, que no basta con ser honestos, también hay que ser eficientes en el manejo de los recursos públicos. La ineficiencia es una forma de inmoralidad, que de igual manera, debe ser combatida.

Sin salirnos del tema, lo anterior esta íntimamente relacionado con otra de las tendencias contemporáneas de la administración pública a la cual hiciera alusión nuestro actual gobernador, Lic. Ignacio Pichardo Pagaza: la protección del ciudadano frente a la administración.

Dejando a un lado las de carácter jurisdiccional, que encuentran su máxima expresión en el juicio de amparo, nos concretamos a las de carácter administrativo, específicamente en lo que respecta al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, creado en 1987 y que tiene por encargo resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal suscitadas entre los particulares y la administración pública del Estado, los Municipios y los Organismos Descentralizados.

En su corta existencia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha probado ser un efectivo sistema de defensa del particular frente a los órganos de la Administración, avanzando, gradual pero constantemente, en la supresión de actos o conductas al margen de la legalidad.

Con el fin de velar la legalidad de los actos de los órganos administrativos y su consiguiente respeto a los derechos de los particulares, en 1989 se promovieron en las 5 Salas Regionales de este Tribunal 4 493 juicios, 422% más que el ejercicio anterior, de los cuales la gran mayoría fueron de carácter fiscal (87%) en menor proporción administrativos (12%) y una pequeña cifra por juicios de responsabilidad administrativa (1%). Es de esperarse que con las anteriores acciones comentadas para la elaboración e implantación del Código de Ética de los Servidores Públicos, los juicios de responsabilidad administrativa disminuyan aún más, no así los de carácter fiscal que con las reformas fiscales aprobadas para el presente año, muy probablemente se incrementen.

Para 1989 ascendió al 70% las resoluciones dictadas en favor de los particulares y el 30% en favor de las autoridades; otro dato que merece destacarse es que el promedio de duración de los juicios tramitados ante las Salas Regionales tuvo un promedio de 45 días, término que constituye el más breve entre los Tribunales de éste género en nuestro país. Ciertamente, la celeridad con que emita sus resoluciones refleja la efectividad con que opera el Tribunal, de ahí que reducir aún más el promedio de duración, constituye un reto permanente que no admite demora. La vertiginosa velocidad con que crecen los juicios presentados ante este Tri-

bunal lo obligan a una constante modernización administrativa que implica, de ser necesario, la contratación de mayor personal; una adecuada visión de funciones; programas permanentes de capacitación y actualización; reforzar políticas de simplificación administrativa; y ahondar en la desconcentración administrativa formando más Salas Regionales ahí donde se necesiten.

El balance con que hasta ahora se ha impartido la Justicia Administrativa en el Estado de México es altamente positivo, los ciudadanos encuentran en ella un sólido reducto para canalizar la defensa de sus derechos y las autoridades una de las más altas instituciones jurídicas que los obligan a ceñir sus actos a una estricta legalidad.

En el informe de Pichardo Pagaza se abordó un tema de vital importancia y que forma parte de las tendencias contemporáneas de la Administración Pública: El tamaño del sector público. Esto tiene una clara correspondencia con los procesos de desincorporación que en los ámbitos federal y estatal se producen, sin embargo, aquí trataremos de relacionarlo esencialmente con el número de servidores públicos, no importando rangos o jerarquías.

En palabras del Gobernador expresadas en su primer informe, reconocía **que "en términos comparativos el aparato administrativo del gobierno estatal es relativamente reducido. Sin considerar a los maestros, que no realizan una tarea administrativa, trabaja un servidor público para atender a cada 7 mil habitantes, éste es un índice inferior a la media del país y al de la administración federal"**.

Lo inexplicable es que aún consciente que tenemos un país, y específicamente un Estado subadministrado, el gobernador haya girado instrucciones para que desde el inicio de su mandato se contenga el crecimiento burocrático. Agregaba que para el presente año, 1990, "La administración trabajará con el mismo número de personas que en 1989, con excepción de los servicios de seguridad y de educación donde el crecimiento es aconsejable".

Quisiéramos creer que esta situación obedece realmente a la voluntad política de destinar una mayor cantidad de los ya de por sí exiguos recursos estatales a la inversión y obra pública, reduciendo el gasto corriente del Presupuesto

de Egresos 1990 (más adelante nos referiremos a las Finanzas Públicas).

Cierto, la expansión del sector público no puede crecer al infinito en el caso de la administración federal se antojaba necesario e inaplazable desincorporar y contraer el aparato público. En el caso del Estado de México, el gobierno no tiene por qué reproducir necesariamente estrategias o políticas federales siendo que las condiciones son totalmente diferentes. Un estudio serio, profundo y honesto sobre la factibilidad de reducir el número de servidores públicos en nuestra entidad federativa, sin que esto deteriore la eficiencia de la administración pública, es un paso previo que se tiene que dar antes de adoptar cualquier decisión.

El mismo Gobernador aseveraba que la reflexión sobre el tamaño de la administración pública, es una tendencia que hay que estudiarla rigurosa, estadísticamente, y no sólo hacerla objeto de un punto de discusión ideológica, como pretende cierto sector de la sociedad, para beneficio propio.

A nivel internacional existe el antecedente del libro de Juan Junquera González sobre "**La función pública en la Europa de los doce**", el primero de su tipo que sirviera de base a la elaboración de la obra que coordinara José Merino Mañón, y que lleva por título "**Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana**". Este mismo texto sirvió de base para que el Gobierno del Estado de México, el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Administración Pública del Estado de México, publicaran a finales del año pasado "**La magnitud y la integración de la Administración Pública en el Estado de México (ángulo de interpretación cuantificable)**".

Sin la intención de generar polémica, a continuación mencionaremos algunos datos y cifras que se consignaran en las dos últimas obras mencionadas, con el objeto de orientar sobre el tamaño de la administración pública en nuestra entidad federativa.

La investigación que dirigiera Merino Mañón revela que el Gobierno Federal -incluido el D.F.- acusa un alto grado de concentración al absorber en su conjunto al 81.9% de los trabajadores efectivos frente al 12.1% de los gobiernos estatales y el 6% en los municipios. Establecen que mientras el D.F. dispone de 20.4 trabajadores por cada mil, los Estados y Municipios disponen de 9.1 trabajadores por cada mil

habitantes. Explican que no es que el D.F. tenga demasiados servidores públicos por cada mil habitantes; más bien a la inversa, los Estados y los Municipios de México tienen muy pocos servidores en relación a su población, lo cual es indicativo de una seria subadministración local y de una inadecuada distribución territorial de los servidores públicos en su conjunto.

En el capítulo V del texto referido se indica que la administración pública estatal consolidada muestra un índice de servicio y burocratización de 6.5 de trabajadores estatales por cada mil habitantes. Sustrayendo a los trabajadores de la educación para facilitar comparaciones analíticas válidas con el resto de las actividades, dada la desigual concurrencia de los Estados al servicio educativo, el índice de burocratización del sector central estatal descendería a sólo 2.2 trabajadores por cada mil habitantes.

En las conclusiones se afirma que un gobierno más pequeño restaría eficiencia para cumplir con las atribuciones que tiene encomendadas. Más que un Estado excesivamente burocrático se padece una inadecuada distribución territorial de los empleados públicos en su conjunto.

El estudio realizado en nuestro Estado no difiere mucho de las conclusiones a las que llega el coordinado por Merino Mañón; "Si la intuición ya los percibía, este análisis los confirma", indican. La investigación, avalada con fuentes de información confiables, niega la existencia de un aparato administrativo obeso, y más que reducir la burocracia estatal propone una mejor organización y distribución del personal para fortalecer su rendimiento productivo.

Al analizar los cuadros estadísticos que incluyen, encontramos datos y cifras bastante interesantes: para 1989 las representaciones federales cuentan con un poco más de 9 efectivos por cada mil habitantes, mientras que el gobierno del Estado tiene 8, y los gobiernos municipales 2. Si se relacionan la magnitud de la administración estatal con la sociedad a la que sirve -13 millones y creciendo a tasas superiores a las nacionales — se corre el riesgo que de seguir disminuyendo sistemáticamente la plantilla de servidores públicos, se rebase la capacidad del aparato administrativo para atender con eficiencia y oportunidad las crecientes necesidades sociales.

Tampoco se debe de soslayar que de acuerdo al estudio citado, y desde el punto de vista funcional, la **administración pública estatal concentra a la mayoría de sus efectivos** en el desarrollo social (76.9%), por lo que de continuar contrayendo la burocracia estatal, no sería de ningún modo conveniente para el bienestar de amplios sectores de la población.

La administración pública estatal, en lo que concierne a su sector central, se integra con tan sólo 13.523 trabajadores -excluyendo al amplio número de trabajadores educativos por **no realizar** actividades propiamente administrativas- de los cuales sólo están sindicalizados un 15%, de ahí que **el 85% restante estarían en riesgo de ser afectados por la** eventual reducción de la burocracia estatal. Sin embargo, **parece ser que la intención de la actual administración se orienta** más a contener el crecimiento del número de servidores públicos (que de 1985 a 1989 creció un 31.4%, superior al **registrado por las representaciones federales en el Estado de México**, con un 20.8% y al del gobierno municipal, con un 16.8%) que a disminuirlo drásticamente.

En todo caso, lo que habría que hacerse es redistribuir geográficamente el número de efectivos de la **administración pública estatal en su sector central, ya que el 65% se ubica** en la zona poniente, constituida por 65 municipios. Fiel testimonio de la insuficiente descentralización y desconcentración. Dicho desequilibrio obedece, y esto no es justificación, **a que es precisamente en la zona poniente donde se halla el** asiento de los órganos de gobierno.

La des incorporación de empresas paraestatales (organismos auxiliares) tenderá automáticamente a reducir la plantilla de trabajadores del gobierno estatal, si consideramos que de sus 30 300 trabajadores que se desempeñan en 35 entidades, **excluyendo al Instituto de Salud del Estado de México, sólo un 40% están sindicalizados, por lo que el resto, serían** susceptibles de remociones. Lo inconveniente de todo esto es, **que atendiendo a su composición funcional, la mayoría de los empleados de las paraestatales (85%), desempeña actividades relacionadas con el sector social, consecuentemente, el punto a resolver en el proceso de desincorporación de empresas paraestatales es actuar de tal modo que la atención de las demandas sociales no se vea alterada negativamente.**

En suma, si un aparato administrativo obeso no es garantía de eficiencia y productividad, sentimos que uno mer-mado o disminuido lo es mucho menos. El reto sería, si se optase por la segunda opción, en idear los métodos que conduzcan a incrementar la eficiencia de los servidores públicos que permanezcan a efecto de que las ausencias no alteren el logro de los objetivos organizacionales.

Comprimir el tamaño de la administración pública debe ser resultado de análisis previos con el ánimo de hacerlo sólo en aquellas áreas o sectores que sea necesario y en la medida que se justifique. Restablecer el desequilibrio geográfico que presenta la actual distribución de los empleados públicos debería merecer mejor atención que su disminución o contención. Poner un dique a la contratación de nuevo personal, aun cuando llegara a justificarse presupuestal mente, tampoco sería lo más recomendable por el innegable impacto sobre las expectativas de un **gran** número de universitarios **que se** preparan con el interés de prestar sus servicios en el sector público.

No dudamos, por otra parte, que el gobierno estatal ha sido respetuoso de los derechos de sus trabajadores, a tal grado que ha puesto en práctica un programa de renuncias voluntarias, que en 1989 arrojó resultados positivos al obtener respuesta de 600 trabajadores.

No creemos que sea necesario ampliar aún más nuestro análisis sobre este tema, aún es prematuro hablar de los términos y alcances con los que el gobierno estatal se propone contener y reducir el personal a su servicio. Cuando haya más elementos de juicio, seguramente habrá suficiencia de tiempo y espacio para que los estudiosos de nuestra disciplina dis-erten sobre el particular.

En otro orden de ideas, cabe hacer mención que en el informe de Pichardo Pagaza se informa sobre la creación de dos nuevos organismos públicos descentralizados de carácter estatal: la Junta de Caminos del Estado de México, y Aeropuertos y Servicios Auxiliares del Estado de México. Tal como se estipula, "responden a la política federal de descentralización de responsabilidades en materia de infraestructura carretera y de apoyo a la operación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y los que se creen en el futuro".

Asimismo, se creó el órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social: el Instituto de la Juventud y el Deporte del Estado de México. Ello con **el fin de coordinar los diferentes programas, esfuerzos e instancias** responsables del fomento, promoción y desarrollo de las actividades deportivas, recreativas y de atención a la juventud de la entidad.

Con toda sinceridad, no debemos esperar que **en lo que** resta del período constitucional del gobierno de Pichardo Pagaza se formen nuevos organismos descentralizados, la tendencia más bien parece apuntar en dirección contraria; **los tres anteriores son la excepción a la regla.**

En los próximos años de la gestión de Pichardo Pagaza, **los esfuerzos se orientarán a reformar las actuales estructuras administrativas, mejorar programas y procedimientos, optimizar recursos, desregular la excesiva reglamentación,** simplificar trámites, mejorar la atención al público, incrementar la productividad del personal y asegurar su honestidad en el desempeño de sus funciones. En síntesis, se buscarán los métodos más idóneos para potencializar la eficiencia y eficacia de la administración pública **estatal para que** responda a los retos que plantea una comunidad en constante crecimiento.

Para el presente año se avizora una intensa actividad legislativa producto de la adecuación de las leyes a los cambios que estamos experimentando y a la necesidad de llenar **vacíos legales en aquellas áreas o actividades que exigen** controlarse. Sin confundir esto con la tendencia **a la desregulación** de la excesiva reglamentación que inhibe y entorpece el desarrollo de las actividades productivas, en el informe se señala que se someterá a consideración de la Legislatura Local la Ley **Estatal** de Información, la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de México, y se modificará y adicionará la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.

La dinámica social y los cambios que genera el desarrollo económico y social, reclaman, por parte del gobierno estatal, una constante revisión, abrogación, adición y creación de nuevos ordenamientos legales. En este sentido, la **labor de los legisladores de idear leyes y reglamentos que garanticen** la convivencia armónica de la sociedad, adquiere notable relevancia.

En lo que respecta a la Administración Municipal haremos referencia brevemente al apoyo financiero que se les otorga. A través del CODEM (Convenio de Desarrollo Municipal), programa de fortalecimiento municipal que implica la transferencia de recursos para la ejecución de obras estatales por los Ayuntamientos, en 1989 se destinaron 215 mil millones de pesos, de los cuales 75% fueron aportaciones del Estado y 25% aportaciones de los Municipios y de la comunidad.

Para el presente año, el presupuesto de egresos del gobierno del Estado de México contempla en el ramo de participaciones municipales 309 963 millones de pesos, cantidad que representa el 14% del presupuesto del sector público estatal. Una variación importante es que la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal de 1990 señala expresamente en su artículo primero que el Impuesto Predial ya forma parte de la Hacienda Pública, con lo que verán fortalecidos sus ingresos para impulsar el desarrollo de sus comunidades. El traslado del impuesto predial a los municipios reduce las finanzas estatales y sus fuentes de ingresos propios, sin embargo, es meritorio en la medida que los municipios estarán en mejores posibilidades de convertirse en auténticos promotores de su desarrollo, viejo anhelo constitucional.

En 1989 se entregaron a los municipios la cantidad de 272 083 millones de pesos, por concepto de participaciones federales.

En las cláusulas del Convenio Unico de Desarrollo de 1989 se especificaba que los Ejecutivos federal y estatal orientarían la inversión regional al fortalecimiento de las distintas áreas de la administración pública municipal, a efecto de incrementar la capacidad administrativa y de ejecución de la obra pública de los municipios, mediante transferencias de recursos para realizar programas de empleo y de capacitación permanente a los servidores públicos municipales en servicio, en congruencia con los lineamientos de los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación Democrática.

El 26 de febrero del presente año, con la presencia de los 121 presidentes municipales y acompañado de distinguidos colaboradores, el Gobernador Ignacio Pichardo Pagaza, signó el Convenio de Desarrollo Municipal, mediante el cual

los municipios del Estado recibirán 100 mil millones de pesos, aportación del Gobierno Estatal.

El CODEM tiene como propósito fundamental auspiciar el desarrollo integral de los municipios, dotándolos de recursos que permitan atender necesidades prioritarias, sobre todo en obras públicas. Para que cumpla con su cometido, es necesario una aplicación **eficiente**, honesta y transparente de los fondos que lo integran.

Cabe hacer mención que el CODEM tiene un impacto innegable en el fortalecimiento de las haciendas municipales. El secretario de Planeación y Finanzas, José Merino Mañón, comenta que actualmente **"" cualquier municipio tiene en este momento mayor ingreso percápita que el Gobierno Estatal—**. Si bien el techo financiero del CODEM para cada municipio será, al menos, igual que el del año anterior, pero con la ventaja de que los recursos se liberarán con mayor celeridad, tal como se comprometiera el gobernador de nuestra entidad.

Los recursos que por concepto del CODEM se transfieren a los municipios, más los que se esperan por las participaciones federales, representan la última oportunidad para que los ediles ratifiquen el compromiso que adquirieron con su comunidad hace dos años. No hay mejor sustento para una promisoriosa carrera política que la eficiencia y honestidad con que sepan conducirse en los cargos para los cuales fueron elegidos popularmente.

En los apéndices estadísticos del primer informe de Pichardo **Pagaza, se** subraya en el Tomo II sobre Información Municipal que el presupuesto de ingresos municipales total (incluye impuestos, productos, derechos, aportaciones, aprovechamientos, participaciones, financiamientos y otros conceptos) se ubicó en 1989 en 645 515 millones de pesos, que comparados con los 329 563 millones de pesos de 1988, representa un incremento del 96%.

Otros datos importantes muestran que el Programa Normal Municipal permitió la realización de 10,721 obras en los municipios estatales, que comparadas con las 7,501 de 1988, representan un incremento del 25%. En este mismo rubro, para la realización de las obras se canalizó en 1989, 371,895 millones de pesos, que comparados con los 166,549 millones de pesos invertidos en 1988, significa un incremento del 122%.

El ritmo de crecimiento notorio tanto de presupuesto, inversiones y obras realizadas, son indicadores fehacientes que en el Estado de México, la reforma municipal avanza en los hechos.

Su integración plena a las tareas del desarrollo estatal y nacional es una realidad.

El gobernador se comprometió a apoyar con los medios y recursos a su alcance, la profesionalización de la administración municipal. La capacitación, actualización y asistencia técnica a los ayuntamientos es indispensable para elevar la calidad de los servicios públicos municipales. Mejorar e intensificar los mecanismos de coordinación entre los 3 ámbitos de gobierno; incrementar las participaciones federales; modernizar sus estructuras administrativas; multiplicar los recursos destinados a inversiones y obras públicas, son otras acciones que tendrán que efectuarse para que los ayuntamientos del Estado de México estén en mejores condiciones de asumir con mayor libertad y capacidad la promoción del desarrollo integral de sus comunidades.

Recurrir con mayor intensidad a los recursos que aporta el Programa Nacional de Solidaridad será, sin duda, decisión que lleve a fortalecer el desarrollo regional en zonas **ancestralmente marginadas**.

Si aceptamos la premisa que estados fuertes harán una Federación poderosa, no aceptamos la idea de que fortalecer al Municipio es debilitar al Estado. Cual si se tratara de un sistema integrado, el desarrollo de las partes fortalece al todo. El municipio será mejor promotor de su desarrollo integral si amplía, en el marco del federalismo descentralizador, sus capacidades políticas, económicas, administrativas y financieras.

La administración pública puede contribuir al **mejoramiento de la gestión municipal, en los siguientes aspectos:** impulsando el establecimiento de herramientas administrativas como manuales, organogramas y en general sistemas y procedimientos más ágiles y expeditos que permitan el aprovechamiento integral de los recursos humanos, materiales y financieros; organizando e impartiendo cursos de capacitación y actualización de los servidores públicos municipales; desarrollando proyectos de investigación científica, teórica, histórica y aplicada, en materia de administración municipal; **ofreciendo asesoría técnica y administrativa que sugie-**

ran nuevas y mejores formas de desarrollar sus tareas. Algunas de estas actividades ya se vienen realizando, consolidar y ampliar lo hasta ahora logrado será propósito **que deberán** asumir tanto gobernantes como gobernados.

Un último punto a comentar fue el comportamiento de las finanzas públicas durante el período que comprende el primer informe de Pichardo Pagaza. En el primer tomo del apéndice estadístico se señala que "las acciones **de planeación estatal** y municipal se reflejan en 931,781 millones de pesos de inversión pública autorizada; 277,205 millones de pesos provenientes del Programa de Inversión **Estatal**; - - - - 214,460 **millones** de pesos del Convenio de Desarrollo Municipal; 126,417 millones de pesos del Convenio Unico de Desarrollo y 313,699 millones de pesos del Programa Nacional de Inversión Federal".

Como es natural, dadas las características **peculiares** de una problemática compleja en la zona conurbada a la Ciudad de México, gran parte de la inversión se orientó **hacia la** región oriente del Estado de México: 19.7% lo absorbió la región de Texcoco y el 15.2% la de Zumpango. En cambio otras regiones, como es el caso de las de Coatepec **Harinas**, Atlacomulco, Valle de Bravo, Tejupilco y la de Jilotepec, siguen esperando una inyección mayor de recursos **de los hasta** ahora recibidos. Combatir el desequilibrio presupuestal entre las ocho regiones en que está dividido el Estado, es **apostar a un** desarrollo sano, equilibrado, y en beneficio de todos los habitantes.

La creación y funcionamiento de 16 Cuarteles de Trabajo, establecidos estratégicamente en todo el Estado, son una respuesta de la administración de Pichardo **Pagaza de** fomentar el desarrollo regional. Por esta vía, el gobierno del Estado apoyó con materiales e implementos a los municipios a fin de que continúen y concluyan obras de beneficio social y comunitario.

Con pleno respeto a la autonomía municipal, **y sin actuar** como intermediarios entre la población y el municipio, sino entre ésta y la entidad, los Cuarteles de Trabajo coadyuvarán a la solución de las demandas populares, básicamente en el renglón de obras y servicios públicos, al atender a los **quejosos en su lugar de** origen, evitando **su traslado a la capital** del Estado, con la consecuente pérdida de tiempo y recursos.

A decir del Lic. Raúl Martínez Almazán, Coordinador de Apoyo Municipal, los Cuarteles de Trabajo han probado su efectividad al resolver entre el 70 y 80% de los problemas presentados a los mismos. En la medida de las posibilidades y recursos, el Gobierno estatal continuará apoyándolos a fin de atender las carencias y necesidades más urgentes de la población.

Por otra parte, el mandatario estatal comentó en su informe que durante 1989 las finanzas públicas fueron deficitarias por 110 mil millones de pesos, en razón, básicamente, de que las participaciones federales fueron inferiores a las previstas. La deuda pública neta en ese mismo año se ubicó en 414,553 millones de pesos.

Desde hace tiempo estudiosos del Federalismo mexicano, entre los que sobresale el Lic. Jacinto Faya Viesca, ha venido expresando en libros, ensayos y conferencias en las que ha participado, la necesidad de que las entidades federativas tengan, de nueva cuenta, facultades constitucionales de origen en materia fiscal, enfatizaba que las participaciones federales a los estados, y sobre todo a los municipios, son muy exiguas, por lo que exigía un auténtico compromiso político del Gobierno Federal para que estados y municipios participen de manera más intensa en la administración y ejecución de fondos.

En efecto, una distribución más justa de competencias sólo podrá darse a través de la reducción de la dimensión atributiva federal a favor de estados y municipios. Se deben revisar qué atribuciones del ámbito federal deben trasladarse constitucionalmente a favor de los estados, esencialmente las de carácter fiscal para fortalecer sus haciendas. A mayores responsabilidades, mayores recursos para asumirlas en plenitud.

El reclamo de incrementar las participaciones federales a los estados no es invento académico ni falsa postura, es una realidad que sufren las finanzas públicas estatales. No es gratuito que el gobernador de nuestra entidad federativa, Pichardo Pagaza, haya abordado este tema en su informe. Expresó que **"el ingreso no ha crecido al ritmo de otras variables sociales, tanto por la inexistencia de fuentes impositivas propias, como porque hasta 1989 las fórmulas de distribución de las participaciones no habían tomado en cuenta, de**

manera cabal , el peso que representa la población de cada Estado".

Fundamentó su planteamiento en el preocupante dato que si dividimos las participaciones federales otorgadas en 1989 entre la población total del Estado, ocuparíamos el lugar número 26, entre todos los estados de la República. No fue nada agradable escuchar este hecho. Para desenfado nuestro, agregó que afortunadamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público analiza ya, fórmulas de distribución que tomen en cuenta el factor de crecimiento poblacional. Por consiguiente, es de esperarse que siendo la entidad más poblada del país, título nada honroso, se incrementen sustancialmente los fondos que se transfieren por las participaciones federales. No sabemos con exactitud en qué monto y cuándo llegarán, esperemos que sea pronto pues la atención de las demandas sociales no admiten demora.

Es oportuno mencionar que en el capítulo referido al Acuerdo Nacional de Ampliación de la Vida Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se propone, entre otros objetivos revitalizar el régimen federal y hacer efectiva **la descentralización de decisiones y recursos , es decir, liberar el potencial creativo de las entidades federativas. Se propone, asimismo, avanzar gradualmente hacia una mayor descentralización de recursos y responsabilidades.** Indica que los instrumentos fundamentales de la planeación regional (CUD, COPLADE, CODEM) serán revisados y perfeccionados. proyecta crear Comités de Planeación para el Desarrollo Regional para que el esperado desarrollo económico se distribuya equitativamente. Preveo, también, estrechar la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno.

Estos propósitos convertidos en hechos, dan testimonio de que en nuestro país se está configurando un federalismo cooperativo, solidarista, para establecer entre Federación y Estado, facultades concurrentes, tareas compartidas y responsabilidades comunes.

Las participaciones federales se aumentarán, no cabe duda, lo que no queda claro es saber si habrá o no voluntad política del Poder Ejecutivo y Legislativo Federal por conceder facultades constitucionales de origen en materia fiscal a favor de las entidades federativas. Hasta el momento no tenemos memoria de un Proyecto Legislativo de esta naturaleza.

Mientras esto se define, la Legislatura Local aprobó en el mes de diciembre del año pasado, el Presupuesto de Egresos del Gobierno Estatal para 1990, que en su conjunto asciende a 3 billones 260,439 millones de pesos. De los cuales corresponden a los 3 poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) la suma de 2 billones 218,370 millones de pesos, en tanto que los organismos descentralizados gastarán 1 billón 042,068 millones de pesos.

En relación a 1989, si se considera el nivel inflacionario, en términos reales el presupuesto de egresos para el presente año es ligeramente inferior. Ningún presupuesto será suficiente para atender las demandas reales de la sociedad, sin embargo el actual permitirá mantener el ritmo de crecimiento económico registrado el año pasado (3%) e impulsar el desarrollo social. El Gobierno Estatal espera que este nivel de gasto haga posible construir la infraestructura básica, abatir rezagos y desigualdades, propiciar un desarrollo regional equilibrado, promover la participación ciudadana, incrementar la actividad productiva, y concluir las obras en proceso.

Para atenuar la insuficiencia de recursos financieros, el gobierno recurrirá nuevamente a la inversión federal en obra directa. A través del Programa Nacional de Solidaridad se utilizarán 500 mil millones de pesos para solucionar problemas de marginación en los nuevos asentamientos de la zona oriente del Estado y en las comunidades indígenas, con obras de agua potable, electrificación, equipamiento educativo, alumbrado público, entre otros servicios básicos.

De igual manera, se promoverá y facilitará la participación del sector privado en creación de infraestructura y en prestación de algunos servicios básicos. La construcción de autopistas de cuota no será el único renglón en el que se acepte su inversión, la desincorporación de empresas paraestatales abre nuevos espacios de participación.

Este mismo proceso de desincorporación, al que ya hicimos referencia anteriormente, permitirá canalizar recursos estatales a acciones socialmente prioritarias. La reducción del gasto operativo y la contención del crecimiento de la burocracia estatal, contribuirán a ese mismo propósito. La prioridad será destinar fondos a la construcción de obras públicas y a la ampliación y mejoramiento de los servicios públicos en virtud del beneficio directo que ofrecen a la población.

La transferencia a los ayuntamientos vía el CODEM será de 459 mil millones de pesos, destinados exclusivamente a la ejecución de obras.

Por lo que respecta al sector auxiliar o paraestatal, un dato significativo del nivel de eficiencia y productividad que ha alcanzado, es el hecho que del total de su presupuesto, 91.3% se financiará con recursos propios. Además, el 50.8% del presupuesto del sector, lo ejercerán instituciones que actúan en desarrollo urbano e infraestructura física como AURIS, COTREM y CEAS.

Estos son algunos puntos generales y trascendentes del presupuesto de egresos del gobierno del Estado de México para el presente año, aunque no es objeto de este documento hacer un análisis exhaustivo sobre el particular, nos referimos brevemente a él, en virtud de su vital importancia, ya que en torno suyo giran las demandas y aspiraciones de poco más de 13 millones de habitantes.

Es así como concluimos nuestra serie de comentarios sobre el primer informe de gobierno del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza. El documento fue concebido, en su origen para analizar básicamente el desempeño de la administración pública estatal durante el período que se informa, sin embargo, hay otras variables que dada su vinculación e importancia, tuvimos que examinar. Tal vez algunos rubros, datos o cifras interesantes hayan quedado fuera del análisis. Un documento de esta naturaleza estaba consciente de esos riesgos. Corresponde a cada uno de nosotros satisfacer esa inquietud profundizando en el tema de nuestro particular interés.

El objetivo del presente trabajo consistió fundamentalmente en comentar y analizar el desempeño de la administración pública y áreas afines durante el periodo que cubre el Primer Informe de Gobierno del Lic. Pichardo Pagaza, Gobernador de nuestra entidad federativa. Si de alguna manera sirve para orientar estudios más amplios y precisos de parte de la Comunidad Académica y Profesional de nuestra disciplina, habrá cumplido su cometido. Esperemos que así sea.

Decidir si el balance durante este lapso fue positivo o no, tocará precisar a cada uno de nosotros de acuerdo al conocimiento que se tenga de las actividades desarrolladas, tamaño del presupuesto, magnitud de los retos y metas alcanzadas. En lo que respecta a nosotros, no queda duda que fue una gestión fructífera, que avanza a pasos acelerados en la

modernización de la administración pública, reactiva el crecimiento económico e impulsa el bienestar social. Ciertamente, hay demandas y problemas sociales por satisfacer, pero también hay compromiso y firme voluntad de atenderlos y resolverlos. No debemos esperar soluciones mágicas que de la noche **a la mañana** solucionen nuestros problemas. Juntos, pueblo y gobierno deben trabajar ardua y cotidianamente en la construcción de un futuro mejor.

ENSAYOS

REFORMA AL ESTADO, MODERNIZACION Y PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO

Por José Luis Albarrán Cruz

El Estado mexicano está siendo objeto de profundas transformaciones que buscan el logro de sus objetivos a través del replanteamiento de sus medios. Los cambios se expresan en una multiplicidad de ámbitos y traspasan fronteras de periodos gubernamentales. No se trata de inventar al país ni refugiarse en la comodidad que concede la inmovilidad. El cambio que derriba mitos, replantea estructuras y potencializa capacidades, no es ya una opción o un camino a elegir, no, es un imperativo social un reclamo popular, y una condición insoslayable para insertarnos de la mejor manera posible al ritmo de las transformaciones del concierto mundial.

No es casual, por consiguiente, que el Lic. Carlos Salinas de Gortari, Presidente de nuestro país, delineara con gran acierto y precisión los rasgos fundamentales de la Reforma del Estado. Esta reforma implica la configuración de un nuevo modelo de desarrollo que tiene como objetivo esencial promover el crecimiento económico de México. A la vez de impulsar el desarrollo en la conducción de la economía y en la administración del gobierno, y sobre todo en las nuevas bases de integración política fundadas en la pluralidad, en la tolerancia y respeto mutuo. En el plano administrativo, la reforma entraña la modernización y fortalecimiento de las actuales estructuras, para que éstas puedan responder con mayor prontitud y acierto al cúmulo de demandas sociales.

Dentro de lo que pudiera pensarse, la reforma al Estado no se hace de espaldas a la Revolución Mexicana, ni se

traicionan sus postulados inmanentes, al contrario, los cambios que se están gestando buscan hacer efectivos sus más caros anhelos. Los principios se adecúan a las nuevas circunstancias, a las necesidades y retos que tenemos enfrente y que no admiten demoras ni omisiones.

El Estado interventor y con un aparato administrativo obeso, preocupado por la administración de no siempre eficientes empresas paraestatales, ha dejado de ser funcional y conveniente, y se ha convertido en una fuente de dispendio y desorganización que en nada beneficia a los habitantes del país, y sí mucho a una minoría que se dedicaba a enraizar y extender el mito de que los gobiernos postrevolucionarios para cumplir con su cometido, tendrían que extender su actividad económica-administrativa en todos los campos posibles.

Hoy, a la distancia, y con la serenidad del juicio, observamos con perfecta claridad que lo que pudo ser funcional para una época no lo es hoy para la nuestra. Cito de nuevo a nuestro Presidente, Salinas de Gortari, que enfáticamente denunciaba que **"La crisis nos muestra que un Estado más grande, no es necesariamente un Estado más capaz; un Estado más propietario, no es hoy un Estado más justa"**. El resultado del fallido experimento está a la vista de todos: el crecimiento económico fue efímero, la inflación y devaluación de nuestra moneda se desbordó, la gran dimensión de la administración pública no nos hizo más eficientes, y lo que es más preocupante, el bienestar del pueblo se convirtió en una quimera.

Es por todo esto que la reforma al Estado es para nosotros no sólo justa y oportuna, sino también inaplazable. Un principio básico de toda organización, no importando su signo o sus fines, es precisamente la renovación, adecuarse al cambio, a las nuevas circunstancias. Cuanta más razón cuando sobre ésta descansa la promoción del desarrollo económico y social.

Reformar al Estado significa, es cierto, deshacerse de empresas ineficientes y no estratégicas, pero ello no quiere decir que el Estado renuncie a su función de conducir el desarrollo económico del país; reformar al Estado significa, también lo admitimos, replanearse la estructura y tamaño de la administración pública, pero ello no quiere decir que el Estado se desatienda de las demandas sociales de la población. Reformar al Estado, significa admitir una nueva cultura polí-

tica, donde encontramos una sociedad civil más participativa, más crítica, pero ello no nos autoriza a violentar el Estado de derecho y el conjunto de normas y leyes que nos hemos dado los mexicanos para garantizar una convivencia armónica y pacífica.

En este gran movimiento transformador que implica la reforma del Estado, se abren nuevas perspectivas para la administración pública. A ella corresponde introducir formas innovadoras de organización que mejore sistemas, métodos y procedimientos que optimicen recursos y respondan con eficacia y prontitud a las demandas planeadas. Una administración pública que se constituya en una valiosa herramienta de apoyo a las actividades que despliega el Estado en beneficio de sus habitantes. Una administración pública que promueva la constante capacitación de su personal; una administración pública que cuente con servidores públicos con mística de servicio, honestidad y moralidad en el ejercicio de sus funciones.

La modernización de la administración pública no significa cambiarlo todo por el simple hecho de hacerlo, no, modernizar es transformar positivamente, en beneficio de la colectividad y no de intereses particulares o sectoriales, aquellas actividades, hábitos y conductas, que inhiben el cumplimiento de los objetivos institucionales.

La modernización reclama compromisos, exige la participación franca y decidida de los servidores públicos. Sin su colaboración no hay transformación posible, ni proyecto que cristalice. La modernización de la administración pública entraña la configuración de una cultura administrativa, de una práctica administrativa renovadora, de un código de ética del servidor público, de un servicio civil de carrera, de un sistema de estímulos y recompensas.

En el Estado de México, la modernización de la administración pública se ha buscado a través de la desregulación, desincorporación, simplificación de trámites y procedimientos, fusión y creación de nuevas estructuras administrativas, contención del crecimiento de la burocracia estatal, mecanismos que aseguren el manejo escrupuloso de los recursos públicos, formación y capacitación constante del personal, instauración de un código de ética, implantación de sistemas de quejas y sugerencias, y mejoramiento de la atención al público.

Los resultados logrados con la aplicación de dichas medidas han resultado halagadores y satisfactorios, pero insuficientes. Necesitan continuidad, permanencia, delineando programas de evaluación para mejorarlos. Aquí la participación de la comunidad es fundamental, pues ella es la receptora de los trámites, por lo que sus opiniones y sugerencias resultan de singular valía. Esto configura una nueva concepción que considera a la comunidad no únicamente como objeto de la función pública sino también como sujeto. Hay que gobernar para el pueblo, pero también con el pueblo.

La frase: "**La administración tiene que salir del palacio y ganar la calle**", no es un slogan político, es la pronunciación de un compromiso de toma de protesta que pretende enraizar una administración con un amplio contenido social. Busca fomentar esquemas de participación donde la sociedad no sea simple receptora de medidas o acciones, sino que también contribuya en la aportación de soluciones. Lo anterior implica desarraigar conductas viciadas y actitudes paternalistas que proclaman equivocadamente que la solución de los problemas depende de altas decisiones gubernamentales. Lo cierto es que sin el concurso y voluntad de la población, cualquier acto de gobierno será limitado.

Aumentar la eficacia de la gestión pública supone una nueva forma de concebir a la administración pública, donde lo que se conoce como trabajo de escritorio será necesario pero habrá de complementarse, con la visita a los lugares de los problemas. Un mayor conocimiento de éstos redundará en una toma de decisiones más eficiente y expedita.

Ante la insuficiencia del presupuesto estatal de atender la demanda de bienes y servicios en la medida y tiempo que reclama la población, será condición indispensable obtener su apoyo solidario en la consecución de objetivos comunes. Aunque importante, la participación de la sociedad en la administración pública no se reduce a plantear sugerencias o **canalizar denuncias**, se requiere su compromiso solidario para que en el mejoramiento o construcción de obras públicas y en la dotación de servicios, participen en la medida de sus posibilidades, con aportaciones en dinero, materiales y mano de obra.

Más que una opción es toda una realidad que ya ha dado resultados positivos. Los recursos públicos se expanden, y las comunidades encuentran mayores posibilidades de ver

cristalizadas sus demandas. En el futuro es de esperarse que se recurra a esta vía con más frecuencia.

