

ISSN 01878484



**Aportaciones a la Teoría y Práctica
de la Administración. Pública**

No. 29 Enero - Marzo - 1996

EDICION

Instituto de Administración Pública del Estado de México
Coordinación de Investigación y Consultoría
Coordinación **de Sistemas e Informática**

Av. Hidalgo Pte 503, Cal. La Merced

Toluca, **México** C.P. 50080

Tels. (91-72) **14-38-21 y 14-06-89**

Fax (91-72) 14-07-83

ISSN 0187-8484

Certificado de Licitud de Título No. 6714

Certificado de Licitud de Contenido **No. 6995**

Certificado de Reserva de Derechos No. 2967-93

O Revista IAPEM

Impresa y Hecha en Toluca, México/Printed and made in Toluca, México.

Los ensayos **que aparecen en esta obra son responsabilidad de los autores** y no expresan **necesariamente el punto de vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.**

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

CONSEJO DIRECTIVO 1994-1996

Guillermo Haro Bélchez
Presidente

Alberto Curi Naime
Vicepresidente

Rolando Barrera Zapata

José Chanes Nieto

Enrique Jacob Rocha

Marco Antonio Morales Gómez

Miguel Angel Olguin Salgado

Alejandro Ozuna Rivero

Tomás Ruiz Pérez

Miguel Angel Terrón Mendoza

Arturo Ugalde Meneses

Santiago Velasco Monroy

Consejeros

Apolinar Mena Vargas
Tesorero

Ma. del Pilar Conzuelo Fereyra
Secretario Ejecutivo

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

MIEMBROS FUNDADORES

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

CONSEJO DE HONOR

Arturo **Martinez Legorreta**

José Antonio Muñoz Samayoa

Carlos F. Almada López

Roberto Gómez Collado

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

COMITE EDITORIAL

José Chanes Nieto
Eugenio Martínez Gutiérrez
Javier Reyes Serrano
Juan Ramón Santillana González
Rodolfo Jiménez Guzmán

SECRETARIO TECNICO

Refugio González Valdez

COORDINADORES

Angela Rubí Delgado Coordinador de Docencia y Capacitación	Susana Machuca Sánchez Coordinador de Documentación y Librería
Refugio González Valdez Coordinador de Investigación y Consultoría	Humberto Rodríguez Suárez Coordinador de Administración y Finanzas
Gerardo Albarrán Cruz Coordinador de Difusión y Vinculación	Martha García Salgado Coordinador de Sistemas e Informática

Alejandro Vargas Castro
**Delegado Regional
del IAPEM en Tlalnepantla**

CONTENIDO

Presentación

ENSAYOS

INFRAESTRUCTURA CARRETERA PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE MEXICO Enrique Riva Palacio Galena	13
PLANTEAMIENTOS SOBRE LA FUNCION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS Tomás Ruiz Pérez	29
LA DIMENSION TERRITORIAL COMO CONTEXTO DE UN DESARROLLO DESCENTRALIZADO Alfonso Iracheta Cenecoda	39
DESCONCENTRACION Y PARTICIPACION SOCIAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO. EL CASO DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA: ORIGEN, DESARROLLO Y PERSPECTIVAS Roberto Padilla Domínguez Jorge Vilchis Martínez	v
SISTEMATIZACION DEL PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN EL ESTADO DE MEXICO Mario Albertobarra Madrigal	89
LINEAMIENTOS PARA DESGRAVAR LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN EL ESTADO DE MEXICO Mario de Lourdes Mora Celaya	145
LA MODERNIZACION MUNICIPAL A TRAVES DE LA TECNOLOGIA Jorge Guillermo Pérez Cuevas	175
PLANEACION ESTRATEGICA POLITICA Y POBREZA Rodrigo Sandoval Almazán	211

RESEÑAS

GUTIERREZ SALAZAR, SERGIO E. Y RIVES SANCHEZ, ROBERTO. LA CONSTITUCION MEXICANA AL FINAL DEL SIGLO XX MEXICO, ED. LINEAS DEL MAR. 1995 536 PP. Comentarios de Roberto Rives Sánchez	245
Comentarios de Sergio E. Gutiérrez Salazar	248

PRESENTACION

Reformar a la administración pública es una tarea permanente y compleja, para adecuar su actuación y, mejor aún, anticiparse a las nuevas condiciones nacionales e internacionales, para plasmar en resultados tangibles y satisfactorios los objetivos, planes, programas y proyectos gubernamentales, a fin de promover el desarrollo integral de la sociedad; para lo cual sin duda, es necesario contar con una administración pública previsoras, democrática, profesionalizada, ágil, eficiente y oportuna en sus respuestas a las demandas que se le presenten.

En este contexto, el presente número de la Revista publica varios ensayos sobre diferentes e importantes aspectos de la administración pública, particularmente del estado de México, incluido el ámbito municipal. Así en primer lugar, Enrique Riva Palacio Galicia **señala la** importancia de *La infraestructura carretera para el desarrollo del Estado de México*; refiere el contexto y la problemática del sector y el imperativo de modernizar, mantener y expandir la red carretera **estatal**, a pesar de la grave escasez de recursos, a fin de favorecer el desenvolvimiento de las actividades económicas, políticas, sociales y culturales, y con ello el desarrollo integral, frente a una realidad caracterizada por la globalización en todos los órdenes de la vida social.

Tomás Ruiz Pérez, recientemente galardonado con la Presea "Adolfo López Mateos", **por méritos relevantes en la administración pública estatal**, propone algunos *Planteamientos sobre la función pública de los servidores públicos del estado y municipios*; en particular alude a la modernización del marco jurídico laboral de los servidores públicos, a la implantación legal del servicio civil de carrera, a la necesidad de profesionalizar la actuación del personal público, de regular legalmente los estímulos y recompensas a que se hagan acreedores por un desempeño sobresaliente, y a fortalecer la moralidad de éstos en el ejercicio de sus funciones. Aspectos, que de concretarse contribuirían significativamente a conformar la administración pública que la sociedad demanda.

En su trabajo sobre *La dimensión territorial como contexto de un desarrollo descentralizado*, Alfonso Iracheta, entre otros aspectos relevantes, sugiere algunas políticas para sustentar el desarrollo nacional, tales como **asumir el desarrollo como la elevación efectiva del nivel de**

vida de la mayoría de los mexicanos; territorializar la política (desarrollo regional) y hacer de la sustentabilidad el eje de toda acción de desarrollo; 'construir' el nuevo federalismo, que entre otras cosas implicaría, la descentralización efectiva, especialmente al municipio.

Los cinco ensayos restantes derivan de igual número de investigaciones presentadas en el Certamen IAPEM 1995: *Desconcentración y participación social en la administración pública del Estado de México*, de Roberto Padilla Domínguez y Jorge Martínez Vilchis; *Sistematización del procedimiento en materia de responsabilidades administrativas en el Estado de México*, de Mario A. Ibarra Madrigal; *Lineamientos para desgravar la vivienda de interés social en el Estado de México*, de Ma. de Lourdes Mora Celaya; *La modernización municipal a través de la tecnología*, de Jorge G. Pérez Cuevas; y *Planeación estratégica política y pobreza*, de Rodrigo Sandoval Almazán.

Por los planteamientos y actualidad **de estos temas**, bien pueden servir de caja de resonancia para apoyar y revitalizar la labor de las personas o instituciones responsables o interesadas en dichas materias. Sin duda, la solución de estos y otros problemas exigen la acción conjunta Estado-sociedad, relación que en la actualidad ha entrado en una nueva dinámica y formas de colaboración, que se expresan en una más intensa y diversificada participación ciudadana en los ámbitos económico, social y político, principalmente. Todo esto en un contexto interno y externo más complejo e incierto, lo que dificulta, aunque reclama, respuestas **ágiles**, oportunas y con elevados **estándares** de calidad.

Deseamos que la publicación de estos trabajos aporte elementos teóricos y/o prácticos para afrontar y superar la problemática que en ellos se aborda, para avanzar **hacia** el logro del bien público y la realización individual de quienes habitan en el estado de México.

ENSAYOS

INFRAESTRUCTURA CARRETERA PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE MEXICO

Enrique Riva Palacio Galicia

1. El contexto

En las dos últimas décadas del siglo XX, el mundo se ha visto inmerso en espectaculares cambios, situación que ha obligado a las naciones a modificar sus estrategias a fin de asegurar su posición en la escena internacional. La constitución de los llamados bloques económicos y el establecimiento de zonas y alianzas comerciales, son fiel reflejo de la globalización de la economía mundial.

En lo interno, nuestro país también ha observado profundas modificaciones. La transformación de la sociedad mexicana, en lo que se refiere **a la naturaleza** y a la creciente amplitud de las demandas, tanto en el campo como en las zonas urbanas, así como el hecho que en la década pasada haya quedado evidenciado un fuerte rezago en materia económica, llevó a la necesidad de replantear el comportamiento y las funciones del Estado.

Efectivamente, los años 60 mostraron que a causa de un crecimiento excesivo de la burocracia, así como de la intervención desmesurada del Estado en la vida productiva, se produjo una inadecuada función del sector público y una limitación en la competitividad y la eficiencia de la iniciativa privada.

Ingeniero Civil por la Universidad Nacional Autónoma de México, con Especialidad en Ingeniería de Metros y Transporte Masivo, en el Tokio International Center de Japón: tiene publicados dos libros "Planeación de los Recursos Humanos" y "Reconstrucción de Estructuras" ha desempeñado varios cargos en los gobiernos federal y estatal, actualmente es Secretario de Comunicaciones y Transportes del Gobierno del Estado de México, y Asociado Regular del IAPEM.

Ahora bien, **la crisis financiera** de diciembre de 1994, trajo como consecuencia serios problemas de liquidez económica que ocasionaron un deterioro importante **tanto en** la dinámica comercial y productiva como en el ritmo de los programas gubernamentales. Esta contracción ha impuesto cuando menos dos retos de gran importancia para solventar la demanda social.

Por un lado, frente a la situación nacional que se presenta y la tarea de encarar **eficazmente la competencia que plantea el escenario internacional**, se debe impulsar a la planta productiva, garantizando con ello el crecimiento económico y el empleo.

Por el otro, **ante este panorama, el gobierno a la par de fomentar la economía**, debe echar mano de estrategias que le permitan sostener su capacidad de respuesta a los requerimientos de la sociedad, especialmente de los grupos menos favorecidos.

Así, se ha reforzado el proceso en el cual la administración pública, abandonando los grandes aparatos burocráticos, centralizados y caros, alcanza una organización más compacta, ágil y, sobre todo, capaz de **concertar sus acciones con la colectividad. Evidentemente, lo anterior no** implica desatender las necesidades de la población, al contrario, la idea es, justamente, establecer canales que permitan dar, cada vez más, respuestas efectivas y oportunas a la sociedad.

En este contexto, una infraestructura de caminos adecuada y moderna, es requisito indispensable para el desarrollo. De tal forma, el objetivo central en este renglón, es garantizar la existencia de corredores y circuitos carreteros y viales que permitan una eficaz movilización de personas y bienes, contribuyendo con ello al intercambio económico, al mismo tiempo de hacer viable la descentralización del aparato productivo y **el impulso del desarrollo regional.**

2. Infraestructura carretera para el desarrollo

Ante el reto de consolidar las políticas que garanticen decididamente las condiciones de crecimiento y prosperidad, las comunicaciones y los transportes se revelan como pieza clave en el desarrollo **de nuestro país**, pues hacen posible y favorecen el desenvolvimiento de las actividades económicas, políticas, sociales y culturales.

De manera particular, la infraestructura carretera posibilita movilizar mercancías. materias primas e insumos para el desarrollo de la vida productiva, igualmente, da soporte a la libertad de tránsito, permite el acercamiento entre las personas y, por lo mismo el intercambio de ideas, con ello también se vigoriza la identidad y se fortalece la democracia Por ello. es de capital importancia continuar la ampliación y el mejoramiento de los servicios de la red caminera

Sin duda, las buenas condiciones de los caminos, con características técnicas adecuadas para soportar los tránsitos vehiculares actuales y futuros, así como la existencia y construcción de trazos carreteros funcionales, impactan sensible y positivamente en todos los ámbitos de la vida de una sociedad.

En el estado de México, el más poblado del país.. con una planta industrial, comercial y de servicios de más de 35 mil establecimientos y con una economía que aporta alrededor del 106% al Producto Interno Bruto Nacional, es fundamental, dada la intensa actividad desarrollada en su territorio, contar con carreteras que respondan a las exigencias del tiempo que vivimos.

De esta forma, la conservación, mejoramiento y expansión de la red carretera constituye una tarea ineludible de la actual administración estatal y aunque nuestra red acusa carencias.. no cabe reducir éstas a una cuestión de liquidez. si bien es cierto que en gran medida la disponibilidad de recursos determina la factibilidad de los proyectos, también lo es que la imaginación y la colaboración solidaria entre los sectores público, privado y social hacen posible su cristalización.

En este sentido ha sido necesaria la integración de un programa sectorial impulsor del desarrollo global del estado, a través del reconocimiento de estrategias y necesidades regionales en materia de caminos

La zona sur de la entidad. por ejemplo, arrastra el abandono más grave. reclama la construcción de caminos rurales y alimentadores, así como la puntual conservación de los existentes, con el objetivo de integrar a sus habitantes plenamente en la dinámica general de modernización del país. Mientras en la zona norte, se precisa de mejorar las características técnicas de las carreteras, adecuándolas a la vasta operación vehicular,

principalmente del tránsito pesado que entra y sale de nuestro territorio a través de esta región.

En los centros metropolitanos del estado, la acelerada urbanización y, por tanto, las exigencias a que han sido sometidas las superficies de rodamiento por el tránsito creciente de unidades (buena parte de éstas con grandes volúmenes de peso), han rebasado la capacidad de las vialidades, diseñadas dentro de marcos de uso menos demandantes a los que ahora se presentan de manera cotidiana en las zonas urbanas.

Por ello el Valle Cuautitlán-Texcoco y el Valle Toluca-Lerma, dado su gran flujo comercial y de movilización de personas, precisan de un programa permanente de mantenimiento y construcción de vialidades, autopistas, pasos a desnivel, rehabilitación y modernización de carreteras troncales y señalización para seguridad de los usuarios, así como la creación de circuitos que coadyuven a dar agilidad al tránsito vehicular intra e interestatal.

Ciertamente, el mejoramiento, conservación y expansión de la red carretera es una labor que asume el estado, sin embargo las estrategias instrumentadas deben contemplar la colaboración de la comunidad, también la participación de la iniciativa privada, a través del concesionamiento, mecanismo que al coadyuvar de forma importante en esta tarea, permite liberar recursos públicos para destinarlos a otras áreas de interés comunitario.

Por otra parte, la evidente importancia del camino no deja de lado la responsabilidad de proteger al medio ambiente. Se procura moderar el impacto provocado por la construcción de algún tramo carretero, ya sea por afectar bosques o tierras dedicadas a la agricultura, también por la consecuente intensificación del uso del suelo en las zonas de influencia; igualmente, hacer más rígidos los controles de calidad de los materiales utilizados tanto en los procesos constructivos y de conservación.

Así, la obra caminera necesariamente retoma las preocupaciones ambientales manifestadas por el grueso de la población. La modernización y ampliación de la infraestructura carretera se torna entonces, en una exigencia social, económica y ecológica, porque una sociedad que aspira a alcanzar mejores niveles de vida, necesariamente debe saber convivir con la naturaleza evitando, al máximo posible, vulnerarla.

3. La agenda del subsector carretero

El estado físico de la infraestructura carretera estatal padece serios rezagos: de los 9,661 kilómetros que conforman la red, sólo el 7% se encuentra en buenas condiciones, un 43% en regulares y el restante 50% está en mal estado.

En esta situación, uno de los factores con más incidencia es el de la insuficiencia de recursos para la preservación y conservación del patrimonio carretero existente. Tal reducción, obligada por las difíciles circunstancias financieras presentadas en los años ochenta y que resurgen con inusitada fuerza a finales del 94, atomiza las acciones, con la consecuente interrupción de obras.

En forma paralela, se ha gestado la natural obsolescencia del sistema carretero, ante el fin de la vida útil de un buen número de caminos y el creciente deterioro que sufren las superficies de rodamiento, debido a que las especificaciones técnicas con que fueron construidas, no responden actualmente a la acelerada transformación de las características de peso, dimensiones y volúmenes del tránsito.

Podemos señalar como principales causas del rezago, entrelazadas entre sí, las siguientes:

- 1 El fin de la vida útil de las superficies de rodamiento. Gran parte de nuestras carreteras tiene más de 20 años de haberse construido, lo cual evidentemente, las ha llevado a la obsolescencia técnica, que se refleja en un creciente deterioro a pesar de los trabajos de conservación realizados en ellas.**
- 2 Los cambios significativos en el transporte, es decir las características del nuevo parque vehicular, en cuanto a dimensiones y pesos, así como el mayor tránsito de unidades, rebasaron, con mucho, las especificaciones técnicas con las cuales originalmente fueron construidos los caminos.**
- 3. La insuficiencia de recursos, derivada de la crisis económica, reflejada en una contracción presupuestal severa que en consecuencia ha afectado los programas del subsector, restringiendo la capacidad de atención a la red carretera.**

4. La modernización y ampliación **de la red no se dio al mismo** ritmo que los requerimientos marcados por la evolución **de la sociedad y la** economía de nuestro **estado**.

En esta forma, además de llegar al término la utilidad de las superficies de rodamiento, éstas han sido sometidas a exigencias que rebasan su diseño; hace 20 años, por ejemplo, los camiones cargueros tenían 20 toneladas de peso como máximo, hoy circulan unidades de hasta 80 toneladas. Si sumamos a ello los mayores aforos vehiculares, producto de los vertiginosos cambios productivos y sociales, así como la necesidad, derivada de la situación expuesta, de realizar una conservación con mayor intensidad y extensión, pero con recursos limitados, comprendemos el significativo índice del rezago.

Para hacer frente a este panorama, la administración pública estatal, con decisión, imaginación y compromiso, ha redoblado los esfuerzos para **garantizar una respuesta efectiva al rezago**. **Estamos avanzando en la** tarea de conservar, mejorar y ampliar la red caminera bajo esquemas que, al tiempo de permitir la racionalización de los recursos, unifican los trabajos de los tres niveles de gobierno, la participación del sector privado y la colaboración activa de los beneficiarios.

Respondiendo a la exigencia de modernizar la infraestructura carretera, se ha profundizado en las siguientes líneas:

- 1 Las acciones del subsector contemplan el presente y futuro de las transformaciones que vive el país, este es el caso del plan carretero encaminado a fortalecer la infraestructura de los centros de población y producción, que habrán de ser consolidados para responder al Tratado de Libre Comercio, **sin olvidar atender los requerimientos de las zonas marginadas**
- 2 En la elaboración de programas y proyectos carreteros, se observan las evaluaciones técnicas, económicas, sociales y de impacto ambiental que se generarán con los mismos, previendo, **además**, los cambios futuros, para asegurar que las **obras** cumplan eficazmente su cometido.
3. Se fomenta y fortalece la coordinación **entre los gobiernos** federal, **estatal** y municipal, así como la intervención **de la iniciativa privada y la** comunidad, para ampliar **los mecanismos** de concertación, participación y ejecución de acciones en materia **carretera**.

4. Se da prioridad a los trabajos de conservación, atacando de frente el "círculo vicioso" de la construcción sin mantenimiento, que ocasionó que el estado físico de los caminos decayera ostensiblemente, al mismo tiempo de trabajar firmemente para rehabilitar la totalidad de la red, donde incluso se podrá aprovechar el interés del sector privado para participar también en este rubro.
5. Vigorizar los mecanismos de financiamiento, que garanticen flujos de recursos económicos en forma estable, para preservar, mejorar y ampliar la infraestructura carretera.
6. Se está propiciando la adaptación de la normatividad del uso de carreteras, especialmente en lo que se refiere **a reglamentar** los pesos y medidas de los vehículos, con el objeto de evitar los riesgos que representa la circulación de vehículos con dimensiones y tonelajes que **rebasan la capacidad** de diseño de los caminos, provocando la rápida destrucción de las superficies de rodamiento.
7. Además, sobre este punto, hay que considerar que el incremento de la actividad comercial con los Estados Unidos y Canadá, obligará a homologar las reglamentaciones en la materia.
8. Continuar propiciando que los programas de obra del subsector, sean señaladamente sensibles tanto al impulso del desarrollo como al beneficio comunitario, propiciando, de esta manera, respuestas eficaces a las necesidades técnicas y económicas, pero congruentes a la demanda social.

En suma, hemos actualizado el enfoque de nuestro quehacer, asumiendo la necesidad de modernizar la infraestructura carretera: por un lado, los programas del subsector, **además** de la acción directa, contemplan las opciones de convenios, concesionamiento, concertación de financiamiento y apertura de espacios **a una** participación más amplia de la sociedad; por el otro, este imperativo de modernización también ha influido en la planeación. Previendo las necesidades de un estado tan dinámico como el nuestro, nos planteamos como objetivo indispensable culminar la integración **intra e** interregional, para vincular de manera eficiente los diversos subsistemas urbanos y rurales.

Y es que la participación del estado en materia de comunicaciones y transportes, en este caso particular en lo que atañe a la infraestructura

carretera, constituye una función de rectoría e impulso del desarrollo. No olvidemos que el transporte carretero es el modo más importante de movilización interna, su disponibilidad permite **integrar las diversas** regiones a la economía nacional. Por eso, nuestros esfuerzos están encaminados a conservar, mejorar e incrementar el patrimonio carretero.

Esta función se complementa y fortalece con la participación del sector privado en la construcción y operación de la infraestructura, dentro de un marco regulador, claro y moderno. **De igual** forma, **se han abierto canales** en los que las comunidades, contando con el apoyo de los recursos municipales, estatales y federales, colaboran en la construcción, mejoramiento y conservación de los caminos.

Aquí vale la pena hacer una reflexión: la planeación se propone reducir las desigualdades regionales y sociales, dando por hecho que es un principio de justicia que guía, o debe guiar, la actuación gubernamental. Así, las poblaciones con mayores desventajas tendrían que requerir un trato preferencial. Sin embargo, en la práctica, esto no ha sido tan sencillo.

En buena medida, los programas públicos estaban permeados por la idea de maximizar los recursos por cada unidad de inversión; esto se traduciría, respecto al tema que estamos tratando, en ir construyendo, conservando o mejorando, los caminos que presentan un menor costo de acuerdo al número de habitantes beneficiados. Vista así, la acción pública es justa si maximiza la utilidad agregada de la población, es decir, que entre más habitantes servidos, más justa es la acción.

Ahora, el problema radica en que si bien el estado de México, con aproximadamente 11.5 millones de habitantes, **es una** entidad con alta densidad poblacional (534.9 hab, por km²), la mayor parte **de ésta se** concentra en localidades **urbanas (84.6%), especialmente** en el Valle Cuautitlán-Texcoco (69.4%). Así, con **la premisa de maximizar** la utilidad de los programas, **la acción se sesgaría** hacia **las zonas de mayor** población, **las urbanas, ahondando las importantes desigualdades** regionales existentes en **la entidad**.

Se ha avanzado mucho a este respecto. El enfoque gubernamental ha identificado que el crecimiento económico y el desarrollo, deben, forzosamente, sustentarse en la justicia social. Ello se refleja en el proceso mismo de la planeación. Eficiencia y equidad deben ser parte del mismo

objetivo: atender al mayor número de población , pero favoreciendo a los más desprotegidos.

Porque , si bien la población urbana es sensiblemente mayor a la rural, y que aquella presenta constantes y crecientes demandas, ésta simplemente no puede dejarse en el abandono . Finalmente, la justicia social y el desarrollo , están estrechamente vinculados y no pueden entenderse de manera separada . La historia reciente del país nos ha ratificado esta lección.

Otro elemento tomado en consideración en cada uno de los programas del subsector carretero , es la normatividad en materia ecológica , la cual señala que para construir todo tipo de caminos , autopistas y vialidades, deberá cumplirse con estudios que formulen y propongan respuestas para mitigar los impactos nocivos al medio ambiente, de tal manera un proyecto debe satisfacer plenamente el requisito de no vulnerar el entorno físico en que se ubique.

Para este efecto se observa la preservación de la flora y fauna; los factores abióticos , entre los que se distinguen aquellos relacionados con el suelo, como son la erosión , sedimentación y fallas geológicas, asimismo el impacto producido por la emisión de gases , humos y ruidos

Igualmente, los factores socioeconómicos , cuando existe interacción del proyecto con la actividad productiva de la región , la demografía , el cambio del uso del suelo y la modificación de otras vías de comunicación que alteren el entorno.

También la cuestión de la estética recibe atención , cuidando las circunstancias incidentes en la modificación del paisaje natural, la arquitectura rural y urbana , como lo es la propaganda comercial alojada en los derechos de vía.

Resumiendo , la coparticipación autoridades -iniciativa privada-comunidad , está permitiendo la construcción , reconstrucción , conservación y mejoramiento de la red carretera , abatiendo costos y aprovechando los recursos ahorrados en la ampliación de otros servicios básicos; además, esta labor conjunta fortalece , sin duda, las relaciones entre gobierno y sociedad . Todo ello pone de manifiesto que el nuestro , el que con trabajo hacemos progresar , es un estado en que no se eluden responsabilidades, antes bien, se identifican las necesidades y se obra en consecuencia.

4. Modernización, mantenimiento y expansión de la red carretera estatal

En el sector comunicaciones y transportes, como en toda la administración pública, se debe ser creativo a fin de encontrar los mecanismos adecuados para satisfacer de manera coordinada, la solución a los problemas de la sociedad, coadyuvando al desarrollo integral del estado.

En este sentido, los principales programas del sector se pueden **agrupar de la siguiente manera:**

Programa de Inversión Estatal (P.I.E.)

Mediante esta vertiente del presupuesto **anual** de egresos del Gobierno del estado de **México, se canalizan recursos fiscales para sufragar el costo** de los programas de inversión de las diferentes dependencias, entidades, organizaciones y fideicomisos que integran el Poder Ejecutivo **estatal**.

El Programa de Inversión **Estatal, en sí, es el** instrumento que da soporte al logro de los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo 1993-1999 de la entidad, respondiendo con ello de manera **ágil a las** necesidades de atención **a la demanda** social, al tiempo de impulsar el bienestar de las poblaciones.

Así, con recursos de este programa, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes financia sus principales programas de obra; de tal manera que, en materia de caminos, se han conservado, reconstruido y modernizado, en el periodo que va de septiembre de 1993 a septiembre de 1995, 3,167 kilómetros, los cuales representan un importante porcentaje **de la red carretera de nuestra entidad.**

Concurso de conservación de caminos de jurisdicción federal, estatal y rural

El Concurso, es una iniciativa del Ejecutivo **estatal** que tiene por objeto convocar a los 122 ayuntamientos de la entidad y sus comunidades a participar en las tareas de conservación de los caminos dentro de su ámbito territorial, en cuatro rubros fundamentales: superficie de

rodamiento, obras de drenaje, zonas laterales y señalamiento horizontal y vertical.

Hay un particular énfasis en la promoción de la participación ciudadana en estas actividades, premiando a los ayuntamientos que, con su participación económica y al lograr la cooperación de sus comunidades, avanzan con mayor medida en las metas programadas. Además, el importe de los premios se destina nuevamente al desarrollo de obras en caminos, elevando así, de **manera sistemática**, el índice y calidad de servicio de los **mismos**.

Durante 1994, mediante esta fórmula se logró la atención de 3,312 kilómetros de 889 caminos, en 92 municipios del **estado**. Como se observa, el concurso ha rendido importantes frutos y, sobre todo, ha estimulado una gran participación de la población. Se espera que en este año, se mantenga el ritmo de trabajo alcanzado.

Convenio CONACAL

La Comisión **Nacional de** Carreteras Alimentadoras (CONACAL), es un Fideicomiso creado por el Gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sus atribuciones son promover, concertar y coordinar la participación de los sectores público, privado y social, con el fin de planear, construir, modernizar y dar mantenimiento a carreteras alimentadoras y caminos rurales.

Para lo anterior, se desarrollan actividades de captación de aportaciones, a través del establecimiento de acuerdos donde los involucrados determinan, tanto el monto total de los recursos para cada obra, como el calendario de trabajos en que se deberán proporcionar éstos; asimismo se detallan los tipos de obra, plazos de ejecución y terminación.

Hasta la fecha, el Gobierno del estado ha suscrito dos convenios de Fideicomiso CONACAL:

1. Convenio para el Mejoramiento, Modernización y Mantenimiento de Carreteras Alimentadoras 1993-1996.

2. Convenio **para el Mejoramiento** y Conservación de Caminos **Rurales** 1994.

El propósito del gobierno estatal al firmar estos convenios, es canalizar mayores recursos a la atención de la infraestructura carretera. Cabe mencionar que la mecánica de integración presupuestal en los instrumentos referidos es la aportación por partes iguales de Federación y estado, para la ejecución de trabajos, en los rubros referidos, que están orientados a apoyar las actividades agropecuarias y forestales, entre otras, lo que contribuye al crecimiento económico y a la integración regional.

Convenio de Desarrollo Social (C.D.S.)

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se formula el Plan Nacional de Desarrollo, mediante el cual la vinculación de propósitos y acciones y su realización entre la Federación, estados y municipios, se formaliza a través del Convenio de Desarrollo Social.