Si bien la administración pública atiende a toda la colectividad deberá poner mayor atención a **las zonas** marginadas, a los auténticos cinturones de miseria y áreas de hacinamiento y promiscuidad que proliferan en los municipios conurbados a la ciudad de México. El Estado de México enfrenta una grave complejidad en esta área, producto de la multiplicación acelerada de asentamientos humanos irregulares que carecen, **en su gran** mayoría, **de los más elementales** servicios públicos. El Gobierno del Estado **tiene especial** interés en combatir estas lacerantes **desigualdades sociales**. Es aquí donde se medirá qué tan eficiente y capaz resulta nuestro aparato administrativo para contribuir **a la erradicación** de la problemática, apenas esbozada en las anteriores líneas.

Con el apoyo del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) se suministrarán considerables cantidades de recursos para impulsar el bienestar social, **esencialmente de** los municipios conurbados a la ciudad de México, en donde el rezago en la dotación de servicios públicos salta a la vista de todos.

Asignar al gasto social la máxima prioridad en los presupuestos anuales de egresos del gobierno estatal, **resultará** esencial para revertir los agudos desequilibrios **sociales**, antes que estos amenazan en convertirse en incontrolables problemas políticos.

El reto que tiene la administración pública de coadyuvar a la planificación del desarrollo **estatal**, es grande. Pero grande es la capacidad y voluntad **de salir** adelante. La modernización de la administración pública obedece precisamente a la necesidad de adecuar las instituciones a los reclamos sociales.

No podemos afirmar con liviandad que con la modernización desaparecerán nuestros problemas; **sería** una irresponsabilidad siquiera insinuarlo. Lo que si podemos anunciar es que sin ella, no habría posibilidad de enfrentarlos exitosamente. La modernización abre nuevas perspectivas para la administración pública: profundiza la descentralización y desconcentración e intensifica los programas y convenios de colaboración intergubernamental. La revigorización del pacto federal permitirá que conviertan a las administraciones es-

tatales en agentes económicos más activos. Para que esto sea posible, tendrán que concederse a los estados, fuentes tributarias propias que han sido disminuidas en favor de fuentes impositivas federales y aún municipales.

En el plan de desarrollo 1989-1994, se afirma que la vigencia del federalismo supone que cada ámbito de gobierno cuente con los elementos que le permitan asumir cabalmente sus funciones. Para darle mayor solidez a las finanzas públicas, la política federal de coordinación fiscal se orientará a estimular el esfuerzo recaudatorio de cada entidad federativa.

El compromiso de la federación por fortalecer las finanzas públicas estatales no puede resultar más oportuno, la pérdida de fuentes sanas de financiamiento del gasto de los gobiernos estatales llegó a tal límite que en el caso del Estado de México, la reducción llegó al extremo de liquidar los impuestos estatales. La transferencia del impuesto predial a los municipios es prueba de ello. Una situación así mina la autosuficiencia de recursos que demanda la descentralización de decisiones y el fortalecimiento del pacto federal.

En la entidad más poblada del país, con necesidades crecientes de bienes y servicios, el volumen del presupuesto no alcanza a satisfacer sus demandas. Conceder o devolver fuentes tributarias propias y proporcionar participaciones federales que tomen en consideración el número de habitantes, son condiciones necesarias para fortalecer el erario estatal. El gobierno federal ya dió los primeros pasos en el segundo punto, queda pendiente el primero.

Mientras tanto, las restricciones presupuestales obligan a los gobiernos a ser más cuidadosos en la asignación del gasto público. La consigna es hacer más y mejor con los recursos disponibles, no derrocharlos en lo superfluo, ejerciendo una selectividad estricta con base en la evaluación social de proyectos y a una disciplina presupuestal a fondo.

A nivel federal la política asignada es dirigir el gasto hacia la inversión pública. Más por su orientación que por su monto; siendo necesario, empero, aumentarla en algunos renglones estratégicos y prioritarios, en los que la inversión se ha quedado rezagada y debe recuperarse para que sea viable el crecimiento económico esperado en los próximos años.

El Estado de México no es la excepción, el gobierno ha dispuesto que para el presente año el ramo de inversiones

y obras públicas sea fuertemente apoyado. Del porcentaje total del presupuesto destinado al sector central de la administración pública estatal, se le asignó el 19.2%, sólo superado por la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social (38.2%) en razón de la cuantiosa cantidad que **se consagra** al pago del salario de los maestros **estatales**.

La contención del gasto corriente y la desincorporación de empresas paraestatales y paramunicipales permitirán, por otro lado, la liberación de recursos públicos para una mayor y mejor atención a lo estratégico y prioritario.

La modernización de la administración pública exige el manejo eficiente y honesto de los recursos públicos, que el pueblo pone a disposición del gobierno. A los servidores públicos deberá requerirse el cumplimiento escrupuloso de sus responsabilidades, claridad y transparencia **de sus acciones**, ejerciendo control y vigilancia para garantizar el estricto cumplimiento de las normas **legales**.

En aras de ese propósito, el gobierno del Estado de México promovió las reformas a las Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos Estatales y Municipales y creó la Secretaría de la Contraloría, con el objeto de prevenir, detectar, corregir y sancionar comportamientos y actos inmorales de servidores públicos. Cabe mencionar que la idea no es nueva, puesto que anteriormente en varias dependencias ya venían funcionando órganos de autocontrol del poder ejecutivo para acreditar la transparencia del manejo y ejercicio de los recursos públicos. Sin embargo, se hacía **necesaria** su creación e instrumentalización en nuestro estado, ya que se optimizan recursos financieros, materiales y humanos, **se mejoran los** mecanismos de coordinación al concentrar **en una sola dependencia** funciones anteriormente dispersas.

Su creación no tiene objetivos inquisitoriales o persecutorios, más bien opera como una instancia disuasiva de conductas desleales o inconvenientes de los servidores públicos. En suma, su creación será sumamente beneficiosa para el Estado y para la administración pública en su conjunto al contar con un órgano de autocontrol administrativo interno, que con acciones preventivas y correctivas inducirá a los servidores públicos a actuar con absoluta honradez y con estricto apego al derecho. Se ratifica el precepto que ningún interés debe estar por encima de las disposiciones **legales** que rigen la vida jurídica **del Estado**.

De igual manera, las recientes reformas a la Ley Orgánica de la administración pública **estatal** que dan pauta a la fusión de la Secretaría de Finanzas y Planeación, abren nuevas perspectivas al ejercicio de función pública al reforzar las políticas de simplificación administrativa, al evitar la duplicidad e interferencia de acciones, incrementando la coordinación interna y al concentrar en una sola área el manejo de la hacienda pública.

La reforma al **Estado** significa, también, precisar y delimitar el campo de acción del sector público, específicamente en lo que concierne al ámbito de **las empresas paraestatales**, cuya incontrolable expansión y deshonestos e ineficientes manejos de algunas **de ellas**, han sido severamente enjuiciadas. En el Estado de México, el gobierno ha iniciado una revisión profunda del universo de sus entidades **paraestatales** -conocidas como órganos auxiliares- con el objeto de conservar exclusivamente **aquellas** consideradas como **estratégicas** o prioritarias, cuyas actividades, por ser de amplio beneficio social, demandan una atención preferente.

El proceso de desincorporación tendrá que ser un proceso bien meditado, sin apresuramientos ni presiones de parte de sectores de la sociedad que sólo velan por sus intereses. Sin confundir su fin de los resultados de operación, **deberá** conservar **a aquellas cuyo** impacto en **el bienestar popular resulte** plenamente justificado; **no así las empresas públicas** que por los tipos de bienes o servicios que producen **deberán sujetarse** a criterios de productividad y rentabilidad para su mejor desempeño y más alta utilidad social.

Por el número relativamente reducido de empresas **paraestatales** en el Estado de México, si se considera magnitud de la población y demandas por atender, no deberá esperarse **en el** corto plazo medidas espectaculares. En lo inmediato se desincorporarán ya sea por la venta, liquidación, **transferencia** o fusión — **aquellas empresas** paraestatales que operen con déficit y cuya eficiencia en la calidad, cantidad y oportunidad en la venta de bienes o prestación de servicios **impliquen la erogación de grandes sumas de dinero ante las que el** presupuesto estatal no tenga capacidad para solventar.

En el Estado existe la creencia de que con la expansión de sus empresas **paraestatales** han desplazado a los particulares en áreas **en las** que bien podrían haber invertido sus

capitales. Por ello el propósito de concederles ahora un mayor espacio de participación a los sectores sociales y privado. Sin que esto signifique repliegue del estado ni cesión de espacios que le corresponden, sino simplemente **dejar que** la sociedad haga lo que puede hacer mejor el Estado y a su vez, que esta deje que el Estado haga lo mejor que puede hacer. Es decir, centrarse en lo estratégico y prioritario.

El ejecutivo estatal ha definido los alcances y límites de la desincorporación al pronunciarse en contra de la desaparición de la empresa pública y si a favor de su transformación, su modernización. Cuando las empresas públicas funcionan con honestidad y eficiencia, se convierten en instrumentos de apoyo de singular valía de los gobiernos estatales, en su propósito de impulsar el desarrollo y bienestar de la comunidad a la que sirven.

Propiciar la modernización integral de las empresas públicas permitirá dotárseles de mejores elementos que conduzcan al cumplimiento de los altos objetivos asignados. En el caso de aquellas que sea pertinente privatizar, habrá de acreditar, la recién creada Secretaría de la Contraloría, la transparencia y legalidad del proceso. Asimismo, deberá ponerse especial énfasis en que los recursos liberados por este concepto, efectivamente se canalizen a una mayor y mejor atención de lo estratégico y prioritario.

De las 108 empresas paramunicipales que se ha decidido desincorporar, generando una recuperación de 120 mil millones de pesos al erario estatal, se ha otorgado preferencia a los ayuntamientos para que de acuerdo a **sus intereses** y capacidad financiera, decidan cual de ellas les conviene **que sean** transferidas a su favor. Es esta una medida bastante acertada del gobierno **estatal** porque permite cumplir el programa de desincorporación sin descuidar la atención al desarrollo municipal.

La desintegración de empresas paramunicipales, en la modalidad de la privatización, deberá considerar, **en segunda instancia**, como los clientes más indicados a los **productores** directos, es decir, a los grupos de campesinos interesados en administrarlas en beneficio propio.

Por otro lado, si bien la desregulación **es una de las** más importantes **estrategias** de la modernización económica, está íntimamente vinculada con la administración pública en razón que implica un sector público más eficiente para **atender**

los requerimientos de infraestructura económica y social del desarrollo; una adecuación del marco regulador de la actividad económica que aliente y promueva en lugar de inhibir o entorpecerla; una reestructuración administrativa que simplifique trámites y procedimientos, propicie el abatimiento de costos e incertidumbres.

En la segunda entidad más industrializada del país, donde el sector secundario contribuyó en 1989 con el 40% del producto interno bruto estatal y el sector terciario el 50%, es un gran acierto del gobierno en turno ahondar en la desregulación. Por sus repercusiones directas en la reactivación del crecimiento económico, que el año pasado registro una tasa del 3%, se nos antoja una decisión prudente y aconsejable.

De igual manera, la desregulación dejará sentir sus efectos positivos para promover la incorporación cabal de todos los agentes productivos al sector formal de la economía. No se producirán resultados automáticos ni inmediatos, pero en la medida que la desregulación se plasme en hechos concretos, se tendrán respuestas favorables en el mediano plazo.

La desregulación no va dirigida a un sector en especial, pues se legisla para la colectividad. Sin embargo, en este caso sería sensato beneficiar a la pequeña y mediana industria, puesto que la reglamentación excesiva las afecta sobre manera. No escapa a este rubro las personas que laboran en la economía informal y que evaden el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Las recientes reformas fiscales ya se ocupan de remediar estas omisiones.

El fortalecimiento de las finanzas públicas estatales, el impulso a las actividades productivas y a la simplificación administrativa, son los ejes en torno a los cuales gira la desregulación. En nuestra entidad federativa ya se han dado los primeros pasos, en los tiempos por venir se redoblarán los esfuerzos.

La modernización de la administración pública colocó en el centro del debate "el tamaño del estado", específicamente de su sector público. En el ámbito federal ya se adoptó una decisión al respecto: tenemos un aparato administrativo obeso, anquilosado, desvirtuado en sus propósitos originales por consiguiente hay que reducirlo. Se puso limite a su crecimiento conteniéndose el gasto corriente —en ocasiones re-

LA VIGENTE LEGISLACION DE FUNCIONARIOS EN MEXICO Y LA NECESIDAD DE SU REFORMA

Guillermo Haro Bélchez

Ya en otros foros se ha hecho referencia a la dispersión normativa existente en el empleo público mexicano. Esta situación refleja uno de los mayores problemas de la función pública mexicana. A ello se une el hecho de que la doctrina administrativa solo se ha orientado al estudio de la relación de trabajo entre el Estado y los llamados "trabajadores de base". Por ello se puede decir que la proliferación y diversificación de regímenes jurídicos aplicables a los servidores públicos se traduce en un auténtico "laberinto jurídico".

Resumiendo lo anterior, podemos señalar que en México tenemos un régimen jurídico para los trabajadores sujetos al apartado A, otro para los comprendidos dentro del apartado B, otro para los trabajadores de confianza, uno particular para los miembros de las fuerzas armadas, otro para los integrantes de ciertos cuerpos de seguridad, uno más para los miembros del servicio exterior mexicano, el relativo al personal de las entidades federativas y finalmente el de los municipios. El "laberinto" termina por convertirse en un auténtico callejón sin salida al convivir con esta diversidad legislativa toda una gama de reglamentaciones propias de cada una de las dependencias de la Administración Pública Centralizada.

De aquí que resulte necesario, por tanto, poner en marcha una adecuada política de personal en todo el sector público que cierre un largo período de inercia, en que dicha política no ha existido, ya que cada dependencia y cada nivel de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) ha actuado por

su cuenta y riesgo, sin puentes tendidos entre todos ellos en busca de objetivos conjuntos y globales.

Dado el volumen de funcionarios que sirven en el conjunto de la Administración Pública Mexicana y que podemos situar aproximadamente en los cuatro millones de personas, resulta insostenible tanto por razones de eficacia como de buena organización que no se diseñe una política de personal bien coordinada y asentada sobre una infraestructura suficiente en medios humanos y materiales.

A favor de ello se puede decir que el tratamiento de la función pública pasa por ser hoy uno de los grandes temas que más preocupan a los gobiernos modernos. Los servidores públicos constituyen en México un contingente lo suficientemente amplio en el orden cuantitativo, y lo suficientemente representativo en el orden cualitativo, como para merecer una atención especial por parte de los poderes públicos, hasta hoy indiferentes a la evolución de la sociedad en este campo. Estamos por tanto empeñados en contar con un dispositivo burocrático que responda a las exigencias de eficacia, dedicación y ejemplaridad propia de los países desarrollados.

Sin perder de vista nuestra propia realidad, las ideas que se exponen a continuación -que por otra parte, no son más que la expresión de criterios estrictamente personales- no pretenden otra cosa que constituir sugerencias que intentan contribuir a la labor preparatoria de redacción de una nueva Ley General de Funcionarios.

1. Planteamiento del Problema : La Diversidad Legislativa Actual

El caso mexicano presenta una situación especial. Nuestra organización totalmente general e impersonal la encabeza un Estatuto reglamentario con matices mixtos que regula los llamados "trabajadores de base" de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, y el de las instituciones que se enumeran en el texto del artículo 1° de la LFTSE, (*) así como también al de los Organismos descentralizados similares a los expresamente enumerados en el artículo citado, que tengan a su cargo función de servicios públicos. A propósito de esta disposición da la impresión que el legislador intentó primeramente ser exhaustivo sin conse-

(*) Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado

quirlo, para posteriormente intentar ser representativo en su enumeración, para finalmente producir un precepto ni exhaustivo ni representativo, sino más bien limitativo, confuso y contradictorio. Si se me permite, para ilustrar mejor lo anterior, **traer a cuanto la expresión del profesor Nieto "El vino fuerte que se había preparado salió aguado de las Cortes y terminó convirtiéndose en vinagre a la hora de su consumo"**.

Quedan por tanto excluidos del régimen de aplicación del Estatuto (LFTSE), por disposición expresa del artículo 8 **los llamados "trabajadores de confianza" a los que alude el artículo 5o. los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de Defensa Nacional y de Marina, el personal militarizado o que se militarice legalmente, los miembros del Servicio Exterior mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que estén sujetos al pago de honorarios.**

Esta exclusión se traduce en consecuencia en la existencia de regulaciones propias para el personal "excluido". En cuanto a los "trabajadores de confianza" carecen de un Estatuto, aunque gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social por disposición expresa de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de nuestra Carta Magna. Por su parte, el personal militar de la **Defensa y Marina Nacional se encuentra sujeto a la regulación y disciplina propia de esos cuerpos castrenses.** Los miembros del servicio exterior mexicano están regidos por la Ley Orgánica del Servicio Exterior mexicano. El personal de vigilancia de establecimientos penitenciarios, cárceles, etc.; cuenta también con su propia reglamentación, en tanto **que aquellas personas que prestan sus servicios mediante contrato civil o pago de honorarios se encuentran obviamente sujetos al derecho civil.**

En cuanto al régimen aplicable a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, no obstante lo expresado por el controvertido artículo 1 **del Estatuto que los comprende dentro de su ámbito de aplicación,** lo cierto es que no existe un criterio definido hasta **la fecha para integrarlos en uno u otro régimen.** En realidad, la referida disposición amplia erróneamente su aplicación a esta clase de organismos, ya que estos se encuentran regu-

lados expresamente en el apartado A. La redacción de este precepto ha generado problemas constitucionales y jurídicos relativos a la correcta determinación de la legislación aplicable a este tipo de organismos, ya que el apartado B no se refiere a ellos, mientras que sí lo hace la fracción XXXI del apartado A, que a tenor expresa; "La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a: b) Empresas; 1, aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal... ". De lo que resulta claro que los trabajadores de estos organismos están comprendidos dentro del apartado A, estando sujetos por tanto al derecho laboral.

Algunos autores con los que no coincidimos opinan que siendo estos organismos descentralizados parte de la estructura del Gobierno Federal y estando encuadrados dentro de la Administración Pública, con un patrimonio formado por bienes que aporta el propio Estado y **realizando** actividades que competen **a éste**, resultaría coherente regularlos por el apartado B del artículo 123 constitucional y en consecuencia sujetarlos al ámbito de aplicación de la LFTSE.

Por nuestra parte consideramos todo lo contrario, ya que en principio el hecho de estar regulado por el apartado A tiene tanto **sus razones** históricas como jurídicas. La razón histórica podría encontrarse en la circunstancia de que tras **crearse en** virtud del Decreto expropiatorio de 18 de Marzo de 1938, uno de estos organismos descentralizados como es Petróleos Mexicanos, **aún no** había sido promulgado el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que afirman algunos autores, por exclusión **las relaciones** entre los trabajadores y la nueva compañía petrolera quedaron **reguladas** por la Ley Federal del Trabajo.

Si bien es cierto que el anterior argumento histórico puede resultar por sí sólo válido, **la realidad** se apuntala en la razón jurídica. En efecto, el hecho de ubicar las **relaciones** de **estos** organismos descentralizados dentro del apartado A del artículo 123 constitucional, responde más bien a la idea de ajustarse a lo previsto por el propio texto constitucional (fracción XXI del apartado A). Nuestro razonamiento se ve fortalecido en el caso concreto del IMSS, que aún cuando su creación es posterior a la promulgación del Estatuto de

1941, quedó comprendido dentro del apartado A. Los defensores de la integración de estos organismos al apartado B volvieron a la carga, sosteniendo entonces para este caso en particular, que el IMSS quedaba comprendido en el apartado A en virtud de que no parecía lógico que siendo trabajadores del seguro social, las prestaciones médicas, asistenciales y demás, fuesen otorgadas por otro organismo distinto de aquél. Este razonamiento, por muy sensato que parezca, no logra ni con mucho desvirtuar lo estipulado al respecto por el propio texto constitucional, por lo que es correcta su regulación por el apartado A y la LFT. (')

En definitiva, el artículo 1 de la LFTSE adopta un criterio inconstitucional al ampliar erróneamente su aplicación a diversas instituciones que tienen a su cargo funciones de servicios públicos y que expresamente, se encuentran regulados en el apartado A. Incluso algunas entidades de las enumeradas en dicha disposición han desaparecido de nuestra vida administrativa. Tal es el caso por ejemplo del Instituto Nacional de la Vivienda, del Instituto Nacional de Protección a la Infancia y de las Juntas Federales de Mejoras Materiales.

Otro tanto sucede en la legislación burocrática en las entidades federativas y sus municipios, donde la situación es igualmente diversa. El problema aquí tuvo su origen en la propia Constitución de 1917 que plasmó a nivel general en su artículo 123 los derechos de los trabajadores, expresando como se recordará que: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de manera general todo contrato de trabajo".

La citada disposición originó consecuencias negativas, debido a que las legislaturas de los Estados daban un tratamiento distinto al personal de cada entidad de la República. Esta situación por regla general no sólo ocasionaba enorme disparidad entre las leyes de los Estados y la LFTSE, sino también traía consigo la no contemplación de los derechos mínimos consagrados en la norma federal.

Recientemente se introdujo un cierto principio homogeneizador para los Estados y sus Municipios al reformarse

(') Ley Federal del Trabajo.

el artículo 115 constitucional (fracción IX) mediante el cual: "las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere". Esto significa que el citado precepto obliga a las legislaturas locales a legislar sobre las relaciones de trabajo entre los gobiernos locales y municipales pero sin contravenir lo dispuesto en el artículo 123 constitucional.

De la anterior descripción de la diversidad legislativa existente en la función pública mexicana, se desprende como criterio unánime la necesidad imperiosa de su reforma, y en este sentido nos parece atinado destacar que si en efecto, tal reforma es necesaria, las deficiencias esenciales que hoy se advierten en el régimen de personal de la administración pública mexicana obedecen fundamentalmente a la defectuosa regulación de la materia pero además al incumplimiento de las normas vigentes.

También es importante subrayar que muchas de las anomalías que hoy proclamamos como justo fundamento de que la reforma es urgente no son nuevas. Como se demuestra, las ha habido siempre y hasta nos atreveríamos a afirmar que si hoy subsisten es en mayor proporción y desde luego en mayor perjuicio para el servicio público.

2. La Elaboración del Nuevo Estatuto: Principios Inspiradores

La realidad más evidente, la que con mayor nitidez se nos aparece, es que la LFTSE ya ha cumplido su ciclo histórico como Ley de la materia. En primer lugar porque este ordenamiento no se aplica directamente más que a un número reducido del personal que integra la Administración del Estado: los trabajadores de base. A esta causa debemos agregar otras muchas como la ausencia de un órgano que centralice y unifique todo lo referente a los funcionarios (tal como sucede en los países desarrollados), a la subsistencia del **sistema** de botín en los nombramientos y ceses de los funcionarios públicos, a los deficientes sistemas de formación y perfeccionamiento, a la desproporción entre los sueldos de los servidores públicos y quienes no lo son, a la nula política

de ascensos en base al mérito y la capacidad **de los aspirantes**, a la falta de profesionalismo de los funcionarios, **a su escasa dedicación**, a la lealtad personal y partidista, a la falta de neutralidad de la Administración, etc.

Todo ello crea en nosotros un estado de opinión favorable para apoyar la reforma y puesta al día de la profusa **legislación** existente, que debe ser sustituida por un sistema **coherente** y único, ágil, moderno, eficaz y justo.

El objetivo preeminente en cualquier movimiento de reforma es el aumento de la eficacia de la Administración, el cual, es preciso recordar, constituye **una tarea** prácticamente **ilusoria si** no se apoya en los propios **funcionarios que la sirven**. Un planteamiento nuevo de nuestra Administración que **tenga** como meta su perfeccionamiento y modernización ha de partir por tanto del mejoramiento efectivo de los funcionarios, y su expresión más caracterizada habrá de ser nuevo Estatuto que sustituya al de 1963, cuyo ámbito de aplicación se ha visto progresivamente reducido y del que muchas de sus normas han perdido actualidad y vigencia.

El nuevo estatuto debe recoger las mejores técnicas en materia de personal. Sacando de aquí y de allá, tomando algunas de las pocas cosas buenas que tiene el actual Estatuto, se podrá montar el esqueleto de un futuro Estatuto.

La elaboración de un Estatuto técnicamente aceptable no parece tarea excesivamente difícil. En los últimos años han visto la luz en otros países algunas leyes generales de funcionarios que contienen numerosos principios válidos para nuestro **país, tal** es el caso de los Estados Unidos, que publicó en 1978 la Civil Service Reforma Act que sustituyó a la **antigua** Pendleton Act de 1883, o bien el francés con la importante reforma socialista de 1983 o el propio español de la Ley de Medidas de Agosto de 1984. Pero también parece evidente por la experiencia de esos países, que el éxito de una nueva ley de funcionarios dependerá, más que de su calidad técnica **-que sería, eso sí,** requisito imprescindible-, de la voluntad que se pusiese en su aplicación, venciendo **las resistencias** que se opondrían al intento de imponer mayor orden y claridad a nuestro actual régimen de funcionarios.

Nunca como ahora se advierte una sensación de verdadero caos: por un lado existen una multitud de funcionarios que han ingresado a la Administración **sin ninguna** prueba, como no fuera la de la lealtad y la obediencia a quien les de-

signa, y por el otro una retribución de la mayor parte de ellos desequilibrada cuando no insatisfactoria. Urge por todo ello acudir en auxilio de los males advertidos para remediarlos, con lo cual afianzaremos la estructura de la Administración y contribuiremos al mejor desenvolvimiento de los servicios públicos.

El Estatuto debe tener un claro propósito homogeneizador que tienda precisamente a alcanzar el objetivo de estructurar una función pública homogénea, compacta y sin diferencias entre los diversos colectivos que la integran. La meta última es implantar una normativa común e igual sin perjuicio de excepciones que sólo se aceptan en base a circunstancias coyunturales o razones de fondo muy contrastadas.

En definitiva, lo que se pretende es que todas las administraciones públicas, incluidas la de los Estados y sus Municipios, tengan la misma norma aplicable a los funcionarios públicos, en evitación de singularidades discriminatorias que perjudiquen o minusvaloren a los servidores públicos.

3. Contenido **del Estatuto**

Para elaborar el conjunto de un nuevo Estatuto, es preciso enfocarlo desde extremos diferentes y complementarios entre sí. No bastará por tanto, una aproximación meramente jurídica, sino que debemos pertrecharnos de conocimientos en el campo de la Sociología, de las Relaciones laborales, de la Economía, de la Ciencia de la Administración.

El Estatuto en consecuencia deberá contener principios sólidos, para lo cual es preciso hacer en principio cuatro cosas: primero, instrumentar mecanismos de acceso a la Administración basados en el principio del mérito y la capacidad; segundo, ofrecer a los funcionarios la posibilidad de una buena carrera; tercero, dotarlos de una retribución suficiente; y cuarto, establecer la inamovilidad para los funcionarios de carrera. Con estos cuatro principios la función pública se rodeará de una consideración social que anime a las personas de calidad intelectual a desear y conseguir los puestos públicos. De otra suerte la función pública seguirá siendo refugio de amistades y partidos, cuando no de incapaces y mediocres. En definitiva el Estatuto en grandes líneas deberá desarrollarse con base en las siguientes materias:

A) Ambito de Aplicación

En principio, el ámbito de aplicación de un nuevo Estatuto deberá extenderse a la totalidad de los funcionarios civiles de los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y del Gobierno del Distrito Federal. De igual forma ampliar su aplicación a los miembros del servicio exterior mexicano y al personal civil de las Secretarías de la Defensa y Marina Nacionales.

Al hablar de la totalidad de los funcionarios civiles del Estado, lo hacemos ya en base a la propuesta de desaparición de la injustificada distinción hasta hoy existente entre trabajadores de confianza y trabajadores de base.

B) Coordinación y Dirección

Una de las razones principales del fracaso del Estatuto de 1963 (LFTSE) ha sido sin duda la inexistencia de un órgano que aplicase de modo uniforme sus normas a la totalidad de los funcionarios mexicanos.

Es por ello que también nos pronunciamos en el sentido de crear un órgano de nivel Secretaría de Estado, responsable de la aplicación uniforme de los principios sobre la materia.

Bajo la dirección de este órgano, contaríamos además con otros dos nuevos órganos de coordinación: El Consejo Superior de la Función Pública y el Consejo de Coordinación de la Función Pública del Estado con las Entidades Federativas y sus Municipios.

En el nuevo Estatuto, por tanto, deberán quedar establecidos los nuevos derroteros por los que discurrirá nuestra política de personal: centralización de una Secretaría de Estado para la Función Pública, sincronización de las normas sobre la materia y la adopción de medidas en los diferentes niveles de Gobierno por medio del doble engranaje de los órganos colegiados señalados, paralelismo entre las normas aplicables a los funcionarios del Estado y las aplicables a los funcionarios de las entidades federativas y sus municipios, etc.

C) Selección e Ingreso

El Estatuto deberá contener nuevos principios para la selección de los funcionarios públicos, basados fundamental-

mente en los principios de mérito y capacidad vigentes en los países desarrollados. Estos principios deberán traducirse en sistemas objetivos de selección como la oposición, el concurso o el concurso oposición.

D) Provisión de Puestos de Trabajo y Carrera Administrativa

En la actualidad la mayor parte de los puestos de trabajo de la Administración Pública Mexicana se proveen mediante la libre designación. A este hecho debemos unir la falta de claridad en la definición de los objetivos de la carrera del funcionario al servicio del Estado, el inadecuado sistemas de análisis de puestos que incide negativamente en el reclutamiento, en la selección, promoción, evaluación de desempeño y capacitación, los sistemas escalafonarios deficientes que desvirtúan el espíritu de la ley, etc. Sobre el particular, si bien podemos apuntar que los últimos gobiernos han establecido un nuevo Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal que pretende garantizar el que las vacantes sean ocupadas por los trabajadores más aptos, ha olvidado señalar los criterios objetivos para acceder a ellos. Por lo que subsiste un sui géneris sistema de despojos, que atiende para la provisión más que a la capacidad y los méritos del aspirante, al vaivén político del momento o la militancia partidista. En definitiva, el Presidente marca el inicio de toda carrera, su marcha ascendente y también en consecuencia el final de la misma.

Por contra, el Estatuto debe introducir como sistema normal de provisión el concurso de méritos, y por excepción el de la libre designación, destinando este último para los puestos de trabajo que por la naturaleza de su contenido haga recomendable esta forma de provisión.

E) Sistema de Estructuración de la Función Pública

El Estatuto deberá igualmente hacer referencia clara al sistema de ordenación que se adoptará en el nuevo régimen jurídico de la función pública mexicana.

En el estado actual del tema, el legislador de 1963 adoptó un sistema híbrido. Por una parte optó por el sistema de carrera para el colectivo de los trabajadores de base y por la

otra por el sistema de empleo para el colectivo de los trabajadores de confianza.

Ahora bien, en razón de la nueva clasificación de los funcionarios públicos que proponemos, parece aconsejable que el nuevo Estatuto haciendo gala de una depurada técnica jurídica introduzca correctivos en el sentido de clarificar al máximo la ordenación funcionaria, que bien puede seguir montada con base en un modelo mixto.

F) Formación y Perfeccionamiento

Corno órgano de formación y perfeccionamiento, parece aconsejable con base en las experiencias comparadas extranjeras, encomendar al INAP dicha materia en el ámbito de la administración central y a los Institutos de Administración Pública de los Estados en las entidades federativas y sus municipios.

Dichos Institutos tendrán a su cargo, por un lado, la función de completar la formación de los aspirantes a funcionarios directivos o ejecutivos y por otra, desarrollar cursos de especialización y perfeccionamiento con carácter voluntario y obligatorio para toda clase de funcionarios.

En consecuencia, el nuevo Estatuto deberá diseñar las grandes líneas bajo las cuales los órganos responsables aludidos lleven a cabo la política de formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos mexicanos.

G) Los Derechos de los Funcionarios Públicos

En la actualidad la LFTSE dedica su Título II a consagrar los derechos y obligaciones de los trabajadores de base. El nuevo Estatuto tendrá en consecuencia que abordar, de manera sistemática y coherente, muchos de los derechos y obligaciones ya consagrados en la LFTSE, incorporando al nuevo régimen jurídico, por una parte, a los trabajadores de confianza, poniendo así fin a una de las principales lagunas de la actual normativa y por la otra, las nuevas obligaciones de los servidores públicos en su conjunto, contenidas en la LFRSP(*) (art. 47).

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En definitiva en el nuevo Estatuto se deberán contemplar, entre otros, los siguientes derechos:

G.1) Derecho a la Inamovilidad o Estabilidad

En la nueva ley General de Funcionarios resulta imprescindible consagrar la inamovilidad o estabilidad en el cargo para los funcionarios de carrera, no haciendo caso ya a la actual clasificación, separando claramente los límites entre la Política y la Administración.

En la actualidad, este derecho sólo opera en favor de los trabajadores de base, un colectivo reducido dentro de la inmensa masa funcionarial mexicana. En consecuencia el reconocimiento de este derecho para el conjunto de los funcionarios ha de consistir en el derecho del funcionario al mantenimiento de la relación de servicio, misma que sólo podría romperse en los supuestos establecidos en el propio Estatuto, previo un procedimiento que ofrezca garantía de audiencia y defensa.

G.2) Derecho a la Carrera

Uno de los temas capitales que habrá de abordar el nuevo Estatuto es el de la carrera administrativa. Mientras ésta no se implante con carácter general en nuestras administraciones, el funcionario mexicano se verá privado de un legítimo derecho que le corresponde, y en virtud del cual, con **arreglo a sus** propios méritos y capacidades, pueda ocupar mejores puestos de trabajo en la organización, tanto en el orden profesional como en el económico.

A nuestro juicio, la carrera administrativa ha de estar abierta a todos los funcionarios cualquiera que sea su nivel, debe tener un carácter progresivo, de manera que el funcionario vaya ascendiendo de categorías y niveles, ha de aceptarse la idea de la irreversibilidad, de manera que el funcionario que asciende no pueda luego ser descendido o rebajado; el ascenso ha de apoyarse en criterios objetivos que eliminan por una parte la libre designación aplicada hoy en día para la generalidad de los casos y por la otra ha de conjugar ponderadamente los méritos, la antigüedad y otros aspectos a valorar y por último, tiene que abarcar toda la escala o jerarquía administrativa a fin de que el funcionario llegue por

a vía profesional y no por la política a los cargos más altos de la jerarquía administrativa.

G.3) Derechos Económicos (Remuneración)

El tema de las retribuciones es otro de los grandes temas que habrá de contemplar el nuevo Estatuto. En la actualidad, el sistema retributivo es injusto, es complicado, es clandestino, es impuesto y no negociado, desigual para unos colectivos respecto de otros y como consecuencia de todo lo anterior carece de lógica interna.

En razón de todo ello, sería recomendable que el nuevo Estatuto en cuanto a este tema se refiere se base en las siguientes orientaciones; una, debe ser unitario para todos los funcionarios, por lo que no deberá aceptar ni discriminaciones ni privilegios; dos, debe asegurar el cumplimiento de tres principios básicos: el de la publicidad, el de la transparencia y el de la negociación; tercero, habrá de simplificarse al máximo; y cuarta, deberá ajustarse a las pautas de la política salarial general del país.

G.4) Derecho al Descanso (Permisos y Licencias)

En cuanto a este tema, se puede decir que ésta es una de las cuestiones sujetas hoy en día a altos índices de discrecionalidad por parte de los niveles superiores. La LFTSE no aborda el tema con el rigor que el caso amerita, ya que sólo contempla en su artículo 45 las causas de suspensión temporal de la relación de trabajo, pero no contiene precepto alguno que exprese cómo operan las situaciones, los permisos y las licencias. En algunos casos, la laguna es subsanada por los Reglamentos de condiciones generales de trabajo de las dependencias, en otros cada dependencia actúa por su cuenta y riesgo. En todo caso, la materia debe legalizarse consagrando el Estatuto los principios que deberán regir sobre el particular.

G.5) Derecho a Premios, Honores y Consideraciones

Sobre el particular, una ley específica (la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas D.O.F.(*) del 31 de diciem-

(*) Diario Oficial de la Federación.

bre de 1975) regula estos derechos para los funcionarios públicos mexicanos, que desempeñen sus labores con honradez, diligencia, constancia, etc. En este sentido, por tanto el Estatuto podría limitarse a señalar tales derechos, remitiendo para su desarrollo a la citada ley.

G.6) Derecho a la Seguridad Social

En cuanto a este derecho se refiere nos encontramos ante uno de los temas más desarrollados por nuestros legisladores. La propia Constitución General de la República establece las bases mínimas sobre las cuales se organizará la seguridad social. (Art. 123 apdo. B fracción XII incisos a), b), c), d), e), f).).

Al respecto, la propia Constitución ha insistido en que la seguridad social se otorgará de acuerdo con las bases mínimas consagradas en dicho precepto constitucional, pudiendo por lo tanto una ley ampliar estas prestaciones en beneficio de los servidores públicos. (El artículo 3o. de la LISSSTE (*) enumera las prestaciones a que tienen derecho los servidores públicos).

Así las cosas, resulta no obstante oportuno que el Estatuto sistematice este derecho especificando claramente las prestaciones que en este campo gozan los servidores públicos.

G.7) El Derecho a Sindicación y Huelga

En el estado actual del tema dada la actual clasificación de los trabajadores al servicio del Estado, nuestro sistema sólo reconoce este derecho para el colectivo de los trabajadores de base.

En el Estatuto por tanto, una vez adoptada la nueva clasificación de los servidores públicos, debe incorporarse el reconocimiento de este derecho para el conjunto de los funcionarios profesionales.

H) El Régimen de Responsabilidades y el Régimen Disciplinario

Tanto la regulación de las responsabilidades como el régimen disciplinario de los funcionarios públicos en México, han tenido una evolución reciente en los últimos años.

("I Ley del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado.

Hace cinco años fue promulgada la LFRSP, que como su nombre indica es la disposición jurídica que establece el régimen de responsabilidades en la función pública mexicana. Su campo de aplicación comprende, según el artículo 10., los sujetos de responsabilidad en el servicio público, las obligaciones en el servicio público, las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que deban resolver mediante juicio político; las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y el registro patrimonial.

Dos aspectos debemos resaltar de la actual LFRSP, de una parte el concerniente al juicio político y del otro, las responsabilidades administrativas.

Sin pretender agotar la exposición —ni mucho menos— de estos dos aspectos que desarrolla la actual LFRSP, diremos que el juicio político es un procedimiento que puede ser utilizado contra los servidores públicos mencionados en el artículo 110 constitucional (todos ellos personal de carácter político) cuando sus actos u omisiones redunden en perjuicio de los intereses públicos (por ejemplo: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; la usurpación de atribuciones, etc.). En este sentido, cabe señalar que los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia sólo podrán ser sujetos de este juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por cuanto a las responsabilidades administrativas, la LFRSP establece que los servidores públicos que incurran en responsabilidad por incumplimiento de sus obligaciones serán sancionados por falta administrativa que puede consistir en: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público (Art. 53 LFRSP).