Las acciones concretadas a través del Convenio de Desarrollo Social, están orientadas, preferentemente, a la atención de zonas marginadas, donde se localizan poblaciones indígenas campesinas o grupos populares de escasos recursos. De tal manera las obras de infraestructura carretera realizadas a través de este mecanismo, coadyuvan al desarrollo de esas poblaciones en lo económico y social.

En este caso, de manera similar a los convenios CONACAL, la aportación de los recursos económicos por parte de la Federación, alcanza el 60% y los del estado el 40% del costo de las acciones inscritas.

En los dos años que van de la actual administración pública del estado, dicha fuente de financiamiento básicamente ha aportado recursos para el Programa de Conservación de Caminos y, en menor medida, para reconstrucción y modernización. De tal manera que en poco más de 3,745.72 kilómetros de nuestros caminos se ha trabajado con recursos provenientes del Convenio de Desarrollo Social.

Convenios de colaboración con ayuntamientos y diputados

La firma de convenios de colaboración con ayuntamientos y diputados, es un instrumento que nos está permitiendo avanzar decididamente en el mejoramiento de la infraestructura carretera del estado. Reflejan, ante todo, la actitud corresponsable asumida por las diferentes instancias de gobierno y los representantes populares, para que en un esfuerzo conjunto, se propicie mayor bienestar a la población.

Los convenios, son una iniciativa del Ejecutivo estatal, puesta en marcha recientemente, en los que, básicamente, la dependencia ejecutora realiza los trabajos por administración, proporcionando asesoría técnica y equipo; los ayuntamientos contribuyen con mano de obra y materiales de la región y el diputado del distrito que se trate, gestiona el préstamo de maquinaria para realizar la obra.

De especial importancia resulta esta mecánica de trabajo en el caso de la infraestructura carretera. Hasta el momento se han suscrito 42 convenios para llevar a cabo trabajos de conservación, reconstrucción y construcción en 56 caminos. Esta forma nos está permitiendo incrementar la capacidad de respuesta a la demanda de la población por contar con una mejor infraestructura carretera: además, se logran ahorros significativos, en ocasiones de hasta un 30%, en comparación a los costos que resultarían de no hacerlo bajo este esquema de cooperación.

Todo ello nos permite ampliar la ejecución de obra en más caminos y consecuentemente, beneficiar a un mayor número de habitantes, ofreciendo carreteras adecuadas al dinamismo de nuestro estado.

Programa de mejoramiento de caminos de saca

Este programa se está llevando a cabo con la participación de la Junta de Caminos, los Ayuntamientos y las comunidades beneficiadas. En la presente etapa abarca los municipios ubicados en la cuenca del río Lerma, por lo que en los trabajos que se llevan a cabo, la Comisión para la Recuperación Ecológica de dicho río, tiene un papel preponderante, al marcar, con claridad, los objetivos y las prioridades contempladas.

El propósito es rehabilitar los caminos de saca-cosechas, lo que sin duda es de gran ayuda para los agricultores, pues les facilita el traslado de

sus productos a los centros de distribución y venta . De esta forma, se apoya la producción y se mejoran notablemente los procesos de comercialización , incrementando el nivel de vida de los campesinos mexiquenses.

En estos trabajos , la Junta de Caminos proporciona equipo y asesoría técnica , mientras que los ayuntamientos y sus comunidades apoyan con mano de obra , materiales y , si es posible , con maquinaria . Así, con este trabajo conjunto de rehabilitación de caminos , se contribuye , por un lado, a la mejor integración económica de la entidad y, por el otro, a elevar el bienestar en las zonas rurales.

Concesionamiento

Como lo subrayan tanto el Plan Nacional como el Estatal de Desarrollo, el concesionamiento a particulares para la construcción y operación de obras de infraestructura carretera , busca contribuir al rápido crecimiento de ésta, liberando recursos del erario para atender obras y programas cuya ejecución es exclusiva del sector público.

De esta manera , el concesionamiento de carreteras representa una alternativa para abrir e incentivar la inversión en el subsector , abatiendo las restricciones financieras que limitan las posibilidades de satisfacer la creciente demanda de los usuarios de la red por contar con más trazos carreteros que acorten distancias y disminuyan tiempos de transporte.

En el concesionamiento , existe una amplia gama de posibilidades para diseñar esquemas que van desde la contratación de servicios de administración y operación , hasta el diseño y la construcción de las obras; en este proceso los participantes reciben los siguientes beneficios:

- El estado amplía y moderniza la infraestructura y los servicios, incrementa la inversión en el sector constructivo , optimiza la gestión y la aplicación de los recursos fiscales y crediticios y, paralelamente, disminuye los gastos e inversiones destinados a la conservación, rehabilitación , construcción y modernización de caminos.**
- Para la iniciativa privada estos proyectos representan una buena alternativa en la colocación de parte importante de su masa monetaria a mediano y largo plazo , con tasas de rentabilidad atractivas,**

desarrollando esquemas de asociación entre particulares y sociedades, de manera tal que diversifican su riesgo y aprovechan líneas financieras de crédito preferenciales para proyectos de inminente beneficio social, además, esta fórmula permite la multiplicación regional de las fuentes de empleo.

El usuario, principal preocupación de los objetivos del concesionamiento, ve satisfechas sus demandas de servicio, obteniendo mayores niveles de eficiencia, seguridad y productividad.

A la fecha, el estado de México cuenta con 389.6 kilómetros de autopistas concesionadas. La actual administración pública ha puesto en operación 51.8 kilómetros, que comprenden las autopistas Peñón- Texcoco, La Finca-Ixtapan y la Chamapa - Lechería, esta última forma parte del proyecto del macrocircuito Transmetropolitano, el cual servirá como opción para descongestionar el tránsito carretero de la zona centro del país; asimismo funcionará como un eje integrador de los estados de México, Morelos, Puebla, Querétaro y el Distrito Federal.

Conclusiones

Sin duda, los retos de modernización del país -consecuentemente también de la entidad- y su inserción en los mercados internacionales, exigen de la administración pública una clara capacidad de dirección para orientar los esfuerzos de tener una economía competitiva, pero asegurando el incremento del bienestar social.

En esta tarea, contar con una infraestructura carretera adecuada a la dinámica contemporánea, resulta condición necesaria del desarrollo.

En el estado de México, con diversas fórmulas, derivadas del apoyo y de la acción de los tres niveles de gobierno, de la participación de los particulares interesados y de la colaboración de la población beneficiada, avanzamos en la ruta de modernización de la infraestructura carretera, venciendo los rezagos existentes, producto del término de la vida útil de la mayoría de nuestros caminos, de las transformaciones crecientes del número, pesos y medidas del tránsito vehicular, así como de la insuficiencia de recursos para la preservación y ampliación del patrimonio carretero.

Así, con decisión, imaginación y compromiso, sin eludir responsabilidades, redoblamos los esfuerzos para dar respuestas efectivas a la demanda ciudadana por contar con caminos que al hacer ágil la movilización, también garanticen la seguridad de los usuarios. Y en efecto, se ha precisado de actualizar el enfoque de actuación en la materia, porque sabemos que la participación del gobierno, en cuanto a infraestructura carretera se refiere, constituye una función de rectoría e impulso del desarrollo.

Diagnosticando el presente y previendo el futuro de las transformaciones que vivimos, estamos convencidos de fortalecer la infraestructura de los centros de población y producción, por lo que se ha planteado como objetivo primordial culminar la integración infra e interregional, vinculando de manera eficiente los diversos subsistemas urbanos y rurales de la entidad.

Ello ha implicado, en primer lugar, abrir un abanico de opciones que contempla, además de la acción gubernamental directa, los convenios, el concesionamiento, la concertación de financiamiento y la participación de las comunidades beneficiarias, asumiendo que es con la participación solidaria entre estado, iniciativa privada y sociedad, como se deben enfrentar los problemas que nos aquejan. Bienestar y progreso, son un cometido que nos compete a todos.

En segundo lugar, observando las tendencias regionales, la planeación se lleva a cabo con la firme convicción que la justicia social es la base más sólida del crecimiento económico y el desarrollo. La acción pública no sólo debe ser eficiente, también debe ser equitativa. Por eso los programas del subsector, como todos los de la administración **estatal**, cumplen con el objetivo de impulsar el desarrollo regional, poniendo especial énfasis en la atención a los sectores sociales más desprotegidos.

Hoy más que nunca, la tarea de contar con una infraestructura carretera **que responda a las exigencias de una sociedad dinámica como la nuestra, debe ser planteada con una nueva mentalidad, abierta a la iniciativa individual y sensible al beneficio colectivo.** Justamente, este requerimiento de conjunción de esfuerzos debe encontrar en el papel rector del estado, la consecución de mayor bienestar **para** una sociedad que exigiendo respuestas, está decidida **a tener** mayor participación en la construcción de su futuro.

PLANTEAMIENTOS SOBRE LA FUNCION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS

Tomás Ruiz Pérez*

1. Nota introductoria

El día 2 de marzo de 1996, el autor de estas anotaciones recibió la Presea Estado de México 1995 en el área de Administración Pública "Adolfo López Mateos", en manos del Lic. César Camacho Quiroz, Gobernador de la entidad, por su desempeño en el servicio público, en términos de los artículos 2, 3, 5 y 60 de la Ley del Mérito Civil del Estado.¹ Al respecto, expreso mi profundo agradecimiento al Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., en especial a su Presidente Dr Guillermo Haro Bélchez, por la propuesta de candidatura que se sirvió enviar al Consejo de Premiación de dicha Presea

En razón de que el aludido reconocimiento se relaciona con la función de los servidores públicos del estado y municipios, considero oportuno exponer de manera superficial, a título estrictamente personal, algunas ideas sobre el tema, que si bien varias de ellas han sido analizadas por conocedores de la materia, es pertinente insistir en las mismas.

Cuenta con estudios de Doctorado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; ha sido Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México; tiene una amplia trayectoria en la administración pública del estado de México, actualmente es Consejero y Presidente del Comité de Legislación del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., y Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Gobierno del Estado de México.

¹ Véase Boletín del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., Núm. 48. Toluca, México. Pag 5

Así, en los puntos posteriores se sugiere: acelerar el procedimiento de modernización del marco jurídico de los trabajadores al servicio del estado y municipios; precisar el régimen normativo de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública; institucionalizar el servicio civil de carrera; incrementar las acciones oficiales para la capacitación y actualización de los servidores públicos locales; regular en ley las disposiciones sobre estímulos y recompensas a los servidores públicos; fortalecer la moralidad del personal gubernamental; y seguir perfeccionando la actuación de los propios servidores públicos.

Procede aclarar que los planteamientos que se abordan en este ensayo sólo se refieren a las tareas a cargo de los servidores públicos estatales y municipales, sin aludir a otros mecanismos de reforma administrativa, con los que necesariamente han de vincularse para el logro de sus objetivos, en beneficio de los integrantes de la comunidad.

2. Modernización del marco jurídico laboral de los servidores públicos

Es cierto que el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y de los Municipios, que entró en vigor desde el 30 de agosto de 1939, rige las relaciones laborales de los servidores públicos estatales y municipales, pero también lo es que gran parte de sus disposiciones han sido rebasadas por la realidad, por el simple transcurso de los 57 años de vigencia.

Se hace pues necesaria la expedición de una nueva "Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios", a efecto de modernizar el régimen legal de quienes laboran en las administraciones públicas estatal y municipales, a través de la actualización de las normas sobre la jornada laboral, días de descanso, vacaciones, protección al salario, sistemas de promoción, estabilidad en el empleo, riesgos profesionales, organización colectiva de los trabajadores y la solución de conflictos laborales entre las partes, de conformidad con los artículos 115 fracción VIII, 116 fracción V y 123 apartado B de la Constitución General de la República.

Al respecto, es verdad que en distintas administraciones gubernamentales de la entidad, incluyendo la actual,² se han formulado diversos anteproyectos de "Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios", que venga a sustituir el anacrónico ordenamiento vigente, sin embargo hasta marzo de 1996 no ha cristalizado este propósito, por lo que es necesario acelerar el procedimiento para hacer factible el nuevo marco jurídico de que se trata.

Sería pertinente que la futura ley laboral burocrática no se limitara a regular la situación legal de los trabajadores de base, como ha sido práctica reiterada en el ámbito nacional, sino que sus disposiciones comprendieran a todos los servidores públicos del estado y municipios, unos como trabajadores de base, otros como trabajadores de confianza y unos más como titulares de las dependencias gubernamentales.

Tocante a los trabajadores de confianza, es recomendable su inclusión en tal ordenamiento, en observancia de la fracción XIV del apartado B del precepto 123 de la Carta Magna, que no los excluye del régimen general de los demás empleados públicos, sino que sólo limita sus derechos al disfrute de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, dando lugar a una especie de "trabajo especial". Desde luego no se considerarían trabajadores de confianza a los titulares de las dependencias públicas, como los directores generales, subsecretarios, coordinadores generales, secretarios de despacho, presidentes municipales, diputados, magistrados, gobernador del estado y demás servidores públicos de jerarquía similar.

Como salvedad a lo anterior, podrían ser excluidos de la futura "Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios" los integrantes de los cuerpos de seguridad pública, para que se rijan por su ley específica, ala luz de la fracción XIII del apartado B del numeral 123 de la Constitución federal

² El Lic César Camacho Quiroz, Gobernador del Estado, comunicó a los Diputados de la LII Legislatura Local que les enviara una iniciativa de "Ley del Trabajo de los Servidores Públicos", según noticia publicada en la primera página de la sección estatal de los periódicos "El Sol de Toluca", "El Heraldo de Toluca". "El Diario' y'8 Columnas", de 5 de enero de 1996

3. Precisión del régimen normativo de los servidores públicos policiales

Por señalamiento de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución de la República, los miembros de los cuerpos de seguridad pública han de sujetarse a sus propias leyes. Con base en dicho precepto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado la tesis jurisprudencia) 241995,3 en la que se determina que la relación de servicio existente entre los integrantes de los cuerpos de seguridad pública "con el Gobierno del estado o del municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad".

Por consiguiente, de acuerdo con la naturaleza administrativa de la relación de servicio de los componentes de los cuerpos policiales, el régimen de éstos pudiera no consagrarse en la "Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios", sino en la Ley de Seguridad Pública de la entidad y en otras disposiciones de carácter administrativo.

Al efecto, conforme a la Ley de Seguridad Pública, Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, Ley Orgánica Municipal, Reglamento de los Cuerpos de Seguridad Pública y Reglamento de la Policía Judicial, vigentes en el estado de México hasta marzo de 1996, se consideran como integrantes de los cuerpos de seguridad pública tanto a los policías estatales, policías municipales y policías judiciales, como a los guardias y vigilantes adscritos a las tres Corporaciones Auxiliares de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Gobierno **estatal**.

Una vez que ha entrado en vigor la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de diciembre de 1995, resulta necesaria la expedición de una nueva Ley de Seguridad Pública

3 Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena época, México, Septiembre de 1995, Pág. 43.

del Estado",⁴ que actualice la normatividad sobre la organización, funcionamiento., ingreso, selección y promoción de los miembros de los cuerpos de seguridad pública estatal y municipales.

Es pertinente que esa futura Ley de Seguridad Pública de la entidad **incluya dentro de los cuerpos de seguridad pública a los guardias y vigilantes pertenecientes al Cuerpo de Guardias de Seguridad Industrial, Bancaria, Comercial y Urbana del Valle Cuautitlán-Texcoco**, "Cuerpo de Guardias de Seguridad Industrial. Bancaria, Comercial y Urbana del Valle de Toluca" y el "Cuerpo de Vigilancia Auxiliar y Urbano del Estado" adscritos a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Gobierno estatal, lo que permitirá no sólo dignificar la función de dichos servidores públicos estatales, sino también facilitar la solución de la **problemática de seguridad social existente en la primera y tercera de las aludidas corporaciones, cuyos miembros no han sido afiliados al régimen previsto por la Ley de Seguridad Social para Servidores Públicos del Estado y Municipios, del que ya se encuentran disfrutando los integrantes de la segunda.**

4. Implantación legal del servicio civil de carrera

Una de las innovaciones más importantes de la futura "Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios", sería el establecimiento del servicio civil de carrera en las administraciones públicas estatal y municipales, a efecto de que el ingreso y promoción de los servidores públicos sea con base en la capacidad, mérito y experiencia.

En cuanto al ingreso, es recomendable establecer mecanismos que comprendan no sólo el cumplimiento estricto de los requisitos que la ley señale para cada cargo, sino también la acreditación de cursos de capacitación, lo que permitiría contar con personal preparado y adecuado para cada actividad gubernamental. Una vez que se haya autorizado el ingreso de los servidores públicos, sería factible que participen en cursos de información, para que estén plenamente interiorizados de las atribuciones de las dependencias en las que han de prestar sus servicios

⁴ También en los citados periódicos locales de 5 de enero de 1996 se da a conocer el anuncio del Gobernador de la entidad de que próximamente **presentara** ala consideracion del Poder Legislativo la iniciativa de "Ley de Seguridad Pública del Estado"

Por lo que hace a la promoción, también habrán de verificarse cursos de oposición, con la finalidad de que sean promovidos en los diversos niveles de la función pública los que tengan capacidad, mérito y experiencia en la materia.

La instauración del servicio civil de carrera no solamente evitará la excesiva discrecionalidad de los titulares de la administración pública en la selección y promoción de los servidores públicos, sino que dará lugar a una mayor eficiencia en la función gubernamental. En otras palabras, la implantación de la carrera administrativa hará posible disminuir la improvisación de servidores públicos, hasta lograr eliminarla.

5. Acrecentamiento de la capacitación y actualización de los servidores públicos

Es igualmente **viable que a la capacitación y actualización se le asigne un lugar relevante en la próxima 'Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios', por la trascendencia que reviste para la función pública.**

Ciertamente que el Gobierno estatal y los Gobiernos municipales, así como el Instituto de Administración Pública de la entidad, han realizado esfuerzos importantes para capacitar y actualizar a los servidores públicos locales, pero es indispensable institucionalizar y fortalecer estas tareas.

Las acciones de capacitación y actualización de los servidores públicos deben ser integrales y permanentes. Integrales, en cuanto que han de comprender a todos los servidores públicos, sin distinción de ninguna jerarquía, unos como alumnos y otros como docentes. Permanentes., atento a que los servidores gubernamentales habrán de participar periódicamente en cursos de formación y actualización, pudiendo ser por lo menos dos al año.

Una efectiva capacitación y actualización de los servidores públicos, permitirá a éstos contar con suficientes conocimientos teóricos y prácticos sobre sus tareas, lo que seguramente beneficiará a la sociedad a la que sirven.

6. Regulación legal de los estímulos y recompensas a los servidores públicos

A efecto de reconocer el mérito de los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, es conveniente distinguirlos con el otorgamiento de estímulos y recompensas. Debe estimularse a las personas que muestren mayor interés, responsabilidad y constancia en el cumplimiento de las tareas oficiales. Han de entregarse recompensas a los servidores públicos que realicen acciones relevantes a favor de la comunidad o de la propia administración pública.

Si bien a partir de la entrada en vigencia del "Acuerdo del Gobernador de la Entidad para el Otorgamiento de Reconocimientos a Servidores Públicos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado de México", publicado en la Gaceta del Gobierno de 4 de septiembre de 1985 y reformado más adelante,⁵ el Gobierno estatal otorga estímulos y recompensas a los servidores públicos, para distinguir sus aptitudes, eficiencia, constancia y otros méritos en el servicio, conforme a las bases y procedimientos que da a conocer anualmente el Secretario de Administración del Gobierno del estado, que también preside el Jurado correspondiente. Sin embargo, se trata de una determinación emitida por el Gobernador del estado que obliga no solamente a las dependencias del propio Poder Ejecutivo estatal, sino también a los Poderes Legislativo y Judicial lo que hace discutible su constitucionalidad

Con base en lo anterior, sería recomendable que en la vigente Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios o en algún otro ordenamiento legislativo de la propia naturaleza, se consagren y sistematicen todas las normas sobre estímulos y recompensas de los servidores públicos estatales y municipales.

Lo precedente robustecerla el marco jurídico de reconocimientos a los servidores públicos locales, permitiendo un equilibrio entre tales normas y las que prevén sanciones a los mismos.

⁵ 1 a versión modificada de dicho Acuerdo del Gobernador del Estado se divulgó en la Gaceta del Gobierno **estatal** de 7 de febrero de 1989.

7. Fortalecimiento de la moralidad de los servidores públicos

En los últimos años, en especial a partir del momento en que se creó la Secretaría de la Contraloría estatal,⁶ los gobiernos del estado y de los municipios han incrementado sus esfuerzos para que los servidores públicos actúen con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública.

A pesar de lo anterior, aún subsisten comentarios de algunos integrantes de la sociedad, sobre supuestos actos de corrupción que se atribuyen a servidores públicos locales, evidentemente a los menos, ya que la mayoría de ellos cumplen con las funciones que se les asigna. Así, en ocasiones se escuchan comentarios de particulares, en el sentido de que determinados servidores públicos les exigen dádivas, gratificaciones o compensaciones económicas adicionales al salario, para omitir la aplicación de sanciones a las personas que cometen infracciones de tránsito; prestar servicios administrativos de tránsito, de manera ágil o sin que se cumplan los requisitos reglamentarios; dar celeridad a la ejecución de órdenes de aprehensión o dejar de cumplir dichas órdenes; permitir un trato preferencial a internos de reclusorios; integrar con prontitud averiguaciones previas en materia penal o retardar la realización de los trámites de éstas; practicar con oportunidad algunas actuaciones o diligencias judiciales; proporcionar servicios efectivos de defensoría jurídica gratuita; omitir la práctica de visitas de inspección a establecimientos industriales, comerciales y de servicios, o dejar de reportar sus verdaderos resultados; auxiliar a solicitantes de concesiones y permisos del servicio de transporte público; e inducir el otorgamiento de contratos de adquisición de bienes y servicios, así como de obras públicas, sea que se satisfagan o no los requisitos respectivos.

De ahí la necesidad de fortalecer el carácter preventivo de las tareas de contraloría interna en el ámbito estatal y municipal, atacando las causas que originan la corrupción y en general la conducta irregular de los servidores públicos. Por ejemplo, dentro de las causas del comportamiento deshonesto de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública se encuentran la falta de profesionalización del personal de mando, la

⁶ Establecida mediante Decreto número 88 de la "L" Legislatura Local, que reforma a la Ley Organica de la Administración Pública del Estado, divulgado en la Gaceta del Gobierno de 11 de octubre de 1989.

insuficiencia de percepciones económicas. el deficiente mantenimiento de los vehículos que se les dota, la prestación del servicio en lugares muy distantes a sus domicilios y la entrega parcial de gasolina, uniformes y otros instrumentos

De manera similar, deberá darse a conocer a todos los servidores públicos las normas y disposiciones sobre sus responsabilidades, a efecto de que conociéndolas ampliamente. estén en posibilidad de acatarlas. En limitadas ocasiones, se sancionan a servidores públicos que han incurrido en acciones que han estado realizando por mucho tiempo, sin que nadie les haya comunicado con antelación la necesidad de variar las mismas

En suma, es procedente intensificar las acciones oficiales para robustecer la moralidad social de los servidores públicos del estado y municipios. principalmente las de naturaleza preventiva

8. Mejoramiento de la actuación de los servidores públicos

Como se ha apuntado por regla general los servidores públicos cumplen adecuadamente con las funciones que se les asigna Así, existen regulares, buenos y excelentes servidores públicos, aún cuando también se presentan reducidos casos de personas que se apartan de sus tareas.

Es cierto que gran parte de los servidores públicos estatales y municipales tienen una actuación responsable, honesta y eficiente, pero también es indispensable fortalecer su conciencia y mentalidad. para que además de llevar a cabo en forma estricta sus tareas. realicen permanentemente un esfuerzo adicional. en beneficio de la elevada responsabilidad de atender los intereses sociales. En los párrafos que siguen se hace una breve referencia, de manera enunciativa, a los renglones que pudieran considerarse al respecto.

Es conveniente que los servidores públicos traten con mayor amabilidad, rectitud y prontitud a los integrantes de la población, tanto porque sus salarios provienen de las aportaciones tributarias de éstos, como porque las instituciones oficiales se establecen en beneficio de los mismos

Asimismo es necesario que los servidores gubernamentales efectúen un mejor manejo de los vehículos. máquinas, papelería y otros

instrumentos materiales que se les asigna, en forma similar al tratamiento que les dan a los bienes de su propiedad. En general, debe incrementarse la honradez y eficacia en la administración de los recursos públicos.

Por otra parte, resulta recomendable que los servidores públicos no sólo cumplan con sus horarios, sino que han de emplear todo ese tiempo a la realización de sus funciones, evitando la rutina y el desgano, para que las dependencias gubernamentales puedan alcanzar sus objetivos.

Finalmente, es dable que el personal sindicalizado comprenda la gran importancia que representan sus labores para las administraciones públicas estatal y municipales, desterrando la idea de que la estabilidad en el trabajo permite el incumplimiento parcial de éste.

LA DIMENSION TERRITORIAL COMO CONTEXTO DE UN DESARROLLO DESCENTRALIZADO*

Alfonso Iracheta Genecorta'

1. México: los escenarios y dinámicas de la crisis del centralismo

El 20 de diciembre de 1994 terminó una etapa en la vida mexicana: fin abrupto de una estrategia y posiblemente de un modelo económico que, en México y en América Latina ha sido amplia y ortodoxamente aplicado.

La fecha es sólo el momento de la ruptura evidente. Sin embargo los escenarios que caracterizaron su impronta podrían ubicarse **en varios ámbitos.**

1.1. La economía

Más que nunca, el signo del desarrollo mundial ha sido la economía. El mercado internacional ha sido el gran impulsor de los cambios y ajustes en la vida social, política y cultural de los países

La globalización de los mercados o, más precisamente, la integración de mercados regionales a nivel internacional y la ruptura de barreras al comercio generó desde principios de los ochenta en México, diversos

El contenido de este trabajo fue tomado del libro en preparación del autor'. Planificación y desarrollo. una visión del futuro

Arquitecto por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Maestro en Planeación por la Universidad de Edimburgo y Candidato a Doctor por la Universidad de Varsovia. ha sido Director y es profesor de la Escuela de Planeación Urbana y Regional de la UAEM. y en esta Universidad también ha fungido como Coordinador General de Investigación y Estudios Avanzados actualmente es Director General de Planeación del Gobierno del Estado de México. y Asociado Regular del IAPEM

cambios que lo llevaron a una profunda reconversión económica. El país se encontraba en una profunda crisis del modelo productivo: deuda externa, descomposición del mercado interno, alta inflación, sobreprotección a los sectores productivos, exportaciones fincadas en los recursos naturales y, mínimo desarrollo tecnológico y en consecuencia, muy baja competitividad internacional.

Con este contexto, en 1982 era justificable la búsqueda de nuevos conceptos y políticas para reiniciar un crecimiento económico. El modelo vigente hasta entonces, basado en la sustitución de importaciones, mostraba ya desde los 70 serias disfunciones por la pérdida de capacidad para financiar de manera adecuada los crecientes déficits derivados de las importaciones, provocando inestabilidad cambiaria y elevación de la inflación.

La fórmula del librecambismo o liberalismo económico ponía el acento en un cambio estructural de las relaciones de la economía nacional con el entorno internacional que dieran realismo a los sectores productivos locales y los ubicara en su nivel real de productividad y capacidad de intercambio de bienes y servicios.

El monetarismo friedmanniano y el "neoliberalismo" económico impulsado desde Washington y Londres al final de los setenta y durante los ochenta, tuvo una amplia acogida en diversos países del orbe, especialmente en América Latina y por ende en México.

Se instauró un proyecto de desarrollo nacional cuyo eje fue la economía. La base de sustentación del proyecto fueron cuatro estrategias: apertura comercial, privatización, desregulación de los mercados y reorganización de las finanzas públicas (Chávez, 1995, 3). Los instrumentos de política económica utilizados para su ejecución fueron: control férreo de la inflación, renegociación de la deuda externa, apoyo a la inversión extranjera, liberación del mercado cambiario y concertación de la política económica a nivel corporativo (pactos). La factibilidad para su ejecución se sustentó en el presidencialismo y en la gran capacidad de maniobra del Poder Ejecutivo federal; es decir, en el ejercicio del centralismo mexicano.

La ratificación e impulso al proyecto a partir de 1987 hasta 1994, acentuó la reconversión económica. Se puso el acento en el mercado internacional por encima del doméstico, que alcanzó su clímax con la firma

del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y con el ingreso de México a la OCDE. La política económica favoreció ampliamente las exportaciones y el ingreso de capitales para inversión directa y para el mercado financiero. Las importaciones se multiplicaron generando un inmenso déficit en cuenta corriente --desequilibrio estructural en la balanza de pagos- que fue contrarrestado por el superávit en cuenta de capital

Según Chávez (ibid, 5) esta estrategia, en el mejor de los casos, podía elevar las reservas internacionales del país. si el superávit de la cuenta de capital fuera mayor que el déficit de la cuenta corriente: en el peor de los casos, la estrategia permitía que dicho déficit se resolviera con cargo a las reservas acumuladas, sin que estas sufrieran una merma considerable, considerando que hasta finales de octubre de 1993 dichas reservas alcanzaban un monto de 23 mil 17 millones de dólares norteamericanos.