En consecuencia, en el estado actual de cosas, el nuevo Estatuto en este campo podría limitarse exclusivamente a agrupar las ideas-marco sobre estas materias en su texto ar-

titulado, sin perjuicio de respetar, en lo general, la normativa ya vigente. Lo que sí debe incorporar el nuevo Estatuto a su contenido lo es la regulación de la responsabilidad civil de los servidores públicos, aspecto éste que ha quedado absolutamente olvidado por los estudiosos de la función pública mexicana.

Al respecto, por citar tan sólo un ejemplo, tenemos que en España del daño producido responde siempre la Administración, pero en caso de dolo o culpa grave del funcionario en la comisión del mismo, la Administración puede ejercitar una acción de regreso contra el funcionario culpable, si se ha visto obligada a indemnizar al perjudicado.

1) **Incompatibilidades**

El Estado deberá introducir asimismo lineamientos de carácter general sobre este tema, que permitan en el futuro, a través de una ley, desarrollar el marco de un régimen de incompatibilidades para nuestros funcionarios públicos.

El tema es -a no dudarlo- de una importancia vital. Algunos autores como **Bielsa**, con el que coincidimos plenamente, señala que: "las incompatibilidades suelen ser la piedra de toque de la moral gubernativa, tanto desde el punto de vista moral como del económico", por lo cual no dudamos en afirmar que el cuadro de incompatibilidades de cualquier burocracia, su grado de rigor y su nivel de efectividad, pueden ser tomados como uno de los índices más significativos para decidir la salvación o la condena de una Administración Pública.

Sobre el particular, en el transcurso del último Gobierno, se ha venido hablando ampliamente del tema, pero en realidad han sido escasas las acciones llevadas a cabo. Incluso se ha insistido más en las "incompatibilidades políticas" que en las "administrativas" que han quedado absolutamente olvidadas, no siendo abordadas por legislación alguna.

Por ello, en el nuevo Estatuto el régimen de incompatibilidades habrá de ser extremado hasta los límites más extensos posibles. El ideal por tanto está en conseguir una burocracia dedicada en plenitud al servicio público, remunerada con dignidad y uniempleada en el Estado.

A través de un régimen de incompatibilidades estricto, que deberá diseñar el nuevo Estatuto e impulsar la posterior promulgación de una ley sobre la materia, se logrará terminar con uno de los 'cánceres" de nuestra función pública: el pluriempleo. No es posible ya seguir consintiendo que los funcionarios se distraigan de sus quehaceres profesionales, dando la impresión de que su ocupación pública es meramente marginal, lo que les permite dedicarse a otros menesteres más o menos sustantivos, eso al fin y al cabo es lo de menos.

En este sentido alguna de las líneas que deberá contemplar el nuevo Estatuto sobre el tema, lo podría ser por ejemplo el principio de que sólo se puede desempeñar un puesto de trabajo en las Administraciones Públicas (Federal, Estatal y Municipal), sin más excepciones que las que demande el propio servicio público. En otras palabras, lo que deberá regularse es que el personal al servicio de determinada Administración Pública no puede compatibilizar sus actividades con el desempeño de un segundo puesto de trabajo, cargo a actividad en el sector público, salvo en los supuestos que se prevean en el propio Estatuto. De igual manera, la nueva normativa funcionara) deberá establecer, de la mano de lo anterior, una estricta regulación que impida percibir más de una remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas federal, estatal y municipal, incluyendo por supuesto al de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

También en ese orden de ideas, sería sumamente recomendable que el nuevo Estatuto estableciera el principio de que el desempeño de un puesto de trabajo en cualquiera de los tres niveles de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal) incluyendo los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, sea incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad pública o privada que pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de las tareas que se desprendan de su puesto de trabajo, o comprometer su imparcialidad o independencia.

J) Funcionarios y Personal Exluído de su Ámbito de Aplicación

Puede decirse hoy en día que en realidad son pocos los funcionarios que se encuentran sometidos a la legislación del

Estatuto de 1963. (En concreto, sólo los trabajadores de base).

De tal que la enumeración de funcionarios realizada con anterioridad, se desprende asimismo la relación del personal que quedaría excluido de su aplicación. Dichos funcionarios no son otros que el personal militar de las Secretarías de la Defensa y Marina Nacionales, así como los miembros de los Cuerpos de Seguridad del Estado (policía, bomberos, etc.) para quienes debería mantenerse una normativa especial propia de las características de dichos Institutos o agrupaciones.

Sobre este punto, dado que las recomendaciones formuladas integran en el ámbito de aplicación del nuevo Estatuto a los miembros del servicio exterior mexicano, **sería necesario** modificar la fracción XIII del artículo 123 constitucional en su apartado B para hacer desaparecer la referencia en la misma a los miembros del servicio exterior mexicano. La fracción referida podría quedar redactada de la siguiente manera: "los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, se regirán por sus propias leyes—.

Por su parte, el personal funcionario de las entidades federativas y sus municipios, quedaría sometido al Estatuto que promulgarían al efecto las legislaturas de los Estados, que a su vez no podrá contravenir ni la Constitución **Federal** ni las leyes reglamentarias de la materia, que serán la base para el desarrollo de la legislación funcionaria) **en los mencionados niveles de Gobierno.**

Por lo que hace al personal de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal **y fideicomisos**, así como otros organismos **similares a los anteriores que tengan** a su cargo funciones de servicios públicos, ya hemos dicho en su momento que dicho personal en razón de **lo establecido** por el propio texto constitucional (Art. 123 fracción XXXI, apdo. A) debe quedar regulado como hasta ahora por dicho apartado A y en consecuencia, sujeto al ámbito de aplicación de la LFT. En otras palabras, este colectivo de personas deben ser considerados personal laborales.

En cuanto a los trabajadores de las instituciones bancarias, se presenta una situación especial. Hasta antes del Decreto expropiatorio del lo. de septiembre de 1982 su personal se encontraba regulado por una normativa **especial: el Reglamento de Empleados Bancarios y de las Organizaciones**

Auxiliares de Crédito, con posterioridad al decreto aludido fue reformada la Constitución Federal. En primer lugar su artículo 28 que establece en la actualidad que: "La prestación del servicio público de banca y de crédito será prestado exclusivamente por el Estado y a través de instituciones...".

Esta reforma de la citada disposición fue completada con la introducción del de la fracción XIII bis al apartado B del artículo 123 constitucional que señala que estas instituciones regirán sus relaciones por lo dispuesto en dicho apartado.

En relación con este colectivo de personas, nos parece un grave error del legislador el haberlos integrado al régimen del apartado B, cuando claramente se advierte en base a los argumentos que sostuvimos para el caso de los organismos descentralizados, que su lugar natural lo era el apartado A y por tanto la normativa laboral. Los trabajadores de los bancos es definitiva, son los primeros en detestar su actual ubicación, sobre todo por la pérdida de sensibles ventajas y prestaciones ya conquistadas en el tiempo. En nuestra opinión, el personal de los bancos debe considerarse personal laboral. En este sentido, nos inclinamos a recomendar la desaparición del agregado XIII bis que erróneamente y sin criterio técnico alguno fue introducido por un confundido legislador.

4. Homogeneización de la Función Pública de la Federación y la de las Entidades Federativas y sus Municipios

Ya hemos insistido en otro momento que una de las ideas-fuerza del nuevo Estatuto para los funcionarios públicos mexicanos debe ser su clara tendencia homogeneizadora que tienda hacia la estructuración de una función pública compacta y sin diferencias notorias para los diversos colectivos que conforman nuestra Administración Pública.

En las siguientes líneas es nuestro propósito analizar la viabilidad jurídica que tal empeño tiene, intentando en su caso formular aquellas sugerencias que nos acerquen a una normativa lo más unitaria posible que regule sin diferencias sensibles tanto a unos como a otros colectivos funcionariales.

4.1 Posibilidades de la Fórmula: Legislación Básica y Legislación de Desarrollo

En relación con el tema, el interés general exige que nos inclinemos a pensar en una regulación unitaria para el

conjunto del Estado, regulación que como ha señalado Muñoz Machado para España, no tiene por qué agotar el tratamiento normativo de la materia, sino contener las prescripciones más generales: lo importante es que asegure la uniformidad.

En el estado actual de cosas, el artículo 123 apartado B Constitucional, que puede ser considerado como el principio vertebrador a partir del cual se configura todo nuestro sistema de función pública, sólo comprende algunos de los muchos aspectos de la relación funcionaria) tales como sus derechos mínimos, que se establecen al mismo nivel que los laborales, pero no dice nada en relación con otros aspectos jurídicos tales como la definición del concepto de funcionario, situaciones administrativas, potestad disciplinaria, etc. Incluso sería deseable que se estableciesen como bases comunes para todos los funcionarios no sólo estas materias de régimen jurídico en sentido estricto, sino también otras, como el sistema de ordenación de la función pública, el régimen de carrera, los ascensos, etc. Ello nos permitirá diseñar un modelo unitario de función pública para todo el Estado. Nunca como ahora el interés general ha exigido que para la función pública exista una regulación unitaria para el conjunto del Estado. Lo deseable sería establecer en una legislación básica una regulación uniforme de vigencia común en toda la República, con lo que se aseguraría un común denominador normativo, a partir del cual las entidades federativas puedan establecer las peculiaridades propias dentro del marco que la Constitución Federal y la propia le atribuyan sobre la materia.

En estas condiciones, lo primero sería identificar la competencia estatal con la fijación al modo español de ""principios o criterios básicos", para que posteriormente el nuevo Estatuto definiese como principios o criterios básicos aplicables a los tres niveles de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal) los referentes a órganos superiores, dotaciones presupuestarias, relaciones de puestos de trabajo, oferta de empleo público, selección de personal, provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa, estructura de la función pública, ordenación de los funcionarios, remuneraciones, situaciones, etc.

Así las cosas, una vez fijados estos ""principios o criterios básicos", se aseguraría la uniformidad, dada la unifica-

ción normativa que implica una legislación básica **estatal**. El primer paso, en consecuencia, lo constituiría la elaboración del nuevo Estatuto jurídico para los funcionarios de la Federación, que vendría a significar junto con la normativa constitucional el punto de partida a partir del cual las entidades federativas promulgarían sus correspondientes leyes de **desarrollo**, se basarían por tanto "en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias".

Ahora bien, en la actualidad cabe la posibilidad para los poderes reformadores locales de resolver sobre su sujeción al apartado A o al B o bien a un dispositivo mixto. Con la finalidad de consolidar la referida legislación básica de la Federación en las entidades federativas y sus municipios, pudiera contemplarse la vía de los Convenios de Coordinación cuyo uso entre Estados federados y sus Municipios ha dado buenos resultados. En ese orden de cosas, por tanto, es recomendable pensar en una eventuada adición al texto constitucional en el sentido de establecer expresamente la posibilidad de que el Ejecutivo Federal y los Gobernadores estén facultados para celebrar convenios de alcance político, económico y jurídico del Convenio Unico de Coordinación.

La concertación de este tipo de Convenios de Coordinación entre la Federación y las entidades federativas limitaría la posibilidad aludida de los poderes reformadores locales sobre la sujeción a uno u otro apartado. Por tanto en dichos convenios se convendría, dado el caso, la sujeción al apartado B y sus disposiciones reglamentarias, encabezadas por el nuevo Estatuto General de Funcionarios, con lo que quedaría plenamente garantizada la uniformidad.

Sobre el particular, no está por demás traer a cuento que en caso de controversias surgidas con motivo de la interpretación de dichos convenios, se estará a la solución que consagra el artículo 44 de la Ley de Planeación: "El Ejecutivo Federal, en los Convenios de Coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio Convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven".

Finalmente, es necesario indicar que paralelamente a la expedición del Estatuto, se deberán expedir reglamentos que desarrollen las normas contempladas en la referida ley. Contemplarían, por tanto, el desarrollo normativo de la materia

los correspondientes reglamentos de ingreso, de provisión de puestos de ingreso, de provisión de puestos de trabajo, de formación y perfeccionamiento, de situaciones administrativas, etc.

4.2 El Artículo 115 Fracción IX Constitucional

Uno de los avances más importantes que sobre la materia ha introducido recientemente el legislador lo es, sin duda, el precepto arriba citado. La adición en cuestión ha venido a allanar un tanto el camino que ha de conducirnos a la uniformidad legislativa. La referida disposición señala: "Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere".

El anterior artículo obliga por tanto **a las legislaturas de los Estados** a legislar sobre las relaciones de trabajo entre los gobiernos locales y municipales pero sin contravenir lo dispuesto por el artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias.

La reforma hecha por el legislador abre en consecuencia la posibilidad para resolver la diversidad legislativa existente en las entidades federativas y municipios. **Restaría tan sólo** la voluntad del legislador estatal para expedir las leyes de la materia en consonancia con las bases contenidas tanto en el artículo 123 constitucional como en el nuevo Estatuto General de Funcionarios.

4.3 Organos de Coordinación

El nuevo Estatuto deberá abordar con la seriedad debida lo referente a los órganos superiores de la función pública. La creación de los órganos como el Consejo Superior de la Función Pública con las entidades federativas y sus municipios, es altamente recomendable para asegurar la coordinación del sistema. Ambos órganos con competencias parecidas: en tanto que el primero se constituiría como un órgano de coordinación y consulta de la política general de la función pública del Estado en su conjunto, encargado de propo-

ner las medidas que sean precisas **para ejecutar lo establecido en las bases de la materia, el segundo sería el encargado** más concretamente de coordinar la política de **personal del Gobierno Federal** con las entidades federativas y sus municipios.

4.4 La posibilidad de la Movilidad

La uniformidad y unidad del sistema mexicano de función pública que hemos venido propugnando podría rematarse con la implantación de la regla de la movilidad de los colectivos de personal. En una primera fase podría darse entre los funcionarios de las entidades federativas y sus municipios. Esto significa que los funcionarios municipales podrían desempeñar puestos de trabajo en otros Ayuntamientos distintos de los de su procedencia o bien en las propias entidades federativas.

De la misma manera los funcionarios de las entidades federativas podrían ocupar puestos de trabajo en los Ayuntamientos pertenecientes a las entidades federativas de que se trate.

Confiamos pues, en que estas ideas puedan despertar inquietudes y afanes hacia la reforma del Estatuto, tan aplazada como necesaria.

LA ADMINISTRACION ESTATAL EN MEXICO

Roberto Moreno Espinoza(*)

El proceso formativo de la administración estatal en México, tiene sus antecedentes en la época de la Colonia, específicamente en las formas que definió la Corona española respecto de su administración territorial, además, en las condiciones que propiciaron la lucha independentista que tuvo como conclusión el surgimiento de la nación mexicana como Estado independiente y libre y, de las manifestaciones autonómicas de algunas de las provincias a la postre estados de la federación, mismas que se dieron **en un** contexto en que las ideas federalistas se encontraban en pleno desarrollo.

Para el estudio de la administración estatal en México, hemos dividido el presente capítulo en dos grandes **apartados**: el primero de ellos engloba los antecedentes, los cuales ubicaríamos en la época de la colonia, en este sentido analizamos las formas que adoptó el gobierno provincial durante los períodos sucesivos en que los Habsburgo y los Borbones controlaron el poder en la Metrópoli y sus respectivas colonias. Espacio histórico que comprende trescientos años.

En tal período se delinearon en lo fundamental los antecedentes de la administración estatal que se perfilan desde la consumación de la independencia; el dispositivo de política y gobierno provincial definido desde España fue, como cabe esperar, una prolongación del poder central, así, las formas de administración territorial implantadas, fueron aque-

O Este ensaya Corma parte de la Investigación " **Genésis y Formación de la Administración Pública Estatal** " **que actualmente desarrollo en el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.**

las que se ajustaron al proceso de desarrollo y consolidación del imperio español bajo la égida del monarca.

Durante el período correspondiente a los Barbones, es llevado a cabo un proceso de transformación político-administrativo de corte modernizador, consecuente con la tradición centralizadora francesa, cuna de la casa reinante en España a partir de 1700; a nivel provincial se implanta el régimen de intendencias que, mediando una serie de estudios y recomendaciones, es extendido e implantado también en la Nueva España, con ello la administración provincial sufre una transformación que modifica radicalmente la precedente.

En efecto, durante la época de Carlos III, se generaliza virtualmente el régimen de intendencias en las colonias españolas de Ultramar, en la Nueva España esto sucede en 1787; la implantación de aquél, define más nítidamente la administración provincial y se transforma en el antecedente más acabado de la administración **estatal** característico del México **independiente**.

Nuestro segundo apartado comprende el surgimiento de la administración estatal y su desarrollo durante el siglo XIX, efectuamos, por tanto, un análisis de las condiciones prevalecientes en España que dan lugar a la Constitución de Cádiz de 1812 y la participación tenida por los diputados de la Nueva España y, de las consecuencias y secuela de tales eventos.

Asimismo, nos detenemos en el estudio del surgimiento del federalismo mexicano y la definición de los estados integrantes de la nueva federación; destacamos además las declaraciones y acciones **autonomistas** que se dieron en los primeros años de vida independiente que, sin duda, apuntalaron el desarrollo del Estado mexicano como República Federal; igualmente analizamos la naturaleza de la administración estatal que queda delineada y la figura del gobernador y del jefe político durante el siglo XIX. Finalmente, incorporamos las conclusiones capitulares que consideramos pertinentes.

RAICES HISTORICAS DE LA ADMINISTRACION ESTATAL DURANTE LA COLONIA

La naturaleza y carácter de la administración estatal, ciertamente empieza a delinearse desde la época de la Colonia, paralelamente a las formas de administración territorial

desarrolladas desde la metrópoli. En torno al dispositivo de gobierno municipal, prontamente fue perfilándose con la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz;; el dispositivo central Novohispano queda, asimismo, definido con la implantación del Virreinato a partir de 1535.

El dispositivo de gobierno provincial fue más azaroso y hasta cierto punto confuso, en virtud de que varias de las instituciones y categorías político-administrativas en que se sustentó se interpusieron y empalmaron **unas a las otras, sin** que acabase de ser debidamente delimitado su ámbito jurisdiccional, así, Gobernadores, Capitanes Generales, Alcaldes Mayores y Corregidores compartieron el gobierno provincial. Sería hasta muy entrado el siglo XVIII cuando aquél cobra una identidad más definida, merced al establecimiento del sistema de intendentes, con lo cual la acción gubernamental provincial adoptó una mayor racionalización.

El gobierno provincial en la época de los Habsburgo

La adquisición de nuevos y vastos territorios que se agregaron a la Corona española mediando la conquista, demandaron el diseño e implantación de formas de administración provincial tendientes al mantenimiento del control de los nuevos territorios y de la actividad desplegada por los conquistadores, en esta tarea se contó con la experiencia acumulada tenida en la propia península en lo que a gobierno provincial se refiere, particularmente las de los Reinos de Castilla y León.

No es casual por tanto, que el Corregidor castellano haya sido una de las instituciones privilegiadas y trasplantadas para el gobierno provincial novohispano; al lado de éste, sin embargo, se colocaron otras categorías como ya lo hemos señalado: Gobernadores, Capitanes Generales y Alcaldes Mayores. El establecimiento de uno y otro pareció estar en relación al tamaño e importancia de la provincia en cuestión. Juan de Solórzano Pereyra en **su Política Indiana** hace referencia a este particular:

"Como se fueron poblando y ennobleciendo más las Provincias de las Indias con las muchas Ciudades o Colonias de Españoles, que se fundaron y avецindaron en ellas, y con haber reducido en mucho el núme-

ro de Indios, que andaba vagando por los campos, la vida política, y pueblos fundados **para su agregación...** creció también el cuidado de **nuestros Reyes**, y no contentándose con la sola elección y administración de justicia de los Alcaldes Ordinarios, trataron de poner, y pusieron, así en la **Nueva España** como en el Perú y en otras Provincias que lo requerían, Corregidores o Gobernadores en todas las Ciudades y Lugares, **que eran** cabecera de Provincia, o donde parecieron **ser necesarios** para gobernar, defender y mantener en paz y justicia a los Españoles e Indios que las habitaban, a imitación de lo que en los Reynos de Castilla y León hicieron los Reyes Católicos, según lo refiere Bobadilla, y muchas cédulas, que se juntaron en el tercer tomo de las impresas y tratan de la creación, ministerio y jurisdicción de **estos Magistrados, a los cuales en el Perú llaman Corregidores**, y en la Nueva-España **Alcaldes Mayores**, y los de algunas Provincias más dilatadas tienen título de Gobernadores, como son el de Cartagena, Popayán, Chicuito, Buenos Aires, o Río de la Plata, Santa Cruz de la Sierra, Paraguay, Venezuela, La Habana, Cumaná, y otros". (1)

El heteróclito gobierno provincial novohispano fue un producto pues, de la necesidad de parte de la corona de imponer un control en dos planos fundamentales: sobre los integrantes del dispositivo de gobierno y, segundo, sobre los territorios conquistados.

En el presente trabajo nos abocaremos **al análisis de las características y especificidades de cada categoría**, paralelamente al estudio **de la racionalidad** que adopta la administración provincial durante el período.

Gobernadores, corregidores y alcaldes mayores

El esclarecimiento de las categorías en quienes recayó el gobierno provincial, no es tarea fácil, los gobernadores por ejemplo, fueron instituidos para hacerse cargo de territorios

- (1) **Solárzano Pereyra, Juan de. Política Indiana**. Madrid, Compañía Ibero-Americana de Publicaciones, S.A. Tomo IV sin año, obra publicada originalmente en Madrid en 1647. p. 24.

amplios o relativamente pequeños, Yucatán y Nueva Vizcaya estarían en el primer caso y, Veracruz, Tlaxcala y Puebla en el segundo.

Respecto a corregidores y alcaldes mayores, la distinción es más difícil de establecer, existen, sin embargo, algunos elementos para afirmar que las alcaldías mayores tuvieron en principio una mayor cobertura territorial que los corregimientos.

Los corregidores fueron establecidos con el objeto de asumir el gobierno de indios otorgados en encomienda, en particular en aquellos casos en que caducaban los beneficios derivados de aquélla, o bien cuando existía alguna irregularidad para su usufructo, posteriormente, los corregimientos fueron establecidos también para el gobierno de españoles.

Sobre este último aspecto Borah asienta que, en efecto, "a medida que las encomiendas eran confiscadas o revertían a la Corona, los ministros reales procuraban mantenerlas en cabeza real para que los tributos y demás rentas beneficiaran al fisco. También era preciso que en cada pueblo de alguna importancia hubiera un administrador, por lo que empezaron a enviarse mandatarios reales con el título de corregidor y, en algunos casos, con el de alcalde mayor". (—)

Sin embargo, la relevancia inicial de las alcaldías mayores, fue cediendo paulatinamente en favor de los corregimientos que, finalmente cobraron una mayor preminencia; para finales del siglo XVIII, a pesar de este proceso de fortalecimiento del corregimiento, esta institución se encuentra prácticamente extinta.

Analizando las categorías de gobernador y capitán general, corregidor y alcalde mayor como depositarios del gobierno y administración provincial, encontramos que fueron los puntales fundamentales para mantener un enlace entre el poder central y el ámbito local; conviene señalar que debido a las condiciones en que se concedían y remuneraban los puestos de corregidor y alcalde mayor, además de las mismas condiciones históricas, que les rodeaba, su acción fue fuente de numerosos conflictos y corrupción, situación que se tradujo en una de las causas de la reforma administrativa

(2) Borah, Woodrow. *El gobierno provincial en la Nueva España 1570-1787*. México, UNAM, 1985, p. 30.

implantada en la época de Carlos III y, en la modificación radical del gobierno y administración provincial.

Analicemos pues, más de cerca, las instituciones de gobierno provincial de la época de la casa de Austria.

El gobernador y capitán general

El empleo de gobernador y capitán general, conformaron una dupla que recayó generalmente en una misma persona, tal título se le confirió a los Virreyes de la Nueva España y a quienes encabezaron provincias de importancia para la Corona y de una extensión territorial amplia, tal fue el caso de nueva Vizcaya, Nuevo Reino de León y Yucatán, según lo consigna Rubio Mañé. De acuerdo con la división territorial de la época, el Virreinato se integraba por Reinos (tres), Gobernaciones (dos), Provincias (ocho) y, una colonia (Nuevo Santander -Provincia de Tamaulipas-), de las cuales las Gobernaciones **en strictu sensu**, eran las de Nueva Vizcaya y Yucatán.(a)

El cargo de Capitán General otorgado al Virrey tuvo una función militar muy importante -señala Rubio Mañé- tanto para el control interno de las provincias como de las repercusiones que se tenían en las colonias de España en América, consecuencia de las guerras de aquélla en Europa.

"Tenía el Capitán General las obligaciones de prevenir y debelar las rebeliones internas, la defensa de las costas, las exploraciones a tierras no colonizadas y la expansión de las fronteras; y el conocimiento en primera y segunda instancia de las causas civiles y criminales de los militares que residían en su jurisdicción".(')

La Gobernación y Capitanía General, **estaba integrada a** su vez por Corregimientos y Alcaldías Mayores, **Rubio Mañé consigna la** existencia de Gobiernos que carecían de Capita-

- (3) Ver: Rubio Mañé, J. Ignacio, "Organización de las instituciones del Virreinato de la Nueva **España**", en: Secretaría de Gobernación. **Boletín del Archivo General de la Nación**. Serie 2, XII, 1-2, enero-marzo, abril-junio, México, 1971, pp. 160-164 y: O'Gorman, Edmundo. **Historia de las divisiones territoriales de México**. México, Edit. Porrúa, 1979, pp. 3-15.
- (4) Rubio Mañé. **op cit**, p. 163.

oía General, tal era el caso de Veracruz, Acapulco, Tlaxcala, Puebla de los Angeles, Sonora y Sinaloa, Colonia del Nuevo Santander, Isla del Carmen y Tabasco, creados entre los siglos XVI y XVIII.

La Gobernación y Capitanía General de la Nueva Vizcaya

La Gobernación y Capitanía General de la Nueva Vizcaya en cuanto a su organización, se encontraba integrada fundamentalmente por Alcaldías Mayores, existían otras categorías político-administrativas que apoyaban al gobernador y capitán general como era el caso del teniente de gobernador y del teniente regional que auxiliaba al alcalde mayor.

El teniente de gobernador y capitán general sustituía en sus ausencias al gobernador y capitán general, cuando éste "tenía que abandonar frecuentemente la capital para emprender las campañas defensivas y ofensivas contra los indios que siempre están en pie de guerra " ('). Al parecer la figura de teniente de gobernador y capitán general se hizo más estructural, por la necesidad de que permaneciese uno en la ciudad de Durango y otro en San José del Parral. En la primera mitad del siglo XVIII, cuando cambia su residencia el gobernador a San Felipe el Real de Chihuahua, se deja otro teniente en esta villa cuando sale a campaña el gobernador -agrega Porras Muñoz-.

La facultad de nombrar tenientes de gobernador, recaía en los titulares según la legislación vigente, misma que limitaba al virrey a la audiencia a hacer lo propio y, por tanto, "pongan tenientes a los gobernadores nombrados por el rey 'y ellos en virtud de nuestra facultad pudieran proveer, y se los dejen nombrar, poner, quitar y remover con causa legítima', dando noticia de sus procedimientos y remediando los daños".(')

De lo anterior se desprende que el cargo de teniente duraba en ausencia del gobernador y cesaba con el regreso del mismo a la capital o a la ciudad en donde residiere, asimismo el título o nombramiento de teniente de gobernador debía ser presentado, obedecido y registrado por la Au-

(5) Porras Muñoz, **Guillermo. Iglesias y Estado en Nueva Vizcaya (1562-1821)** . México, UNAM, 1980, P. 181.

(6) ;ibid, p. 182.

diencia de Guadalajara y prestaba juramento ante el cabildo secular de Durango.

Algunos apoyos con los cuales contaba el gobernador para el despacho de los asuntos públicos, eran un secretario de Gobierno y, las juntas de gobernación y hacienda y de gobernación y guerra, entre otras, a las cuales se acudía cuando aquél lo juzgaba conveniente para brindar mayor legitimidad y apoyo a sus decisiones. "A lo largo de la historia de la Nueva Vizcaya son innumerables las juntas realizadas por los gobernadores, especialmente **las de guerra** para organizar las campañas que se proyectaban. Con el apoyo de las juntas, el gobernador se veía autorizado para proceder rectamente o por lo menos **sentía** su responsabilidad compartida por otros". (7)

Alcaldes mayores

El reino de Nueva Vizcaya, se integraba por distritos o provincias que encabezaba un alcalde mayor, encargado del gobierno y administración de justicia. El nombramiento de éstos, recaía en el gobernador.

Fue una práctica que en este reino el alcalde mayor también recibiera las facultades de teniente de capitán general o de capitán de guerra, en función de las condiciones de su respectivo distrito.

"Así, fue costumbre -apunta Porras Muñoz- **poner en** San José del Parral un alcalde mayor y teniente de capitán **general** que se convertía en teniente de gobernador y capitán **general** en ausencia del titular. En Sonora también tenía el alcalde mayor título de teniente de capitán general, además del de visitador. -Asimismo, suelen encontrarse títulos de teniente de gobernador y capitán general y de juez de apelaciones." (")

Hacia el año de 1777, el número de alcaldes mayores en el reino de Nueva Vizcaya, era de aproximadamente 26, encabezando los siguientes distritos: Tabahueto, San Diego del Río, San Francisco del Mezquita, Batopilas, Topago, San

(7) [ibid, p. 189.

(8) [ibid, p. 185.

Juan Nepomuceno, San Joaquín de los Arrieros, San Buenaventura, San Francisco de Conchos, San Pedro del Gallo, Nuestra Señora **de las** Caldas de Huejuquilla, San Juan del Río, San Francisco del Oro, San José del Parral, Saltillo y Parras, San Bartolomé, Guaneceví, Mapimí, **Santiago Papatzi**, Cusiuhiriachi, Ciénega de los Olicos, San Antonio de Cuencamé, San Andrés de la Sierra, Ceánori, Basis y Santa **Bárbara**.

En torno a las corregidurías, conviene destacar que nuestro autor, únicamente consigna la de Chihuahua, aludiendo al decreto del virrey marqués de Valero, dado en México el 10 de octubre de 1718, en el cual, San Francisco de Cuéllar fue erigido en Villa de San Felipe el Real de Chihuahua; la erección de esta acaeció en diciembre del mismo año y, se le daba categoría de corregimiento.

La Gobernación y Capitanía General de Yucatán

La gobernación y capitanía general de Yucatán, acusa características peculiares, así, desde el siglo XVI se pretendió dividirla políticamente en alcaldías mayores y corregimientos, sin embargo, éstos fueron rechazados por los Ayuntamientos, Rubio Mañé señala que todavía durante los siglos XVII y XVIII, se intentó el nombramiento de teniente de gobernador y capitán general que también fueron rechazados, finalmente, es la figura del capitán de guerra lo que fue posible ubicar en los distritos en que se dividía la gobernación.

Los capitanes de guerra, con el advenimiento de las Intendencias, fueron sustituidos por subdelegados. Por su parte, -apunta el autor antes citado -, " en Campeche, el año de 1744, se estableció el Teniente de Rey como jefe militar que seguía al gobernador y capitán general de la provincia y le sucedía interinamente cuando acaecía la vacante de ese mando-."

El reino de Nueva Galicia

El reino de Nueva Galicia acusa características específicas, en torno a los problemas que encaró la Corona española en el establecimiento de un gobierno provincial estable,

(9) Rubio Mañé, J. Ignacia. " **Organización de las ...** " op cit, p. 172.

dadas las condiciones geográficas y los problemas de comunicación que prevalecían.

Ante tales condiciones, se creó la Audiencia de Guadalajara en el Reino de Nueva Galicia y, para gobierno del mismo se instituyó uno de carácter colegiado, encabezado por oidores-alcaldes mayores, independientes de Nueva España, entre los años de 1549 y 1573; hacia el año de 1571 por comunicación del entonces virrey de la Nueva España, Martín Enríquez, se pone de manifiesto las desavenencias entre los oidores-alcaldes mayores en el gobierno del reino, aconsejándose el nombramiento de un presidente de la Audiencia, como respuesta al problema.

Consecuencia de la recomendación, es nombrado el doctor Jerónimo de Orozco en abril de 1572 como presidente de la Audiencia de Guadalajara, sin embargo, la Audiencia como tribunal de justicia, queda sometida al gobierno de la Nueva España, modificándose así su anterior autonomía.

La nueva sujeción de la citada Audiencia, provoca que el recién nombrado presidente Jerónimo de Orozco conjuntamente con la del oidor-alcalde mayor Lebrón Quiñones, llamen la atención sobre las consecuencias nefastas que esta condición acarrearía para el Nuevo Reino de Galicia, no obstante las disposiciones de supeditación al gobierno de Nueva España son acatadas.

Al parecer, las predicciones efectuadas prontamente empiezan a verificarse, al grado que los magistrados de la Audiencia de Guadalajara recomiendan al virrey se traslade a la misma para hacer factible el gobierno.

Fernando Muro Romero, destaca que la situación del Nuevo Reino, se hacía cada vez más insostenible bajo el gobierno de Nueva España, "pues los indígenas se niegan a cumplir las órdenes de los magistrados de la Audiencia, por reconocer sólo como superior al virrey. Este empeoramiento-agrega-, lleva al presidente Jerónimo de Orozco a solicitar del Consejo de Indias, en 1574, un rápido remedio—. (10)

La respuesta a la petición no se hizo esperar y, en ese mismo año se otorgó el gobierno de Nueva Galicia al presidente de la Audiencia, Dr. Jerónimo de Orozco, reservando el gobierno militar y la gratificación de servicios en el virrey

(10) Muro Romero, Fernando **las presidencias-gobernaciones en Indias** (siglo XVI). Sevilla, publicaciones de la escuela de estudios hispano-americanos de Sevilla, 1975, p. 63.

de la Nueva España. Esta situación prevalece hasta la muerte de Orozco, acaecida en 1580; de este año y hasta 1588, el gobierno de Nueva Galicia recae en los odores de la Audiencia de Guadalajara.

Entre los años de 1588 y 1591, nuevamente se plantea la necesidad de someter el gobierno de Nueva Galicia al virrey de la Nueva España, lo que vuelve a provocar manifestaciones que señalan sus inconvenientes, así, los magistrados de la Audiencia de Guadalajara insisten ante el Consejo de Indias en la necesidad de que los asuntos de gobierno, guerra y hacienda de su distrito, estén a cargo de un presidente-gobernador.

Un aspecto que es destacado por Muro Romero que nos parece de gran relevancia, es el que en tanto que los magistrados esperan respuesta del Consejo de Indias, "deciden independizarse del gobierno ejercido por el marqués de Villamanrique -virrey de la Nueva España-, pues les parece que el Nuevo Reino de Galicia 'estaba mejor sin gobernador'. . Sobre el particular — añade Muro Romero- tienen justificación los magistrados al dudar del comportamiento del virrey, porque, además de manifestar a su llegada a México que no era necesaria la Audiencia de Guadalajara, posteriormente se había entrometido con asiduidad en la provisión de los oficios públicos encomendada a las autoridades de Nueva Galicia".(11)

La secuela de los conflictos habidos entre los magistrados de la Audiencia de Guadalajara y el virrey, consecuencia de la sujeción del Reino de Nueva Galicia al Virreinato de la Nueva España, fue que a partir de 1591, se concediera nuevamente a los magistrados de la Audiencia el gobierno del Reino, esta situación se mantendría hasta finales de 1601, en que Santiago de Vera, como presidente de la Audiencia de Nueva Galicia, se encarga del gobierno al igual que lo había sido Jerónimo de Orozco, resolviéndose así el gobierno del Reino de Nueva Galicia en lo sucesivo.

Entre las manifestaciones de un gobierno autónomo del virreinato de la Nueva España por parte de los magistrados de la Audiencia de Guadalajara, para llevar a cabo aquél en el Reino de Nueva Galicia, estuvo también incluida la administración de la defensa, sin embargo, la Corona española se

(11) *ibid*, p. 66.

mantuvo firme en sostener la sujeción de aquélla al virreinato de la Nueva España.

Los magistrados de la Audiencia de Guadalajara insistieron en reiteradas ocasiones, en la época de la Casa de Austria, en la necesidad de que los asuntos militares de Nueva Galicia estuvieran a cargo de las autoridades de la misma.

Nos extendemos un tanto en esta peculiar categoría del presidente-gobernador en el reino de la Nueva Galicia, como dispositivo de gobierno provincial **su género**, en virtud de las manifestaciones de autonomía que los magistrados de la Audiencia de Guadalajara y aún su presidente, efectuaron a lo largo de la existencia de la Colonia y que, demuestra que son condiciones geográficas, estratégicas y aun político-administrativas las que tienden a las regiones y provincias a pugnar por su autonomía, aunque sea ésta relativa. Así, las raíces que se extienden a la época del reino de Nueva Galicia, **se** traducirán con el devenir del tiempo en estados de una república federal.

EL GOBIERNO PROVINCIAL DURANTE LA EPOCA BORBONICA

Con el advenimiento de los Borbones como dinastía reinante en **España, el "estilo"** de gobierno sufre un cambio manifiesto que repercute en los ámbitos central, provincial y municipal; la vocación centralizadora que caracteriza a la nueva dinastía va hacer acto de presencia. A nivel provincial, como ya lo hemos comentado en nuestro anterior apartado, se implanta **el régimen de intendencias**, con lo cual se imprime una mayor uniformidad y racionalización al gobierno y administración territorial, por tanto, se hace más estrecha la relación entre el poder central y el ámbito local.

Las reformas, modificaciones y adiciones que se imprimieron al gobierno provincial en la península, constituyeron un antecedente importantísimo para las reformas **que se llevarían a cabo** en la Nueva España durante la segunda mitad del siglo XVIII, que perfilan a la administración novohispana por la senda de la modernización. Durante el México independiente, tales reformas mantendrán su presencia y espíritu en las instituciones político administrativas de la época decimonónica.

En la Nueva España el dispositivo de gobierno que mayores transformaciones sufrió, fue, sin duda, el provincial, puede afirmarse que la reforma implantada tuvo matices radicales, así lo demuestran las resistencias previas a la implantación del régimen de intendencias y la serie de modificaciones que fue necesario efectuar a la legislación y al funcionamiento de aquél, posteriores a su implantación.

En lo que respecta a los antecedentes más cercanos de la administración estatal de la república federal del México independiente, los encontramos directamente en las reformas al gobierno provincial implantadas por los borbones.