El tamaño del déficit de la cuenta corriente sin embargo jugó en contra de la estrategia o, mejor dicho, es probable que fuera el mayor error de dicha estrategia. Entre 1988 y 1994, dicho déficit pasó de 2 mil 442 millones de dólares norteamericanos a 28 mil, creciendo en 7 años 11.4 veces, no obstante que en 1987 el saldo había sido positivo en 3 mil 996 millones de dólares (ibid, 20).

La estrategia funcionó hasta 1993. La volatilidad y carácter altamente especulativo de los capitales internacionales en los "mercados emergentes" como el mexicano y la falta de una política de orientación de estos recursos financieros hacia las actividades productivas, puso en posición sumamente frágil la cuenta de capitales, no obstante los pronósticos favorables previstos por el gobierno mexicano para 1994, publicados en los Criterios de Política Económica que sustentaron el Presupuesto de Egresos de la Federación:

"La elevada productividad de la inversión en México, producto del cambio estructural gestado en los últimos años, continuará siendo un polo de atracción **para la** inversión extranjera, tanto directa como financiera. Por otra parte, el financiamiento al sector privado es una clara muestra de que México ha recuperado, en forma voluntaria y en términos favorables, el acceso a los mercados financieros internacionales. Así, en 1994 se **registrará** un superávit en la cuenta de capital'

No obstante que las condiciones macroeconómicas del momento soportaban lo anterior, como menciona Chávez (ibid, 5), ..."Cuando se

elaboraron los planes de política económica para 1994, esto es, a finales de 1993, los escenarios políticos que supuso el gobierno para preparar el cierre triunfal del sexenio fueron equivocados",... como lo probaron los acontecimientos de dicho año: el levantamiento indígena armado en el estado de Chiapas por el Ejército Zapatista de liberación Nacional -EZLN-, el asesinato de Luis Donald Colosio, candidato del partido en el poder -PRI- a la presidencia de la República y del Secretario General del mismo partido, José Francisco Ruiz Massieu y las elecciones nacionales de agosto, así como las estatales en los estados de Veracruz, Chiapas y Tabasco.

La tensión generada por estos acontecimientos fue muy profunda en virtud de romper con un periodo de relativa paz y tranquilidad sociales, sin paralelo en otras latitudes, de más de seis décadas, erosionando la "confianza" de los inversionistas nacionales e internacionales que retiraron en días los recursos que requirieron años para ser incorporados.

La práctica desaparición de las reservas internacionales durante diciembre de 1994 y el inicio de 1995, hizo enfrentar al país la que después ha sido calificada como la más profunda crisis del sistema económico de la historia contemporánea de México.

Si bien la "crisis de confianza" puede explicar una parte importante de las consecuencias financieras de finales de 1994 y principios de 1995 que precipitaron la crisis, resulta necesario ubicar las causas en la persistencia de un modelo que mira en exceso hacia el exterior, provocando un persistente déficit en la cuenta corriente y su financiamiento entre 1988 y 1994 (Chávez, op. cit., 8).

Otro elemento importante del escenario económico actual que enmarca la crisis, deriva de la propia estrategia económica y corresponde al crecimiento contradictorio del sector servicios.

En efecto, buena parte del crecimiento de este sector, se fundó en la apertura comercial y el incremento de todo tipo de importaciones de bienes y servicios intermedios y finales, y en el crecimiento del sector financiero, derivado del ingreso creciente de divisas destinadas al mercado de capitales.

Desde otra perspectiva, no obstante los esfuerzos realizados, el desarrollo de las bases científicas y tecnológicas, para impulsar el

crecimiento productivo del país no alcanzó a romper con la dependencia tecnológica, predominando la incorporación directa de tecnología, prácticamente sin restricciones.

Finalmente, el sector servicios, oculta uno de los problemas más relevantes de la estrategia económica que es la creación insuficiente de empleo y la concentración de la riqueza generada por la apertura y el crecimiento de la economía

En síntesis. el escenario económico de la crisis debe ser analizado a la luz del proyecto que ha sustentado las políticas públicas en los últimos 10 años y los excesos o carencias en su diseño y ejecución.

La velocidad de la apertura con el exterior fue muy rápida. en gran escala y desproporcionada con la capacidad de la industria nacional para enfrentar las nuevas condiciones. En consecuencia, el impacto de la apertura sobre la balanza de pagos ha sido crecientemente desequilibrada

Detrás de esto radica otro elemento crítico de la estrategia neoliberal y que se refiere a la política industrial No obstante que la expansión de este sector y su reconversión hacia la exportación fue de gran relevancia. alcanzando un crecimiento promedio el PIB manufacturero de 3.3% anual entre 1988 y 1994 (Chávez, op cit²⁰), en todo caso su desarrollo fue considerado, como un efecto natural del mercado mas que como una acción deliberada de impulso, apoyo y orientación.

Mientras que el crecimiento de las importaciones para la industria manufacturera sin considerar a la maquila que tiene gran relevancia en México, alcanzaron 230 mil millones de dólares significando una tasa de crecimiento anual de 41.3%, las exportaciones fueron de 121 mil millones, o sea 22.2 % anual. siendo el déficit manufacturero de 121 mil millones de dólares en el periodo 1988-1994 (ibid, 21).

Las acciones de ajuste determinadas a partir de diciembre de 1994, se iniciaron con una devaluación de la moneda nacional y la continuación del modelo por vía de la aplicación de políticas cuyo proposito fundamental es la estabilización de la economía, destacando una mayor austeridad gubernamental por la reducción del gasto e inversion el mantenimiento y atracción de capitales y contracción del crédito, a través de un incremento extremadamente alto a las tasas de interés, el sostenimiento de la

estrategia de topes al incremento salarial y la elevación de los precios y tarifas de los bienes y servicios que presta el sector público, con el propósito de reducir el déficit de la cuenta corriente en aproximadamente 14 mil millones de dólares durante 1995, controlando en consecuencia el consumo y la inversión y reduciéndose el ritmo de producción y de generación de empleo, no obstante que las empresas exportadoras en general recibirán importantes impulsos derivados de la estrategia.

1.2. La sociedad

Como consecuencia del proyecto económico, diversos cambios han ocurrido en la estructura social de México que plantea nuevos escenarios para un desarrollo futuro. Probablemente el elemento más importante de dicho escenario es el deterioro de las condiciones económicas y materiales en general de una parte importante del tejido social. En otras palabras, la pobreza y falta de empleo.

Hasta 1992, aproximadamente la mitad de la población económicamente activa ocupada en las ciudades percibía dos veces el salario mínimo, lo que la ubicaba en condiciones de sobrevivencia. Al término de 1994, el salario mínimo alcanzaba para obtener un poco más de la quinta parte de lo que le permitía en 1980.

_ El poder adquisitivo del salario mínimo nacional en 1993 con relación al de 1982 -año en que se inició la presente crisis del país- perdió del orden del 60 por ciento y, si se tomara como referencia el año de 1976 en que se perdió el equilibrio en el tipo de cambio y en el que la inflación comenzó a despuntar, la pérdida sería de 64 por ciento (CONAPO, 1994. 23-25).

Por el lado del empleo, en 1985 el sector formal de la economía ocupaba casi 22 millones de personas en el país; para 1999, según predicciones de la Wharton Econometrics, citadas por Ramírez (1995), dicho sector ocupará un poco más de 22.8 millones de personas, por lo que la tasa de empleo formal caería de 83.4% en 1985 a 52.6 % en 1999

Por su parte, en el sector informal, de 2 millones de personas ocupadas en 1985, hacia 1999 se estima que se incrementará a 14.2 millones. En consecuencia, dichas estimaciones ubicarían la tasa de desempleo y subempleo en 16.6! en 1985 yen 47.4% en 1999, con un incremento de casi 31 puntos porcentuales.

Lo anterior derivado de la proyección, basada en las tendencias recientes que la tasa media anual de crecimiento de la población económicamente activa será de 3.6%, mientras que la del empleo formal solo de 04%.

El escenario es producto de la vulnerabilidad de una parte muy importante de las empresas, especialmente pequeñas las que no han resistido los embates de la crisis de la economía y han generado mayor desempleo, situación que se agrava por la introducción de tecnologías en algunos sectores que, siendo intensivas en capital, incrementan el riesgo ya presente en países desarrollados, de que el crecimiento económico se realice sin generación de empleo.

Por lo anterior, resulta claro que uno de los temas esenciales de la vida pública en México sea el de la pobreza en general y el de la pobreza extrema en particular

Según Urquidi (1994, 7) en México de 15 a 20% de la población se encuentra en situación de pobreza extrema y otro 40 a 45%, corresponde a la condición de pobreza relativa o moderada (en Iracheta, 1995, 72).

De ahí que si nos basamos en la cifra ajustada, con relación al censo de 1990, de población estimada a junio de 1994 correspondiente a 93.3 millones de habitantes "existen en México no menos de 16 millones de personas... en estado de pobreza extrema, más otros 42 millones... en situación de pobreza moderada o relativa" (Urquidi, op cit., 7).

El escenario social mexicano en consecuencia, tiene como elemento central el crecimiento del número de pobres en el campo y las ciudades, cuyo origen ha sido la incapacidad histórica de los proyectos económicos y políticos para redistribuir la riqueza.

El componente regional del mapa de la pobreza en México, se asocia a los estados de menor desarrollo relativo, alta presencia de pueblos indígenas y predominio de la actividad agropecuaria, conformando territorialmente una región contigua y con alto grado de homogeneidad: Chiapas, Oaxaca, Guerrero. Hidalgo, Veracruz y Puebla, en ese orden tenían en 1990 los mayores índices de marginalidad (CONAPO, 1993, 41).

La contraparte de la pobreza en México es el surgimiento de los intereses privados como la fuerza dominante de la sociedad. El trabajador

dentro del proyecto económico neoliberal es básicamente un insumo más en el proceso de producción, el Estado reduce los niveles de rectoría en el desarrollo nacional para impulsar al sector privado, tanto en su capacidad para invertir, como en su intervención en las decisiones de políticas públicas.

El producto del proceso ha sido, un sector privado más fuerte y concentrado, cualitativa y cuantitativamente, la creciente proletarización de los grupos medios de la sociedad, mientras los estratos de menor ingreso caen en la pobreza.

La dimensión social del desarrollo cedió su lugar a la dimensión individual, reduciendo el papel de los individuos a su posición de consumidores en lugar de ciudadanos y reorientando las acciones del Estado en respuesta a los problemas sociales, a programas de infraestructura y equipamiento básicamente siempre insuficiente y deslindados de las causas de la caída de los niveles de vida

Por ello, se ha calificado a la política social de remedia) y residual ya que no ha logrado atender a los pobres "originales" sino a los "terminales", enfatizando las obras por encima de la redistribución de la riqueza y la creación de oportunidades.

Es decir, las "políticas sociales" han sido finalmente políticas económicas, ya que el propósito ha sido incorporar a la sociedad al mercado. Las políticas se han centrado en las orientaciones globales y sectoriales del proyecto económico y han tenido visiones reducidas en lo propiamente social y espacial (regional). Por ello, no se ha logrado integrar las políticas sociales con las económicas en el proyecto de desarrollo mexicano, cuestión que sin duda está siendo uno de los temas de mayor politización y controversia. Los planteamientos ante las limitaciones del proyecto económico deberán ser que la política social invada a la económica, revirtiendo cerca de tres lustros de dominio absoluto del mercado.

1.3. La política

Otro aspecto que enmarca los problemas y las oportunidades del escenario mexicano corresponde a la transición propiamente política de México. Tiene cuando menos dos perspectivas: la reforma del Estado y.

las nuevas dinámicas hacia mayor participación social y más democracia política

Hoy el Estado nacional tiene bases jurídicas distintas a las existentes hace seis años: sus orientaciones esenciales y su discurso han cambiado. Los temas relativos a la tierra, las iglesias, la soberanía y el sistema de prácticas político-electoral, como se presentan en 1995, seis años atrás hubieran sido inimaginables

En efecto, las reformas constitucionales llevadas al cabo entre 1988 y 1995 y la ganancia social de nuevos escenarios, muestran una actitud y una propuesta histórico-política distinta

- **México abre las puertas a la privatización de los ejidos y tierras comunales ganadas por los campesinos en la revolución social de 1910-1917,**

Otorga reconocimiento oficial y derechos ciudadanos a las iglesias y a sus ministros, apartándose un tanto del laicismo y anticlericalismo profundamente arraigados, especialmente en la sociedad política y la intelectualidad progresista, como producto del movimiento liberal mexicano decimonónico:

La economía nacional se suma al concierto internacional y replantea sus prácticas derivadas de una tradición diplomática que enfatiza con gran fuerza la soberanía nacional, con la firma de tratados de libre comercio y sobre todo con el reconocimiento de las (inter) dependencias estructurales hacia las economías industrializadas y hacia los organismos internacionales financieros,

La sociedad **gana** la apertura hacia nuevas concepciones y prácticas políticas., cuyo principio es el respeto real al voto y **en general a los** procesos político-electoral. Una época de la política está **llegando a** su término, aquella con un partido de Estado dominante único de la escena política mexicana, que formó la clase política **actual**, creó las instituciones públicas, mantuvo un alto nivel de estabilidad social. en comparación con el resto de América Latina y, al tiempo, **agotó sus** posibilidades al grado de haber entrado en un proceso de transformación profunda y reubicación en el entorno político nacional.

La sociedad y los partidos, **ganaron las calles y plazas** y crearon las condiciones **para un acuerdo político profundo que transformará el mapa socio-político mexicano. Entre los elementos del cambio, que lo han precipitado o que pretenden detenerlo han estado los eventos violentos de 1994. El levantamiento indígena en Chiapas como acelerador de las transformaciones y los asesinatos de prominentes políticos y miembros de la jerarquía de la iglesia católica, que se han cometido buscando favorecer el *statu quo*. No al cambio, especialmente en cuanto a la redistribución del poder y sus consecuencias posteriores.**

Por otro lado, las prácticas y la presencia pública en la vida nacional han cambiado también. El gobierno nacional se ha retirado de una gran cantidad de actividades económicas, por medio de un proceso de privatización de empresas públicas, dando a su función en la economía, el carácter de orientadora y promotora. Las orientaciones esenciales se han dado por vía del funcionamiento de un mercado lo más abierto, libre y desregulado posible.

Las funciones gubernamentales se han alejado poco a poco de la política tradicional, para ingresar en los espacios de la promoción de actividades y proyectos económicos, la gestión de recursos, asociaciones y la administración de recursos y proyectos.

La competencia en la política y las presiones hacia una mayor democracia y descentralización son reales y están exigiendo cambios en la estructura y prácticas políticas de los tres niveles de gobierno.

La esencia del escenario político y su futuro sigue siendo el centralismo en todos sus sentidos y acepciones. Más democracia implica y significa mayor participación de la sociedad a todo nivel y mayor capacidad para las decisiones. Entre los niveles de gobierno, implica asimismo, reducir el dominio y la tutoría del gobierno nacional sobre los estatales y municipales y para estos últimos, reducir también el centralismo de los gobiernos estatales.

Ha sido la pérdida de capacidad para realizar y ejercer funciones de gobierno con libertad y responsabilidad; la pérdida de poder de decisión sobre el desarrollo en el ámbito local y; la carencia de recursos financieros en los ámbitos estatal y muy especialmente municipal. lo que ha hecho del sistema político mexicano, una estructura vertical y centralizada.

1.4. El territorio y el ambiente

Estas tendencias socioeconómicas y políticas generan nuevas dinámicas territoriales y ambientales que están siendo el resultado "natural" de los procesos sociales y no de acciones deliberadas de la política nacional o local.

a) Desindustrialización-Terciarización

Las grandes ciudades del país enfrentan una tendencia económica que se caracteriza por una mayor dinámica del sector terciario por encima del secundario. Bajo las nuevas condiciones de la apertura comercial, los factores de localización industrial se han transformado en favor de ciudades medias, el norte del país y su frontera,

b) Metropolización-Megalopolización

No obstante el menor crecimiento poblacional e industrial del D.F (en los últimos años ha presentado pérdida absoluta de población y de plantas industriales), su zona metropolitana y hoy su región megalopolitana, continúan creciendo de manera muy acelerada generando problemas graves de tipo social y ambiental por la falta de una política integrada sobre el fenómeno, El crecimiento metropolitano se ha trasladado a los municipios del estado de México y a las zonas conurbadas de las ciudades capitales de los estados de la región central. Se estima que en menos de 10 años la región megalopolitana podrá alcanzar los 30 millones de habitantes.

c) Precarismo

Una característica desde los ochenta ha sido la generalización del precarismo en todo el país. No existe ciudad, población o comunidad rural en México que no presente evidencias muy claras de precarismo mostradas por las muy bajas condiciones de habitabilidad a nivel social y familiar y la ausencia parcial o total de servicios y equipamientos públicos.

d) Mayor dinámica relativa en ciudades medias y pequeñas

En los últimos años, las ciudades de tamaño medio y pequeño han crecido más rápidamente que las grandes y las metrópolis. Los flujos de población que anteriormente se concentraban en estas últimas se han redirigido hacia el norte del país (y los EUA) y hacia una multitud de ciudades de menor tamaño.

e) Aumento en la polarización de las regiones atrasadas

Desde diferentes puntos de vista las regiones atrasadas del país no han variado concentrándose mayor pobreza en el sur, dentro de éste en las áreas rurales y en ellas en las zonas indígenas. A nivel microregional, en todo el país se reproduce el esquema anterior. La "modernización" de diferentes regiones y el mejoramiento de la infraestructura, ha polarizado aún más esta situación al no existir una política efectiva para incorporar al desarrollo a dichas regiones,

f) Aumento en el deterioro del ambiente

Ya sea por aplicación de grandes inversiones en áreas de acelerada dinámica económica, por la urbanización acelerada de ciudades pequeñas y medianas o la falta de inversiones y sus consecuencias de sobrevivencia y precarismo, el resultado es un deterioro muy acelerado del ambiente en México. La destrucción de recursos naturales, el deterioro del territorio natural y construido, la caída de la calidad ambiental de la vida, se aprecian en todo el país, sin que se cuente con una política integrada que garantice un desarrollo sustentable para el futuro.

2. Políticas para la integración territorial y ambiental como soporte de la descentralización

2.1. En busca de un nuevo concepto de desarrollo

El análisis de los escenarios anteriores debería conducirnos a una revisión, no sólo de los modelos y proyectos que han conducido la acción pública en los últimos años, sino a la reflexión de si existe en la política

pública mexicana un claro concepto de desarrollo y dentro de este de desarrollo social.

Las evidencias reveladas por la crisis de 1995, parecieran apuntar a un proyecto dominante centrado en las finanzas públicas y privadas a nivel nacional e internacional como paradigma . Es decir, estarían desdibujados los elementos de un modelo de desarrollo económico , en el que la integración sectorial con las políticas globales, pudieran conducir a la economía a un crecimiento sostenido y a una distribución racional -en la perspectiva del capitalismo — de la riqueza generada . Más lejos aún estaría un modelo o proyecto integrado de desarrollo social vinculado a la política económica y ala territorial (desarrollo regional).

La globalización de los mercados y la generalización de las ideas y las prácticas sobre el desarrollo , tienden a inhibir soluciones locales fuera de la ortodoxia de los modelos dominados por la economía . Es necesario recurrir nuevamente a los valores del humanismo y a la ética y a los valores de la historia nacional para recuperar conceptos y rumbos, sin por ello, dejar de reconocer la internacionalización productiva o las interdependencias culturales

El esfuerzo deberá darse en primer lugar reconociendo la importancia estratégica del desarrollo social , territorial y ambiental , como referente fundamental de los modelos económicos , en busca de una política integrada. En el presente, los problemas esenciales de las naciones subdesarrolladas son nuevamente el desempleo y la pobreza y por ello, las políticas fundamentales vuelven a ser el crecimiento sostenido de la base económica-productiva nacional y la distribución de la riqueza.

La cuestión regional también aparece nuevamente en el centro de la discusión , revestida políticamente de posiciones federalistas y municipalistas . El nuevo federalismo mexicano deberá estar claramente orientado , desde las políticas públicas , a la descentralización efectiva de poder de decisión , de funciones ejecutivas y de traslado de recursos para la inversión pública , preservando sin embargo , equilibrios entre la política de interés nacional, regional y local . Desde las regiones, hacia mayores capacidades autonómicas y de conducción del desarrollo por parte de la sociedad local y también por el respeto a los pueblos indígenas y a los grupos sociales específicos.

Sin dejar de reconocer que el mercado seguirá predominando, la crisis permitirá replantear los énfasis, surgiendo tendencias en apoyo de más política, más planeación y más desarrollo social y menos mercado.

2.2. Algunas orientaciones para las políticas de desarrollo

Asumida la necesidad de una reflexión profunda que permita reconstruir el pensamiento sobre el desarrollo mexicano, bajo las premisas anteriores se sugieren las siguientes orientaciones para un rediseño de las políticas de desarrollo nacional:

a) Asumir el desarrollo como la elevación efectiva del nivel de vida de la mayoría de los mexicanos, lo que exige establecer una política económica que permita ampliar la capacidad de inversión y de empleo y elevar la productividad. Exige reconocer a la educación y capacitación como condiciones para el crecimiento económico y para el desarrollo social; continuar con la apertura y la internacionalización comercial del país, reconociendo la necesidad urgente de equilibrar la ganancia del capital con a retribución del trabajo, inclusive por medio de acciones públicas de orden jurídico o fiscal que incentiven estos procesos.

b) Se requiere territorializar la política (desarrollo regional) y hacer de la sustentabilidad el eje de toda acción de desarrollo, Es necesario complementar los enfoques vigentes de la política nacional y local centrados en lo global y sectorial, integrándolos a una visión espacial o territorial de la política. El enfoque del desarrollo sería entonces de ordenamiento territorial (regional) y desarrollo sustentable como las dos vertientes de todo el quehacer gubernamental y social.

Los planes de desarrollo (nacional, estatales, municipales), tendrán como eje estas dos vertientes o enfoques. Deberá diferenciarse con claridad el enfoque territorial y ambiental de la política vs. el impacto que toda política tiene en el territorio y el ambiente.

c) Se requiere de un nuevo federalismo como consecuencia de la emergencia de un país más democrático, con una sociedad más participativa a todo nivel y con exigencias regionales y locales de mayor autonomía y capacidad de decisión para el desarrollo.

El nuevo federalismo tendrá dos grandes características: el traslado de funciones de orden local al nivel de gobierno correspondiente (estatal o municipal) y el fortalecimiento amplio de la estructura de gestión, administración y conducción, así como de los recursos de los gobiernos estatales y municipales. El nuevo federalismo significará descentralización efectiva especialmente al nivel local (municipio)

Bajo el enfoque de la ciudad como espacio para la producción, deberá revisarse la estructura de organización y atribuciones del municipio para que asuma la conducción en la promoción y gestión económica: el ordenamiento territorial microregional e intraurbano resolviendo la dicotomía municipio-ejido y la sobreposición de la política agraria en la urbana.

Las condiciones que plantean las nuevas dinámicas territoriales, exigen de los gobiernos nuevas perspectivas en las que debe destacar la generación de alternativas novedosas de obtención de recursos disociadas al presupuesto gubernamental. Políticas nacionales, regionales o estatales que permitan el tratamiento económico según particularidades, facilitarían la generación de precios, impuestos e incentivos diferenciales entre regiones, impulsando las ventajas comparativas y la competencia entre ellas.

d) Asociar el crecimiento económico con la urbanización como parte de la política de desarrollo. En la actualidad y en el futuro los procesos de desarrollo económico están teniendo como consecuencia altas tasas de urbanización. Una sociedad comprometida con la modernización de su economía, debe considerar a la urbanización como plataforma de dicha modernización y como su consecuencia. El desarrollo rural debe asumirse bajo nuevas políticas que incorporen la producción agraria a la dinámica del desarrollo. Bajo esta óptica, la movilización de la población rural hacia las ciudades, en diversos casos puede considerarse como deseable, lo que implica cuestionar conceptos como el arraigo de la población en el campo o la migración campo-ciudad como fenómenos intrínsecamente positivos o inadecuados y no deseables, respectivamente. En consecuencia, la política de desarrollo puede asumir, según condiciones y regiones concretas, a la concentración de la población en un sistema urbano planificado como deseable, para elevar la productividad y el nivel de vida.

Es necesario entender a la ciudad como espacio para la producción y no sólo para el consumo social. La creación de políticas de ordenamiento urbano deben basarse en la capacidad para generar inversión y producción. Los planes de desarrollo urbano deberán asumir el carácter de planes económicos de desarrollo urbano.

La concentración planificada de la población y las actividades económicas reduce los riesgos de deterioro sobre la naturaleza y facilita la organización y conducción de la economía,

e) La creación y reconstrucción de infraestructura para la producción, a partir de un concepto claro de ordenamiento territorial y desarrollo sustentable en el país, es la base para el crecimiento económico. Se requiere establecer con claridad el papel de cada elemento dentro del sistema urbano nacional, generando especializaciones y complementariedades a través de la creación de infraestructura.

f) Dignificación y ordenamiento interno de las ciudades. El factor estratégico en el proceso de urbanización es el suelo urbano y urbanizable. En la actualidad el mercado de suelo **para** la urbanización actúa prácticamente sin límites generando una altísima especulación y concentración de suelo y una marginación y desorden en los usos que exigen de una política firme y estructural.

El gobierno mexicano en sus tres niveles debe crear las condiciones para la promoción, incentivación, inhibición y control efectivo del mercado privado de suelo y de edificios. Con base en el artículo 27 constitucional, **se requiere crear reservas territoriales, bancos de tierra y nuevos mecanismos** para promover la inversión inmobiliaria bajo dos premisas: en los lugares determinados por los planes de desarrollo urbano y; ofreciendo tierra urbana para los grupos de menores ingresos de manera que se reduzca la irregularidad en la tenencia del suelo y la localización inadecuada de los asentamientos populares.

La planificación **urbana** debe cumplir con cuatro premisas: contar con la **voluntad política gubernamental para ser el mecanismo único del desarrollo** de las áreas urbanas; enfocarse al desarrollo económico-espacial (planes de desarrollo económico-urbano); plantear una estructura de usos de suelo a mediano plazo que se respete; contar con el apoyo efectivo de la sociedad por medio de la participación comunitaria en su elaboración, aplicación y evaluación.

La dignificación **de las áreas urbanas** debe ser una política que permita atacar desde su estructura los problemas económicos y sociales de las ciudades. **Hasta** hoy, la participación de la comunidad en la obra pública se ha concebido como una vía para distribuir los costos de la infraestructura y el equipamiento. Generalmente, los colonos terminan pagando dos veces por los servicios públicos- Cooperando con mano de obra o en especie durante las obras; pagando las cuotas de cooperación; pagando las cuotas por servicios que en muchos casos incluyen amortizaciones de las obras y pagando los impuestos sobre predios, agua y otros asociados y, como contraparte, la calidad de la infraestructura y los servicios es genéricamente baja.

Se requieren políticas que generen empleos remunerados y permitan construir la infraestructura **necesaria** para el crecimiento económico. La base de estas políticas debe ser una estructura catastral moderna y efectiva que permita obtener de todos los habitantes el recurso que les corresponde de acuerdo con la superficie y localización del predio y con la superficie y calidad de la construcción. Al igual que en los servicios públicos, los asentamientos de alto ingreso deberán subsidiar a los de bajo ingreso, entendido como una compensación por la desigual distribución de **la riqueza**.

Bibliografía

CONAPO, 1993: *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal 1990*, primera edición, México, D.F.

CONAPO, 1994 Propuesta para una política de distribución espacial de la población en México, México, D.F. mimeo.

Chávez, Fernando, 1995 Colapso cambiario y ajustes macroeconómicos - notas para **un debate**, UAM-A., México, D.F., mimeo.

racheta, Alfonso, 1995: *Planeación y desarrollo: una visión del futuro (problemas y perspectivas del desarrollo y la urbanización en México y el Estado de México)*, libro en prensa.

Presidencia de la República 1993'. *Colonos de política económica para 1994*, México, D.F.

Ramírez, Carlos, 1995: Columna Indicador Político, periódico *El Financiero*.

Urquidí, Víctor, 1994: Pobreza **rural** y manejo sustentable'. una perspectiva mexicana, Reunión académica sobre manejo **sustentable** y pobreza, PNUMA-UNAM, 6 y 7 de junio de 1994, México, D. F., mimeo

DESCONCENTRACION Y PARTICIPACION SOCIAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO. EL CASO DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA: **ORIGEN** , DESARROLLO Y PERSPECTIVAS

Roberto Padilla Domínguez

Jorge Vilchis **Martínez'**

Introducción

En el proceso histórico de desarrollo de las administraciones públicas del México contemporáneo, destacan un conjunto de acciones, reformas y transformaciones que marcan la diferencia específica, así como las expresiones que perfilan a la administración pública nacional por la senda de la modernización acorde con las exigencias de una sociedad civil en constante y sostenido desarrollo, de un entorno internacional que acusa una globalización creciente, principalmente en el plano económico-político.

Es manifiesto como en los últimos tres lustros los órdenes político, de gobierno y administración federal, estatal y municipal han modificado sustantivamente su quehacer cotidiano, así como sus relaciones con la sociedad; pero es en el ámbito de las administraciones estatal y municipal donde se da el mayor reclamo para generar y concretar los cambios.