Así, la uniformidad y racionalización que se imprimió a la administración pública novohispana, descansó fundamentalmente en el régimen de intendencias establecido, mismo que configuró política y territorialmente lo que una vez concluida la época colonial, sería la base para la definición de los estados de la federación.

Hasta antes del establecimiento del multicitado régimen de intendencias, el gobierno provincial en la Nueva España fue una continuación del desarrollado durante la época de la casa de Austria, fundamentado, por tanto, en la acción desplegada como sujetos de tal gobierno, de los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores.

El advenimiento de las intendencias, contó entre sus antecedentes, la labor y recomendaciones del ilustre visitador José de Gálvez, además de la experiencia misma obtenida en la propia España consecuencia de su implantación desde la época de Felipe V y, refrendada durante Fernando VI, sin embargo, existieron otros antecedentes de amplia relevancia que, desde nuestra perspectiva, fueron definitivos, en virtud de que crearon un ambiente favorable entre altos funcionarios, además de ser factibles con las condiciones prevalecientes desde la mitad del siglo XVIII en la Nueva España y en el ámbito internacional, nos referimos a las recomendaciones de José Campillo y Cosío en su obra **Nuevo sistema de gobierno económico para la América**.

Las intedencias en la obra de José Campillo y Cosío

La obra de José Campillo y Cosío **Nuevo sistema de gobierno económico para la América**, fue concluida por su autor, meses antes de su muerte en 1743, fue pues su obra pós-

tuma, se publicó por vez primera en 1789, **según lo refiere** Eduardo Arcila Farías en el estudio introductorio que realiza a la obra citada de Campillo.(-)

La primera noticia expresa que se tiene, en torno a la implantación del régimen de intendencias en América y, por tanto, en la Nueva España, data precisamente de la época de la obra de Campillo y Cosío, toca así a éste ser el impulsor de una reforma que cobrará vigencia en la Isla de Cuba y en Luisiana en 1765, y se generalizaría en prácticamente todas las colonias de España en América hacia 1786.

Señala Campillo y Cosío en el capítulo de su obra que se encuentra dedicado al importante nombramiento de Intendentes para la América:

"Como el único objeto de esta Obra se reduce a tratar de todo lo que pueda conducir para dar una nueva esfera a la América, y hacer de unos hombres, que apenas se contaban entre los racionales, una Nación industriosa, dedicada a la Agricultura, y a las Artes, consiste mucho la perfección de todo esto en el ¡nodo de manejar tan grande operación; y para no errarlo, parece que lo más seguro será establecer allá la misma forma de Gobierno, que tenemos en España. Esto es, poner Intendentes en aquellas Provincias". (13)

Para que los intendentes pudieran proceder a llevar a cabo la implantación del nuevo sistema de gobierno económico ideado por Campillo, contarían con instrucciones y facultades que les permitiera poner manos a la obra. La primera operación según Campillo, sería una visita a **los Depar-**

(12) Es oportuno **señalar** que su escrito más notable, **Nuevo sistema de gobierno económico para la América**, no ve la luz sino en 1789, precedido de una breve introducción del editor en la que trata de explicar las razones que le movieron a publicar el manuscrito: contribuir a desarraigar los males de la nación española y los abusos de su política, mediante escritos "cuya lectura nunca deja de producir buen fruto, mucho más cuando una nación está ya dispuesta y en movimiento para las reformas y providencias útiles". Arcila Ferias, Eduardo, "estudio introductorio", en Campillo y Cosco, José. **Nuevo Sistema de gobierno económico para la América**. Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, 1971, p. 8. Las otras obras de Campillo y Cosco son: **Inspección de las seis secretarías de Estado y calidades de sus secretarios** (1740); **lo que hay de más y de menos en España, para que sea lo que debe ser y no lo que es** (1741); **España despierta...** (1741); **Cuál de los capitanes de mar y tierra debe tener más aplicación y estudio para las respectivas funciones de sus cuerpos** (1741); **Informe sobre la propuesta de una compañía holandesa para comerciar con la América española** (1742). Ibid.

(13) **ibid. p. 98.**

tamentos, **la cual** debía efectuarse con todo esmero, solicitud y aplicación.

Concluída la visita -apunta Campillo-, se procedería a la implantación **del Gobierno Económico**, fundamentándose en los siguientes puntos:

"El primero, la buena policía en todo.

El segundo, distribuir las tierras del modo más adecuado para ponerlas inmediatamente en cultivo; cuyo repartimiento se hará en los términos más arreglados, y conforme a la política, y beneficio de la Agricultura.

El tercero, aplicar los Indios a la Agricultura y las Artes.

El cuarto, perfeccionar y dar salida a los frutos.

El quinto, arreglar lo que mira y corresponde al comercio, para que este de principio con corta demora—.(")

En suma, se trata de un proyecto de fomento y de economía de Estado el que proponía Campillo y Cosío, fundamentado en un dispositivo de gobierno provincial, encabezado por Intendentes, con una clara visión de sus cometidos y, teniendo como eje central un proyecto detallado de policía definido por el mismo Campillo.

La implantación del régimen de intendencias en la Nueva España, impacto profundamente a las instituciones que le precedieron en la conducción del gobierno provincial, el desarrollo y trayectoria de éstas fue una de las grandes razones que impelieron al gobierno español para el establecimiento de aquél.

Conviene señalar que paralelamente a sus recomendaciones en torno a la implantación de intendentes, Campillo era un partidario de que la Corona española flexibilizara su comercio con las Indias y con el resto del mundo, es decir, se inclinaba por la promoción del comercio libre, cosa que fructificó años más tarde.(15)

Los estudios y recomendaciones de Campillo y Cosío, apuntaban sin duda por la senda de la modernización; varias de aquéllas se anticipan a su tiempo. Destacando algunas de

(14) *ibid.* p. 99.

(15) Ver el **Reglamento para el comercio libre 1778 en el cual se norma efectivamente los alcances** que tuvo tal comercio, **Existe una versión contemporánea del Reglamento**, realizada por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Sevilla y la **Escuela de Estudios Hispano-Americanos**, **conmemorativa del II Centenario de su promulgación**. Sevilla, 1979.

las razones que apunta Eduardo Arcila respecto de la importancia de la obra de Campillo, habría que señalar que:

"Constituye el primer plan para el gobierno económico de América".

-- "La mayor parte de las reformas económicas aplicadas por Carlos III, se fundaron en las recomendaciones contenidas en los manuscritos de Campillo".

- "Una vez publicado el **Nuevo sistema de gobierno económico**, circuló profusamente en América, donde la mayoría de los funcionarios indianos y cuantos escriben sobre el comercio americano, adoptan sus ideas sobre todo en lo relativo a la libertad del tráfico entre España y sus dominios".(1e)

Se abonaba en suma, el terreno sobre el cual transitaría el proceso de modernización de las estructuras económico-políticas de España en Ultramar.

El establecimiento definitivo del régimen de intendencias **en la Nueva España**

A las recomendaciones de Campillo y Cosío, se agregaron otros factores que remataron en la implantación finalmente del régimen de intendencias en la Nueva España, entre los que se cuenta el producto de la visita del ilustre José de Gálvez, Marqués de Sonora, el cual fue ferviente partidario del establecimiento de aquél, toda vez que fue uno de los encargos que le fueron encomendados.

"Por la satisfacción que tengo de vuestro juicio y prudencia, es mi real ánimo que examinéis con el pulso y madurez que corresponde si sería útil y conveniente a mi servicio y a mis vasallos el que en Nueva España se establezcan una o más intendencias en la misma forma que están creadas en España o con alguna limitación o ampliación, y según lo que comprendáis con consideración a las actuales circunstancias, gobierno y extensión de aquel vasto imperio me representaréis lo que estiméis más conveniente a mi servicio y bien de los pueblos—. (17)

(16) Arcila Farías, Eduardo " **Estudio introductorio ...**". op cit, pp. 10-11.

(17) Ver Ricardo Reos Jones, " **El despotismo ilustrado ...**". op. cit. p. 81.

Reza así la instrucción reservada que el Secretario Arriaga entregó a José de Gálvez, con fecha 14 de marzo de 1765, en lo correspondiente al aspecto de intendencias.

Al término de su fructífera y no menos azarosa visita, José de Gálvez confirma y refrenda la necesidad **de establecer** intendencias, así lo hace saber al Excmo. Sr. Virrey Frey D. Antonio Bucarely y Ursúa en **su Informe General** que, con fecha 31 de diciembre de 1771 le hace llegar y que, según se desprende, hará lo propio con el monarca Carlos III. En su informe deja asentado que:

"No puede ocultarse a sus grandes luces las ventajas de tener en las Provincias unos Magistrados que, procurando el buen orden y felicidad de ellas, ayuden a V.E. -el Virrey- a sostener el gran peso de este Gobierno en que, con la experiencia y práctico conocimiento que he adquirido en cerca de siete años de trabajos, viajes y meditaciones hechas sobre los terrenos, regulo por de mayor satisfacción y lustre al Supremo Jefe de este Reyno, tener a sus inmediatas órdenes doce Intendentes escogidos y bien caracterizados con las facultades correspondientes a estos empleos, que sufrir y contener doscientos hombres infelices con sólo el nombre de Juezes que, constituidos en inferior esfera y a esfuerzos de la codicia, labran su fortuna sobre la ruina del Erario y de los Pueblos—."

Sin embargo, la implantación del régimen de intendencias provocó resistencias que vale la pena considerar.

Resistencias y dificultades en torno a la implantación del Régimen de intendencias en la Nueva España.

Quedaba claro que la implantación del régimen de las intendencias constituía una reforma administrativa que modificaba a las instituciones y a la acción gubernamental novohispana y, tendía a redistribuir las funciones y facultades

(18) Gálvez, Jose de. **Marqués de Sonora. Informe general que en virtud de real orden instruyó y entregó el Excmo. Sr. Marqués de Sonora, siendo visitador general de este Reyno, al Excmo. Sr. Virrey, Fray D. Antonio Bucarely y Urzúa, con fecha 31 de diciembre de 1771.** México, imprenta de Santiago White, 1867, p. 18.

del virrey y de los funcionarios del dispositivo de gobierno provincial, es decir, de los corregidores y alcaldes mayores de manera señalada, en cambio, sus beneficios a nivel novohispano, no eran del todo visibles.

Conviene señalar que el gobierno provincial se encontraba depositado fundamentalmente entre miembros de la casta criolla, y poco a poco habían ido avanzando en la ocupación de lugares importantes de dicho gobierno. Con el advenimiento de las intendencias, tales posiciones se veían amenazadas.

A nivel central podía preverse que en principio la existencia de intendentes provinciales acarrearía una descentralización de funciones y con ello del poder mismo, por tanto, era de esperarse la expresión de algunas resistencias.

Hacia el año de 1746 el primer Conde de Revilla-Gigedo, ante el proyecto español de implantar desde entonces las intendencias, respondió a la consulta que se le hizo en los términos siguientes:

"Considero que el establecimiento de Intendentes sería muy nocivo aquí, tanto y más que es provechoso en esos reinos".(19)

Dentro de los testimonios expresos que argumentan las inconveniencias del establecimiento de Intendencias en el Reino de la Nueva España, el más típico quizá corresponda al **Dictamen del virrey — Bucareli — sobre el proyecto de establecer Intendencias en la N. E., o sea adoptar nueva forma de Gobierno**, fechado en la Cd. de México el 27 de marzo de 1774 y dirigido al Exme. Señor Baylio Fr. don Julián de Arriaga, de orden del Rey, del 15 de abril de 1772.

En este dictamen, Bucareli, cumpliendo con la real orden y haciendo las consultas y estudios del caso, asienta:

"Estudiados estos dictámenes con toda la premeditación de que soy capaz, deduzco que no está la población del reino en estado que permita la variación de sistema en su Gobierno; que el establecimiento de Intendencias, lejos de mejorarlo, atraería la confu-

(19) **Carta reservada de Revilla-Gigedo a Ensenada, 6 de abril de 1748. A.G.I., México, citada por Redes de Coss, Francisco.** "José de Gálvez Gallardo 1720-1787.; México, **Secretaría de Relaciones Exteriores, Embajada de México en Madrid.** Comisión de Historia. **México en el siglo XVIII.** Tomo I, 1983, pp. LIX-LX.

sión, ocasionaría mayores gastos al Erario, minoraría por muchos años su entrada y faltaría la seguridad en las cobranzas, que hay de la mancomunidad en la responsabilidad de las fianzas".¹)

En este mismo dictamen, Bucareli cuestiona los resultados de la intendencia establecida en las provincias de Sonora por el visitador José de Gálvez en el año de 1769, agregando mayores argumentos desfavorables al establecimiento de Intendencias, apunta:

"Una intendencia establecida en las provincias de Sonora en el Gobierno antecedente, que lleva ya algunos años, no sólo no ha producido **ventajas, sino** que ocasiona confusión en el Gobierno, dando más que hacer que los demás del reino; son procesos inmensos los que se han hecho en mi tiempo para aclarar antecedentes y para la liquidación de sus cuentas; ha trabajado el Fiscal con difusos precisos dictámenes; se han visto en diferentes juntas de **Real Hacienda**, y ha sido preciso que en ellas se resolviese cometer su examen y coordinación a una junta particular de ministros hábiles, para que sobre el juicio que formen recaiga la resolución para informar al Rey; si esto da que hacer una sola, y si no ha demostrado sus ventajas -añade Bucareli-, ¿por dónde podré yo tener por conveniente el establecimiento de tantas, que aventuren los felices progresos con que camina el actual sistema? -(21)

Así se expresaba Bucareli en ese año de 1774. La llegada de José de Gálvez a la Secretaría de Indias a su regreso a España, fue definitiva para el establecimiento e implantación de intendentes de ejército y provincia en la Nueva España.

Finalmente, en 1787 se establecieron doce intendencias en la Nueva España, una en la Cd. de México que fue General de Ejército y Provincia, las once restantes sólo serían de Provincia y fueron establecidas en la Ciudad de Puebla de

(20) Secretaría de Gobernación. **La administración de D. Frey Antonio Mería do Bucareli** y Ursúa, cuadragésimo sexto virrey de México. México, publicaciones del Archivo General de la Nación, 1936, Tomo 1, p. 187.

(21) *ibid*, p. 202.

los Angeles; otra en la Ciudad y Plaza de la Nueva-Veracruz; otra en la Ciudad de Mérida de Yucatán; otra en la Ciudad de Antequera de Oaxaca; otra en la Ciudad de Valladolid de Michoacán; otra en la Ciudad de Santa Fe de Guanajuato; otra en la Ciudad de San Luis Potosí; otra en la Ciudad de Guadalajara; otra en la Ciudad de Zacatecas; otra en la Ciudad de Durango, y la restante será la que ya se haya establecida en la Ciudad de Arizpe, y se extiende a las dos Provincias de Sonora y Sinaloa, según se asienta en el artículo lo. de la **Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España**, fechada en Madrid en 1786.

A la Intendencia General de Ejército con sede en la Cd. de México, también lo sería de Hacienda, en virtud de que la Superintendencia y arreglo de la Real Hacienda, quedó agregada a aquélla, habiendo sido retirada tal función al Virrey de la Nueva España, lo cual fue fuente de numerosos conflictos, hasta que tal función fue devuelta al mismo.

La distribución territorial de las Intendencias, prefiguró a las entidades que conformarían a la federación surgida con el México independiente; igualmente tal sistema constituyó un antecedente definitivo sobre el cual se montó la administración pública del nuevo Estado.

La centralización-descentralización administrativa y el sistema de intendencias en la Nueva España

El establecimiento del sistema de Intendencias en la Nueva España, trajo consigo una racionalización del quehacer gubernamental, en virtud de la redistribución de funciones entre los órdenes de gobierno central, regional e inclusive local, además de precisarlas en torno de las llamadas cuatro causas: justicia, policía, hacienda y guerra.

La nueva distribución de facultades, traía consigo un sello descentralizador, a diferencia de la tendencia centralizadora que había caracterizado a las medidas adoptadas antes de 1786. (22)

(22) Las reformas realizadas antes de 1786 significaron una vigorización de la centralización administrativa — como se deja ver por ejemplo con respecto a la administración de Real Hacienda, en la introducción de la recaudación estatal de varias rentas importantes y, al mismo tiempo, en el establecimiento de oficinas centrales de administración (las llamadas Direcciones Generales de Rentas)—, Pietsch-

Las tendencias descentralizadoras que propiciaba el recién inaugurado sistema de intendencias y que, respaldaba normativamente la Real Ordenanza, descansaba en lo fundamental en la redistribución de facultades que otorgaba una cierta autonomía a los intendentes para nombrar a los subdelegados que sustituirían a los Alcaldes Mayores y Corregidores, así como el control que tendrían aquellos sobre el gobierno y administración municipal.

Sin embargo, nos inclinamos a creer que las tendencias centralizadoras se impusieron finalmente, puesto que el virrey recuperó el manejo de la hacienda y con ello, la superintendencia subdelegada de la Real Hacienda, además de otras facultades como la de nombramiento de subdelegados, ajustes que incluso se tradujeron en reformas a la legislación vigente.

La reforma administrativa de Carlos III materializada en el sistema de intendencias, refrendó e impulsó la centralización administrativa, toda vez que acercó más aún al gobierno central al gobierno municipal y a los súbditos, a través del puente que tendió con las intendencias de ejército y provincia, fuertemente controladas por aquél.

Las provincias internas de oriente y occidente

Durante la época de Carlos III se efectuaron diversas reformas a la administración novohispana que revisten gran importancia en el estudio del gobierno provincial y como antecedente de la República Federal correspondiente al México independiente, entre estas reformas, se encuentra el caso de las formas de política y gobierno definidas para las Provincias Internas del norte del virreinato de la Nueva España.

Las Provincias Internas, abarcaron las entonces provincias de Sinaloa, Sonora, Californias, Nueva Vizcaya, Coahuila, Texas y Nuevo México. Las condiciones prevaletientes en estas provincias y su alejamiento de la capital del virreinato, las hacían fácil presa de las incursiones de tribus bárbaras y aun de un abandono relativo por parte de las autoridades virreinales que, sin embargo, tenían que canalizar recursos im-

mano. Horst Dos documentos **significativos para la historia del régimen de Intendencias en Nueva España**", en: **Secretaría de Gobernación. Boletín del Archivo General de la Nación. Serie 2**, XII, 3-4, julimseptiembre. octubre-diciembre de 1971, p 399

portantes para organizar la defensa de las provincias, basada en una línea de prisiones que iba de costa a costa.

La importancia que revestían para la Corona las provincias del norte de la Nueva España, en virtud de sus riquezas **reales** y/o potenciales, quedó de manifiesto en sendos planes que el Marqués de Croix y José de Gálvez remitieron al Rey de España, uno de los cuales correspondía al establecimiento de intendencias en el Reino de la Nueva España y, el segundo, acerca de la erección de un gobierno autorizado con título y funciones de Comandancia General para las provincias de frontera. Ambos planes fueron remitidos **a España en enero de 1768.**

Para agosto de 1769, el Excmo. Sr. Bailio Fr. don Julián de Arriaga, previno al Virrey de la Nueva España la adopción de **la idea** de llevar a cabo ambos planes, una vez que éstos fueron examinados detenidamente por los ministros españoles designados para el caso, lo cual, no se concretó de manera inmediata como los hechos **lo registran.**

Simultáneamente a la citada Comandancia, el Virrey de Croix y José de Gálvez, recomendaron otras acciones en el **Informe** presentado al monarca español sobre el particular, **así señalan que...**

"para mantener la restablecida quietud y fomentar la población, minería y comercio, es el medio más eficaz y propio erigir desde luego la Comandancia, la nueva Mitra y la Casa de Moneda propuestos en el plan aprobado, deben advertir el Virrey y el Visitador, a consecuencia del reconocimiento hecho por éste sobre los terrenos, que para situar ahora la capital es más a propósito el pueblo de Arizpe—. (23)

En el Informe ... Croix y Gálvez recomienda al Rey la pronta puesta en marcha de los planes, por convenir **así a los intereses** de la Corona.

Podrán verificarse muy en breve los aumentos y beneficios anunciados en ambos planes; y por conocerlo así el Vi-

(23) "Informe del Virrey y **Visitador General de Nueva España**, sobre la importancia y utilidad de **que ahora se establezca la Comandancia General que S.M. tiene aprobada para las Provincias de Sonora y Sinaloa, Californias y Nueva Vizcaya**", fechado en México en 22 de junio de 1771, en: **Boletín del Archivo General de la Nación**. México, Sría. de Gobernación, Tomo XII, 1941, p. 79.

rrey y el Visitador reiteran sus instancias y súplicas para que se establezcan con la posible brevedad los referidos empleos, ofreciendo extender las instrucciones correspondientes para el ejercicio de ellos, -añaden Croix y Gálvez-

Las reformas de Carlos 111 en la conducción de las Provincias Internas, cristalizó hacia el año de 1776, en que por Real Cédula de 22 de agosto de ese año, se expide el nombramiento de Gobernador y Comandante general de las Provincias Internas al Brigadier y Caballero don Teodoro de Croix; la reforma aludida se dio posteriormente al establecimiento y reestructuración de una estrategia de defensa de las provincias para preservarla de los ataques de las tribus bárbaras, asimismo, con vistas a una mayor explotación de las riquezas de las provincias.

Era además fundamental para la Corona española el diseño de un dispositivo de gobierno y defensa para las provincias, en virtud de los amplios gastos que generaba esta última, además de mantener la autoridad y presencia real en territorios tan distantes; no sorprende pues que, una más de las tareas encomendadas a José de Gálvez fuera precisamente proponer soluciones viables a tan complejo asunto, otros visitantes lo fueron el marqués de Rubí y Nicolás Lafora, quienes le precedieron ('e). Asimismo, es de destacarse el recorrido de Hugo de O'Connor por las provincias para organizar la defensa de las mismas e incluso desarrollar una reorganización de la línea de presidios del Pacífico al Golfo de México en que descansaba la estrategia de defensa.

Las Provincias Internas ciertamente recibieron una atención creciente de parte de las autoridades virreinales, así sucedió en los sucesivos periodos virreinales del Marqués de Croix y de Antonio María de Bucareli. En los primeros años del período del segundo, se sitúan y colocan los presidios en **la línea** de frontera de las Provincias, de acuerdo con los es-

(24) Inmediatamente antes de la llegada de José de Gálvez a la capital de la Nueva España, el Marqués de Rubi era comisionado para efectuar una visita a los Presidios de la frontera septentrional del virreinato estudiar su estado, utilidad y, llegado el caso, proponer las reformas que estimase convenientes. " Rubí y Lafora plantean ya con absoluta claridad la unidad de la frontera. Rubí presentó un dictamen, dividido en treinta puntos, en los que proponla que la línea defensiva comprendiera diecisiete Presidios, debiendo suprimirse nueve. Este proyecto recibe la aprobación del Rey, el 11 de julio de 1769''. Rodas de Coss, Francisco. México en el siglo XVII ... ola. cit. p. XLVI.

tudios del Marqués de Rubí y de las modificaciones efectuadas por D. Hugo de O'Connor.

Relativa autonomía de las Provincias Internas

Desde las recomendaciones efectuadas por Croix y Gálvez para la creación de la Comandancia General, para el gobierno de las provincias del norte, su buscó que ésta tuviera una amplia autonomía del Virrey y "sólo reconocería a éste para darle cuenta de los acontecimientos y pedir su auxilio cuando lo necesitare".

Sin embargo, la dependencia de la Comandancia respecto al Virrey, fue intermitente, es decir, se le otorgaba mayor o menor autonomía, así, durante los gobiernos de los Virreyes Bernardo de Gálvez y del Conde de Gálvez, la Comandancia estuvo sujeta al Virrey; durante estos períodos, las Provincias Internas se dividieron en tres comandancias:

La primera -comandancia- comprendía Coahuila, Texas, Nuevo León, Nuevo Santander y los distritos de Parras y Saltillo, y era su jefe el Coronel don Juan de Ugalde. La segunda la componían la Nueva Vizcaya y Nuevo México a las órdenes del Coronel don José Rangel, y la tercera, Sonora, Sinaloa y las Californias, que gobernaba el Brigadier don Jacobo Ugarte y Loyola.(21)

Con el Virrey Manuel Antonio Flores, a las provincias comprendidas en la primera comandancia, se les denominó Provincias Internas de Oriente y a las provincias comprendidas en las dos siguientes comandancias, Provincias Internas de Occidente. En la época del Segundo Conde de Revillagigedo, las Californias, Nuevo Santander y Nuevo México, dejan de pertenecer a las Provincias Internas, para volver a la situación anterior hacia el año de 1812, según asienta Mimenza Castillo.

Podemos desprender de lo anterior que debido a las condiciones geográficas e históricas prevaletientes en diferentes regiones del Virreinato, la Corona española se vio ori-

125) Ver la nota que precede al IMorme M Virrey y Visitador General de Nueva España ... ya citado, de Ricardo Mimenza Castillo, pp. 75-76, en "Boletín del Archivo ...", Tomo XII, op. cit.

¡lada a otorgar una autonomía importante en el gobierno de aquellas en relación al gobierno central Novohispano; la Corona, no obstante, mantuvo el control desde la Metrópoli de las diversas regiones de los territorios de la Nueva España; estuvieran éstos organizados como Reinos, Gobernaciones y, en el caso que nos ocupa, Comandancia General.

Conviene apuntar que las peculiaridades que caracterizaron a las diferentes regiones y provincias durante la Colonia, van a dar lugar en su momento a las diputaciones provinciales y más adelante a los estados de la primera república federal de México, estudio del que nos ocuparemos en nuestro próximo subcapítulo.

Antecedentes del federalismo mexicano en la época borbónica

Conviene enfatizar que las condiciones geográficas, tanto en el orden físico como en el humano, así como el abigarrado orden gubernamental prevaleciente en la época colonial, en los ámbitos central y provincial, dio pie a que las provincias agrupadas en el ámbito jurisdiccional de las Audiencias de México, Guadalajara y Guatemala fuesen adoptando una dinámica gubernamental relativamente autónoma del poder central novohispano.

Los ejes fundamentales en torno a los cuales giró el regionalismo que se fue acentuando hacia finales del siglo XVIII y principios del XIX, descansaron en las figuras del alcalde mayor, el corregidor y los gobernadores provinciales, puestos públicos que eran vendibles, situación que se traducía en que aquéllos medraran con el cargo en su respectiva área jurisdiccional.¹²⁶⁾

El intento más radical para racionalizar aquella situación lo constituyó la implantación de las Intendencias, lo cual provocó, como ya hemos señalado, enconadas polémicas y resis-

126) . al confirmarse un nombramiento, se comprende que los alcaldes mayores, corregidores y gobernadores quedaban con las manos libres y una **cierta autonomía, tanto más** redituable cuanto más pronto **se imbricara** en la problemática y los intereses creados de sus respectivas jurisdicciones. Los tales alcaldes mayores -dice Croix en **su Instrucción a Bucareli-** se reducen a unos puros comerciantes en su Alcaldía.' Lemoine. Ernesto. "La devolución de Independencia 1808-1821: estudio histórico precedido de un visión del virreinato", en: **La República Federal Mexicana, gestación y nacimiento**. México, 1973, volumen III, p. 107.

tencias, entre las cuales estuvieron a debate ideas centralistas y gérmenes federalistas.

Lemonie llama la atención sobre este particular, refiriéndose a algunos aspectos de la vida política prevalecientes en el último tercio del siglo XVIII, en donde destaca el papel que jugaron las reformas impulsadas en la época de Carlos III en el orden provincial de gobierno:

"Es sintomático el hecho de que todos los virreyes, a partir de Bucareli, hayan encarado serias dificultades y participado en contenciones vidriosas, a causa de las Intendencias. Y es que siempre se resistieron a ver cercenada su autoridad y atribuciones en las provincias, donde de pronto se alzaba un aparato gubernativo local (más fuerte, mejor organizado y con mayores recursos que el de las antiguas alcaldías mayores) que, atendiendo a las necesidades y comprometiéndose con los intereses de su bien delimitado **interland**, estimuló una conciencia 'anti-centrista' cuyos frutos se recogieron, en medio de una polémica que hoy todavía nos sorprende por lo apasionada y auténtica, en los años de 1823 y 1824. Más aún -añade Lemoine-, ese pensamiento -y sentimiento- que a partir de la tercera década del XIX se tipifica con el nombre de "federal", subyacente y embrionario a fines del XVIII, tiene modo de manifestarse, en esta etapa intuitiva y elemental del proceso -que ignora, por supuesto, la doctrina y teoría política puesta en boga por los recién constituidos Estados Unidos-, precisamente a través del portillo abierto por el sistema de Intendencias.(')

El proceso pues, en suma, que daría lugar a la República Federal en el México independiente y con ello a los estados miembros de la misma, se gestó en el seno mismo del orden colonial, ciertamente, también se conjugaron las ideas y experiencias de la Unión Americana y de la Francia de la Ilustración, así como acontecimientos como el que afectó a la metrópoli inmediatamente antes del estallamiento de la

(27) [ibid. p, 114.

revolución independentista de 1810 y en cuyo contexto se legisló la primera constitución liberal española.

Pasemos ahora al análisis de las especificidades del federalismo mexicano y de la conformación de la administración estatal en México.

La administración estatal y el proceso de instauración de la República Federal de México

La formación de la administración estatal en México fue un producto inmediato del surgimiento de la República Federal en México y de la delimitación territorial de los estados que la integraron. Los antecedentes durante la época colonial han sido objeto de apartados anteriores; la última fase de dicha época abarcaría los años comprendidos entre 1810 y 1821, período rico en acontecimientos que culminaron con la proclamación de independencia, tres años antes del surgimiento de la República Federal.

Nos abocaremos ahora a efectuar un breve análisis del impacto y trascendencia en nuestro país de las Cortes españolas de Cádiz, en las cuales tuvieron una participación destacada los diputados novohispanos, en virtud del espacio coyuntural que se abrió en el año de 1810 para hacerla factible; en particular nos detendremos en el análisis que esto representó como un ingrediente fundamentalísimo en la conformación del federalismo mexicano.

Nettie Lee Benson resume los acontecimientos habidos en España que dieron lugar a las Cortes de Cádiz en los siguientes términos:

" Cuando en 1808 Napoleón intentó convertir a España en satélite de Francia, instaló a su hermano José en el trono español. Esto dio origen a acontecimientos políticos de gran alcance que influyeron no sólo en España sino también en sus dominios de Ultramar, especialmente en el virreinato de Nueva España. Uno de los acontecimientos más significativos surgidos de la invasión napoleónica fue la convocación de las Cortes para las sesiones de 1810-1813. Las Cortes no eran una institución nueva en el mundo hispánico, pero las características que asumieron durante los pe-

ríodos legislativos de 1810-1814 y 1820-1822 no tenían precedente en su historia.(´)

Las Cortes españolas de Cádiz y la diputación provincial novohispana

La instauración de las Cortes españolas de Cádiz, y la labor desarrollada por éstas, perfilan a España hacia una fase correspondiente a un Estado burgués de derecho, bajo la forma de una Monarquía Constitucional y bajo la égida del ala liberal que fue el grupo más influyente en la etapa más determinante de la vida de las Cortes.

Desde principios del año de 1810 el Consejo de Regencia, inició el procedimiento para convocar a Cortes a las provincias que no se encontraban bajo el dominio francés, así como a las de la América, aún sujetas al dominio español.

Así, las provincias americanas, iniciaron el proceso para el nombramiento de diputados, tarea que recayó en los consejos municipales de las provincias y en las capitales del virreinato; conviene señalar que para agosto del mismo año (1801), el Consejo de Regencia dispuso que en tanto se presentaban los diputados de las provincias americanas y los de las provincias españolas bajo la ocupación francesa, se nombraran diputados sustitutos o suplentes entre los americanos que residían en Cádiz, en forma similar se hizo para las provincias españolas bajo el dominio francés.

Al momento de la apertura de las Cortes, éstas se encontraban integradas por 99 diputados, de los cuales 27 eran representantes de las provincias americanas y, de aquel total 44 eran suplentes, para finales de 1810, las cortes ya estaban integradas por 129 diputados, 28 formaban la representación americana y aún persistían 46 suplentes.

La tónica que caracterizaría a la labor de las Cortes, prontamente quedó definida, así, uno de sus primeros actos fue la declaración de que la soberanía residía en la nación, lo que le imprimía un carácter de poder constituyente a las Cortes, además, se cruzaban en esta época otros factores que impulsaban y determinaban el carácter soberano de las Cortes, como lo eran la ocupación francesa, la tradición mera-

128) **Cámara de Diputados**, LII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas. **México y las Cortes Españolas, 1810-1822. Ocho ensayos**, Introducción de Nettie Lee Benson, México, 1985, p. 9.

mente deliberativa de las Cortes, la situación de la monarquía cuyo soberano había sido obligado a abdicar en Bayona asimismo la tendencia europea a transitar de un Estado absolutista a un Estado burgués de derecho, todos estos factores se conjugaron para imprimirle un sello fuertemente soberano a las Cortes y su labor.

La necesidad de legislar para dar a luz una Constitución escrita, la consecuente división de poderes, el debilitamiento del poder regio que esto acarrearía, el papel de las Cortes mismas en ausencia del monarca, dieron lugar al surgimiento de una monarquía constitucional y a desarrollar las condiciones que apartarían a España del **anclen régime y, naturalmente**, a imprimirle un sello liberal.

Brian R. Hamnett hace alusión a la orientación de las Cortes cuando apunta:

"La soberanía de la "nación", la igualdad ante la ley, la representación de acuerdo con la población, el unicamarismo, la centralización administrativa, la desamortización, la racionalización fiscal, todos estos preceptos fundamentales de liberalismo español se concentraban en el mismo lugar en donde se inició la Revolución francesa... la abolición de la sociedad estamental iniciada por la generación de 1810 era una acción revolucionaria. El cambio en los grupos sociales en el centro del poder político hizo que fuera posible esa revolución. Y sin embargo al mismo tiempo el liberalismo no contemplaba, y menos aún daba la bienvenida a una revolución en términos sociales. La revolución liberal seguía siendo estrictamente constitucional, legal y fiscal: nunca propuso transferir la riqueza y el poder a la masa de la población española"("")

Se trataba pues, de un liberalismo suij **géneris**, el cual se encontraba limitado por la condición de metrópoli que aún guardaba el Estado español, su tradición fuertemente monárquica, además de su vecindad con la Francia revolucionaria e imperial entre otros de los factores.

129) Hamnett, Brian R. " **La política española en una época revolucionaria 1790-1820**". México, FCE. 1985, pp. 116-118.

Las Cortes de Cádiz y la **centralización**

Paralelamente a la instalación de las Cortes de Cádiz, en América se llevaba al cabo un movimiento independentista en las colonias más importantes de España en aquellas latitudes, en este sentido, la polarización y eventual autonomía de los dominios españoles en Ultramar era un fenómeno claramente visible y hasta cierto punto irreversible; tal situación era del dominio de los miembros peninsulares de las Cortes, e iba a ser un factor determinante en la definición de la orientación de la Constitución que darían a luz aquéllas.

Desde los prolegómenos para la instalación de las Cortes, la Suprema Junta Central había definido a todos los territorios ultramarinos como parte integrante y fundamental del imperio español, por tanto, sería indispensable y obligada la presencia de los diputados americanos en las multicitadas Cortes. Al legislarse la Constitución que regiría para toda la monarquía española, naturalmente que se veía a ésta de manera mayoritaria por los legisladores como un dispositivo que consolidaría la unidad de toda la monarquía, incluyendo los territorios americanos.(30)

Las bases constitucionales gaditanas creaban condiciones que agudizaban la centralización de las provincias españolas, en favor de la metrópoli, al establecer un sistema político-administrativo más uniforme para la península y las provincias americanas.

Hamnett apunta que si bien los ministros del absolutismo ilustrado no habían logrado reducir las facultades de los virreyes americanos, "La Constitución amplió en ese sentido los esfuerzos de José de Gálvez de bajar a los virreyes de la posición de **un alter ego** del rey a la de un gobernador civil o jefe político, entre otras varias. **Tenía claramente el objeto de dividir a una provincia americana de otra, a fin de su-**

(30) "La definición de nacionalidad de la Constitución rechazaba totalmente la posibilidad de la independencia americana. En efecto, los liberales españoles argumentaban que la mera existencia de las Cortes eliminaba las fuentes de los agravios americanos. Identificaban a éstas con su propia oposición al absolutismo. En la opinión de los liberales existía el descontento en las Américas por la misma razón por la que había existido en España. Con la promulgación de la Constitución, los americanos carecían de base para la disidencia ". *ibid.* p. 121.

bordinar directamente a cada una al gobierno metropolitano.(31)

La tendencia centralizadora que representó la revolución constitucional gaditana, refrenda aquel postulado en el sentido de que las revoluciones burguesas estimulan la centralización de la administración pública.

Sin embargo, la marcha de la historia en las colonias españolas de América impedirían que el espíritu unificador y centralizador de la Constitución española de Cádiz, tuviera la concreción deseada por la mayoría de los legisladores del poder constituyente que la dio a luz.

Lo que también queda claro, es que la labor de las Cortes de Cádiz lograron suprimir, en lo que a América se refiere, a la institución política del Virrey, lo que no fue poca cosa y que fue además de amplia trascendencia en la vida política de los últimos momentos del dominio español en la Nueva España.

Como es sabido, las Cortes sesionaron desde el 24 de septiembre de 1810 hasta el 20 del mismo mes de 1813; si se incluyen además las sesiones ordinarias, las sesiones se prolongarían hasta el 10 de mayo de 1814. Nettie Lee Benson destaca nítidamente parte de las repercusiones que tuvieron en la Nueva España las jornadas llevadas al cabo por las Cortes y cuyo producto se manifestó en reiteradas ocasiones, así apunta:

"Fernando VII, después de la abolición de las Cortes y del retorno a la monarquía absoluta, pudo gobernar autocráticamente a España y sus dominios hasta principios de 1820, cuando la revuelta encabezada por el general Rafael Riego lo obligó a restablecer la Constitución de 1812 y a convocar a las Cortes. El nuevo cuerpo legislativo resultó más radical que el que estuvo en funciones de 1810 a 1814. -Más adelante agrega =

Cuando en 1820 Fernando VI; restableció la Constitución de 1812, tuvo que recurrir al Consejo de Estado para interpretarla en lo concerniente al puesto para el cual iba a nombrar a Juan O'Donojú. El consejo expuso claramente que el cargo de virrey ni existía

(31) *ibid.* p, 129, subrayado nuestro.