Obtuvo la Mención Honorífica en el Certamen IAPEM 1995; es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México; se ha desempeñado como Asistente del Coordinador de Audiencias del C, Gobernador del Estado de México y Subcoordinador del Centro de Cómputo del IAPEM, actualmente es Auxiliar de Audiencias y Agenda de la Oficina del C. Secretario de Gobernación.

Obtuvo la Mención Honorífica en el Certamen IAPEM 1995. es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México actualmente es auditor de la Dirección de Auditoría de Obras de la Secretaría de la Contraloría, Gobierno del Estado de México.

Estas transformaciones evidencian la necesidad de modernizar las administraciones locales, de continuar y profundizar en la profesionalización de los cuadros al servicio de las mismas; de eficientar el quehacer cotidiano; incrementar la capacidad de gestión y de respuesta; simplificar y modernizar trámites y procedimientos; diseñar con creatividad y efectividad nuevas formas de organización administrativa; proceder sin retardo a una innovación administrativa en el más amplio sentido del concepto, si es que queremos estar a tono con los retos del mundo de fin de siglo.

A mayor abundamiento, las administraciones de las entidades federativas deben emprender un esfuerzo creciente por incorporar a su estructura, a sus procesos internos, a sus relaciones con la sociedad civil, reformas, tecnologías de punta, racionalización creciente a sus actividades que les permitan anticiparse y no solo atender las demandas crecientes de una sociedad cada vez más plural, abierta y diferenciada que dispone de los medios para evaluar, censurar e inclusive castigar las deficiencias, excesos, corruptelas y omisiones del gobierno y de la administración.

En el Estado de México, el gobierno ha emprendido algunas políticas y acciones tendientes a equilibrar los rezagos administrativos propios de las estructuras gubernamentales, sin embargo, se hace necesario llevar a cabo un proceso permanente de desconcentración, así como de fomentar **la participación social, encaminando estos procesos a atender las demandas sociales en el lugar que se generan.**

1. Las formas de organización administrativa

Entendemos como organización administrativa "la forma o modo en que se estructura y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado",¹

¹ Espinosa Barragán, Manuel. *Lineamientos de Derecha Público*. México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1986. pág. 134.

Se han considerado tres formas de organización administrativa la centralización, la descentralización y la desconcentración, correspondiendo al derecho administrativo, proporcionar el marco jurídico para cada una de ellas.

1.1. Centralización

Esta forma de organización administrativa, "es aquella en la cual, las unidades y órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un poder jurídico a partir del Presidente de la República, con el objeto de tomar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución" ' "

La centralización administrativa, implica la unidad de los diferentes órganos que la componen existiendo entre ellos un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, la coordinación entre las Secretarías de Estado y Procuraduría General de la República y de subordinación en el orden interno, que genera un congestionamiento de los asuntos o trámites administrativos en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

El régimen administrativo centralizado implica facultades, poderes o procedimientos de la autoridad administrativa central que le permite fortalecer la unidad y uniformidad de acción de sus órganos, éstas son:

- Facultad de mando, decisión y nombramiento.
- Facultad de vigilancia.
 - Facultad disciplinaria.
- Facultad de revisión.
 - Facultad para resolver conflictos de competencia.

1.2. Descentralización

La expresión **descentralización**, significa la transferencia de **órganos administrativos del ámbito federal al estatal** y se aprecia en la actualidad, **en la organización del Estado**, porque en menor o mayor grado, **las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal han promovido importantes acciones en torno a este proceso**, como respuesta no sólo a criterios de eficiencia técnico-administrativo, sino atendiendo y acercando servicios prioritarios donde mas se demanden.

Al respecto Enrique Del Val agrega **que la descentralización es un elemento esencial para reafirmar los vínculos entre sociedad y gobierno**. Los gobiernos **estatales y municipales son las instancias más cercanas a la comunidad y los receptores inmediatos de las demandas**. Por ello, deben ser **estimulados** como impulsores **de bienestar** de la población. Una mejor **autonomía local, dará nuevo vigor a la política, a la economía y a la cultura**, lo que propiciará una mejor distribución de la población y un más justo reparto **de la riqueza**.

Fundamentalmente hay dos tipos de descentralización: la descentralización política y la descentralización administrativa.

La descentralización política incluye la descentralización de funciones, de decisiones de la administración pública... la descentralización administrativa no incluye sólo a las dependencias federales, también al poder judicial, y en un sentido más amplio, a las organizaciones sociales.⁴

La descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes que son:

La descentralización por servicio o funcional, "es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines

3 Del Val, Enrique. "Proceso de Descentralización y Colaboración de la Sociedad Civil", *Participación Ciudadana y Control Social*. Secretaria de la Contraloría General de la Federación. México, Ed. Porrúa, 1994. Pág. 169.

4 Acuerdos Básicas sobre la descentralización administrativa. En *Revista de Administración Pública* No. 63164, México, INAP, 1985. Pág. 98.

específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnico?.'

Por su parte la descentralización por colaboración, se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere preparación técnica, esta a su vez se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa

En el caso de la descentralización por región "es una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto limite de algunas necesidades ciudadinas y municipales, bajo un régimen jurídico especial ".s

La forma más característica de la descentralización regional en México, lo es el municipio. Se afirma que este tipo de descentralización administrativa regional, tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115, y reglamentado por las leyes orgánicas municipales que expiden las legislaturas de los estados.

En resumen, la descentralización busca como objetivo, mejorar la calidad de vida de toda la población y obliga a revisar la administración central para lograr una eficacia y operatividad de la acción pública.

1.3. Desconcentración

La desconcentración administrativa, en su significado amplio o genérico puede considerarse como un "proceso jurídico-administrativo que permite al titular de una institución, por parte, delegar en sus funcionarios u órganos subalternos la responsabilidad del ejercicio de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas -excepto las que por disposición legal deba ejercer personalmente- y por otra, transferir los

5 Espinoza **Barragán**, Manuel. *Op ot.* Pag. 147.

6 Ibidem. Pag. 145

recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades sin que el órgano desconcentrado pierda relación de autoridad que lo subordina al órgano central".⁷

Para Gabino Fraga, "La desconcentración... consiste en la delegación de facultades de la organización central en beneficio de órganos internos de la misma, o de órganos externos pero que en todos los casos queden sujetos al poder jerárquico de la autoridad central".⁸

En tanto que para Roberto Ríos Elizondo, "Significa una distribución limitada de facultades administrativas y no políticas de carácter decisivo y ejecutivas, autorizada por disposición de la ley... en órganos subordinados y con cierta jurisdicción territorial".⁹

Las características y elementos de la desconcentración administrativa se pueden resumir de la siguiente manera:

- Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. **El organismo no se desliga de este régimen.**
- La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.

No gozan de una autonomía económica, aun cuando se señalan casos de excepción.

La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.

⁷ Presidencia de la República. *Glosado de Términos Administrativos*. México, D.G.E.A., 1982. Pag_ 67.

⁸ Fraga Gabino. "El sistema Político Federal y la Descentralización Administrativa". Citado por Rolando Barrera Zapata y Ma. del Pilar Conzuelo, *Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados*. México, IAPEM 1988 Pág. 139.

⁹ Ríos Elizondo Roberto. "Desconcentración Administrativa, el Caso de la Ciudad de México". en *Revista de Administración Pública*. Descentralización. Op, cit. Pág. 211.

- La competencia se ejerce dentro de las facultades del gobierno federal, y se origina entre órganos superiores de la administración pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores
- El órgano desconcentrado tiene su régimen por una ley, un decreto, un acuerdo del ejecutivo federal, o el régimen general de una Secretaría de Estado, aunque puede operarse en otras entidades.
- El ejercicio de facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el poder central, sean directas normalmente a través del órgano correspondiente.
- Sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva, el poder central, está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados, para mantener la unidad y desarrollo de la acción de la administración pública

a) Desconcentración territorial

Es un proceso que, encaminado a descongestionar las grandes ciudades busca reubicar total (sólo en los casos de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, no prevén la desconcentración total), o parcialmente las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Serra Rojas, la entiende como la 'transferencia a un órgano inferior de una competencia a un poder de decisión ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinada'.¹⁰

b) Desconcentración funcional

La desconcentración funcional, es aquella "en tanto opera la delegación de ciertas facultades de decisión o de un funcionario superior a sus subalternos y que, en algunos casos implica la creación de unidades

¹⁰ Serra Rojas, Andrés, op, cit Pag. 407.

Rovbbjb

administrativas territorialmente 'fuera' del centro geográfico administrativo predominante".¹¹

En 1976 se publica la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal, que contempla el fundamento jurídico necesario para realizar acciones de desconcentración, se establece en su artículo 6° que el Gobernador del estado queda expresamente facultado para desconcentrar comisiones y oficinas especializadas, definiendo las funciones de las dependencias.

La formalización en la ley orgánica de la desconcentración de las unidades administrativas, posibilitó y motivó ampliar formas y mecanismos para trasladar fuera del centro administrativo del estado funciones y oficinas de la administración local, consolidándose las dos formas de desconcentración administrativa: la orgánica y funcional.

En la administración **estatal**, se implementaron reglamentos interiores sobre desconcentración en el que se estipulaban los acuerdos de creación de órganos desconcentrados y la facultad del titular de las dependencias, de confirmar, modificar, renovar, nulificar y revisar, en su caso, las resoluciones dictadas por el órgano administrativo desconcentrado

Tanto en la desconcentración funcional como orgánica se mantiene una relación de dependencia jerárquica respecto de la administración central y puede implicar o no un desplazamiento de las unidades desconcentradas

Frecuentemente se confunden los términos de la delegación de facultades y la desconcentración, esto se debe en gran medida a las semejanzas que existen entre ambas formas de organización, pero también tienen diferencias importantes, siendo algunas las que a continuación se mencionan:

La delegación de funciones se da de los funcionarios superiores a los subalternos, ésta tiene un origen administrativo, sin que se transfiera la competencia y responsabilidad del órgano **delegante**. **En la** desconcentración se tiene un fundamento jurídico administrativo en virtud de que se transfieren las competencias y la responsabilidad, además de modificarse la estructura orgánica

¹¹ Barrera Zapata, Rolando y Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra, *Dos Décadas de Cambios Administrativos en el Estado de México*. Toluca, México, IAPEM-UAEM, 1991. Pág. 63.

El órgano delegado que no adquiere la titularidad, realiza las funciones en los términos en que las tiene el órgano delegante. por el contrario en el órgano desconcentrado se adquiere la titularidad de la función con características específicas las cuales las ejerce en un ámbito territorial definido

En la delegación, por tratarse de una competencia propia del órgano supremo o delegante, se puede revocar en cualquier momento, lo que permite al funcionario superior tomar la decisión aun antes de que intervenga aquél en quien delega la función tratándose de la desconcentración, el órgano desconcentrado se convierte en instancia obligatoria, de tal forma que el órgano central no podrá sustituirse a él, sino después de que el órgano desconcentrado tome su respectiva decisión

La delegación de facultades no altera la estructura orgánica ni la esfera de competencia. en la desconcentración existen cambios de la estructura orgánica y en la transferencia de competencias.

2. Importancia de la desconcentración administrativa

En el presente siglo, la población mexicana ha experimentado un rápido crecimiento que trajo consigo el surgimiento de nuevos y más complejos problemas obligando al Estado a aumentar, en algunos casos desproporcionadamente las instancias administrativas del sector público, a efecto de dar respuesta a las demandas ciudadanas. A partir de entonces. la administración pública, tenía como tarea preservar los equilibrios sociales, trascender en su papel de proveedor de bienes y servicios públicos con el objeto de mitigar el impacto provocado por los cambios del funcionamiento del sistema 'r

Asi las diversas dependencias y organismos auxiliares de la administración pública. asumen compromisos para simplificar trámites, procedimientos y mecanismos de gestión en el ámbito de sus respectivas competencias. Estas acciones relacionadas con la simplificación son

¹ 2 Banjos Cortes. Gabriel. "Simplificación Administrativa de los Servicios Públicos del Lstado de México". en *Revista de Control Gubernamental No. 2*. Toluca. México. Secretaria de la Contraloria del Gobieino del Lstado de México. 1994. Paq 17

consideradas desde una perspectiva amplia e integral, que lejos de limitarse a la modificación de procedimientos y revisión de formatos. extendieron su contenido y alcance en cuatro grandes vertientes: modernización de los servicios públicos, mejoramiento integral de la atención al público, desconcentración y descentralización y. desreglamentación administrativa.

Por otra parte, el crecimiento y la especialización de la administración pública estatal ha contribuido a la atención de las demandas sociales, pero también ha generado problemas administrativos asociados a exceso de trámites e instancias, descoordinación.. duplicidades, etc., que es necesario resolver para incrementar su capacidad de respuesta

El proceso de desconcentración administrativa y su importancia en la administración pública estatal se ha ido consolidando de acuerdo a las necesidades y demandas que surgen en la población, con la simplificación y modernización del sector público se pretende agilizar y dar transparencia a los sistemas y procedimientos, evitar desperdicios, ineficiencias, duplicidad de funciones y trámites innecesarios, acercar los servicios al lugar que se requieran y aprovechar el avance tecnológico para disminuir costos y dar respuestas más oportunas.

No obstante que varias unidades administrativas han emprendido programas de desconcentración , es necesario ampliar este esfuerzo y consolidarlo para que cumpla con plenitud su propósito de delegar facultades decisorias y acercar los servicios a los usuarios y elevar, con ello, su calidad y cobertura.

A continuación vamos a referirnos a los esfuerzos de la Secretaría de la Contraloría, a fin de contribuir al compromiso del ejecutivo estatal de acercar la administración pública a todo el territorio y gobernar con puertas abiertas y diálogo permanente con toda la ciudadanía de la entidad.