Ya, ni podía existir, y que por tratarse de un nombramiento de carácter político y no de carácter militar, sólo podría nombrar a O'Donojú jefe político de la diputación provincial de Nueva España, cuya jurisdicción ya había sido limitada por las Cortes a la región central de México y que en breve quedaría reducido únicamente a la provincia de México".(-)

Existe, pues, una coincidencia quizá no tan casual en los períodos entre los cuales sesionaron las Cortes y los momentos más activos de la revolución independentista mexicana de 1810 y la consumación concertada de independencia de 1821.

Con toda seguridad, con singular expectativa y quizá hasta con cierta incredulidad, fue recibida en la Nueva España la convocatoria a Cortes por parte del Consejo de Regencia de España e Indias, tal convocatoria fue recibida por la Audiencia de México, que era la que gobernaba, por haber sido depuesto el arzobispo virrey D. Francisco Javier Lizana; la misma Regencia, procedió a publicar el decreto, entre cuya exposición de motivos **se leía en algunos** de sus puntos:

"Desde **este** momento, españoles americanos, os veis elevados a la dignidad de hombres libres; no sois ya los mismos que antes, encorvados bajo un yugo mucho más duro mientras más distantes estabais del centro del poder, mirados con indiferencia, vejados por la codicia y destruidos por la ignorancia. Tened presente que al pronunciar o al escribir el nombre del que ha de venir a representaros en el Congreso nacional, vuestros destinos ya no dependen ni de los ministros, ni de los virreyes, no de los gobernadores: están en vuestras manos.(n')

Para tomar parte en las Cortes, además del virreinato de la Nueva España, también se convocaba a los virreinos del Perú, Santa Fe y Buenos Aires, a las capitanías generales de Puerto Rico, Cuba, Santo Domingo, Guatemala, Provincias **Internas**, Venezuela, Chile y Filipinas.

(32) Cámara de Diputados. **México y las Cortes ... op. cit.** pp. 10.

(33) Ver: "**México en las Cortes de Cádiz**", documentos, colección **El liberalismo mexicano** en pensamiento y en acción. México, Empresas Editoriales, S A., 1949, pp. 7-15.

Fueron elegidos, de acuerdo con el procedimiento asentado por la convocatoria en la Nueva España, 17 diputados, entre quienes se encontraron:

José Beye Cisneros, por México; José Simeón de Uría, por Guadalajara; José Cayetano de Fonserrada por Valladolid; Joaquín Maniau, por Veracruz; Florencio Barragán, por San Luis Potosí; Antonio Joaquín Pérez, por Puebla; Miguel González Lastrí, por Yucatán; Octaviano Obregón, por Guanajuato; Mariano Mendiola, por Querétaro; José Miguel de Gordo, por Zacatecas; José Eduardo de Cárdenas, por Tabasco; Juan José de la Garza, por Nuevo León; Juan María Ibáñez de Corvera, por Oaxaca; José Miguel Guridi y Alcocer, por Tlaxcala; Manuel María Moreno, Juan José Güereña y Miguel Ramos Arizpe, por las Provincias Internas del Norte.

De los anteriormente mencionados, José Florencio Barragán y Juan María Ibáñez, no asistieron finalmente a España.

Es visible que en la representación de las provincias a las Cortes españolas, quedaban delimitadas éstas conforme a su trayectoria histórica que les había impreso una identidad y una personalidad característica, por tanto, las diputaciones provinciales de la Nueva España, las condiciones en que fueron electas y la labor desempeñada, se transformaron en otro antecedente de gran relevancia en la definición del federalismo mexicano y, por tanto, de los estados federados.

De las diputaciones provinciales Gustavo Martínez Cabañas, deja asentado en su obra que:

".. Es a partir del establecimiento de las diputaciones provinciales donde podemos ubicar el antecedente más sólido sobre el verdadero sentido de nuestra forma federal de gobierno y que en la medida en que los diputados representantes de las provincias conquistadas y colonizadas se manifestaban ante el máximo organismo legislativo de España, las Cortes, por la existencia de diputaciones provinciales en América, **en esa misma proporción concebían la posibilidad de una mayor autonomía gubernativa con respecto a la metrópoli, mayor independencia en la administración provincial e incluso entre las propias provincias.**(31)

(34) Martínez Cabañas. Gustavo. "La administración estatal y municipal de México". México, INAP-CONACYT, 1985. Subrayado nuestro.

Asimismo, se considera a Miguel Ramos Arízpe como uno de los artífices del federalismo mexicano, cuestión que quedó de manifiesto en su labor como diputado en las Cortes de Cádiz y en la desarrollada a su retorno a la Nueva España; sobre este particular el propio Martínez Cabañas ha afirmado:

"Ramos Arizpe es considerado padre de nuestro federalismo ya que fue de los diputados que vislumbraron la magnitud e importancia de esa oportunidad y coyuntura, tanto, que las Cortes prometieron tomar en cuenta las propuestas y solicitudes de las Américas, pero, además, fue de los que en el momento de los debates hizo todo lo posible por incrementar el número de diputados y ampliar los poderes de las diputaciones, tratando siempre de limitar la autoridad y las facultades de los funcionarios nombrados por el rey. Al ser aprobada la Constitución de Cádiz de 1812, se institucionalizan las diputaciones provinciales, sin considerar diferencia alguna entre las provincias de España y las de sus colonias". -agrega Martínez Cabañas-. (es)

Como secuela de la reinstalación de las Cortes españolas entre los años de 1820 y 1822, las diputaciones provinciales en América cobraron nueva vida; para el año de 1823 ya México como nación independiente y libre, contaba con 23 diputaciones provinciales, inmediatamente antes de la aparición en el escenario político de los estados miembros de la novísima Federación, inaugurada en 1824.

Así pues, las diputaciones provinciales continúan abonando el terreno para el advenimiento de la primera República Federal de México.

(35) *ibid.* P. 27.

ELEMENTOS PARA EL ANALISIS E INTERPRETACION DE LAS DECISIONES POLITICAS

J. Francisco Arana Martínez

I NTRODUCCION

Si el proceso de la decisión política pudiera **analizarse** mediante un método ortodoxo; si se identificara la lógica fundamental que determina a esta materia básica del acontecer político; si fuera posible la percepción coherente e integral de un ámbito naturalmente informe y complejamente estratificado, serían menores las dificultades planteadas por el tema que se aborda. Evidentemente, no es posible hacer nada de lo señalado, por lo cual el improbable lector tendrá que mantener bajo control su pasión por el orden, pues tanto la política como las decisiones que le conciernen **se caracterizan** por el orden mínimo que observan, lo cual adquiere congruencia si aceptamos que política y decisiones constituyen un binomio indisoluble.

Política es decidir lo que organizaciones, grupos o individuos obtendrán y, en ocasiones, la forma y tiempo en que esto ocurrirá; es el proceso de elaboración de decisiones de cualquier grupo que opere bajo reglas acordadas y/o aceptadas por sus integrantes y es, también, el proceso de decidir quién decide aún en los casos en que no sea evidente quién tiene este derecho y ni siquiera estemos seguros de que alguien lo posea. Afrontamos así, un universo político cuyas cuestiones **esenciales** resultan ser quién decidirá, de acuerdo a cuáles reglas y sobre qué asunto. La situación se complica al considerar que estas **interrogantes no se resuelven** de una vez y para siempre, puesto que típicamente la de-

cisión tomada en una materia se refleja y condiciona el proceso de decisiones en otras, infundiendo a la problemática política su recurrencia característica.

Para ilustrar la complejidad que puede entrañar una sola decisión política, examinemos brevemente un caso que, visto superficialmente, aparenta ser bastante simple: a raíz del golpe militar que en 1973 culmina con el derrocamiento del régimen constitucional del presidente chileno Salvador Allende, el gobierno mexicano presidido por Luis Echeverría determina la ruptura formal de relaciones diplomáticas con la República de Chile. Cuáles pueden ser los componentes identificables de esta decisión; cómo podemos analizarla, interpretarla, explicarla, compararla y utilizarla. Consideremos para ello las siguientes posibilidades hipotéticas, cada una de ellas capaz de explicar razonablemente la decisión finalmente adoptada:

La ruptura de relaciones diplomáticas con Chile enfocada como una decisión de política nacional. La actitud de Echeverría en 1973 fue consecuente con la tónica de acercamiento y el apoyo otorgado al gobierno de la Unidad Popular encabezado por Allende desde 1971. Fue la culminación lógica de una política más amplia que perseguía diversos propósitos: auspiciar el surgimiento y consolidación de los regímenes de origen democrático-popular en el Cono Sur; explorar alternativas de desarrollo independiente y de defensa de intereses comunes en materia económica entre los países subdesarrollados y en vías de desarrollo; establecer una distancia respecto del esquematismo ideológico de la política estadounidense; impulsar la capacidad de liderazgo internacional de México entre los países del entonces llamado "Tercer Mundo".

La ruptura de relaciones diplomáticas con Chile enfocada como una decisión presidencial. La solidaridad activa previa y ulterior al derrumbe del régimen allendista constituye una muestra más del presidencialismo mexicano. Es evidente que el presidente Echeverría actuó sin consultar demasiado la decisión de ruptura diplomática con el resto de las instancias más directamente involucradas, llámense Secretaría de Relaciones Exteriores o Congreso de la Unión; esto dificultó la valoración previa de los posibles efectos internos y externos de la decisión, pero confirmó que el poder de fijar el curso del país todavía reside en Los Pinos.

La ruptura de relaciones diplomáticas con Chile enfocada como una decisión burocrática. Antes de asumir una postura definitiva en el caso chileno, el presidente Echeverría consultó en profundidad con diversas burocracias gubernamentales, incluyendo las Secretarías de Relaciones Exteriores, Gobernación, Industria y Comercio, Patrimonio, Defensa y Marina nacionales, cada una de las cuales aportó elementos de juicio favorables a la decisión finalmente adoptada. De hecho, la facultad de Echeverría para decidir el asunto quedó prácticamente copada por el estrecho margen de soluciones alternas dejado por dichas burocracias. En estas condiciones, el papel presidencial se redujo a administrar la decisión de ruptura en el marco de los límites impuestos por los organismos gubernamentales mencionados.

La ruptura de relaciones diplomáticas con Chile enfocada como la decisión de un pequeño grupo. Como la mayoría de los presidentes mexicanos de los sexenios más recientes, Echeverría tuvo un pequeño grupo de allegados con los cuales comentar sus preocupaciones en todos los asuntos que requerían una opinión enterada y confiable. La decisión de cancelar relaciones con Chile fue producto de diversas reuniones de dicho grupo, cuyos integrantes fueron, entre otros y al margen de las posiciones oficiales que ocupaban, personajes tan disímbolos como Augusto Gómez Villanueva, Juan José Bremer, Fausto Zapata, Armando Biebrich, Porfirio Muñoz Ledo y Francisco Javier Alejo. Aunque en este caso no existe evidencia de la conformación de un grupo reducido de análisis político con las características descritas, el hecho es que todos los asesores formales e informales de la Presidencia apoyaron la ruptura con Chile; el presidente Echeverría consecuentemente, no escuchó de entre sus más cercanos consejeros ninguna voz discrepante de tal decisión.

La ruptura de relaciones diplomáticas con Chile enfocada como una decisión individual. La decisión de romper relaciones fue única y exclusivamente de una persona. Sin importar los flujos de información oficial hacia Los Pinos, ni el confuso clamor de los medios de información sobre las opiniones y preferencias del público y grupos de **presión interesados** que se generaban, en última instancia fue Echeverría quien decidió. El principio de autoridad del mandatario, tan arraigado en nuestra institución presidencial, fue el factor determinante de la decisión; estaban en juego, también, ele-

mentos de prestigio personal, perspectiva histórica y afanes de servicio a la la humanidad.

Evidentemente, la decisión de romper relaciones con Chile incorporó, en diversas medidas, todos los aspectos que se han descrito. Fue una decisión congruente con la política nacional y también con las características del sistema presidencialista del país y las personales de quien entonces ocupó la Presidencia; sin duda el círculo interior del poder aportó su análisis de la situación y las burocracias institucionales informaron y propusieron alternativas oportunas. En **síntesis**, ninguno de los enfoques considerados en nuestro ejemplo excluye necesariamente a alguno de los demás. No obstante, si lo que se busca es describir lo que ocurre en el ámbito de la política real; si lo que intentamos es comprender la manera en que una decisión concreta realmente fue tomada, no ayuda mucho pensar que todos los factores relacionados con **ella tienen la** misma importancia. En efecto, todo importa, pero también es verdad que, respecto de cualquier decisión, existen factores que poseen o adquieren un mayor peso relativo; por ello, la tarea principal para entender una decisión específica es identificar y analizar los factores determinantes de su configuración final.

La perspectiva que aquí se adopta omite consideraciones relativas al cómo **debió tomarse** determinada decisión para, mediante el análisis descriptivo, enfatizar el aspecto del como **efectivamente** fue tomada. Los politólogos y otros **analistas** de la ciencia política, por supuesto, se ocupan también del deber ser y la vertiente axiológica de las **decisiones** políticas, predominando el enfoque prescriptivo en sus estudios; sin desdeñar la importancia de dicho enfoque, la opción descriptiva que se ha elegido, además de establecer con claridad los límites de este trabajo, es la adecuada al propósito de comprender el proceso real de la toma de las decisiones cotidianas de la vida política.

La mayoría de nosotros no somos políticos profesionales ni practicantes de la ciencia política, pero somos y seguiremos siendo ciudadanos políticamente activos, mejor preparados, sin duda, para desempeñar nuestro papel, en la medida en que seamos observadores **más sagaces**, informados e inquisitivos, en la medida en que mejor comprendamos la forma en que se generan en la práctica las múltiples decisio-

nos en los diversos niveles de la administración gubernamental.

La tarea se limitará a un campo reducido integrado por dos temas esenciales: la revisión sintética del sistema y diversos modelos de decisión política y el examen de las características más significativas del proceso de decisión en los organismos públicos. Cabe aquí una reflexión: no debe esperarse que esta clase de estudios aporten directamente el dominio de una habilidad. **No existe mecanismo, técnica o modelo capaz de instruir específicamente sobre la manera de tomar buenas decisiones políticas y ni siquiera existe denominación para una disciplina tal. La política sigue siendo más arte que ciencia; las herramientas a nuestro alcance están lejos de ser exactas.** El propósito es, por lo tanto, modesto; sencillamente el de proveer ciertas bases para el discernimiento y comprensión del proceso de decisión política, a través de la exposición y análisis de diversos elementos que lo componen.

1.-DECISIONES SISTEMATICAS

Para entender cómo funciona el gobierno es preciso examinar cómo se modela la política oficial. En este sentido, la política es un curso de acción que el gobierno adopta deliberadamente para alcanzar sus objetivos, que asumimos reflejan las aspiraciones sociales, mediante los programas pertinentes. Cada paso en el rumbo seleccionado impone nuevas decisiones: cuáles metas deben tener prioridad; cuáles programas son los más adecuados a las diversas metas; cómo se procederá para la instrumentación de las propuestas ya aprobadas. Ante estas cuestiones los responsables del diseño político están casi siempre en posición desventajosa, pues deben elegir entre alternativas que aparentan ser igualmente sólidas, apoyadas por partidarios con merecimientos y/o fuerzas comparables y fundadas en valores y/o principios igualmente propugnables. Debido a estos conflictos, inherentes a todo sistema político que pretenda ser una democracia participativa, en última instancia los gobiernos prefieren optar por soluciones negociadas y de compromiso. La política es generalmente algún tipo de "toma y daca", un intento de encontrar la vía intermedia que concilie demandas diferentes. En las condiciones señaladas, no es de extrañar que nadie

quede totalmente satisfecho, pero tampoco es usual que alguien sea completamente anulado o ignorado.

¿Cómo **llega el** gobierno al establecimiento de un determinado compromiso político? Idealmente debería apegarse a un proceso racional de toma de decisiones semejante al que, ejemplificado con un problema ecológico, se describe enseguida:

- a).-**Debería realizar una valoración preliminar del problema** (p. ej.: eliminación de la contaminación atmosférica).
- b).-**Debería identificar las metas perseguidas y ordenarlas jerárquicamente** (p. ej.: tener aire sin contaminación probablemente interfiera con el desarrollo económico).
- c).-**Debería examinar las posibles alternativas** (p. ej.: reducir las participaciones federales a las entidades federativas que carezcan de un plan aceptable contra la contaminación; transferir recursos financieros de los programas de infraestructura vial a los de transporte masivo).
- d).-**Debería considerar las consecuencias de cada alternativa** (p. ej.: recortar las participaciones federales causaría resentimiento económico en las entidades afectadas).
- e).-**Debería seleccionar la alternativa más apegada a las metas preferidas** (p. ej.: posiblemente el gobierno zanjará la cuestión optando por **aire en alguna** medida más limpio, a menor costo, en vez de una atmósfera perfectamente libre de contaminantes).
- f).-**Debería establecer un plan para instrumentar la decisión.**

A primera vista, el proceso descrito parece sencillo y razonable; **es una secuencia** cuya observancia **no manifiesta** dificultades insalvables. Sin embargo, hace surgir **interrogantes adicionales**. Aun en la valoración preliminar, ¿las diferentes **partes** involucradas del gobierno, y personas distintas en una misma **parte**, percibirán el problema en forma similar? ¿Pueden eliminarse con facilidad las diferencias de percepción y lograr una visión unánime y plenamente com-

partida? ¿Podemos jerarquizar prácticamente las metas cuando éstas sean distintas, contradictorias o cambiantes, aun en lapsos muy cortos? ¿Disponemos de los recursos, en especial de la información completa necesaria para el examen de todas las alternativas en cada situación que se presente? ¿La certidumbre de las variables permite predecir, siempre y correctamente, las consecuencias de escoger una alternativa sobre las demás? Y, finalmente, ¿podemos prever lo que realmente ocurrirá durante la instrumentación para planear ésta con precisión?

Este tipo de interrogantes, que ponen de manifiesto tanto las imperfecciones del acontecer real como las del modelo racional de decisión política, ha llevado a estudiosos de estos temas a proponer la expresión "incrementalismo desarticulado" "o inconexo" (**disjointed incrementalism**), para describir sus percepciones sobre la realidad del proceso que nos ocupa. Dicha expresión ha sido definida en los siguientes términos:

"Es producir decisiones mediante movimientos pequeños o incrementales (graduales) en relación con problemas específicos, antes que sobre un programa completo de reformas. Es también un proceso interminable que asume la forma de una secuencia indefinida de cambios en la política. Además, es exploratorio en el sentido de que las metas del proceso de decisión siguen modificándose conforme nueva experiencia, derivada de la política en vigor, arroja nueva luz sobre lo que es posible y deseable. La mejor descripción (del incrementalismo desarticulado) es que éste se mueve alejándose de males sociales conocidos, en vez de moverse hacia una meta determinada relativamente estable". (Braybrooke y Lindbloom; 1970).

Han sido objeto de planteamiento hipotético dos tipos principales de decisión incremental. El primero involucra un cambio que, sustancialmente, repite cambios frecuentes anteriores (p. ej.: un incremento **en los** salarios mínimos); el segundo está referido a un cambio único o irrepetible que, en su momento, fue considerado como una modificación política menor (p. ej.: la creación, en los inicios del régimen de

López Mateos, de la Secretaría de la Presidencia como encargada de la planificación nacional). Ambos tipos de decisión se caracterizan e instrumentan por el uso de estrategias flexibles, y aun elusivas, diseñadas, en palabras de Lindbloom "...para lidiar con problemas sumamente complejos, las cuales se prestan muy bien para analizar el proceso de formulación de la política oficial". Estas incluyen:

- **Decisiones satisfactorias (o suficientes)**: se acercan mucho a la obtención del propósito buscado, no son demasiado costosas en términos económicos o sociales y, por lo tanto, son suficientemente buenas (p. ej.: aumentar la cuota máxima de jubilación o pensión a los servidores públicos afiliados al régimen de seguridad social del Estado de México).
- **Decisiones remediales**: están diseñadas simplemente para rectificar una situación de la cual es deseable salir (p. ej.: el retiro temporal del Banco de México del mercado de cambios en 1982).
- **Decisiones** seriales: es totalmente claro que se trata solamente de la primera de una larga serie de decisiones relacionadas (p. ej.: el ingreso al Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas: GATT).

La noción de incrementalismo desarticulado es un marco teórico con ventajas sobre modelos más racionales de **análisis** político. Sirve mejor al propósito de explicar la realidad política. Orienta más certeramente los intentos para desentrañar el proceso real de generación de la política al admitir sólo las alternativas políticamente relevantes; al mantener presentes todos los costos; al reducir la cantidad de alternativas a explorar, de información a reunir y la complejidad misma del análisis. Nos permite, por lo menos, identificar aquello a lo que nos enfrentamos.

Consideremos, por ejemplo, la integración de los presupuestos anuales de egresos gubernamentales. Cada año el presupuesto se basa en los gastos del año anterior. Los cambios en las asignaciones son generalmente menores. En cualquier año, en términos económicos reales, pueden incrementarse los recursos para la educación, pero no en una cantidad sustancial. En otro año, el financiamiento para los programas de empleo y capacitación puede disminuir, pero no en forma

drástica. Ni siquiera se intenta estructurar un presupuesto que responda **a todas** las necesidades. Se procura un presupuesto **suficientemente** bueno, capaz en todo caso, de responder a las demandas más fuertes y claras.

Por otra parte, nada evidencia mejor el presupuesto que el carácter de la política como producto del compromiso. Educación, salud, trabajo, vivienda y seguridad están enfras-cadas en una competencia anual de la que simultáneamente son todos ganadores y perdedores; nunca habrá todo lo que cada necesidad demanda, pero generalmente se obtendrá algo menos de lo solicitado, lo suficiente para prevenir el descontento irremediable con la operación del sistema. **Esto implica que el incrementalismo desarticulado de las decisiones políticas contribuye determinantemente a la estabilidad social: ayuda a mantener el estado de cosas.**

Hasta aquí, se han planteado los rasgos característicos del sistema de decisión política nacional y se ha visto como la política de la vida real produce resultados aplicativos más bien conservadores. El concepto de incrementalismo desarticulado contribuye al entendimiento de la manera en que se desarrolla, en este nivel general, la formulación de la política. Pasaremos a analizar y tratar de comprender cómo se **toma una sola decisión política**; para lograrlo deben examinarse los mecanismos involucrados, participantes, circunstancias, grupos, sistema de información, relaciones de poder y, en suma, todos los elementos que determinan a la decisión. Las conclusiones del norteamericano Graham Allison en este campo son sumamente útiles en relación con nuestro objetivo. Allison identifica tres marcos de referencia básicos para el análisis de la política exterior, los cuales, de hecho, son igualmente aplicables a las decisiones de política interna. Cada uno de dichos modelos proporciona, efectivamente, una perspectiva conceptual desde la que puede apreciarse de distinta manera un determinado conjunto de acontecimientos. Procurando respetar el sentido de sus denominaciones originales, los modelos son:

- **Modelo del Autor Racional** : es el marco de referencia empleado por la mayor parte de analistas y legos en la materia para la comprensión de las decisiones políticas; en éste, las decisiones se enfocan como actos más o menos intencionados y unificados de los

gobiernos. El autor de la decisión es el gobierno y la acción se elige como solución bien calculada para un problema estratégico. Dado que la premisa subyacente de este modelo es que la acción es resultado de una selección racional, no es de extrañar que el propio Allison le conceda una calificación más bien baja a su potencial explicativo.

Modelo del Proceso Organizacional: sostiene que los sucesos de la política son consecuencia de procesos organizacionales; los acontecimientos reales son resultantes del quehacer de las organizaciones; las rutinas de éstas condicionan la gama de alternativas concretas a elegir por los líderes gubernamentales ante cualquier problema, consecuentemente, las prioridades organizacionales estructuran la situación en la cual los líderes deben decidir.

Modelo de la Política Gubernamental: afirma que las decisiones y acciones de los gobiernos son resultantes políticas; **resultantes** en el sentido de que lo que ocurre no se eligió como solución a un problema, sino más bien es la consecuencia de compromisos, conflictos y aun la confusión de autoridades y funcionarios con intereses diversos e influencias desiguales; **políticas**, en el sentido de que la negociación entre miembros individuales del gobierno, es la actividad de la cual emanan las decisiones y acciones.

Los enfoques reseñados no significan el agotamiento de las perspectivas posibles para la observación del flujo de una decisión política. Con el objeto de complementar, no reemplazar, los modelos propuestos por Allison, se plantean tres representaciones adicionales que señalan variantes de la realidad pertinentes a nuestros fines. Dispondremos así de un total de seis puntos de vista conceptuales diferentes desde los cuales apreciar cualquier acción del gobierno.

- **Modelo de la Decisión del Pequeña Grupo:** contempla a las decisiones de política oficial como producto del proceso de interacción de un pequeño grupo (**petit comité**). El modelo se deriva de dos hechos:

el primero, hace tiempo del dominio de la psicología social, es que los grupos pequeños poseen una dinámica propia característica; el segundo es que gran parte de la formulación de políticas oficiales se hace en situaciones de pequeño grupo. La calidad de la decisión depende en este caso de la interacción de sus integrantes. El conjunto de alternativas en este modelo equivale a la sumatoria de opciones ofrecidas por los miembros del grupo, lo cual estructura una situación en que el grupo, o su dirigente, tiene que decidir dentro de los límites impuestos por las deliberaciones del propio grupo. Entre los conceptos de organización que tienen un papel relevante en el modelo están: las personalidades de los participantes, la calidad de su representatividad, las prioridades y percepciones derivadas de su idiosincrasia e ideología políticas, así como la dinámica propia del pequeño grupo (p. ej.: estilo de liderazgo, normas, reglas, integración y cohesión del grupo, etc.). Debe prestarse especial atención a los múltiples factores que intervienen entre el planteamiento de un asunto y la toma de una decisión, sobre todo a lo que haya sucedido durante las reuniones del grupo.

Modelo del Líder Dominante: enfoca a la decisión política como resultado del comportamiento y personalidad del líder dominante, ya lo sea por razones jerárquicas o cualidades propias. La fuerza explicativa de este modelo se deriva de la convicción patriarcalista, o simplemente autoritaria, del propio líder en el sentido de que, finalmente, la decisión "es mi responsabilidad". En esta situación, las alternativas son exclusivamente las consideradas por el líder; la opción definitiva es, sin más, cualquiera que él elija de acuerdo a sus características y circunstancias. Se asume también que éste es capaz de controlar a todas las burocracias, grupos e individuos pertinentes; de regular tanto el flujo como el acceso a la información y que las prioridades personales, bases de sustentación política y perspectivas del propio líder tienen un peso determinante en su decisión final.

Modelo del Proceso Cognoscitivo: Postula que las decisiones se derivan de las limitaciones de los políticos para llegar a la raíz de problemas de gran complejidad. La posibilidad de apegarnos a un curso de acción racional tiene el límite que impone nuestra capacidad para procesar información y transmitirla. Esta restricción cognoscitiva condiciona al proceso de decisión política. En este modelo, las características generales e invariables de nuestra actividad mental poseen una importancia primordial: la tendencia a conceptualizar problemas que requieren decisiones, en términos de un solo valor; a vincular un solo resultado a cada alternativa disponible; a limitar el análisis a un número reducido de variables; a responder a la incertidumbre con generalizaciones; a usar analogías como atajos hacia la decisión; a ignorar la información discrepante o asimilarla a esquemas preconcebidos y a procurar cierres prematuros del análisis emprendido. Entre las consecuencias de esta hipótesis que inciden negativamente en la calidad de las decisiones debe señalarse, en primer lugar, que los acontecimientos del pasado se emplean muy frecuentemente como analogías para dilucidar acontecimientos contemporáneos; en segundo, que la política tiende a estancarse debido a que los responsables de su diseño y actualización han ocupado puestos semejantes por largo tiempo y se inclinan a guiarse por imágenes anticuadas, resistiéndose a cambios y modificaciones; finalmente, que el sistema global resuelve sus dilemas haciendo uso del incrementalismo desarticulado, mediante pequeños pasos que llevan a soluciones meramente satisfactorias o suficientes.

Teóricamente, cualquiera de los seis modelos o hipótesis bosquejadas pueden proporcionar explicaciones diferentes de una misma decisión, pero no son mutuamente excluyentes. Existen muchas posibilidades de que al analizar determinada decisión, dos o más de estos modelos demuestren ser útiles para comprender lo que realmente sucedió. Estamos ciertos, por otra parte, que conforme se amplíe el campo

del análisis de la decisión política, otros modelos se desarrollarán y añadirán a los aquí planteados.

2.-DECISIONES ORGANIZACIONALES

Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial federales de nuestro país son, en su conjunto y también cada uno de ellos, una organización, de igual manera que lo es el Gobierno del Estado de México y cada ayuntamiento estatal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es una organización y también lo son Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, así como la Secretaría de Programación y Presupuesto y cada una de sus delegaciones regionales. El organismo, institución, empresa o entidad pública en que trabajamos es, sin lugar a duda, una organización, puesto que en las sociedades modernas probablemente sólo las amas de casa que no trabajan y los niños que aún no acuden a las instituciones educativas son los únicos grandes grupos de personas en cuyas vidas no incide la pertenencia a algún tipo de organización. Es cierto, por lo tanto, que hablar de política en nuestro país es hablar de burocracia, lo cual viene a reconocer a la organización como el sistema social prevaleciente.

Las organizaciones poseen características especiales en lo referente a la toma de decisiones, y su estructura formal presenta ciertos rasgos invariables. La consecuencia es que los procesos y patrones de toma de decisiones tienden a desarrollarse en forma muy semejante entre una y otra organizaciones, así, el conocimiento que se tenga sobre el "modus operandi" de una organización, facilita la comprensión de la actividad de cualquier otra. Uno sabrá algo sobre la manera en que se toman las decisiones en los más altos niveles de la administración pública, si tiene una noción clara de la manera en que dicho proceso se efectúa en el propio centro de trabajo. En ambos casos, por ejemplo, existe un funcionario ejecutivo superior responsable de decidir las cuestiones políticas. Sus decisiones deben ser congruentes con los fines de la organización y es él quien las comunica a los encargados de niveles inferiores de la jerarquía administrativa, cuya responsabilidad consiste en instrumentarlas. El Gobernador del Estado puede decidir el impulso a las tareas de simplifi-

catión administrativa y el mejoramiento de la atención al público en las dependencias gubernamentales, pero depende de aquellos más abajo en la pirámide de la administración pública para ejecutar su decisión.

Los estudios de Max Weber sobre lo que denominó **burocracia**, hacen de éste el primer teórico moderno que trata de identificar las características de las organizaciones. Típicamente, **las organizaciones** se planean y crean para lograr objetivos específicos; su razón de existir es realizar el trabajo que se han propuesto. De acuerdo a Weber, las organizaciones tienen las siguientes características:

- El trabajo se divide de acuerdo a habilidades y auto-
ridad; la responsabilidad está definida por leyes y
reglamentación administrativa.
- Cada trabajo, cada puesto, es independiente de
quien lo ocupa. La tarea es permanente, el individuo
es temporal.
- La autoridad es crecientemente centralizada. En ca-
da nivel de la organización existen superiores y su-
bordinados, estructurándose una jerarquía pirami-
dal de poderes.
- La organización opera de acuerdo a reglas generales.
Individualmente, los empleados actúan de acuerdo a
las definiciones y requerimientos formales de sus
puestos.
Para preservar la continuidad de la organización se
mantienen registros por escrito.

De estas características se desprende el hecho de que las organizaciones, como sistemas de toma de decisiones, tienden a comportarse de manera muy peculiar. En este sentido re han venido desarrollando diversos estudios, entre los cuales cabe destacar los de Herbert Simon, premio Nobel de Economía en 1978 por sus trabajos en solución de problemas y toma de decisiones organizacionales. Entre las propuestas de Simon es pertinente mencionar la que **señala** que los rasgos principales de la toma de decisiones en la organización no difieren sustancialmente de los que se presentan en los demás ámbitos en que dicho proceso se manifiesta. En todos los casos existen ciertas restricciones o limitantes, Ya se expuso la **manera en** que idealmente nos gustaría tomar decisiones; por

ejemplo, **sería** muy conveniente poder identificar cada una de **las alternativas** existentes, así como todas las posibles **consecuencias relativas a las mismas**. También se ha señalado antes cómo, **en la realidad**, los decisores políticos afrontan estas demandas, imposibles de satisfacer, mediante una serie de decisiones menores cuyo efecto generalmente está limitado a la contención del problema. Las organizaciones, en condiciones comparables, actúan de manera muy **semejante**.

Pensemos por un momento en el aspecto de la obtención de información perfecta, o al menos completa. Las organizaciones, como la gente o los sistemas, están físicamente impedidas para poseerla. Aun si no fuera así, el costo de obtenerla **en cada caso** en que deba tomarse una decisión sería prohibitivo. Entonces, ¿qué hacen las organizaciones? Acordar aquellas **decisiones** que representan una solución **suficientemente buena**, capaz de resolver los problemas más urgentes o importantes. Consideremos las implicaciones de esta aseveración:

Las organizaciones se ajustan a decisiones **satisfactorias**; **ni** siquiera procuran realizar la óptima elección.

Las organizaciones, especialmente cuando afrontan decisiones rutinarias y repetitivas, emprenden procesos de búsqueda estables y secuenciales, los cuales **terminan** tan pronto como se encuentra la **primera alternativa** satisfactoria.

Las organizaciones no buscan problemas para tomar decisiones; en vez de ellos, sólo tornan las decisiones que se ven forzadas a considerar por los problemas que confrontan. Además, existe un deseo de evadir la incertidumbre cuya consecuencia es la elección preferente de soluciones que proporcionen resultados rápidos y tangibles.

Todas las organizaciones prefieren seguir rutinas establecidas. Todo ciudadano que haya intentado **realizar un trámite en dependencias gubernamentales sin satisfacer cabalmente los requisitos establecidos** para el mismo, **sabe muy bien que los servidores de las organizaciones públicas se incomodan notoriamente cuando afrontan situaciones** fuera de lo ordinario. **Pueden ser excelentes para ejecutar decisiones**

"programadas", aquellas que les son familiares. **Toda organización desarrolla programas y procedimientos operativos a los cuales recurrir en cualquier momento para manejar las situaciones usuales, el problema surge cuando las organizaciones se ven forzadas a tomar decisiones no programadas, posiblemente provocadas por algún tipo de crisis. En estos casos la organización se toma vulnerable e indefensa, esforzándose por enviar rápidos mensajes a sus titubeantes subunidades, como un gigante tratando de readquirir control sobre sus inmanejables extremidades.**

Esto nos lleva a otro punto relevante: aunque la evidencia es aún polémica, parece que las organizaciones no son intrínsecamente resistentes al cambio. Un nuevo reto, demandando respuestas frescas si está en juego la supervivencia de la organización, puede forzarla a adoptar nuevos sistemas y procedimientos. Un decremento radical o repentino en sus recursos financieros, por ejemplo, puede inducir cambios extremos. Un organismo público que haya venido operando deficitariamente tendrá que modificar sus programas y operaciones si, en el caso, habrá de sobrevivir.

Como punto final procede afirmar que cada organización, como cualquier individuo, está interesada sobre todo **en su** propia salud y supervivencia. Una organización está generalmente abocada al desempeño de una sola misión, su responsabilidad primaria se relaciona con un conjunto específico de problemas, por lo tanto, sus intereses y preocupaciones están también claramente definidos. Quienes la conforman tienden a desarrollar percepciones limitadas y prioridades particulares. En consecuencia, las decisiones se hacen desde una perspectiva estrecha y, de hecho, aun cuando el objetivo de dos o más organizaciones pueda ser similar, pueden optar por diferentes formas de alcanzarlo. El conflicto entre las Secretarías de Hacienda y de Programación y Presupuesto en los primeros años del sexenio Lópezportí ¡lista es un caso útil para explicar este punto; el propósito era semejante: definir la mejor estrategia económica para tratar con los organismos financieros y crediticios internacionales, principalmente en materia de endeudamiento público. Sin embargo, las modalidades de negociación propuestas eran divergentes. **El asunto es que las organizaciones deciden con base en aquello que perciben como favorable a sus propios intereses. Se inquietan sólo por lo que las beneficia o amena-**

za su estabilidad. Quieren más personal, más dinero, un mayor ámbito de jurisdicción e influencia y menor dependencia de los efectos de las decisiones de las otras organizaciones. Una organización, en suma, ve al mundo a través de sus propios cristales, cualquiera cosa que la beneficie es buena, y lo que es bueno para ella es bueno para todos los que la integran.

Las organizaciones, como se ha visto, desempeñan un papel de importancia creciente, y aun determinante, en nuestras vidas. Si para comprender las decisiones políticas uno se atuviera a lo informado en las primeras planas de los periódicos nacionales o en las publicaciones especializadas de mayor circulación, convendría tener presente que, por sí misma, la estructura formal de cualquier organización infunde una dinámica particular a su proceso de toma de decisiones, así como el hecho de que gran parte de la acción gubernamental es organización, o lo que, despojado de su carga peyorativa, llamamos burocracia.

BIBLIOGRAFIA

Braybooke, David y Lindblom, Charles. " **A Strategy of Decision**". Free Press; Nueva York; 1970.

Allison, Graharn. " **Essence of Decision** ". Little-Brown; Boston; 1971.

Weber, Max. "Teoría de **la organización social y económica**"; Siglo XXI; México; 1969.

Simon, Herbert. " **La nueva ciencia de las decisiones** ". Alianza Editorial; Madrid; 1972.

DOCUMENTOS

**LEV DE INGRESOS DEL ESTADO DE MEXICO
PARA EL EJERCICIO FISCAL 1990**

**CC. DIPUTADOS SECRETARIOS DE LA
H. "L" LEGISLATURA DEL ESTADO
PRESENTES.**

En uso de las facultades que me otorgan los Artículos 59 Fracción II, 88 Fracción 1 y 89 Fracción V de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de México, me permito someter a la consideración de esa H. Legislatura, por su digno conducto, Iniciativa de Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 1990, de acuerdo a la siguiente

EXPOSICION DE MOTIVOS

Los lineamientos de política hacendaria que sustenta esta Administración para el presente ejercicio fiscal, tendientes al fortalecimiento de los ingresos públicos que propician el crecimiento económico de la Entidad se reflejan en la Iniciativa que se somete a su consideración.

En este contexto, el presupuesto de ingresos se determinó considerando la evolución de las principales variables económicas y financieras de los criterios generales de política económica para 1990, destacando que la inflación prevista que se estima será de 15.3 por ciento medida de diciembre-diciembre.

Por su estructura, la principal fuente de ingresos está representada por los Ingresos Estatales en Gravámenes Federa-

les, con alrededor del 86 por ciento, mientras que el resto lo integran los ingresos autónomos del Estado.

Los ingresos autónomos se encuentran explicados en su dinámica básicamente por cuatro variables fundamentales; el empleo, **los salarios**, el costo del dinero, así como la disponibilidad de recursos financieros de tesorería.

En el caso de los impuestos, el Estado conserva sólo tres gravámenes: sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal, sobre Honorarios por Servicios Médicos Profesionales y para el Fomento de la Educación Pública **en el Estado**, de los que se espera crecimientos moderados debido a que no se propone incremento alguno para dichos conceptos.

Los Derechos establecidos, que dependen fundamentalmente del comportamiento de los salarios, crecerán en un rango de entre 6 y 10 por ciento, lo que representa un 3 por ciento en los ingresos ordinarios.

La disminución de la liquidez, derivada de la disponibilidad de los recursos de la recaudación de los impuestos **federales** a través del sistema bancario, presupone un restringido manejo financiero, al ser tan sólo el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, los únicos gravámenes objeto de coordinación, por una parte, y por la otra la oportunidad y tiempo entre la recepción de los pagos en los Bancos y la posibilidad real de disponer de los fondos correspondientes, incidiendo negativamente en los Productos, con una caída del 5 por ciento.

En materia de Aprovechamientos, que comprenden las sanciones derivadas del incumplimiento de contribuciones estatales, así como la recuperación de rezagos de ejercicios fiscales anteriores, donde se considera que la tendencia en el nivel de rezago y los porcentajes de las multas determinarán el comportamiento de este rubro, se espera un crecimiento mínimo del 10 por ciento.

Por lo que hace a los recargos, **se mantiene** la fórmula para su determinación, vinculada al Costo Porcentual Promedio de captación de los recursos del Sistema Bancario Mexicano, definiendo así la **carga fiscal** adicional que deberá ser cubierta mensualmente por el contribuyente en mora.

Las participaciones que ha de recibir el Estado, de la Federación, se estima que en términos reales serán equivalentes a las del ejercicio anterior. Nominalmente, las participaciones para 1990, tendrán un incremento equivalente al aumento

ponderado de la recaudación de los Impuestos Federales Especiales en la Entidad, del Impuesto Predial y de los Derechos por Servicio de Agua, durante el año anterior con respecto a la media nacional de ese año. A diferencia del sistema anterior en que las participaciones dependían de los impuestos asignables o atribuibles a una Entidad Federativa determinada.

Por otra parte, en los Artículos 2 y 8, se consideran los montos de los financiamientos a contratar, tanto por el Ejecutivo del Estado, sus Organismos Auxiliares y Fideicomisos durante el próximo ejercicio fiscal, con la finalidad de cubrir parte del gasto de inversión previsto en el presupuesto de egresos para 1990.

Finalmente, con el propósito de hacer congruente la Ley de Ingresos del Estado con las últimas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Entidad se sustituye el nombre de la anterior Secretaría de Finanzas por el de Secretaría de Finanzas y Planeación.

En razón a lo expuesto se somete a la consideración de la Honorable Legislatura la Iniciativa de Decreto que se inserta a continuación:

Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 1990

ARTICULO 1o -La Hacienda Pública del Estado de México percibirá durante el Ejercicio Fiscal de 1990; los Impuestos, Derechos, Aportaciones de Mejoras, Productos, Aprovechamientos, Ingresos Estatales en Gravámenes Federales e Ingresos Derivados de Financiamiento siguientes:

1. IMPUESTOS :
- 1.1 Sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal.
- 1.2 Sobre Honorarios por Servicios Médicos Profesionales.
- 1.3 Para el Fomento de la Educación Pública.
- 1.4 los no comprendidos en los numerales precedentes, causados en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago.

DERECHOS:

Por los Servicios prestados por las Autoridades

- 2.1 Del Registro Público de la Propiedad.
- 2.2 Fiscales.
- 2.3 Del Trabajo y Previsión Social.
- 2.4 De Educación Pública.
- 2.5 De Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- 2.6 De Gobernación.
- 2.7 De Salubridad.
- 2.8 De Seguridad Pública y Tránsito.
- 2.9 De Administración.
- 2.10 De la Procuraduría General de Justicia.
- 2.11 Del Poder Judicial y Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- 2.12 De Finanzas y Planeación.
- 2.13 Del Registro Civil.
- 2.14 Otros que queden consignados en las Leyes respectivas.

3. APORTACIONES DE MEJORAS.

- 3.1 Las derivadas de la aplicación de la ley de Cooperación para Obras Públicas.
- 3.2 Otras aportaciones.

4. PRODUCTOS :

- 4.1 Ventas **de Bienes** Muebles e Inmuebles.
- 4.2 Arrendamiento y Explotación de Bienes Muebles e Inmuebles.
- 4.3 Utilidades por Acciones y Participaciones de Sociedades o **Empresas**.
- 4.4 Utilidades de otras Inversiones en Créditos y Valores.
- 4.5 Recuperación de Inversiones en Acciones, Créditos y Valores.
- 4.6 Teléfonos, Radiotelefonía, y otros servicios de Comunicación prestados por el Estado.
- 4.7 Periódico Oficial.
- 4.8 Impresos y Papel **Especial**.
- 4.9 Establecimientos **Penales**.
- 4.10 Colocación de Empréstitos.
- 4.11 **Bienes** Vacantes.
- 4.12 De Organismos **Descentralizados**, Fideicomisos y **Empresas de Participación Estatal**.

4.13 Todos aquellos que se obtengan no considerados en los numerales anteriores.

5. APROVECHAMIENTOS :

5.1 Reintegros por Responsabilidad Oficial.

5.2 Donativos.

5.3 Indemnizaciones.

5.4 Recargos.

5.5 Multas.

5.6 Subsidios.

5.7 Gastos de Administración derivados de la recaudación de Gravámenes Federales.

5.8 Gastos de Administración derivados de la recaudación de Gravámenes Municipales.

5.9 Todos aquellos que se obtengan no considerados en los numerales anteriores.

6. **INGRESOS ESTATALES EN GRAVAMENES FEDERALES.**

6.1 Los derivados de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal, como consecuencia de la adhesión del Estado de México al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en los términos de dicho ordenamiento y del Convenio de Adhesión, y sus anexos respectivos. En consecuencia, los Ingresos Municipales en Gravámenes y Fondos Federales repartibles, serán los que resulten de aplicar el 20% de lo que percibe el Estado de los Fondos General y Financiero Complementario de Participaciones.

6.2 Los derivados del cobro de Multas Administrativas Impuestas por Autoridades Federales no Fiscales, excepto las de Trabajo y Previsión Social.

6.3 Otros Ingresos Estatales en gravámenes Federales.

7. **INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS.**

ARTICULO 2o.-El monto de los créditos a contratar por los Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Gobierno del Estado, será de 350 mil millones de pesos y por lo que respecta a los Municipios de la Entidad, 35 mil millones de

pesos, para los cuales sea necesario que el Ejecutivo otorgue su aval.

ARTICULO 3o.-El Pago Extemporáneo de Créditos Fiscales dará lugar al cobro de recargos, a razón del porcentaje mensual de interés simple sobre el monto total de los mismos, por cada mes o fracción que transcurra sin hacerse el pago. Porcentaje que será el resultante de multiplicar el Costo Porcentual Promedio (C.P.P.) de Captación de Recursos del Sistema Bancario, determinado mensualmente y vigente durante los meses en que se haya omitido el cumplimiento de la obligación. Esta información será la proporcionada por el Banco de México y se determinará multiplicando dicho porcentaje por el factor 1.5 y dividiéndole entre 12.

ARTICULO 4o.-La recaudación de los ingresos provenientes de los conceptos enumerados en el Artículo 1o. de esta Ley, se hará en las oficinas recaudadoras, en la Caja General de la Dirección General de Tesorería y Crédito de la Secretaría de Finanzas y Planeación, o en Sociedades e Instituciones Nacionales de Crédito autorizadas para el efecto.

ARTICULO 5o.-Para la validez del pago de las diversas prestaciones fiscales a que alude este Ordenamiento, deberán ingresarse éstas al Erario Estatal.

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

ARTICULO 6o.-Las cantidades recaudadas deberán concentrarse en la Caja General de la Dirección General de Tesorería y Crédito de la Secretaría de Finanzas y Planeación o depositarse en las cuentas bancarias autorizadas, debiendo reflejarse cualquiera que sea su forma o naturaleza, tanto en los registros de la propia **Secretaría** como en la cuenta pública que ésta formule.

ARTICULO 7o.-Cuando se concedan prórrogas para el pago de créditos fiscales conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal Estatal, se causarán recargos sobre saldos insolutos a razón del porcentaje mensual que resulte de multiplicar el Costo Porcentual Promedio (C.P.P.) de Captación de Recursos del Sistema Bancario, que prevalezca durante la prórroga, proporcionado por el Banco de México, multiplicado por el factor 1.2 y dividido entre 12.

ARTICULO 8o.-Se autoriza al Ejecutivo en los Términos de la Ley de Deuda Pública del Estado para obtener un endeudamiento neto hasta por un total de 400 mil millones de pesos.

Los montos de los ingresos derivados de Financiamiento y de los Créditos a contratar por los Organismos Auxiliares, Fideicomisos y Municipios, para los cuales será necesario que el Ejecutivo otorgue su aval, son las cantidades por las que se pueden afectar las participaciones correspondientes, en garantía de pago de las obligaciones contraídas, en los términos de la Ley de Deuda Pública de la Entidad.

TRANSITORIO

ARTICULO UNICO.-Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado, el cual entrará en vigor el día 1o, de Enero de 1990.

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

Dado en el Palacio del Poder Legislativo , en la Ciudad de Toluca de Lerdo, Capital del Estado de México, a los diecinueve días del mes de Diciembre de mil novecientos ochenta y nueve , Diputado Presidente, C. Profr. Consejo Flores Méndez. — Diputado Secretario, C. Hermilo Monroy Pérez-Diputado Secretario, C. Profr. Mario Domínguez Flores.-Diputado Prosecretario, C. Elías López Vázquez . — Diputado Prosecretario, C. Salomón Pérez Carrillo.-Rúbricas.

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

Toluca de Lerdo, México, a 29 de Diciembre de 1989.

EL GOBERNADOR DEL ESTADO

LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA.

(RUBRICA)

EL SECRETARIO DE GOBIERNO

LIC. HUMBERTO LIRA MORA.

(RUBRICA)

**EL SECRETARIO DE FINANZAS
Y PLANEACION**

C.P. JOSE MERINO MAÑON.

(RUBRICA)

**PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO
DEL ESTADO DE MEXICO**

**EXPOSICION DE MOTIVOS
CC. DIPUTADOS SECRETARIOS DE LA -1-
LEGISLATURA DEL ESTADO DE MEXICO
PRESENTES.**

En cumplimiento de lo que disponen los artículos 59 Fracción II, 88 Fracción 1 y 89 Fracción V de la Constitución Política del Estado de México; lo. y 21 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos; y 2o., 3o., 5o. y 33 de la Ley de Planeación, me permito someter a la elevada consideración de esa Honorable Legislatura el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal 1990.

La iniciativa es, en términos de los recursos disponibles y de las necesidades específicas de nuestro desarrollo, la respuesta más viable del Gobierno a las demandas y exigencias prioritarias de una sociedad dinámica, productiva y democrática que lucha por superarse en el mundo cambiante, moderno, de nuestros días. Su fundamentación se expresa en las consideraciones, justificaciones y motivos que expongo a continuación:

La realidad económica y social del Estado nos ha obligado a diseñar un Presupuesto que, al mismo tiempo que nos permitirá afrontar los retos de la desigualdad entre individuos, grupos y regiones, coadyuvará con el abatimiento de rezagos indeseables en áreas no incorporadas al ritmo del desarrollo general.

Las políticas de gasto e inversión se orientan en las demandas sentidas de la población. El contacto directo y permanente con la ciudadanía, que mi administración ha asumido

como premisa de Gobierno, permite recoger de manera directa y cotidiana sus necesidades, experiencias y demandas. Una parte significativa de la inversión pública se destina a la **realización de pequeñas obras que resuelven problemas concretos** y urgentes. Paralelamente, se busca atender al desarrollo de la infraestructura básica para hacer posible el desarrollo armónico de la entidad. Agua potable, electrificación, educación y salud, constituyen las prioridades más exigidas por la población.

El gasto y la inversión se ven limitados por el nivel de ingresos disponibles y por la capacidad de endeudamiento. La ausencia de fuentes tributarias propias y la estructura de distribución de las participaciones en impuestos federales, **provocan un reducido volumen de ingresos frente a las necesidades** que deben atenderse. La estructura misma del gasto comprometido ofrece igualmente otra limitante. Cerca de la mitad de los ingresos propios se destinan a la cobertura de los servicios educativos, concurriendo en una alta proporción a **sufragar este importante servicio en términos porcentuales mayores** a los de cualquier otra entidad federativa. El servicio educativo al que seguirá dándose prioridad, absorbe una **parte considerable del gasto, reduciendo las posibilidades de atención** a otros programas.

Insuficiencia de ingresos y estructura de gasto, refuerzan la necesidad de aplicar el mayor rigor en la administración de la hacienda pública. Redimensionamiento del sector auxiliar, revisión profunda de las asignaciones de transferencias y subsidios, contención del gasto operativo y del aparato burocrático, constituyen políticas para toda la administración estatal. La fusión de las actividades que desarrollaban **las Secretarías de Planeación y de Finanzas en una sola entidad**, y la creación de la Secretaría de la Contraloría que esa soberanía aprobó en respuesta a nuestra iniciativa de modificaciones a la Ley Orgánica, permitirá una mayor coordinación en el proceso de gasto-financiamiento y un eficiente control **interno en su manejo**.

Al mes siguiente de mi toma de posesión, expedí un Acuerdo Interno con medidas de contención del gasto, racionalización en la aplicación de los recursos humanos y materiales y adopción de medidas de austeridad para todas las **dependencias gubernamentales**, se busca con ello no sólo generar ahorro de recursos escasos, sino adicionalmente desarro-

llar una actitud permanente de todos los servidores públicos de austeridad republicana en el ejercicio de sus funciones y de cuidado escrupuloso de los recursos del pueblo.

En la preparación del proyecto de presupuesto que se somete a su consideración, se llevó a cabo un ejercicio detallado y cuidadoso de cada uno de los renglones del gasto operativo, buscando mediante la aplicación de medidas concretas, reducciones en términos reales de los renglones **del gasto** al margen de su peso específico, que es reducido en el total del Presupuesto.

El presupuesto total consolidado que hoy sometemos a su consideración asciende a 3 billones 260 mil 439 millones de pesos, que implica un crecimiento del 9.5% en relación al **del año** anterior en términos nominales y un decremento del 7.3% en términos reales. El sector central del Poder Ejecutivo Estatal y los Poderes Legislativo y Judicial absorben 2 billones 218 mil 371 millones de pesos; en comparación con su equivalente en el año anterior registra un incremento del 12% en términos nominales. Los organismos descentralizados por su parte, pretenden ejercer 1 billón 042 mil 068 millones de pesos, con un crecimiento del 4.5% en relación al año precedente.

El presupuesto del sector central será financiado en un 82% con ingresos ordinarios, y en un 18% con la contratación de adeudos.

A los Poderes se asignan 22 mil millones de pesos, cantidad que en términos **reales se ajusta** las necesidades de las funciones Legislativa y Jurisdiccional.

El 40.5% del Presupuesto de Egresos deberá ser destinado para la cobertura de servicios personales por el peso específico que representa el magisterio **estatal** que absorbe más del 75% de las plazas gubernamentales, y el de seguridad social que ocupa otro 9%. El personal en funciones administrativas no muestra crecimiento y conforma para el caso del Estado de México, una administración reducida en términos comparativos con otras entidades del país.

El gasto operativo corriente, absorbe el 5.9% del total de los egresos, proporción similar a la del año anterior que involucra, en términos reales, una disminución sensible sobre los gastos **erogados en 1989**.

El 14% del Presupuesto se destina a Participaciones a los Municipios, para satisfacer las disposiciones **legales en**

materia de distribución de ingresos entre los distintos órdenes de Gobierno y para continuar la política de su fortalecimiento.

Las transferencias a los organismos auxiliares del Gobierno del Estado representan el 7.8% del gasto total, porcentaje menor al asignado en 1989, como consecuencia de las decisiones adoptadas en materia de desincorporación y redimensionamiento de este sector. En términos reales este renglón también acusa un decremento en relación con 1989.

Para obra pública se ha programado destinar 403 mil millones de pesos, 18.2% del total, cantidad que ciertamente es menor en términos reales y en participación porcentual al ejercido de 1989. Se busca por ello que el Gobierno Federal concorra con recursos que permitan incrementar sustancialmente los niveles de inversión en obra pública para la satisfacción de necesidades colectivas atenuando las limitadas capacidades financieras del Estado.

Por considerar que se trata de una deferencia del Jefe del Poder Ejecutivo Federal a la población del Estado, conviene destacar la importante presencia en la entidad del Programa Nacional de Solidaridad para la solución de graves problemas de pobreza extrema en la zona oriente del Estado y en las áreas indígenas.

Desde este año se ha iniciado el ejercicio de inversiones públicas e infraestructura educativa, atención a la salud, abasto popular, agua potable, drenaje, electrificación, construcción de centros urbanos de solidaridad, reforestación y regularización de la tenencia de la tierra, con significativos montos de recursos federales, y se han concentrado los compromisos para la inversión a realizar en 1990, cuyos montos se estiman en 500 mil millones de pesos.

El Presupuesto del sector auxiliar sujeto a control de operación de esa Honorable legislatura, asciende a 1 billón 042 mil 068 millones de pesos, y será financiado en 97% con los ingresos generados por los propios organismos, y el 3% restante mediante transferencias presupuestales del Gobierno Estatal.

En relación con el ejercicio de 1989 se incorporan al control operativo de esa Soberanía, la Junta de Caminos del Estado de México y la Comisión Estatal de Ecología, consecuentes con el respeto a las funciones que a la Contaduría General de Glosa competen. Se eliminan por contra 6 que, en vir-

tud de los procesos de racionalización administrativa, serán objeto de reubicación en el sector central como en el caso de OCEC, o de desincorporación y consecuentemente, no tendrán operación ordinaria durante el próximo ejercicio fiscal.

Agrupados funcionalmente los organismos y empresas que integran el sector auxiliar, se observa que el 2% del ejercicio presupuestal está a cargo de entidades que prestan servicios de educación y cultura; el 20.8% a las que inciden en los campos de salud y seguridad social; el 50.8% a las que prestan servicios urbanos, de infraestructura y de ecología; el 6.5% a las entidades que brindan apoyo ala producción industrial, comercial y artesanal; el 13.9% a las que inciden en el desarrollo agropecuario y el 6% a las que sirven a la Administración Pública del Estado o de los Municipios.

La política estatal en materia de organismos del sector paraestatal o auxiliar se orienta a fortalecer a aquellas entidades que bajo principios de descentralización administrativa atienden a las funciones públicas para satisfacer demandas sociales, y a desincorporar aquellas que no encuentren plena justificación desde el punto de vista de respuesta a las necesidades de la población mayoritaria y que por contra, inciden desfavorablemente en las finanzas públicas distraiendo recursos que debieran destinarse hacia actividades prioritarias.

HONORABLES MIEMBROS DE LA QUINCUAGESIMA LEGISLATURA DEL ESTADO DE MEXICO:

Nos hemos propuesto hacer una administración simple, austera, sin privilegios ni ostentaciones: el Proyecto de Presupuesto de Egresos que hoy presento a la consideración de ustedes, pretende ser un reflejo de este objetivo gubernamental, orientado a propiciar la justicia social en el Estado de México. Para cuidar su escrupuloso ejercicio y su optimización, trabajaremos con el pueblo, de cara al pueblo, entre el pueblo, porque sólo con su vitalidad nos mantendremos fuertes y avanzaremos en el combate a la crisis; a todo tipo de crisis.

El reto ahora, formidable pero ineludible, es lograr una más equitativa distribución del ingreso y la riqueza del Estado entre individuos, grupos y regiones; combatir la pobreza y sus defectos indeseables. El reto es, ahora, convertir el caudal de experiencias amargas de una década en enfoques programáticos, audaces e innovadores, en propulsores de un nue-

vo aliento solidario. La labor, es cierto, no es sólo del Gobierno, ni corresponde al horizonte del corto plazo, pero la afrontamos ahora con la participación honesta, responsable y entusiasta de todos, o habremos perdido la oportunidad de cambiar las expectativas de una nueva década más promisoriosa.

Queda a consideración de ustedes el Proyecto de Presupuesto **de Egresos** del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal de 1990, para su análisis y, en su caso, aprobación.

Les expreso mi consideración respetuosa.

Toluca de Lerdo, Méx., a 11 de diciembre **de 1989.**

EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL
ESTADO DE MEXICO

LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA.
(RUBRICA)

EL SECRETARIO **DE GOBIERNO**

LIC. HUMBERTO LIRA MORA.
(RUBRICA)

EL SECRETARIO DE FINANZAS Y
PLANEACION

C.P. JOSE MERINO MAÑÓN.
(RUBRICA)



PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO 1990

El Ciudadano LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de México, a sus habitantes sabed:
Que la Legislatura del Estado, ha tenido a bien aprobar lo siguiente:

PODER EJECUTIVO

DECRETO NUM. 104

LA R. "C" LEGISLATURA DEL ESTADO DE MEXICO, DECRETA:

ARTICULO PRIMERO. El Presupuesto que regulará las erogaciones del Gobierno del Estado de México, del 1.º de Enero al 31 de Diciembre de 1990, comprende los ramos, dependencias y conceptos siguientes: (MILLONES DE PESOS)

	SERVICIOS PERSONALES	MATERIALES Y SUMINISTROS	SERVICIOS GENERALES	TRANSFERENCIAS	BIENES MUEBLES E INMUEBLES	OBRAS PUBLICAS	INVERSIONES	CANCELACION DE PASIVO	TOTAL	% AL TOTAL
RAMO I										
100 PODER LEGISLATIVO	7,472.9	568.4	2,057.7	-	992.8	-	-	-	11,111.8	0.5
RAMO II										
200 PODER EJECUTIVO	897,500.0	48,474.9	70,471.6	460,892.7	9,908.1	393,252.8	32,900.7	282,000.0	2,195,370.8	99.0
GOBIERNATURA	454.3	75.9	142.2	-	35.1	-	-	-	708.5	0.1
SECRETARIA DE GOBIERNO	55,850.7	26,441.3	11,297.0	590.4	2,393.6	-	-	-	126,573.0	5.7
SECRETARIA DE FINANZAS Y PLANEACION	29,228.9	2,859.7	3,862.8	240.0	518.6	-	-	-	36,740.0	1.6
SECRETARIA DE LA CONTRALORIA	5,635.3	1,561.0	2,616.5	27.5	98.3	-	-	-	9,938.6	0.4
SECRETARIA DEL TRABAJO	4,979.0	282.4	863.3	2,565.6	238.2	-	-	-	8,948.5	0.4
SECRETARIA DE EDUCACION, CULTURA Y BIENESTAR SOCIAL	650,720.0	8,292.3	6,419.3	137,975.9	4,128.7	-	-	-	847,536.2	38.2
SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLICAS	16,463.8	1,419.1	3,494.8	1,055.7	421.3	-	-	-	22,824.7	1.0
SECRETARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO	5,904.6	1,070.7	2,228.2	4,123.1	235.0	-	-	-	13,556.6	0.6
SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO	9,863.5	317.1	6,156.9	-	973.5	-	-	-	17,910.0	0.8
SECRETARIA DE ADMINISTRACION	16,113.3	2,221.4	22,481.0	16.2	527.3	-	-	-	41,359.2	1.9
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA	27,984.2	2,848.2	2,130.2	22.0	191.7	-	-	-	33,177.3	1.5
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	1,446.0	154.9	415.6	-	41.1	-	-	-	2,057.6	0.1
JUNTA LOCAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE	2,419.8	109.0	244.1	-	65.0	-	-	-	2,837.9	0.1
TRIBUNAL DE ARBITRAJE	426.6	36.7	172.5	-	39.7	-	-	-	675.5	0.1
PROGACIONES GENERALES	-	183.2	7,938.2	4,283.1	-	-	-	-	12,404.5	0.5
PARTICIPACIONES MUNICIPALES	-	-	-	309,963.2	-	-	-	-	309,963.2	14.0
INVERSIONES Y OBRAS PUBLICAS	-	-	-	-	-	393,252.8	32,900.7	-	426,153.5	19.2
CANCELACION DE PASIVO	-	-	-	-	-	-	-	282,000.0	282,000.0	12.7
RAMO III										
300 PODER JUDICIAL	9,285.0	758.2	1,077.0	120.0	648.0	-	-	-	11,688.2	0.5
TOTAL DIRECTO	914,257.9	49,821.5	73,605.3	460,952.7	11,548.9	393,252.8	32,900.7	282,000.0	2,216,370.8	100.0
% AL TOTAL DIRECTO	41.2	2.2	3.3	20.8	0.5	17.8	1.5	12.7	100.0	
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	129,720.9	192,161.4	96,766.8	35,835.6	34,911.3	403,188.3	72,662.0	71,622.2	1,042,060.5	
TOTAL SECTOR PUBLICO ESTATAL	1,043,978.8	241,982.9	170,373.1	496,818.3	46,460.2	801,441.1	105,562.7	353,622.2	3,260,431.3	
% AL TOTAL CONSOLIDADO	32.0	7.4	5.2	15.2	1.4	24.7	3.3	10.8	100.0	

ARTICULO SEGUNDO.- De obtiene el Estado de México ingresos extraordinarios de naturaleza diferente a deuda pública, deberá destinarse en su ejercicio durante 1990 a la ampliación de los programas de obra pública o al cumplimiento de necesidades emergentes de la administración de fincas en los ordenamientos jurídicos aplicables.

ARTICULO TERCERO.- Dentro del renglón de transferencias de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, se asigna la cantidad de \$ 47,000,000.00 (CUARENTA Y SIETE MIL MILLONES DE PESOS 00/100 M.A.N.) por concepto de subsidio a la Universidad Autónoma del Estado de México, cuando éste entregue a dicha institución en exhibiciones mensuales programadas cuyo manejo y administración se haga conforme a lo dispuesto por la Ley que la rige y por las disposiciones del H. Consejo Universitario Paritario.

ARTICULO CUARTO.- La asignación presupuestaria correspondiente al Poder Legislativo, se entregará a la Cámara de Diputados o se depositará en la Institución que ésta señale, mediante exhibiciones mensuales, para que su manejo se haga conforme a las disposiciones dictadas por este poder.
LO TEMORA ENTENDIDO EL C. GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO, HACIENDO QUE SE PUBLIQUE Y SE CUMPLA.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en Toluca de Lerdo, México, a los veintidós días del mes de Diciembre de mil novecientos ochenta y nueve.

Diputado Presidente Profr. Consejo Flores Méndez.- Diputado Secretario C. Hermilo Morrey Pérez.- Diputado Secretario Profr. Mario Domínguez Flores.- Diputado Procurador C. Elias López Vázquez.
Diputado Procurador C. Salvoán Pérez Carrillo.- Rúbricas. Por tanto, cuando se publique, circule, observe y se dé el debido cumplimiento. Toluca de Lerdo, México, Diciembre 23 de mil novecientos ochenta y nueve.

EL C. GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MEXICO
LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA
(RUBRICA)

EL C. SECRETARIO DE GOBIERNO
LIC. HUMBERTO LIRA MORA
(RUBRICA)

EL C. SECRETARIO DE FINANZAS Y PLANEACION
C.P. JOSE MERINO MAÑON
(RUBRICA)



ORGANISMOS AUXILIARES DEL ESTADO DE MEXICO
PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL EJERCICIO 1990
(MILLONES DE PESOS)

PODER EJECUTIVO

	SERVICIOS PERSONALES	MATERIALES Y SUMINISTROS	SERVICIOS GENERALES	TRANSE- RENCIAS	BIENES MUE- BLES E IN- MUEBLES	OBRAS PUBLICAS	INVERSIONES	CANCELACION DE PASIVO	T O T A L	% AL TOTAL
SAUO Y SEGURIDAD SOCIAL	77,125.8	50,327.0	9,218.6	35,774.5	14,487.9	13,430.0	56,082.0	10,520.4	216,986.2	20.8
INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MEXICO Y MUNICIPIOS	77,125.8	50,327.0	9,218.6	35,774.5	14,487.9	13,430.0	56,082.0	10,520.4	216,986.2	20.8
EDUCACION Y CULTURA	14,387.3	1,678.0	3,761.0	44.7	662.7	63.0	-	-	20,568.7	2.0
COLEGIO MEXIQUENSE A.C.	1,169.0	134.9	223.6	37.7	128.5	-	-	-	1,693.7	0.2
INSTITUTO DE CAPACITACION Y AJUSTAMIENTO PARA EL TRABAJO INDUSTRIAL	1,983.7	520.3	237.7	-	-	-	-	-	2,741.7	0.3
INSTITUTO ESTATAL PARA EL DESARROLLO DE LA SEGURIDAD EN EL TRABAJO	458.4	122.7	85.4	-	-	-	-	-	705.5	0.1
INSTITUTO MEXIQUENSE DE CULTURA	10,758.2	903.1	3,214.3	7.0	534.2	63.0	-	-	15,474.8	1.5
SERVICIOS URBANOS	63,658.4	19,561.7	55,679.3	16.4	1,964.6	361,658.3	840.0	21,752.7	523,371.4	50.8
COMISION DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE MEXICO	16,256.6	10,561.2	27,022.2	-	347.0	-	-	1,854.0	55,771.0	5.3
COMISION ESTATAL DE AGUA Y SANEAMIENTO	27,037.7	4,520.9	25,838.4	6.5	1,650.5	1,362.0	-	4,444.3	64,380.2	6.2
COMISION ESTATAL DE ECOLOGIA	633.5	332.2	133.0	-	156.0	-	-	-	1,255.7	0.1
COMISION PARA LA REGULACION DEL SUELO DEL ESTADO DE MEXICO	4,938.0	524.7	726.8	5.5	101.0	-	-	4,500.0	10,686.0	1.0
INSTITUTO DE ACCION URBANA E INTEGRACION SOCIAL	8,643.5	3,010.5	2,232.8	4.0	147.0	360,336.3	843.0	14,754.4	388,456.6	37.4
JUNTA DE CAMINOS DEL ESTADO DE MEXICO	6,342.6	451.1	725.1	-	153.1	-	-	-	7,891.9	0.7
DESARROLLO AGROPECUARIO	15,238.1	115,650.0	6,830.5	-	1,135.6	-	-	5,406.2	144,620.8	13.9
COMISION ESTATAL DE PARQUES NATURALES Y DE LA FAUNA FERTILIZANTES ECOMEX, S. A. DE C. V.	2,229.0	2,124.0	800.0	-	183.2	-	-	-	5,341.2	0.5
INSTITUTO DE INVESTIGACION Y CAPACITACION AGROPECUARIA, ADICIONA Y FORESTAL DEL ESTADO DE MEXICO	2,136.6	377.4	217.4	-	131.4	-	-	-	2,812.8	0.3
PROTECTORA E INDUSTRIALIZADORA DE BOSQUES	7,518.2	25,413.6	3,339.5	-	676.0	-	-	5,406.2	43,012.5	4.1
APYO A LA PRODUCCION INDUSTRIAL Y COMERCIAL	4,024.0	4,144.1	2,179.1	-	491.6	31,797.0	15,940.0	8,692.4	67,538.2	6.5
CENTRO DE ARTESANIA MEXIQUENSE	1,372.9	1,761.6	856.8	-	363.6	-	-	-	4,354.9	0.4
FEDERACION DE CONSTRUCCION Y OPERACION DE CENTROS DE ABASTO POPULAR	1,082.2	84.1	167.9	-	-	5,600.0	-	5,305.2	12,239.4	1.2
FEDERACION PARA EL DESARROLLO DE PARQUES Y ZONAS INDUSTRIALES EN EL ESTADO DE MEXICO	630.0	65.1	414.0	-	3.0	26,197.0	15,940.0	3,217.2	46,537.2	4.5
TAPETES MEXICANOS S. A.	630.9	2,213.3	735.5	-	125.0	-	-	440.0	4,403.7	0.4
SERVICIOS ADMINISTRATIVOS	5,027.1	600.6	17,389.9	-	16,188.9	1,200.0	-	21,980.5	62,967.2	6.0
CENTRAL DE EQUIPO Y MACHINARIA MEXIQUENSE	1,117.3	294.6	6,436.6	-	16,101.4	1,200.0	-	12,687.6	39,827.5	3.8
INSTITUTO CATASTRAL DEL ESTADO DE MEXICO	3,810.0	316.0	9,553.3	-	67.5	-	-	9,292.3	23,187.7	2.2
T O T A L E S	129,720.9	192,151.4	55,166.8	35,835.6	34,911.3	408,188.3	72,892.0	71,622.2	1,042,096.5	100.0
% AL TOTAL	12.4	18.4	5.3	3.4	3.4	39.2	7.0	6.9	100.0	

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en Toluca de Lerdo, México, a los veintidós días del mes de Diciembre de mil novecientos ochenta y nueve.
Diputado Presidente Profr. Casagay Flores Méndez - Diputado Secretario E. Ricardo Méndez Pérez - Diputado Secretario Profr. Mario Domínguez Flores - Diputado Presidente C. Elías López Viquez - Diputado Procurador C. Salomón Pérez Castillo - Rúbricas. Por tanto, pasado su pliego, círculo, otorgado y en él el debate concluido. Toluca de Lerdo, México, Diciembre 23 de mil novecientos ochenta y nueve.

EL C. GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MEXICO
LIC. ENRIQUE PICHARDO PASAZA

(RUBRICA)

EL C. SECRETARIO DE GOBIERNO
LIC. HONORATO LORA MORA
(RUBRICA)

EL C. SECRETARIO DE FINANZAS Y PLANEACION
C.P. JOSE MEXERO MANCHA
(RUBRICA)

CONVENIO DE DESARROLLO MUNICIPAL 1990

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 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 han incluido en sus programas de desarrollo, como política sustantiva, la estrecha colaboración con el Gobierno del Estado y la concertación de esfuerzos entre ambas 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 acuerdan celebrar un CONVENIO DE DESARROLLO MUNICIPAL al tenor de las siguientes:

Cláusulas
CAPITULO 1
OBJETO

PRIMERA.-El Gobierno del Estado de México y los HH. 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 que se acuerdan al amparo del presente convenio atenderán 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.

CUARTA.-Las acciones y programas, 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, y promover y coordinar la participación ciudadana.

C A P I T U L O I I
DE LAS ACCIONES Y PROGRAMAS MATERIA
DEL CONVENIO

QUINTA.-En apego a los requisitos **establecidos en el capítulo anterior**, las acciones y programas deberán referirse a:

- Aprovechamiento de agua y alcantarillado
- Rehabilitación y construcción de caminos
 - Restauración, construcción y equipamiento de espacios escolares**
- Construcción de unidades, canchas y módulos deportivos
- Pavimentación, guarniciones y banquetas
 - Construcción o rehabilitación de mercados, rastros y lecherías**
 - Mejoramiento y remodelación urbana**
- Protección ecológica

SEXTA.-Sólo excepcionalmente y con plena justificación podrán inscribirse en el convenio acciones y programas relacionados con edificios públicos administrativos, equipamiento para la administración, auditorios o salones de usos múltiples y adquisición de vehículos y maquinaria.

SEPTIMA.-Se dará prioridad a la conclusión de obras en proceso, a las que impliquen mayor participación ciudadana en su financiamiento y a las que mantengan una mejor relación costo-beneficio en razón a la población directamente favorecida.

C A P Í T U L O 1 1 1

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, podrán realizarse 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 Ayuntamientos, 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 socio-económico de la entidad.

NOVENA.-La estructura financiera de cada programa y los porcentajes de participación de Estado, Ayuntamientos y comunidades, se define tomando en consideración su naturaleza y objetivos específicos.

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 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.

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, así como la falta de aplicación de los recursos conforme al calendario aprobado o a la desviación de los mismos, podrá ser causa de la suspensión de la ministración y/o de la devolución de dichos fondos.

DECIMA SEGUNDA.-El Ejecutivo Estatal, conforme a la legislación vigente, podrá apoyar lo procedente para que las instituciones financieras y los fondos mencionados en la cláusula octava, otorguen los créditos que soliciten los Ayuntamientos para la realización de algunos de los programas a que se refiere este convenio.

C A P I T U L O I V

DE LA EJECUCION DE LAS OBRAS Y PROGRAMAS

DECIMA TERCERA.-Compete a los ayuntamientos de la entidad en la instrumentación de este Convenio recibir las demandas populares y concertar la participación de los **particulares en** el financiamiento y ejecución de las obras y programas que se acuerden.

DECIMA CUARTA.-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 QUINTA.-La ejecución de las acciones y programas acordados en este convenio estarán a cargo de los ayuntamientos.

DECIMA SEXTA.-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 SEPTIMA.-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 OCTAVA.-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.

C A P I T U L O V

DE LA REVISION Y EVALUACION DEL CONVENIO

DECIMO 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, y convienen en establecer los mecanismos de control y seguimiento físico y financiero de los fondos y aportaciones, así como de los programas dentro del proceso de planeación de la entidad y los municipios.

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.

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, a 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. -El incumplimiento del Convenio de Desarrollo Municipal por parte de los Ayuntamientos originará, según corresponda, la suspensión en el trámite o entrega de créditos que hubiere solicitado para el financiamiento de los programas o acciones objeto de este instrumento y, en su caso, de las ministraciones de fondos de los programas que el mismo comprende.

VIGESIMA TERCERA. -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 efectos de que se apliquen las medidas conducentes.

CAPITULO VI TERMINOS

VIGESIMA CUARTA. -El presente convenio tendrá vigencia indefinida y podrá revisarse, adicionarse y modificarse en cualquier tiempo, de común acuerdo con las partes.

VIGESIMA QUINTA. -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 veintiséis días del mes de febrero de mil novecientos noventa.

Por el Gobierno del Estado de México

IGNACIO PICHARDO PAGAZA
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL
ESTADO DE MEXICO
(RUBRICA)

JOSE MERINO MAÑÓN
SECRETARIO DE FINANZAS
Y PLANEACION
(RUBRICA)

HUMBERTO LIRA MORA
SECRETARIO DE GOBIERNO
(RUBRICA)

JORGE LOPEZ OCHOA
SECRETARIO DE LA CONTRALORIA
(RUBRICA)

RAUL MARTINEZ ALMAZAN
COORDINADOR DE APOYO MUNICIPAL
(RUBRICA)

Rúbrica de todos los presidentes municipales del Estado de México.

RESEÑAS DE LIBROS

APOLINAR MENA VARGAS

**"LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE
MEXICO DURANTE LA PRIMERA REPUBLICA
FEDERAL (1824 - 1835)"**

(Mención honorífica del Certamen:
"Administración Pública del Estado de México", **1988**)
UAEM-IAPEM, 1989, 262 pp.

Por Rosalinda Salgada Román

"El pasado no es sólo una memoria histórica, sino un proceso real que condiciona el presente". Así se expresa el Lic. Apolinar Mena Vargas en su libro: "La Administración Pública del Estado de México durante la Primera República Federal (1824-1835)", obra por la cual obtuvo la mención honorífica, en el Certamen "Administración Pública del Estado de México, 1988".

El libro se desarrolla en cuatro partes que en total conforman 9 capítulos y las conclusiones. El objetivo de esta investigación, menciona el autor, "consiste en rescatar y justipreciar muchos de los principios administrativos de este tiempo, como la obligación del Estado de beneficiar a la sociedad, lo relativo al buen vivir de los ciudadanos, la subsistencia y la existencia; y el empleo político de la estadística que era un instrumento gubernamental por excelencia".

Asegura que el desarrollo de la administración pública estatal ha sido inhibido por las tendencias centralizadoras que han imperado en el México Independiente, muy a pesar de que durante más de 140 años se proclama que vivimos en un régimen federalista.

En la primera parte, Mena Vargas nos da una ubicación histórico-contextual de las condiciones en que se encontraba la nación después de su independencia, no eran nada halagadoras: se vivía en un caos total, la economía tambaleaba, existía una confusión total en torno al futuro político del país, la minería había atrofiado su desarrollo, la escasez de productos básicos y **la baja en** la producción agrícola y ganadera, ofrecían un cuadro oscuro e incierto.

El 4 de octubre de 1824, es proclamada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual se adoptó el Sistema de Gobierno Republicano, Representativo, Popular y Federal. El poder público para su ejercicio fue dividido en Ejecutivo (**a cargo** de un presidente y un vicepresidente), Legislativo (depositado en dos cámaras: una de diputados, y la otra de senadores) y Judicial (encomendado a la Suprema Corte de Justicia, a los Tribunales de Circuito y los Juzgados de distrito).

El artículo 7 que declaraba que el Estado de México era uno más de los de la nueva República Federal, fue aprobado el 20 de diciembre de 1823; y en consecuencia la antigua provincia de México se convirtió en el Estado del mismo nombre.

La labor del Primer Congreso Constituyente Estatal fue valiosa en el período que va de 1824 a 1827, emitió disposiciones tan relevantes como el Reglamento Interior para el Congreso del Estado de México, la Ley dictada por el Congreso Constituyente del Estado de México para la organización de los cuerpos municipales, el proyecto de Decreto para la Organización de la Hacienda del Estado de México, el Proyecto de Decreto para la administración de Justicia en el Estado y el Reglamento para el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de México.

El 6 de febrero de 1827 la Legislatura celebró su primera junta en la ciudad de Texcoco, en el Convento de San Juan de Dios; y el 14 de febrero se promulga la primera Constitución Política del Estado de México.

Melchor Múzquiz se encargó de promulgar la Constitución y en plausible acción renunció a su cargo de gobernador del Estado; de acuerdo a las disposiciones de esta carta, se debía convocar a elecciones para designar a un nuevo gobernador. Efectuadas éstas, la elección recayó en Lorenzo de Zavala, asumiendo las riendas del gobierno estatal el 8 de mar-

zo de 1827. En este mismo año, el Congreso del Estado ordenó al Gobernador que se procediera a la construcción de una fábrica de tabaco. El autor afirma que con esta fábrica nace el sector paraestatal de la administración pública de nuestra entidad.

Por otra parte, en el plano nacional el Gobierno del Gral. Vicente Guerrero se derrumbó y Lorenzo de Zavala, incondicional de éste, fue destituido por la Legislatura Local a fines de 1829. Durante 1830, detentó el cargo de Gobernador del Estado de México Mariano Esteva, con carácter de interino.

El primero de octubre Melchor Múzquiz fue declarado Gobernador Constitucional del Estado de México para el cuatrienio que debería principiar el 12 de marzo de 1831, coincidiendo con la presidencia de Anastacio Bustamante, recibiendo un respaldo significativo, a través del Banco del Avío, naciente Institución Nacional de donde obtuvo apoyo para desarrollar acciones para impulsar el desarrollo económico del Estado.

Anastacio Bustamante acude a Veracruz a contrarrestar la rebelión de Santa Anna y deja en agosto de 1823 a Melchor Múzquiz como presidente interino y éste, a su vez, a Manuel Guría como gobernador interino. Santa Anna derrota a las tropas leales de Bustamante y el 21 de febrero de 1833 Lorenzo de Zavala es reinstalado en el Gobierno del Estado.

Mena Vargas, estima al Estado como el pionero de la nacionalización y desamortización de los bienes eclesiásticos. El Gobernador Lorenzo de Zavala nacionalizó los bienes de los Misioneros de Filipinas y el 17 de agosto de 1833 decretó la secularización de las Californias; el 27 de octubre anuló el pago obligatorio del diezmo. Las bases para la reforma de Gómez Farías se hallan en las acciones valientes emprendidas por el Gobernador del Estado de México.

Poco después, en 1833 Lorenzo de Zavala acepta el nombramiento de Ministro Plenipotenciario de México en Francia, para lo cual presenta su renuncia y en su lugar fue nombrado Félix Ma. Aburto, el 2 de diciembre de ese mismo año.

Los Gobiernos Federalistas en el Estado de México fueron desplazados y el 4 de septiembre de 1834, el Congreso Local declara Gobernador Interino a Manuel Día Bonilla, y el 2 de octubre de 1834 es declarado Gobernador Constitucional estableciendo un gobierno conservador de tendencias cen-

tralistas, que influenciado por Santa Anna promovió una serie de medidas que desterraron las acciones y obras de Lorenzo de Zavala y otros federalistas.

En 1836 el Estado de México se transformó en Departamento del mismo nombre y su capital volvió a ser la Ciudad de México. Las medidas reformistas fueron derogadas y un Código llamado de las 7 leyes sustituyó a la Constitución Política Federal de 1824.

En la segunda parte, el autor nos describe la organización del Gobierno del Estado de México. Acerca del Poder Ejecutivo, nos dice que para el desempeño de las funciones de competencia ejecutiva, el Congreso local tenía la facultad de nombrar un Consejo; el cual se estructuraba de un Teniente Gobernador y 4 Consejeros. Se prevenía que en ausencia del Gobernador, el Teniente debería suplirlo en sus funciones.

La estructura del Poder Ejecutivo se conformaba de la siguiente manera: Gobernador; Consejo; Secretario; Sección de Gobierno; Sección de Hacienda; Sección de Justicia; Sección de Guerra; Sección de Beneficiencia.

Da la Ley Orgánica Provisional para la organización del Gobierno Interior del Estado se derivan las diversas atribuciones del Poder Ejecutivo, de carácter político: Cumplir y hacer cumplir las leyes del Estado y de la Federación, dando conocimiento previo de estas últimas al Congreso del mismo Estado; dar decretos y hacer los reglamentos necesarios para su ejecución; ejercer la exclusiva, oído el Consejo, en la previsión aún interna de piezas eclesiásticas del Estado, con arreglo a la forma que se prescriba; objetar por una sola vez de acuerdo con el cuerpo consultivo, sobre las leyes no constitucionales que dicte el Congreso del Estado, en el preciso término de diez días, suspendiendo entre tanto su ejecución; hacer al Congreso las propuestas de las leyes y reformas que crea conducentes a la felicidad del Estado, oído el dictamen del Consejo; y consultar al Consejo en todos sus asuntos graves gubernativos y en aquellos de que haya de resultar regla general del buen gobierno.

De carácter administrativo: nombrar, de acuerdo con el Consejo, a los magistrados de audiencia, y demás plazas de la judicatura y los empleados civiles y de hacienda propios del Estado; cuidar que la justicia se administre por los Tribunales del Estado pronta y cumplidamente y de que se ejecuten sentencias; cuidar de la instrucción de la milicia local con-

forme a la disciplina prescrita por el Congreso General y de que se use de ella la Ley de su Institución; pasará cada 6 meses al Congreso una nota relativa a los particulares que contiene el artículo 32 del Acta Constitutiva de la Federación; y de carácter social, tan sólo sobresalía la de cuidar la tranquilidad y el orden público en el interior del Estado.

En lo referente al Poder Judicial del Estado, éste residía provisionalmente en las autoridades que por esos años lo ejercían. Asimismo, el Tribunal de la Audiencia del Estado de México conservaría sus facultades en las causas civiles y criminales del territorio estatal. Este se ejercería por medio de los Tribunales de Justicia establecidos, o por los que se establecieron posteriormente. Por un tiempo, los alcaldes constitucionales ejercerían la jurisdicción que les concedían las leyes.

El Congreso local se estructuraba por un presidente, un vicepresidente, los diputados miembros de las comisiones y los secretarios, todos ellos se nombraban de entre sus miembros.

Las atribuciones políticas, económicas y administrativas del Congreso Local eran: a) Políticas: Dictar leyes para la administración y gobierno interior del estado, en todos sus ramos; interpretarlas, aclararlas, reformarlas o derogarlas; Examinar y calificar la legitimidad de la instalación de los actos de la junta general electoral de diputados al Congreso del estado; calificar las elecciones de los diputados para designarlos o no en el seno del Congreso; elegir Senadores al Congreso general; sufragar para la elección del presidente, vicepresidente e individuos a la Suprema Corte de la República con arreglo a lo prevenido en la Constitución Federal; nombrar o en su defecto declarar al Gobernador en caso **de que** haya lugar a la formación de causa en contra; nombrar al Teniente, Consejeros, Miembros del Tribunal Supremo de Justicia y Tesorero General del Estado; conocer de los delitos de oficio cometidos por los diputados e imponerles por ellos las penas que correspondan; proteger la libertad de la imprenta; conceder **cartas de ciudadanía y de naturaleza a los extranjeros arreglándose** en estas últimas a la Ley que dicte el Congreso de la Unión; y dictar leyes sobre todos aquellos puntos que no se hayan reservado expresamente a los poderes generales por el Acta Constitutiva o la Constitución General.

b) Económicas: fijar anualmente los gastos del Estado; establecer para cubrir las contribuciones necesarias determinando su cuota, duración y modo de recaudarlas; examinar y calificar cada año la cuenta general de inversión de los caudales del Estado; y aprobar los arbitrios para las obras públicas de utilidad común.

c) Administrativas: resolver y declarar en caso de duda, **si algún** acuerdo suyo es ley, decreto o simple providencia económica.

En cada partido, se encontraría por lo menos un juez letrado que tendría conocimiento, en primera instancia, de las causas comunes que acontecieran; seis magistrados y un fiscal integrarían la Audiencia del Estado.

Respecto al Poder Legislativo, el autor nos explica que en la Provincia del Estado de México, el 9 de octubre de 1821, la Junta Provisional Soberana de Gobierno le designó una diputación provisional para ocupar las vacantes que había heredado el período colonial, así fueron renovados los cuerpos legislativos de las diputaciones provinciales del futuro Estado de México. Con **base en** la Constitución Política del Estado de México de 1827, se describía que el Poder Legislativo residía en un Congreso, el cual constaba de una Cámara única **compuesta por diputados electos indirecta y popularmente**; considerando para tal efecto un diputado por cada 50 mil personas o una fracción que sea superior a 25 mil. El autor añade que el Congreso para desempeñar las atribuciones, se reunían en **dos sesiones ordinarias y extraordinarias**; **las primeras comprendían dos períodos: el primero que comprendía del día 2 de marzo al 2 de junio y el segundo del 15 de agosto al 16 de octubre**; las segundas podían celebrarse a petición de algún miembro de la Diputación o del Gobierno del Estado.

De las principales tareas de la Administración Pública se ocupa la tercera parte, las cuales se resumen en la siguiente gráfica.

La cuarta y última parte, el autor la llama la legitimidad **de los gobernantes, basándose en la forma de cómo se realizaban las elecciones populares de aquel entonces.**

La ley de Elecciones del 14 de febrero de 1827, con apego a la Constitución del Estado, ordenaba que las juntas municipales se celebraran **el primer domingo de agosto del año anterior al** de la renovación de los Congresos General y del Estado. En la elección cada ciudadano al ir a la mesa, primero

LAS PRINCIPALES TAREAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO DURANTE LA PRIMERA REPUBLICA FEDERAL: 18241835

GOBIERNO	HACIENDA	JUSTICIA Y NEGOCIOS ECLESIASTICOS
GOBIERNO	OFICINAS DE HACIENDA	LEYES Y CODIGOS
ESTA JUSTICA	1SUREAIA GENERAL	LEY DE ADMINISTMCDN GE JUSTICIA
RBIACON	CTNTADURIA GENERAL	CUUJGU CIVIL PENAL Y MERCANTIL
TIVLTN PTUTICA	DIRECCOX GENERAL DE RENT AS	CTT160 DE PRTRCRWINIOS
LIMITES	ADMIXISrRACION of RENTAS	CUUJGU DE RUCIA
	ADUANAS	
TEORIA Y GESTION ADMINISTRATIVA		TRIBUNALES
EMPLEOMANIR Y BSPIRANTSMO	RAMOS HACENCARIOS	SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA
EMPLEADOS	ALCABEAS	AUDIENCIA
BIENES MUEBLES E MUEBLES	PERMANENTE	
REJOTOS	EVENTUAL	JUZGADOS
P.AHEACIDH	VIENTO	
	3% CONSUMO	ADMINISTRACION DE JUSTICIA
AYUNTAMIENTOS	PULQUES	CARICEES Y PRESIDOS
TAUANIACION DE AYUXTAMINYO	ARCOS	JUICIO POR JURADOS
RAMOS Y FONDOS MUNICIPALES	CTNTRIBUCIUM DIRECTA	ABOGADOS DE POBRES
CTMIGO MUNICIPAL	PAPEL SELLADO	ARANCELES
PREFECTOS Y SUBPRLECTUS	EMPLEADOS	ARCHIVOS
	MERITORIOS	RESOLUCIONES Y INIENCIS
ACCION SOCIAL	PROPIEDAD ;N LOS EMPLEADOS	JUICIO DE SDMIS
YWRIDAD PUBLICA	ASCENSOS	SUMARIAS DE LOS JUICIOS
INSTRUCCION PUBLICA	JUBILACIONES	PROVISIUN DE JUZGADOS
SATUBROAD PUBLICA		COMRT&CIAS
PERAS PUBUCAP DE UTILIDAD Y ORNATO	OTROS RAMOS DE LA HACIENDA	
	CASA DE MONEDA	NEGOCIOS ECLESIASTICOS
ACCION ECONOMICA	TEMPORALIDADES	CURATOS
ENTIDADES PARAESTATALES	RAMOS ECLESIASTIRS	JUZGADOS ECLESIASTICUS
FOMENTO INDUSTRIAL	DOS POR CINTO DE MONEDA	BIENES ECLESIASTICOS
ITIMENTI UGRILOLA	FONDOS DE RESCATE	FESTIVIDADES RUGITSAS
MIXERIA	NUEVOS IMPUESTOS	DIEJIMOS, LIMOSNAS Y DERECHOS PAARDUUMIES
		GUERRA
		MILICIA PERMANENTE
		MILICIA ACTIVA
		MILICIA NACIONAL LOCAL
		GUARRAS NACIONALES
		FUERZA a RGORIDAD DEL ESTADO

daría su nombre para ser reconocido en la lista y un escrutador lo anotaría y posteriormente emitiría su voto por la persona que eligiera, que escribiría en presencia del Secretario Llegadas las seis de la tarde, o antes si hubieran votado ya todos los ciudadanos de la sección, se realizaría el conteo de votos y sería electo el que lograra mayor número y se extendería el acta que, una vez suscrita, acompañada de un oficio firmado por las autoridades, sería remitida al alcalde primero de la municipalidad, que a su vez haría pública la elección de las secciones de la municipalidad y remitiría copia certificada de las actas al subprefecto del partido, quedándose los originales en el archivo del ayuntamiento.

El ayuntamiento lo integrarían el alcalde o edil , síndico o síndicos y regidores designados por elección de los vecinos de la municipalidad , mediante electores . Para los tres cargos se requería ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos mayor de 25 años, o bien de 18 siendo casado, ser vecino de la municipalidad y poseer alguna finca, capital o ramo de industria suficiente para su manutención . Los alcaldes se renovarían en su totalidad cada año y los regidores o síndicos donde hubiera dos se renovarían por mitad, saliendo en cada año los más antiguos ; entrarían en funciones el primero de enero.

Acerca de la Administración anterior de **los pueblos en cada cabecera de distrito** habría un funcionario llamado **prefecto** nombrado **por el gobernador que se encargaría del gobierno político y para hacerlo se precisaba ser ciudadano del Estado en ejercicio de sus derechos**, nacido en territorio de la **República Mexicana y mayor de treinta años. En cada cabecera de partido, salvo en la de distrito**, habría un funcionario con el **título de subprefecto** nombrado por el prefecto respectivo con la aprobación del gobernador.

Para ser Gobernador del Estado , se requería ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos , mayor de treinta y cinco años y nacido dentro del territorio de la Federación y del Estado Secular, duraría en su cargo cuatro años y podría ser reelegido inmediatamente una sola vez si sufragaran a su reelección dos terceras partes de votos.

El Congreso **eligiría al gobernador en su votación nominal, en sesión permanente el 1.º de octubre; quedando nombrado el que reuniera más de la mitad de los votos; de no darse la mayoría absoluta en el primer escrutinio , se repetiría éste entre los dos que reunieran mayor número . Si más de dos reunían la mayoría, la suerte decidiría entre los que obtuvieran igual número de votos, quienes deberían ir al segundo escrutinio y la misma suerte decidiría también de la elección si en la segunda votación hubiera empate.**

El procedimiento utilizado en las elecciones de diputados, consistía en una elección indirecta en tres grados : el primero por Juntas Municipales ; el segundo , por Juntas de Partido y el tercero, por una Junta General del Estado.

Por último , con respecto al poder Judicial, el autor nos menciona que , a efecto de designar a los miembros del Supremo Tribunal, el Congreso elegiría en el primer día de las sesio-

nes de marzo de cada bienio a 24 individuos que no sean del Congreso y de éstos sacaría por suerte un Fiscal y un número de Jueces **igual a aquel** de que conste la primera Sala del Tribunal.

Los requisitos **para** ser magistrado del Supremo Tribunal de Justicia **eran: ser** ciudadano en ejercicio de sus derechos, letrado mayor de treinta y cinco años; haber sido juez por lo menos cuatro años, Consejero del Estado por el tiempo que designa la Constitución o diputado en los Congresos del Estado o Federación.

Es así, como concluimos esta reseña, no sin antes dejar sentado un precedente al que el Lic. Apolinar Mena Vargas invita en su obra, como un exhorto para que se prosiga con el estudio de la administración pública del Estado de México en los distintos períodos de su historia, y llenar así, el inmenso vacío que existe en la investigación de las administraciones **estatales.**

GUERRERO, OMAR, "EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO (UNA INVESTIGACION SOBRE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO MEXICANO EN RETROSPECCION Y PROSPECTIVA)"
INAP, MEXICO, 1989, 812 pp.

Por José Luis Albarrán Cruz

Una de las últimas y más sobresalientes obras del Dr. Omar Guerrero, distinguido estudioso de la administración pública en México, es la que ahora reseñamos, y fuera fruto de intensa y dedicada labor investigativa por espacio de casi 3 años (Septiembre 85-Junio 1988).

La obra es resultado de la conjugación de esfuerzos de dos instituciones académicas de reconocido prestigio: la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). El propósito central de la obra consiste en explicar la naturaleza de la administración pública mexicana, destacar las tendencias históricas relevantes y dar luz sobre el futuro inmediato. Se estructura en 12 capítulos o temas, con sus respectivas divisiones cada uno de ellos.

En el marco de la reforma del Estado que se propone la presente administración salinista, y en el proyecto del redimensionamiento del tamaño de la administración pública que ésta implica, el estudio se orienta a hacer un recorrido histórico que dé cuenta de la paulatina y permanente expansión de la actividad estatal.

En la parte introductoria, Omar Guerrero afirma que no es casual que el Estado Mexicano de nuestros días cuente con importantes empresas paraestatales, como es el caso de PEMEX, CFE, NAFINSA, FERRONALES, ETC., a su entender, son

producto de una tradición ancestral, de una centralización que parece irreversible y de la acumulación de instituciones administrativas que representan, de hecho, el organismo y la actividad del Estado mexicano.

Agrega que el Estado nació dotado en recursos materiales y acostumbrado a administrar la economía. No tuvo que aprender cómo intervenir en la economía, pues sus lecciones iniciales las había cursado como alumno sobresaliente varias décadas atrás, en los días de Carlos W.

La reforma al Estado iniciada en la gestión del ex-presidente De la Madrid, situó como centro de la reflexión para los estudiosos de la administración pública la disyuntiva entre estatización o privatización, o dicho entre otros términos, el debate giraba en torno al tamaño y magnitud de la administración pública mexicana. Con el propósito de responder a ese cuestionamiento se llevó a cabo esta obra.

La investigación es en retrospectiva porque se hizo necesario escudriñar en la historia, y es prospectiva porque se diserta sobre los probables derroteros de la administración pública en México. ¿Pero qué se entiende por administración pública? En términos concretos, el autor conceptualiza a la administración pública como el Estado en actividad. Añade que el propósito último de esta obra es dar luz sobre la naturaleza, origen y proyección futura de la administración pública mexicana. Además de ser fuente de futuros proyectos de investigación que fomenten y promuevan el avance de la disciplina.

Las cinco funciones básicas de todo Estado, se resumen en las siguientes áreas: administración del servicio exterior, administración de la defensa, administración de la hacienda, administración de la justicia y administración interna. Por medio de esta última, el Estado constituye sus propios campos de actividad consciente e intencionalmente, de modo que las dimensiones de su organismo y la intensidad de su actividad, responden a los siguientes factores: la situación o necesidad que suscita la acción, la acción en sí y el resultado obtenido; esto es: —qué, por qué y para qué".

En tanto otros ramos de la administración pública tienen espacio históricamente establecido, tal como la hacienda y la justicia, el espacio de la administración interna se expande y se contrae según las condiciones donde incide la acción del Estado. Ciertamente actúa entre límites definidos, pero éstos

son flexibles y están en perenne construcción y reconstrucción, según la modalidad que adquirieran las relaciones entre el Estado y la sociedad, de conformidad a la disociación entre vida pública y vida privada, y en consonancia con los límites del trabajo y la propiedad impuestas por las clases dominantes.

Al consumarse la independencia de México, se establece en 1821 la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, que sería el antecedente más inmediato de la moderna administración interna.

Corno secretario del ramo, fungió Lucas Alamán, visionario servidor público de los primeros tiempos del México independiente, al que se le reconocen valiosas aportaciones.

Para seguir un orden sistemático, Omar Guerrero analiza las principales características de la administración interna según sus tres grandes ramas: administración de la vida económica, administración de la vida social y administración de la vida personal. Esto, primeramente, dura las 3 décadas iniciales del México independiente (1820-1850). En esta época surgen los primeros rasgos del ensanchamiento del Estado, con la consiguiente expansión del espacio público.

En 1853 ocurre una de las más importantes reformas de la administración interior, al crearse el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, que en su concentración de las siguientes funciones a su cargo (colonización, industria, comercio, agricultura, ganadería, estadística y geografía, las obras públicas y el mantenimiento y administración del desagüe de Huehuetoca), daría constancia de la paulatina expansión del espacio público y la intromisión del Estado en la vida económica. El Ministerio que posteriormente se transformaría en Secretaría, fue obra de Lucas Alamán pero la necesidad de su constitución era una necesidad manifiesta que implicó la reorganización general de la administración pública.

Con ello, el Estado se esforzaba por atender múltiples deberes que una nación en vía de gestación le demandaba; esto explica por qué la actividad del Estado se multiplicó y ocupó espacios estratégicos en el mundo social, si bien sus resultados fueron desalentadores por la insuficiencia de recursos financieros, y principalmente, por los intensos y sucesivos períodos de inestabilidad política y social derivados de las sucesivas revueltas militares.

Al analizar las reformas juaristas que desencadenaron en la separación Estado-Iglesia , y la confiscación de los bienes de esta última, Omar Guerrero afirma que la expropiación ha sido la vía decisiva para la consolidación del Estado mexicano, y la formación de las grandes entidades descentralizadas que forman a la administración pública.

Fue también la vía de la expropiación por la que se realizó la reforma agraria con el triunfo de la Revolución de 1910 y que recuperó en beneficio de la nación el dominio de los recursos naturales, enajenados por la política librecambista de Porfirio Díaz. Fue la expropiación la que dio vida a las grandes empresas de Estado: Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y banca nacional.

En la época de la reforma, la reversión de competencias al Estado no se limita a la expropiación, es decir, a la **recuperación por el Estado de ciertos bienes o recursos** . **Va más allá:** consiste en la posesión de atributos del poder y rasgos de la soberanía enajenados a favor del clero político.

El ámbito de la sociedad civil en el cual el Estado mexicano ha intervenido directa, intensa y sistemáticamente, es el de la vida económica. En México, desde el nacimiento del Estado en 1821 -y aún antes, por herencia virreinal- **ya estaba formada la economía de Estado** . **Dos serían los ámbitos** en los que intervendría el Estado en las primeras décadas del México Independiente: el desarrollo regional (vía el Fondo Píadoso y la Junta de Fomento de Californias) y el fomento de la industrialización (por medio del Banco de Avío y la Dirección General de la Industria Nacional).

En 1833 se habían alcanzado metas parcialmente, de 1855 en adelante se lograrían grandes objetivos, entre otros, la formación de la sociedad civil y la independencia del Estado con relación a la iglesia. Quedaba con ello allanado el camino para la ampliación de la administración interna y la expansión de la actividad del Estado.

El que actos civiles en manos del clero fueran asumidos por el Estado, era de sí la asunción de sus deberes y con ello **de la razón** de Estado.

Entre la Gran Reforma y la Revolución se desarrolló un fuerte fenómeno de centralización iniciado en el largo período presidencial de Benito Juárez y fortalecido en la época de Porfirio Diez. Con Díaz la administración pública se retrajo y

el país adquirió el sombrío atuendo de la desnacionalización. Durante los largos años del Gobierno de Porfirio **Díaz se enajenó**, en provecho del capital extranjero, **la industria eléctrica**, la industria petrolera y el servicio público de los Ferrocarriles.

En el período porfirista, los cambios en la administración interna consiste en la creación de la Secretaría **de Hacienda**, Crédito Público y Comercio, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y la Secretaría del Despacho de Instrucción Pública.

El moderno régimen presidencial establecido en 1917 tiene una variedad inmensa **de esferas** de actividad del Ejecutivo, por las cuales el organismo del Estado ha tendido a crecer extraordinariamente. Las nuevas instituciones inauguraron al mismo tiempo, la toma de conciencia del Estado sobre cierto tipo de bienes y servicios necesarios para su funcionamiento. La administración de la vida económica alcanzaba, finalmente, la madurez suficiente para empeñarse en los nuevos proyectos formulados en el seno del Estado nacido de la Revolución.

El autor sostiene que la Revolución había nacido de grandes demandas populares, principalmente campesinas, y aparejado se desarrollaría un proyecto de bienestar social basado en la reforma agraria y la reversión de los recursos naturales **al seno de la** nación. La consecuencia fue el incremento de la actividad del Estado y la ampliación de la administración interna, que se dio en **gran** escala, contrastando extraordinariamente a la estrechez a que la había confinado el régimen porfiriano.

En adelante, el signo del Estado revolucionario seguiría siendo la administración interna, pero ahora plagada del gradual nacimiento de instituciones administrativas descentralizadas que tantos y tan buenos servicios habían brindado al Estado decimonónico. Paralelo a ellas, se crearían departamentos administrativos, caracterizados por atender un "servicio público que nada tiene que ver con la política" tal como el correo, telégrafo, salubridad y la educación popular.

Las instituciones descentralizadas nacen en España, México las hereda del Virreinato, las calca y las hace funcionar en condiciones geográficas, sociales, económicas e históricas propias de un nuevo país. Tanto en España como en México, las instituciones descentralizadas adquieren las formas organizativas más diversas, en consonancia con el objeto por el

cual fueron instituidas. Sin embargo, la forma usual adopta la modalidad de la "dirección general".

Omar Guerrero presenta un directorio de 16 entidades descentralizadas mexicanas que existían en 1846, y que permiten afirmar que el Estado mexicano de la primera mitad del siglo XIX era mucho más intervencionista de lo que se supone y que difícilmente puede hablarse de su carácter abstencionista.

Una de las primeras instituciones descentralizadas mexicanas de las que tenemos noticias se remonta al Virreinato y se denominaba Dirección General de Temporalidades, que representa una de las formas organizativas de intervención del Gobierno novohispano en la vida económica y al mismo tiempo constituye un eslabón de la cadena que llega hasta nuestros días, como método de creación institucional por vía de la expropiación.

Dentro del ramo hacendario el Estado mexicano desarrolló diversas actividades que juzgó conveniente atribuir a entidades distintas de la Secretaría del ramo, aunque ciertamente vinculadas a ella.

En el campo de las obras públicas, la intervención del Estado fue creciendo desde el mismo año de 1821, merced a la indiferencia de los empresarios privados por participar en ellos. Es natural, por tanto, que el Estado creara a estas instituciones descentralizadas para atender un problema básico para el desarrollo económico del país, como son las vías de comunicación.

El autor señala algunas instituciones administrativas descentralizadas de educación y cultura, salud y asistencia, que existieron en el siglo pasado y que son fiel testimonio de una intensa y versátil actividad del Estado, en un espacio público de sí extendido.

En otro apartado, se citan las instituciones descentralizadas que perduran a través de los siglos y constituyen una herencia histórica de la administración pública estatal: el Servicio Postal Mexicano (anteriormente Dirección General de Correos), la Academia Nacional de San Carlos, el Instituto de y Geografía y Estadística, la Lotería Nacional y el Nacional Monte de Piedad.

En otro capítulo, el autor da testimonio de que el Estado mexicano interviene en la economía, desde antes de nacer, porque desde los tiempos del Virreinato ha estado presente

desde sus más grandes manifestaciones, hasta sus expresiones más breves. Afirma que es a partir de 1830, con la formación del Banco de Avío, cuando el Estado asume plenamente la rectoría económica.

Los artículos 27 y 28 de la Constitución de 1857, al establecer la nacionalización de la propiedad y suscribir los monopolios del Estado (control monetario y postal), definen la circunferencia de la administración de la vida económica y se constituyen como base histórica del futuro desarrollo de las áreas exclusivas de su actividad, por medio de entidades "paraestatales". Con la ratificación y ampliación de esas trascendentales reformas e innovaciones jurídicas, los artículos 27, 28 y 73 de la Constitución de 1917 sentaría las bases y fundamentos de la rectoría económica del Estado. En ella, se indica tácitamente que el Estado contará con los organismos descentralizados y las empresas que requiera, para realizar su actividad en las áreas estratégicas a su cargo, así como ahí donde por su carácter prioritario actúe por sí mismo o en asociación con los sectores social y privado. Por fin, luego de más de 200 años de existencia, las instituciones descentralizadas adquieren un estatuto constitucional.

Por otra parte, al referirse a los estancos, Omar Guerrero les reconoce el origen de una tradición administrativa propiamente mexicana, que muestra la intervención del Estado en la economía desde antaño, y preludian lo que modernamente conocemos como áreas exclusivas de la intervención del Estado en la economía. Señala cuatro estancos heredados por el Virreinato al México independiente: el papel sellado, pólvora, naipes y principalmente la renta del tabaco. **La formación de los estancos son prueba que al nacer el Estado mexicano en 1821, su intervención en la vida económica no era un proyecto, sino un hecho.**

Aquí, en contraste a otros países, la expansión del capitalismo dependía, ni más ni menos, de la intervención del Estado en la economía, no en su abstención.

En otro capítulo, el autor reconoce que con la creación del Banco de Avío para el fomento de la Industria Nacional -Proyecto de Lucas Alamán- se habían sembrado las semillas de la industrialización en México además de constituirse en el origen de la empresa privada industrial. Comenta que la burguesía industrial emergió de las labores del Banco de Avío, es decir, fue engendrada por la actividad económica

del Estado, y hoy día se sorprende, ella misma, que el Estado intervenga **en la economía**. Toda una paradoja.

Con el Banco de Avío comienza una **etapa de** actividad **estatal destinada** al fomento de la industrialización del país, **que en el siglo** presente tendrá su secuela en el Banco de Crédito Agrícola, **el Banco de** Crédito Ejidal, el Banco de Comercio Exterior, Somex y mejor que ninguno con la Nacional Financiera. Con toda **razón alguno** de los autores aquí mencionados han encontrado una línea de comunicación histórica, a través del tiempo, **entre el antiguo Banco** de Avío y la moderna **Nacional Financiera**.

En la época porfiriana, la sociedad civil fue avasallada por el **Estado**, dando **pauta a un clara** tendencia centralizadora que devoró a las instituciones descentralizadas de la administración pública, sobreviviendo **algunas** cuantas, convertidas en subdependencias de las Secretarías de Estado, entre las que cabe **mencionar a la Dirección** General de Estadística, Dirección de Deuda Pública y Dirección General de Instrucción Primaria. Se crearon en la administración pública de los gobiernos de la Revolución algunos organismos descentralizados que funcionaban con autonomía, pero reforzaban la centralización que el Estado producía a su alrededor.

A consideración de Omar Guerrero, el período cardenista fue decisivo para la formación de la **administración pública mexicana**, **ya que en él se erigieron las grandes** instituciones administrativas del México moderno. Muchas de estas instituciones, como Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad o Ferrocarriles **Nacionales** de México, **siguen** siendo puntales no sólo de la administración gubernamental, sino del país entero.

Durante el período de Avila Camacho se inicia el estilo **propio de la época posrevolucionaria**: el apoyo irrestricto al capitalismo y la conservación interesada **de las** condiciones de vida elementales **de las clases** populares. Con Alemán el proyecto de desarrollo industrial se fortalece extraordinariamente. La administración pública, por tanto, se enfila fundamentalmente a la creación de la infraestructura del desarrollo capitalista. Su organización sufrió alteraciones, basadas en una nueva Ley de Secretarías de Estado y un reglamento que la detallaba. Mención especial merece la expedición de la primera Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de

los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal (1947).

Ruiz Cortines no modificó la organización centralizada de la administración pública adoptando íntegramente la heredada por Alemán. En cambio, señala el autor, se ampliaría el sector "paraestatal" como consecuencia de la actividad del Estado. La etapa presidencial de López Mateos observa relevantes cambios en la administración pública, debido fundamentalmente a la expedición de una nueva Ley de Secretarías de Estado.

Con la nacionalización de la industria eléctrica en 1960, el Estado corrobora su capacidad expropiatoria iniciada en los días del Virreinato tras la expulsión de la Compañía de Jesús, seguida con la supresión del Fondo Piadoso de Californias, fundado por esta orden, extendida por la Gran Reforma y la Revolución de 1910, y consolidada con la nacionalización del petróleo y los ferrocarriles.

Los gobiernos de Avila Camacho, Alemán, Ruiz Cortines y López Mateos tienen un rasgo que resalta: la formación de una segunda generación de instituciones descentralizadas y la proliferación de otras muchas más de diversa índole.

Con Díaz Ordaz la administración centralizada no sufrió **alteraciones, en cambio en el sector "paraestatal" se expide una segunda ley para controlar estas entidades (1965).** Por su parte, Echeverría incorpora significativos cambios en la administración centralizada, al crear dos nuevas Secretarías (la de Reforma Agraria y la de Turismo) Se crean nuevos **organismos descentralizados y empresas de participación estatal**, además de emitirse una tercera ley para su vigilancia y control, en 1970. Al finalizar su gestión, se contaban con **760 entidades que integraban el sector "paraestatal" y 197 fideicomisos.**

La administración pública bajo el sexenio de López Portillo impone un límite al proceso de crecimiento masivo de **las entidades "paraestatales". En 1976 se emite la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que integra en una sola norma a la administración centralizada y a la administración paraestatal. Además, se concibió el mecanismo de la sectorización para hacer funcionar en armonía a las dependencias centralizadas y a las entidades paraestatales.**

Con Miguel de la Madrid, la administración centralizada tuvo **variaciones al cambiar de denominación algunas sacre-**

tarías, y crearse una nueva, la de la Contraloría General de la Federación. Se formuló en 1986 la Ley Federal de Entidades Paraestatales con el propósito fundamental de concederles mayor margen de autonomía.

En su gestión dos direcciones generales se convirtieron organismos descentralizados: Servicio Postal Mexicano y Telégrafos Nacionales. Se reformó el artículo 28 constitucional para definir las áreas estratégicas de la economía reservadas al control exclusivo del Estado, hecho que serviría de referencia o base al programa de desincorporación de entidades paraestatales.

Durante el periodo posrevolucionario se consolidó la amplia actividad del Estado y la expansión de su aparato administrativo (con Echeverría), a la vez que quedó planteada la necesidad de definir el "tamaño" del Estado y más todavía su papel futuro (en los últimos años del gobierno de MMH).

En otro capítulo, el autor explica **que la vía de la expropiación fue el procedimiento presente en los grandes actos reivindicatorios de la nación en las dos Reformas, la Revolución de 1910, la expropiación de los ferrocarriles y el petróleo, y la nacionalización de la industria eléctrica y la banca. El efecto de las expropiaciones ha sido la asunción temprana del Estado de su carácter de empresario público y con ello la ampliación de su actividad en el seno de la sociedad civil.**

Si bien, la vía expropiatoria como sustento del papel estatal como empresario público no ha sido de ningún modo el procedimiento usual para asumir esta condición, ha sido el método decisivo para la formación de las grandes empresas de Estado y la frecuencia con que se usó es evidente.

En palabras del autor de la obra, el Fondo Piadoso de Californias corrobora la tesis central de esta investigación: que es inherente al Estado Mexicano la intensidad de su actividad y que esta actividad se ha realizado, con carácter particular, por medio de instituciones descentralizadas. La actividad intensa por medio de estas entidades es lo peculiar e inherente al Estado Mexicano de ayer y hoy. Los grandes organismos descentralizados contemporáneos han nacido de procesos expropiatorios, directa o indirectamente.

La expropiación como vía de asunción del Estado de su carácter de empresario público tuvo diversas consecuencias. Unas repercutieron directa y positivamente nutriendo el patrimonio nacional, otras revirtieron el dominio de ciertos recur-

sos a la nación , unas más consolidaron la soberanía nacional frente al capital extranjero. Otras proveyeron de un más amplio espacio a la actividad del Estado , fortaleciendo su economía. Pero todas juntas expandieron las fuerzas interiores del Estado.

En México la asunción del papel empresarial del Estado, tal como lo constata el autor a lo largo de su exposición, ha nacido de su propia condición y tradición intervencionista. La expropiación ha sido un método de ensanchamiento del espacio público frente al espacio privado y la fórmula más drástica de recomponer las relaciones del Estado y la **burguesía nacional e internacional.**

En los países subdesarrollados la expansión de su patrimonio se ha convertido en un imperativo por el carácter raquíptico de sus sistemas hacendarios y el papel ineludible del Estado como promotor del desarrollo.

¿Por qué interviene el Estado?. Ello ha respondido a la necesidad de reasunción del dominio directo y aprovechamiento inmediato de algunos bienes; asegurar el bienestar de la población interviniendo en la producción y distribución sin desplazar a los particulares; desarrollar infraestructura para la economía nacional; cumplir los objetivos que establecen los planes de desarrollo, rescatar y mantener unidades de producción y servicio, y allegar recursos al Estado por fuentes no fiscales. El Estado ha intervenido, invariablemente, **ahí donde ha sido necesario ; esta es una constante en la historia de la administración pública mexicana,** expresa el autor.

Por otra parte, coincide en afirmar con Carrillo Castro y García Martínez, que hoy día no es imaginable la producción de bienes y servicios sin el concurso de las empresas públicas. Sin embargo, algunas de ellas tienen un límite de vida, no son imperecederas y se encuentran sujetas al **cambio. Requieren una transformación en la cual algunas de ellas desaparecerán , otras sobrevivirán y unas más serán reformadas. Ello es evidente en razón de la exacerbación de los alcances de la expansión de la actividad del Estado cuyo radio fue exageradamente ampliado y su papel desvirtuado,** admite Omar Guerrero.

Agrega , que no ha sido la realización de sus cometidos políticos nacionales lo que desbordaron los alcances de su expansión operativa sino la sustitución por inactividad y deficiencia de los particulares que con la transferencia de en-

presas quebradas e improductivas recibieron capital y trasladaron "peso muerto" al Estado.

Tampoco se puede acreditar la exacerbación de la actividad del Estado a su política social ni a la expansión de la administración de la vida social, pues la Revolución de 1910 demandaba la satisfacción de demandas fundamentales de las clases sociales marginadas del progreso capitalista bajo el porfiriato. Es más, añade, todavía el Estado no ha saldado muchas de las cuentas que tiene pendientes con estas clases que son y seguirán siendo su apoyo fundamental.

La actividad estatal, empero 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. Por tanto, la respuesta a la cuestión acerca del "tamaño" del Estado y más aún a su papel como ente político que administra a la sociedad civil, 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.

Respecto a la segunda tendencia, menciona que dentro del repliegue global del espacio público se comprenderán estos giros comerciales ajenos a la sustancia política del Estado. Al comentar la tercera tendencia, comenta que el quid consistiría en saber quien se benefició por la operación de venta de paraestatales, pues se trata de una transferencia de capital y una cesión del patrimonio nacional. El autor objetó el que algunas empresas fueran enajenadas a favor de empresarios privados en lugar de transferirlas a los estados, o bien, al sector campesino, obrero o social, entiéndase por éstos últimos a los productores directos. Reconoce que en algunos casos si ha ocurrido ello, pero no en los términos y alcances deseables.

Sobre la cuarta tendencia, sugiere que una entidad "paraestatal" **creada** por el Estado, debería ser conservada porque se supone que su nacimiento obedeció a un criterio de utilidad pública y nacional, conservándose por medio de transferencia o fusión, siempre y cuando su objeto siguiera vivo y no fuera un lastre para el país. Que una entidad adquirida podría **ser reprivatizada** siempre y cuando no hubiera asumido un interés **estatal**, fuera parte importante del patrimonio nacional o trabajara con altos índices de rendimiento

caso en el cual no debía enajenarse sino ser mantenida como empresa de Estado. Sin embargo, habiendo comenzado en las líneas tradicionales de intervención, que todavía se evidencia en los criterios estatistas de desincorporación de 1985, ocurrió una exacerbación de desestatización en gran escala de la administración interna esgrimiéndose argumentos disímbolos y casuísticos para llevarla al cabo, pero bajo **la regla** única de la contracción generalizada de la actividad del Estado.

El último capítulo de la investigación está destinado a bosquejar un esquema de prospección de lo que será la administración pública mexicana en la década futura, para lo cual se recurre a una proyección de tendencias. En su conjunto son 8 tendencias históricas de la administración pública mexicana, a saber: (1) Actividad creciente, amplia y diversificada del Estado en el seno de la sociedad, (2) Formación de un espacio público comprensivo y en expansión, (3) Creación de un modus operandi peculiar del Estado por medio de organismos descentralizados y empresas públicas, (4) Establecimiento de la economía de Estado; (5) Efecto formativo y multiplicador de las revoluciones sobre la administración pública; (6) Institucionalización del procedimiento de expropiación para el establecimiento de las grandes instituciones descentralizadas; (7) Formación de relaciones económicas institucionalizadas entre el Estado y el capital; (8) Centralización irrefrenada en el estado nacional.

Estas tendencias, manifiesta el autor, han estado presentes en los 179 años de existencia del Estado mexicano. La cuestión consiste en los caminos que sigan estas tendencias: supresión, perpetuación o atenuamiento. El que ocurra uno o lo otro, dependerá **del querer** y el poder del Gobierno Mexicano, pero en el entendido que las condiciones actuales faciliten la reforma futura.

Al explicar la primera tendencia, el autor manifiesta su convicción de que la actividad creciente amplia y diversificada del Estado en el seno de la sociedad parece haber llegado al límite de su expansión. **De suyo, 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 divisionaria de estos quehaceres del Estado y la sociedad, cuya mediación es la administración**

pública, encontramos el origen y la causa de la amplitud o estrechez de los cometidos de cada cual.

Un estrechamiento exagerado del patrimonio del Estado en el sector de instituciones descentralizadas resta un instrumento muy solvente de gobierno, formado por años de probada capacidad, que no vale la pena **desmantelar**. Inclusive, afirma el autor, es mejor seguir soportando el riesgo de la ineficiencia de algunas empresas, que carecer de ellas para propósitos no rentables ni económicamente atractivos. En México más vale que sobre a que falte.

Comentando otra tendencia más, la de Revolución y expropiación, determina Omar Guerrero que la Revolución de 1910 ha dejado como herencia histórica a las grandes instituciones descentralizadas y cuyo grupo conspicuo forma la élite del artículo 28 constitucional, a cuyo cargo se encuentran las funciones económicas que el Estado se ha reservado para sí. Estas funciones, herederas de los viejos estancos dieciochescos, han sido elevadas a nivel constitucional por la importancia nacional que suponen para el desarrollo y bienestar del país, y han sido definidas como estratégicas. De ello se deduce, agrega, que la desincorporación no tocará a estas instituciones, salvo la petroquímica básica cuya redifinición ha ampliado la posibilidad de participación de empresarios privados.

Sobre el derrotero de la relación Estado-Capital, expresa **que en** el sexenio actual ha habido una retracción generalizada de subsidios en todas las órdenes; que debe ser extensivo **a la empresa** privada.

La última tendencia sobre la que discierne, es el freno a la centralización sugiriendo que el Gobierno Federal podría y debería descentralizar en los estados aquello que es de su exclusivo interés. Podría comenzar -aconseja- transfiriendo las empresas públicas **cuyas materias** primas básicas yacen en su territorio o porque su lugar de residencia debía estar situado ahí. Pero esto no se ha hecho y varias empresas se han enajenado en favor de empresarios privados, no en **interés** de las entidades federativas.

Finalmente, el autor nos invita a conocer y reflexionar los principales acontecimientos históricos que forjaron la administración pública mexicana de nuestros días para entender los cambios que está operando desde hace varios años y que, sin duda, se profundizarán en los que vienen.

En este apartado indica que qué mejor prospección previsible, instrumentable y calculable por el Estado, que hacer realidad los principios sociales que entraña la Carta del 17 y que están aún por cumplirse. El Estado no puede ni debe cambiar de rumbo histórico cuando no se ha terminado de saldar cuentas con las clases sociales que hicieron posible su existencia como cabeza de la moderna sociedad mexicana.

El mundo y nuestro país atraviesan por trascendentales transformaciones que inciden directamente en la esfera política, económica y social. En México la estrategia del cambio es la modernización, esto es, hacer frente a las nuevas realidades. En el campo de la administración pública implica la desincorporación de empresas paraestatales, y la desregulación y simplificación administrativa, básicamente. En este sentido, el texto de Omar Guerrero es de singular importancia porque se enfoca a describir, con claridad, precisión y amplitud, la formación y desarrollo de la administración pública estatal, en la vertiente de las entidades descentralizadas y paraestatales.

Con esta obra, Omar Guerrero se ratifica como uno de los más connotados estudiosos de la administración pública mexicana y tal como lo indica al inicio, no es su intención agotar el terna sino arrojar luz y ser fuente de futuras investigaciones sobre los alcances y limitaciones de la reforma al estado, en lo que concierne a la modernización de su administración pública. Es por ello que para la comunidad académica y profesional de nuestra disciplina, la obra que en esta ocasión reseñamos, se constituye en lectura básica de la que seguramente se desprenderán una serie de interrogantes que nos lleven a ahondar en el tema.

ALANIS BOYSO, RODOLFO
"LA ADMINISTRACION PUBLICA CONSTITUCIONALISTA
EN EL ESTADO DE MEXICO 1915-1917"
G.E.M. SECRETARIA DE ADMINISTRACION,
ESTADO DE MEXICO, 1989, 117 pp.

Por Refugio González Valdez

La presente investigación, recientemente fue presentada a la comunidad profesional, académica y estudiantil de nuestra entidad por el IAPEM, dentro de su programa de difusión de las ciencias administrativas que coadyuven al mejoramiento de la Administración Pública Estatal, corriendo los comentarios a cargo del Dr. Omar Guerrero lo que sin duda avala la calidad de la misma.

El objetivo de la investigación histórica no se limita únicamente a la mera reconstrucción del pasado sino que su estudio debe permitirnos explicar y sobre todo, transformar nuestras condiciones presentes y contribuir a vislumbrar el futuro.

Con un contexto económico, político y social poco propicio para la revuelta, la población del Estado de México prácticamente no participó en el movimiento armado. En nuestra entidad no hubo levantamientos locales en el sentido literal de la palabra, solo una parte del territorio estatal se vió afectada por la rebelión del sur.

No obstante lo anterior, dada su ubicación en el centro del país y entornando a la capital de la República, el Estado de México ha sido dependiente de aquella. Así la mayor parte de los eventos históricos estatales se encuentran enlazados al devenir histórico de la ciudad de México. Razón por la cual, esta investigación aborda acontecimientos históricos

propios del ámbito nacional para darle inteligibilidad a los fenómenos de nuestra entidad.

El período 1915-1917 es importante porque inicia un lapso de cierta estabilidad social y política, pues al final de 1915 Carranza al mando de las fuerzas constitucionalistas toman el poder del país y lo consolidan. Carranza convoca a un congreso constituyente para redactar y sancionar una nueva constitución que legitima al nuevo poder emanado de la Revolución y plasma en Derecho las reformas sociales que a la postre constituirán un formidable sistema de dominación y control político.

La Administración Pública Constitucionalista en el Estado de México 1915-1917, es un estudio de los acontecimientos políticos, económicos y sociales en nuestra entidad, y constituye un esfuerzo por llenar un vacío en uno de los objetos de estudio más olvidados en nuestro país: La Administración **Estat**al.

Las fuentes no han sido agotadas, lo que deja abiertas las puertas **para que** futuros trabajos permitan ahondar en **la interpretación** y precisión de lo que aquí se dice y, con ello, **se generen** "nuevas verdades" o "verdades renovadas", por **llamarlas** de algún modo. Nuevas aportaciones, más que negar "verdades" **anteriores**, contribuyen a enriquecerlas, a entender mejor y transformar **la realidad**.

La investigación se divide en cuatro capítulos: El primero expone las disposiciones político-administrativas y de **bienestar** social dictadas en este período. El capítulo segundo trata lo relativo a la problemática **surgida en el Estado a raíz** de la circulación de la moneda emitida por las diferentes facciones revolucionarias y a la escasez y alto costo de los productos de primera necesidad. El tercer capítulo aborda el quehacer legislativo en relación a la educación que se pretendía implantar en la entidad. En el cuarto capítulo se expone la problemática surgida con motivo de la reconcentración de algunas poblaciones **situadas entre** la ciudad de Toluca y los Estados de Morelos y Guerrero. Finaliza la investigación con una serie de conclusiones que resumen el contenido de la obra.

1 **DISPOSICIONES POLITICO-ADMINISTRATIVAS Y DE BIENESTAR SOCIAL**

En este capítulo **se da** cuenta de la ocupación del Estado de México por las fuerzas constitucionalistas al mando de los

Generales Francisco Cosío Robledo y Alejo G. González (quien **se hace cargo** del gobierno, mientras **es designado el gobernador** provisional por Carranza) el 14 de octubre de 1915; de las medidas de carácter político-administrativo tomadas por los gobernantes provisionales de la entidad tendientes a consolidar al recién inaugurado régimen constitucionalista y de las acciones adoptadas para elevar las condiciones socio-económicas de la población.

El 19 de octubre de 1915, por intermediación del General Pablo González, Jefe del Cuerpo del Ejército de Oriente, Carranza nombra gobernador provisional al General Pascual Morales y Molina. Este mismo día se da a conocer a la ciudadanía del Estado, el reconocimiento de diferentes países, entre ellos Estados Unidos, del Gobierno de Carranza.

Morales y Molina comenzó su mandato tratando de reorganizar la Administración Pública de los municipios de la entidad. En este sentido y con el propósito de fortalecer **al régimen** constitucionalista, se buscó que quienes integraran los ayuntamientos fueran personas con arraigo local y, sobre todo, partidarios del gobierno de Carranza. La mayoría de los municipios vieron renovados sus ayuntamientos, excepto algunos, como el de Chalco, ante la negativa del General Pablo González. Podían más las órdenes del jefe del cuerpo de Ejército de Oriente que las del gobernador, lo que denota la supeditación de éste a aquél.

Por otra parte, destaca la actitud del General Pablo González de aprovechar cualquier medio a su alcance para difundir sus actividades y crearse una buena imagen ante la población del Estado, pues, como se vio más adelante, abrigaba esperanzas de suceder a Carranza en la Presidencia de la República (recordemos que en 1920 secundó el Plan de Agua Prieta **en** contra del mismo Carranza, lanzando ese mismo año su candidatura, a la que nunca **llegó**).

En noviembre de 1915, el Diario Oficial del Estado, publicó el Decreto expedido por Carranza en Veracruz el 25 de diciembre de 1914, mediante **el cual** se reformaba el artículo 109 de la Constitución de 1857. Tales reformas -que después formarían parte del texto de la Constitución de 1917- tenían la pretensión de devolver al municipio la independencia que había perdido en el régimen porfirista. A pesar de las buenas intenciones, hasta la fecha observamos la imposibilidad de la mayoría de los ayuntamientos de dar vigencia a los

principios de autonomía y libertad derivados del nuevo ordenamiento legal, entre otras cosas, por la falta de voluntad política de las instancias gubernamentales superiores para llevarlos a cabo.

La visión del gobernador Morales y Molina y de sus sucesores, también provisionales, era muy limitada y parcial, pues sólo enfocaba sus disposiciones a atender las demandas y necesidades de la clase obrera, como si ésta fuera la única que sufriera la explotación y miseria. Por otra parte, eran medidas reformistas que no resolvían el problema de fondo que afectaba a las clases desposeídas y que era su explotación por parte de los propietarios de los medios de producción. Medidas de esta naturaleza son la prohibición de la celebración de corridas de toros y peleas de gallos, la fabricación y expendio de pulque, así como toda clase de juegos de azar y la construcción de un "Centro Recreativo para Obreros" en la cabecera de cada distrito, con el objeto de moralizar y dignificar a la clase trabajadora, alejándola de los centros de vicio, facilitándoles los medios de distracción "honestos y educativos". Otra ocasión será, porque dada la postración económica por el estado de guerra, únicamente el Municipio de Toluca se vio beneficiado por la rehabilitación (que no construcción) de un centro recreativo: El Tívoli.

Como las medidas adoptadas por el gobierno fueran insuficientes para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores -y consecuentemente de sus familias-, éstos debieron organizarse y mediante el recurso de la huelga, obtener mejoras económicas. Tal es el caso, por ejemplo, de los trabajadores de las minas de El Oro y Pachuca, quienes concluyen su movimiento con la obtención de un aumento en sus salarios, reducción de la jornada de trabajo y el compromiso de la empresa de no despedir a ningún trabajador, entre otros beneficios.

El gobernador Morales y Molina entrega el Poder al General Rafael Cepeda el 22 de agosto de 1916 y, éste a su vez lo deposita en manos del también General Carlos Tejada el 15 de enero de 1917. Las acciones de estos dos últimos para el mejoramiento de la organización político-administrativa del Estado y municipios y para elevar las condiciones de bienestar socioeconómico de la población, son irrelevantes. De hecho el único acontecimiento importante es dar a conocer a

la ciudadanía del Estado la Constitución Federal, promulgada el 5 de febrero de 1917.

El alcance limitado de las acciones de los gobernadores provisionales constitucionalistas puede explicarse por el contexto de inestabilidad política en que se debatía el país, a la ingerencia del jefe del cuerpo de Ejército de Oriente en los asuntos del gobierno, a la temporalidad de sus mandatos y la insuficiencia de recursos económicos. Por otra parte las acciones de Carlos Tejada estuvieron encaminadas fundamentalmente a la preparación y realización de elecciones en los tres niveles de gobierno: municipal, estatal y federal.

En el Estado de México, los resultados de la elección para gobernador favorecieron al General Agustín Millán, para un período de cuatro años, que comenzaría el 3 de junio de 1917.

II LA CIRCULACION MONETARIA Y EL ABASTO POPULAR

Una de las expresiones más evidentes de la crisis económico-social, después de cinco años de guerra civil, fue el caos monetario, pues cada una de las facciones revolucionarias emitían su propia moneda para sufragar sus gastos. Este desorden monetario propiciaba el florecimiento de la especulación y el recrudecimiento de la inflación. Por ello al ser ocupada la Ciudad de Toluca por los constitucionalistas, éstos declararon nulos y sin valor los billetes expedidos por las facciones contrarias al régimen de Carranza.

El problema persistió, porque aún, la circulación de billetes constitucionalistas se dificultaba ya que los comerciantes se negaban a recibirlos pretendiendo que se les pagara el importe de sus productos, en moneda de oro o plata. Esta situación obligó al gobierno a prácticamente rogar a los comerciantes a aceptarlos con descuento, es decir, en razón de cuatro a diez por uno de su valor nominal. El mismo gobierno rechazaba estos billetes y sólo los admitía en pago de impuestos que no tuvieran la exigencia de pagarse en oro.

Otro de los problemas al que tuvo que hacerse frente en este período fue el desabasto de los productos de primera necesidad por el abandono del campo y la destrucción de los cultivos, como consecuencia de la guerra, acentuado por la voracidad de quienes los producían y comercializaban.

Para contrarrestar la carestía y escasez de producto, se prohibió la salida de cualquier producto y mercancías de la entidad (el Estado de México era importante proveedor de la Ciudad de México). Asimismo, el gobierno estatal autorizó a los presidentes municipales para que exigieran a los comerciantes la venta de artículos de primera necesidad y a precios accesibles (lo que por supuesto no habría de ocurrir con una clase comerciante acostumbrada al rentismo).

El problema de la circulación de dos clases de billetes -los emitidos en Veracruz y los llamados "infalsificables"---, con los que únicamente se podían adquirir mercancías por la quinta o décima parte de su valor nominal y la constante elevación de sus precios nulificaban literalmente el poder adquisitivo de los trabajadores, haciendo más precarias sus condiciones de vida, sin que las autoridades estatales y municipales hicieran algo efectivo para remediar esta situación.

Las medidas adoptadas eran insuficientes y poco profundas para resolver los problemas y evidencian la ausencia de compromisos del gobierno con las clases más desprotegidas.

III LA EDUCACION PUBLICA

La tradición educativa en el Estado de México tiene profundas raíces que provienen desde los años de la conquista española. Sin embargo, las desfavorables variaciones **en las** condiciones económicas, políticas y sociales han incidido severamente en ella, presentando un crecimiento caracterizado por su desorden y su desarticulación funcional a las necesidades de la entidad.

Consciente de la singular importancia y relevancia que tiene la educación en el desarrollo estatal y nacional, Morales y Molina quiso fomentar la creación de instituciones y apoyarlas con recursos de toda índole. Consideraba que la educación del pueblo era la base sobre la que recaía el **bienestar social**, por lo que era necesario incrementar las instituciones educativas, donde no sólo se enseñara teoría sino también cuestiones prácticas.

Para regular la administración de la educación primaria y alcanzar los objetivos en esta materia, en diciembre de 1915 se expidió la Ley Orgánica de la Educación Popular Primaria. Este Decreto declara a la educación elemental obli-

gatoria, gratuita y laica para los niños de 6 a 12 años, así como su carácter teórico y práctico, teniendo como objeto además de la instrucción académica de los alumnos, su educación física intelectual, moral y social.

Ante la imposibilidad de cumplir con el propósito anterior, la Ley en cuestión permitía el establecimiento de escuelas primarias particulares, siempre y cuando se ajustaran a las disposiciones oficiales del gobierno estatal y su enseñanza fuera laica. Por otra parte, prohibía estrictamente la enseñanza religiosa en cualquier tipo de institución educativa.

Con la pretensión de elevar el bienestar de los indígenas, la clase más pobre, explotada y olvidada de la sociedad, se decretó el establecimiento de las escuelas "del lugar" en cada una de las cabeceras de los Distritos del Estado, que les permitieran perfeccionar las artes y oficios a los cuales se dedicaban. Sin embargo, sin tomar en cuenta los valores y cultura propios de los indígenas, los constitucionalistas pretendían "integrarlos" a la sociedad, haciéndolos renegar de sus hábitos y costumbres, de su forma de ser y de pensar y obligándolos a adoptar las formas y costumbres "civilizadas" del grupo en el poder.

Para incentivar la labor educativa de los profesores se estableció que aquellos que se hubiesen distinguido por su laboriosidad y empeño en la educación de sus alumnos recibirían estímulos económicos de acuerdo a los años de servicio. También se ofrecía organizar periódicamente comisiones de profesores para que a costa del Estado viajaran a las principales escuelas del país y Estados Unidos de Norteamérica e hicieran estudios sobre métodos pedagógicos que permitieran elevar la calidad de la educación del Estado. En febrero de 1916, se expidió un decreto mediante el cual se creaban becas en la Escuela Normal de Profesores, para preparar al mayor número de éstos que fueran hasta las regiones más apartadas del Estado a difundir la educación, principalmente a los niños indígenas.

En materia de educación superior, se dan los primeros pasos tendientes a reorganizar los planes de estudio, con el propósito de hacerlos más acordes a las difíciles condiciones que afectaban a la entidad. En el mismo sentido, se determina que a partir de ese momento los cursos superiores habrán de cumplirse en 4 años.

El ambicioso proyecto de hacer extensiva la educación a toda la población del Estado habrá de quedar únicamente en buenos deseos, dado el rezago educativo que aquejaba a la entidad, al corto período de gobierno y a la insuficiencia de recursos económicos para llevarlo a cabo.

IV SEGURIDAD PUBLICA

El movimiento armado no sólo perturbó el orden y la paz del país y de la entidad, sino que sus efectos se tradujeron, también, en un hecho de tremenda repercusión económica, es decir, la destrucción de la poca riqueza lograda en los años de sosiego. Era imprescindible, por lo tanto, lograr la estabilidad política de la entidad, para intentar mejorar las condiciones socioeconómicas de la población.

Con el propósito de estabilizar al Estado, el gobierno habrá de dictar una de las medidas más arbitrarias y que incide severamente en las de por sí ya exiguas condiciones económicas de algunas poblaciones rurales situadas entre la ciudad de Toluca y los Estados de Morelos y Guerrero, quienes fueron obligadas por las autoridades estatales a abandonarlas, para reconcentrarse en las poblaciones urbanas más cercanas, con el pretexto de que no sirvieran de centros de abastecimiento **de los** zapatistas y para que **no entorpecieran las** labores militares, así como para brindarles "protección".

Poco les importó a las autoridades la grave situación en que colocaban a estas humildes familias **al tener** que abandonar sus lugares de origen y, por lo tanto, **sus escasas pertenencias** y cultivos, que en su ausencia, fueron objeto de toda clase de depredaciones, incluso por parte de quienes decían velar por su seguridad.

Tal medida es drástica e innecesaria, por cuanto que, por una parte, no les ofrecía una alternativa que al menos les permitiera paliar su difícil situación económica, sino que se les abandona a su suerte y, por otra parte, porque como se vio desde el comienzo del movimiento armado, la rebelión zapatista tuvo un carácter regional, sin presencia **real en nuestro** Estado.

En este sentido, dicha prescripción **no hace más que** contradecir lo que públicamente y en sus **disposiciones jurídicas** el gobierno afirmaba, es decir, que pretendía **eleva**r el nivel socio económico de la población y velar por su **bienestar**.

CONCLUSIONES

Destacamos las que en nuestra opinión son las más importantes:

- Los mayores esfuerzos por hacer efectivos los postulados constitucionalistas quedaron en la norma jurídica y generalmente no fueron llevados a la práctica por la temporalidad del mandato.

Las acciones de reorganización de la Administración Pública Municipal se vio limitada por la frecuente injerencia en el gobierno del General Pablo González, Jefe del Cuerpo de Ejército de Oriente.

- Los obreros serán el grupo social al que preferentemente apoyarán los gobiernos constitucionalistas de la entidad.
- Los gobernadores constitucionalistas tuvieron una visión muy limitada de los problemas sociales, pues además de dejar a un lado la problemática de los campesinos y clases populares, las disposiciones jurídicas que emprendieron no resolvían el problema de fondo que afectaba a las clases desposeídas: la explotación.
- La seguridad pública otorgada por los gobernantes constitucionalistas estuvo caracterizada por el abuso de los cuerpos militares destacados en las poblaciones, cometiendo toda clase de arbitrariedades y causando graves daños a la población, sin importarles el estado de miseria en que vivían.
- El ramo de la educación recibió un notable impulso, fomentándose el establecimiento y mejoramiento de toda clase de escuelas y en todos sus niveles. A pesar de ello no se logró el éxito pretendido por lo corto del periodo de gobierno de cada mandatario, la falta de continuidad de acciones entre ellos, la insuficiencia de recursos económicos y el rezago educativo de la entidad.
Si bien es cierto que muchos de los problemas que aquejaban a nuestro Estado tienen raíces anteriores al período estudiado (1915-1917), era obligación de los gobernadores constitucionalistas, emplear todos los recursos a su alcance para resolver, en la medida de lo posible, las difíciles condiciones de vida que afectaban drásticamente a las cla-

ses desposeídas. Ciertamente, las condiciones políticas, sociales y económicas no eran las idóneas para esperar resultados espectaculares en este sentido, no obstante, el gobierno debió esforzarse por satisfacer los requerimientos mínimos de bienestar de la población y no conformarse con medidas reformistas que en muy poco o nada contribuían a elevar el nivel de vida de la población -que es la pretensión pública de prácticamente todos los gobernantes-.

No es sólo con normas jurídicas y buenos deseos como habrían de hacerse efectivos los postulados constitucionalistas, sino que se precisaba, además, el esfuerzo planeado y dedicación de las autoridades y gobernados para realizarlos, a pesar de los grandes rezagos e insuficiencia de recursos para llevarlos a cabo.

La Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., No. 5, se terminó de imprimir en el mes de marzo de 1990. El tiraje fue de 1,000 ejemplares, más sobrantes para reposición.

la ciudadanía del Estado la Constitución Federal, promulgada el 5 de febrero de 1917.

El alcance limitado de las acciones de los gobernadores provisionales constitucionalistas puede explicarse por el contexto de inestabilidad política en que se debatía el país, a la ingerencia del jefe del cuerpo de Ejército de Oriente en los asuntos del gobierno, a la temporalidad de sus mandatos y a la insuficiencia de recursos económicos. Por otra parte las acciones de Carlos Tejada estuvieron encaminadas fundamentalmente a la preparación y realización de elecciones en los tres niveles de gobierno: municipal, estatal y federal.

En el Estado de México, los resultados de la elección para gobernador favorecieron al General Agustín Millán, para un período de cuatro años, que comenzaría el 3 de junio de 1917.

II LA CIRCULACION MONETARIA Y EL ABASTO POPULAR

Una de las expresiones más evidentes de la crisis económico-social, después de cinco años de guerra civil, fue el caos monetario, pues cada una de las facciones revolucionarias emitían su propia moneda para sufragar sus gastos. Este desorden monetario propiciaba el florecimiento de la especulación y el recrudecimiento de la inflación. Por ello al ser ocupada la Ciudad de Toluca por los constitucionalistas, éstos declararon nulos y sin valor los billetes expedidos por las facciones contrarias al régimen de Carranza.

El problema persistió, porque aún, la circulación de billetes constitucionalistas se dificultaba ya que los comerciantes se negaban a recibirlos pretendiendo que se les pagara el importe de sus productos, en moneda de oro o plata. Esta situación obligó al gobierno a prácticamente rogar a los comerciantes a aceptarlos con descuento, es decir, en razón de cuatro a diez por uno de su valor nominal. El mismo gobierno rechazaba estos billetes y sólo los admitía en pago de impuestos que no tuvieran la exigencia de pagarse en oro.

Otro de los problemas al que tuvo que hacerse frente en este período fue el desabasto de los productos de primera necesidad por el abandono del campo y la destrucción de los cultivos, como consecuencia de la guerra, acentuado por la voracidad de quienes los producían y comercializaban.

Para contrarrestar la carestía y escasez de producto, se prohibió la **salida de** cualquier producto y mercancías de la entidad (el Estado de México era importante proveedor de la Ciudad de México). Asimismo, el gobierno estatal autorizó a los presidentes municipales para que exigieran a los **comerciantes** la venta de artículos de primera necesidad y a precios accesibles (lo que por supuesto no habría de ocurrir con una clase comerciante acostumbrada al rentismo).

El problema de la circulación de dos clases de billetes -los emitidos en Veracruz y los llamados "infalsificables"-, con los que únicamente se podían adquirir mercancías por la quinta o décima **parte de su** valor nominal y la constante elevación de sus precios nulificaban literalmente el poder adquisitivo de los trabajadores, haciendo más precarias sus condiciones de vida, sin que las autoridades estatales y municipales hicieran algo efectivo para remediar esta situación.

Las medidas adoptadas eran insuficientes y poco profundas para resolver los problemas y evidencian la **ausencia** de compromisos del gobierno con las clases más desprotegidas.

III LA EDUCACION PUBLICA

La tradición educativa en el Estado de México tiene profundas raíces que provienen desde los años de la conquista española. Sin embargo, las desfavorables variaciones en las condiciones económicas, políticas y sociales han incidido severamente en ella, presentando un crecimiento caracterizado por su desorden y su desarticulación funcional a las necesidades de la entidad.

Consciente de la singular importancia y relevancia que tiene la educación en el desarrollo estatal y nacional, Morales y Molina quiso fomentar la creación de instituciones y apoyarlas con recursos de toda índole. Consideraba que la educación del pueblo era la base sobre la que recaía el bienestar social, por lo que era necesario incrementar las instituciones educativas, donde no sólo se enseñara teoría sino también cuestiones prácticas.

Para regular la administración de la educación primaria y alcanzar los objetivos en esta materia, en diciembre de 1915 se expidió la Ley Orgánica de la Educación Popular Primaria. Este Decreto declara a la educación elemental obli-

gatoria, gratuita y laica para los niños de 6 a 12 años, así como su carácter teórico y práctico, teniendo como objeto además de la instrucción académica de los alumnos, su educación física intelectual, moral y social.

Ante la imposibilidad de cumplir con el propósito anterior, la Ley en cuestión permitía el establecimiento de escuelas primarias particulares, siempre y cuando se ajustaran a las disposiciones oficiales del gobierno estatal y su enseñanza fuera laica. Por otra parte, prohibía estrictamente la enseñanza religiosa en cualquier tipo de institución educativa.

Con la pretensión de elevar el bienestar de los indígenas, la clase más pobre, explotada y olvidada de la sociedad, se decretó el establecimiento de las escuelas "del lugar" en cada una de las cabeceras de los Distritos del Estado, que les permitieran perfeccionar las artes y oficios a los cuales se dedicaban. Sin embargo, sin tomar en cuenta los valores y cultura propios de los indígenas, los constitucionalistas pretendían "integrarlos" a la sociedad, haciéndolos renegar de sus hábitos y costumbres, de su forma de ser y de pensar y obligándolos a adoptar las formas y costumbres "civilizadas" del grupo en el poder.

Para incentivar la labor educativa de los profesores se estableció que aquellos que se hubiesen distinguido por su laboriosidad y empeño en la educación de sus alumnos recibirían estímulos económicos de acuerdo a los años de servicio. También se ofrecía organizar periódicamente comisiones de profesores para que a costa del Estado viajaran a las principales escuelas del país y Estados Unidos de Norteamérica e hicieran estudios sobre métodos pedagógicos que permitieran elevar la calidad de la educación del Estado. En febrero de 1916, se expidió un decreto mediante el cual se creaban becas en la Escuela Normal de Profesores, para preparar al mayor número de éstos que fueran hasta las regiones más apartadas del Estado a difundir la educación, principalmente a los niños indígenas.

En materia de educación superior, se dan los primeros pasos tendientes a reorganizar los planes de estudio, con el propósito de hacerlos más acordes a las difíciles condiciones que afectaban a la entidad. En el mismo sentido, se determina que a partir de ese momento los cursos superiores habrán de cumplirse en 4 años.

El ambicioso proyecto de hacer extensiva la educación a toda la población del Estado habrá de quedar únicamente en buenos deseos, dado el rezago educativo que aquejaba a la entidad, al corto período de gobierno y a la insuficiencia de recursos económicos para llevarlo a cabo.

IV SEGURIDAD PUBLICA

El movimiento armado no sólo perturbó el orden y la paz del país y de la entidad, sino que sus efectos se tradujeron, también, en un hecho de tremenda repercusión económica, es decir, la destrucción de la poca riqueza lograda en los años de sosiego. Era imprescindible, por lo tanto, lograr la estabilidad política de la entidad, para intentar mejorar las condiciones socioeconómicas de la población.

Con el propósito de estabilizar al Estado, el gobierno habrá de dictar una de las medidas más arbitrarias y que incide severamente en las de por sí ya exiguas condiciones económicas de algunas poblaciones rurales situadas entre la ciudad de Toluca y los Estados de Morelos y Guerrero, quienes fueron obligadas por las autoridades estatales a abandonarlas, para reconcentrarse en las poblaciones urbanas más cercanas, con el pretexto de que no sirvieran de centros de abastecimiento de los zapatistas y para que no entorpecieran las labores militares, así como para brindarles "protección".

Poco les importó a las autoridades la grave situación en que colocaban a estas humildes familias al tener que abandonar sus lugares de origen y, por lo tanto, sus escasas pertenencias y cultivos, que en su ausencia, fueron objeto de toda clase de depredaciones, incluso por parte de quienes decían velar por su seguridad.

Tal medida es drástica e innecesaria, por cuanto que, por una parte, no les ofrecía una alternativa que al menos les permitiera paliar su difícil situación económica, sino que se les abandona a su suerte y, por otra parte, porque como se vio desde el comienzo del movimiento armado, la rebelión zapatista tuvo un carácter regional, sin presencia real en nuestro Estado.

En este sentido, dicha prescripción no hace más que contradecir lo que públicamente y en sus disposiciones jurídicas el gobierno afirmaba, es decir, que pretendía elevar el nivel socio económico de la población y velar por su bienestar.

CONCLUSIONES

Destacamos las que en nuestra opinión son las más importantes:

- Los mayores esfuerzos por hacer efectivos los postulados constitucionalistas quedaron en la norma jurídica y generalmente no fueron llevados a la práctica por la temporalidad del mandato.

Las acciones de reorganización de la Administración Pública Municipal se vio limitada por la frecuente injerencia en el gobierno del General Pablo González, Jefe del Cuerpo de Ejército de Oriente.

- Los obreros serán el grupo social al que preferentemente apoyarán los gobiernos constitucionalistas de la entidad.

Los gobernadores constitucionalistas tuvieron una visión muy limitada de los problemas sociales, pues además de dejar a un lado la problemática de los campesinos y clases populares, las disposiciones jurídicas que emprendieron no resolvían el problema de fondo que afectaba a las clases desposeídas: la explotación.

La seguridad pública otorgada por los gobernantes constitucionalistas estuvo caracterizada por el abuso de los cuerpos militares destacados en las poblaciones, cometiendo toda clase de arbitrariedades y causando graves daños a la población, sin importarles el estado de miseria en que vivían.

- El ramo de la educación recibió un notable impulso, fomentándose el establecimiento y mejoramiento de toda clase de escuelas y en todos sus niveles. A pesar de ello no se logró el éxito pretendido por lo corto del período de gobierno de cada mandatario, la falta de continuidad de acciones entre ellos, la insuficiencia de recursos económicos y el rezago educativo de la entidad.

Si bien es cierto que muchos de los problemas que aquejaban a nuestro Estado tienen raíces anteriores al período estudiado (1915-1917), era obligación de los gobernadores constitucionalistas, emplear todos los recursos a su alcance para resolver, en la medida de lo posible, las difíciles condiciones de vida que afectaban drásticamente a las cla-

ses desposeídas. Ciertamente, las condiciones políticas, sociales y económicas no eran las idóneas para esperar resultados espectaculares en este sentido, no obstante, el gobierno debió esforzarse por satisfacer los requerimientos mínimos de bienestar de la población y no conformarse con medidas reformistas que en muy poco o nada contribuían a elevar el nivel de vida de la población -que es la pretensión pública de prácticamente todos los gobernantes-.

No es sólo con normas jurídicas y buenos deseos como habrían de hacerse efectivos los postulados constitucionalistas, sino que se precisaba, además, el esfuerzo planeado y dedicación de las autoridades y gobernados para realizarlos, a pesar de los grandes rezagos e insuficiencia de recursos para llevarlos a cabo.

La Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., No. 5, se terminó de **imprimir en el mes de marzo de 1990. El tiraje fue de 1,000 ejemplares, más sobrantes para reposición.**