2.1 Antecedentes de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México

En el estado de México, desde hace varias décadas , y particularmente a partir del Gobierno del Lic. Isidro Fabela Alfaro en 1942 se inició un programa político administrativo de moralización de la administración pública, tres eran las premisas fundamentales que buscaban introducirse

en el aparato estatal: la honestidad de los servidores públicos, la fiscalización y austeridad del gasto y el control interno de la propia administración

Los gobiernos subsecuentes en los últimos 50 años han pretendido respetar y llevar a cabo este esquema Así durante la gestión del Ing Salvador Sanchez Colín, en diciembre de 1955. se elaboró la primera Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos del Estado, de los Municipios y Organismos Descentralizados

Posteriormente la administración del profesor Carlos Hank González, a partir de 1969 pretende llevar a cabo una supervisión de los organismos descentralizados, en cuanto a su funcionamiento y recursos financieros, materiales y humanos, para lo cual creó la Contraloría General de Gobierno, cuya función primordial era la supervisión de los programas por objetivos elaborados por cada oficina gubernamental. y que se encargaría además de regular la operación de los organismos paraestatales y empresas propiedad del Gobierno Esta unidad administrativa dependería directamente del Gobernador"

La Contraloría General de Gobierno, con el transcurrir de los años fue adquiriendo mayor relevancia dentro del aparato estatal, incrementando sus atribuciones y funciones

se haría cargo de las funciones de auditoría interna. control del patrimonio, control de las obras públicas y control financiero. Así lo demandaba el crecimiento del aparato gubernamental en recursos humanos, financieros y materiales: así como por las nuevas direcciones y departamentos creados.. Rato tales circunstancias nacieran las funciones de evaluación y control en el gobierno del Estado 14

13 Con la creación de la Contraloría General de Gobierno. la administración pública, se vio fortalecida en su estructura y funcionamiento en los periodos gubernamentales subsecuentes. sin embargo con la administración del Lic. Alfredo del Mazo Gonzalez. le dependencia desaparece, siendo este un antecedente de lo que hoy es la Secretaría de la Contraloría. Se puede profundizar sobre el surgimiento y evolución de las funciones de evaluación y control gubernamental en la obra *Pensamiento Político y Arhnnisbalivo* de la *Mombznacion de In Administración Pública* 1942-1989 Gobierno del Estado de México. Secretara de la Contraloría, 1989.

14 *Ibidem*. Pag. 4.

La Contraloría nació teniendo una estructura orgánica y funcional relativamente pequeña, sus principales actividades se centraban en tres grandes áreas.

- Vigilancia sobre **las actividades financieras de los organismos auxiliares.**

Vigilancia sobre la calidad de **las obras públicas.**

La integración y regulación del patrimonio **estatal.**

Al asumir la gubernatura Jorge Jiménez Cantú, en los primeros años de su mandato, respetó dicha estructura orgánica más no la funcional al **ampliar éstas hacia otros aspectos, principalmente del área contable y financiera.** Se encargó ahora de la vigilancia del ejercicio presupuestal y **de la supervisión y evaluación de la organización hacendarla.**

Debido a esta amplia cobertura funcional la Contraloría creció en funciones y por consiguiente en estructura organizacional que implicó la asignación de mayores recursos materiales, humanos y financieros.. cobrando mayor importancia dentro del **aparato estatal.**

Asimismo, para el óptimo desempeño de sus funciones Jiménez Cantú, definió el ámbito de acción de la Contraloría dividiendo el territorio del **estado en base a siete Delegaciones , siendo éstas las siguientes:¹⁵**

Delegación Valle de Toluca.

Delegación Sur.

Delegación Norte.

Delegación Valle de Tlalnepantla.

Delegación Noroeste.

Delegación Valle de Naucalpan.

Delegación Oriente.

¹⁵ *Ibidem* Pág 80

Al asumir el poder ejecutivo Alfredo del Mazo González en septiembre de 1981, introdujo reformas administrativas mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública. Lo cual implicó suprimir la dependencia mas no las funciones de evaluación y control, mismas que a partir de ese año y en los nueve siguientes quedarían asignadas a la Secretaria de Finanzas y Planeación.

En octubre de 1989, bajo el gobierno de Ignacio Pichardo Pagaza, se fusionan las Secretarías de Finanzas y Planeación y se establecen reglas estrictas para el manejo de los recursos conferidos a los servidores públicos. La Secretaría de la Contraloría se crea para hacerse cargo de la vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la administración pública estatal y su sector auxiliar así como lo relativo a la manifestación patrimonial y responsabilidades de los servidores públicos. Su operación permitirla al Ejecutivo contar con un instrumento de alto nivel técnico para diseñar y operar mecanismos de control gubernamental y de esta manera propiciar un mejoramiento de las normas jurídicas administrativas.

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA DEL ESTADO DE MEXICO
REESTRUCTURACION 1993-1995

Descripción de las siete delegaciones regionales.

Descripción	Funciones de control y fiscalización. Intervención en los 122 municipios
Coordinación	Creación de las contralorías Internas del sector central. Funciones de control y fiscalización en toda la administración pública estatal. Secretarías y Pliego, Adwila.
Implementación	Contraloría social Conformación de los Carriles estatales, de Control y Vigilancia de Proorap y CODFM en los 122 municipios Funciones complementarias de control y vigilancia de la obra pública y de las delegaciones regionales.

En este sentido, desde su creación la Secretaría de la Contraloría ha ido consolidando su acción a través de un marco legal más amplio e idóneo. así como diseñando y operando un conjunto de instrumentos administrativos que le permiten cumplir mejor su cometido.

a) La desconcentración administrativa en la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial

Objetivo

El esquema de desconcentración de esta Dirección, tiene por objetivo establecer y operar sistemas de atención e información en regiones que coadyuven a dar respuestas oportunas y satisfactorias a las demandas planteadas por la ciudadanía, así como la recepción de manifestación por alta baja o anualidad de los servidores públicos esto con la finalidad de evitar traslados innecesarios por parte de servidores públicos y sociedad en general, además de atender la recepción y entrega de cartas de no inhabilitación

Facultades delegadas

Las facultades que delega esta Dirección a sus unidades desconcentradas son las siguientes.

Promover y sugerir el establecimiento de normas y lineamientos que permitan la actuación de los servidores públicos en un marco de legalidad, probidad y eficiencia.

Recibir y tramitar las quejas y denuncias que presente el público en general y que puedan constituir responsabilidad de los servidores públicos.

Instruir procedimientos administrativos por violación al Código de Conducta previsto en el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Fincar en definitiva las sanciones administrativas resarcitorias que procedan en términos de la Ley

Vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas y la normatividad vigentes. en cuanto ala situación patrimonial de los servidores públicos y determinar las responsabilidades a que se hicieran acreedores por la omisión o extemporaneidad en la presentación de la manifestación de bienes

Solicitar que se practiquen las investigaciones y auditorias que. de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. procedan en relación con la situación patrimonial de los servidores públicos

Coordinar las funciones de programación. análisis. evaluación y control de la investigación al historial patrimonial de los servidores públicos.

Gestionar y en su caso. resolver las inconformidades que se formulen con base en el cumplimiento de los acuerdos, convenios o contratos celebrados entre- particulares, instancias federales y municipales, con las dependencias. organismos auxiliares y fideicomisos del Gobierno estatal

Servic,os que PLO/JOICIO113

Las unidades desnoncentradas de esta Dirección proporcionan los servicios de. atención de quejas y denuncias en contra de actos cometidos por los servidores públicos. recepción de manifestaciones de bienes por alta. baja y anualidad de los servidores pühlicos. así como la recepción y entrega de cartas de no inhabilitación. dicha atención se proporcionará en la circunscripción territorial ave lo demande

La desconcentración administrativa planteada por esta Dirección se contempla en siete Delegaciones Regionales. ubicadas estratégicamente en el territorio estatal. siendo Inc que a continuacion se mencionan

Delegación Críente, con sede en el municipio de Chalco

Delegación Noreste. con sede en el municipio **de Ecatepec**.

Delegación Valle de México, con sede en el municipio de Naucalpan (por acuerdo del O. Secretario de la Contraloría, en enero de 1996 se cambia la denominación de esta delegación regional por Metropolitana)

Delegación Sur, con sede en el municipio de Valle de Bravo.

Delegación Sureste, con sede en el municipio de Ixtapan de la Sal

Delegación Norte, con sede en el municipio de Atlacomulco.

- Delegación Valle de Toluca, con sede en el municipio de Lerma.

Cabe destacar que el esquema de desconcentración adoptado por la mencionada Dirección se basa principalmente en el elemento social.. tomando como referencia el nivel de demandas que se generan en la zona delimitada como delegación.

También es importante señalar que en aquellas zonas integradas por municipios densamente poblados, la Delegación Regional fue conformada por un número no mayor de 20 municipios, esto considerando sus condiciones sociales y políticas, así como la cercanía de los mismos.

b) La desconcentración administrativa en la Dirección General de Control y Auditoría Gubernamental

La Secretaría de la Contraloría tiene especial empeño en ejercer sus funciones con apego irrestricto a la legalidad en materia de responsabilidades, de control y evaluación gubernamental. en los términos y condiciones que se establecen para la administración pública estatal.

Por ello ha puesto total atención en fortalecer a sus siete Delegaciones Regionales, dotándolas de los instrumentos organizacionales y estructuras adecuadas, para operar con eficiencia en las funciones de fiscalización, auditoría, control y vigilancia que les han sido encomendadas

Las acciones de desconcentración procuran acercar territorialmente los servicios y las oficinas a los usuarios, facilitar la capacidad y rapidez de respuesta de la administración y delegar funciones de decisión para que sean ejercidas y tomadas con objetividad y efectividad.

Por lo tanto, será una responsabilidad compartida la de perfeccionar y consolidar estas delegaciones en sus vertientes actuales y futuras en la medida y al ritmo en que así lo consideren prudente tanto de los beneficiarios de sus acciones como de los encargados de su dirección

Objetivo

La finalidad de la desconcentración es dar respuesta de manera más oportuna a las demandas generadas en el lugar de origen, en relación a las denuncias presentadas por la comunidad en contra de actos cometidos por servidores públicos municipales. en el uso y manejo de los recursos del estado Para ello se practican auditorias financieras o técnicas de obra, a los H. ayuntamientos que conforman la delegación informando en forma clara y precisa a la poblacion de los resultados obtenidos en las verificaciones realizadas a los recursos transferidos por la Federación y el Gobierno estatal a los H ayuntamientos.

Famdtades delegados

Turnar a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, los expedientes relativos a las investigaciones de auditoria que se practicaron, si de estas se detectaran responsabilidades de los servidores públicos.

Brindar asesoría y apoyo técnico a los órganos de control interno municipales cuando así lo soliciten

Vigilar, en los términos de los convenios respectivos que los recursos federales y estatales ejercidos directamente por los municipios se apliquen conforme a lo estipulado en los mismos -

Servicios que proporciona

Como se ha señalado. las unidades administrativas desconcentradas de esta Dirección son las Delegaciones Regionales, y el servicio que proporcionan es el de dar atención a las denj ocias presentadas por ciudadanos en contra de servidores públicos municipales -

Por otra parte, es importante aclarar que las unidades desconcentradas de esta Dirección, realizan otra función que es la de control y vigilancia de los recursos del Gobierno del estado, pero un control preventivo que no sujeta la acción pública, sino que la guía y orienta

2.2. Creación de las delegaciones regionales

La Secretaría de la Contraloría, por acuerdo de su titular, estableció siete Delegaciones Regionales, con la finalidad de atender en su circunscripción territorial una considerable cantidad de asuntos que se efectúan en las oficinas centrales, provocando con ello el acercamiento de los servicios integrales relativos, la reducción en los desplazamientos de los usuarios a la capital del estado, el reforzamiento de las estructuras orgánicas y por consiguiente el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles.

Además, para el eficaz despacho de los asuntos de la competencia de esta Secretaría., en base a las políticas de desconcentración administrativa delega y asigna a sus titulares las facultades o las funciones que para el buen manejo y despacho de los asuntos de su competencia se requiera.

a) Naturaleza de las delegaciones regionales

Se consideran de una naturaleza de tipo operativo, cuyo objetivo fundamental es dar respuesta a soluciones de interés social de manera eficiente. las decisiones de estos órganos estarán subordinados al órgano central quien fijará los planes y programas correspondientes.

Actualmente la estructura orgánica de las Delegaciones Regionales, se integra por dos niveles jerárquicos y tiene la jerarquía de subdirección, éstas dependen del C. Secretario de la Contraloría, quien emitirá los acuerdos y decisiones prioritarias que deban acatar y en su caso ejecutar los delegados.

Sus funciones operativas son de tipo sustantivo mismas que tienen correspondencia con las que se enmarcan en la estructura orgánica central, para la debida coo,dinación y resolución de los asuntos cuando así lo señalen las normas establecidas.

A las delegaciones les corresponde atender los asuntos que en materia de responsabilidades y auditoria se le delegan siendo éstas las siguientes.

Fiscalización

Auditoría y control de los convenios CO D E. M., C.DS. y su relación con el Programa Nacional de Solidaridad.

Fincamiento de responsabilidades resarcitorias en materia de los convenios mencionados.

Recepción y tratamiento de la manifestación de bienes de los servidores públicos. en tiempo y modalidades específicas

Recibir y resolver las quejas de la ciudadanía

Aplicar los procedimientos administrativos disciplinarios cuando se quebrante la norma legal

Asesorar a los contralores internos municipales en la materia y asuntos de su competencia.

Apoyar al O. Secretario de la Contraloría.

b) Políticas

La Secretaría de la Contraloría. como órgano normativo de las delegaciones **regionales** provee en tiempo, forma y cantidad. los elementos normativos, técnicos y administrativos necesarios a cada Delegación Regional, para la operación eficaz y eficiente **de éstas**

El titular de la Delegación Regional y sus auxiliares atienden solo los asuntos para los cuales están facultados en su circunscripción territorial. canalizando los que no les competan a las instancias y/o jurisdicciones correspondientes

La Delegación Regional mantiene relaciones constantes con los órganos del Sistema Estatal de Control y Evaluación, siendo responsabilidad del titular de la Delegación vigilar el manejo racional de los

recursos humanos, materiales y financieros asignados a la unidad administrativa a su cargo para el cumplimiento de sus funciones.

En cuanto a su relación con las áreas sustantivas de la Secretaría, respecto a la atención y despacho de los asuntos, el titular de la delegación está supeditado a los acuerdos y políticas que le precisa el C. Secretario, situación que observa en cuanto a las relaciones interinstitucionales que deba establecer para el desempeño de sus funciones

Para efectos de operatividad, el Delegado Regional acuerda con los Directores de Responsabilidades y Situación Patrimonial y, de Control y Auditoría Gubernamental, los asuntos que en la materia que les corresponda sin detrimento de la dependencia directa del C. Secretario de la Contraloría.

c) Operación y funcionamiento de las delegaciones regionales

El tipo de desconcentración que se da es de carácter administrativo, lo cual implica delegar o asignar a sus titulares encargados de las áreas que conforman la dependencia, las facultades o las funciones de su competencia para el buen manejo y despacho de los asuntos que les competen.

Las facultades que delega la Secretaría de la Contraloría, están relacionadas con la prestación específica de los servicios que brinda la dependencia central

De control y **vigilancia a los recursos que asigna el Gobierno federal y estatal a los H. ayuntamientos.**

De la prestación de un servicio proporcionado a la comunidad, siendo las que enseguida se mencionan:

- Recibir las quejas y denuncias que presente en contra de actos u omisiones en que incurran los servidores públicos.

Recibir las manifestaciones de bienes por alta, baja o anualidad de los servidores públicos.

Cabe destacar que el propio órgano desconcentrado se encarga de difundir entre la población a través de los medios publicitarios el proceso que debe seguirse para la presentación de una denuncia, y asesorar y auxiliara los contralores internos municipales

Existen también las funciones de ejecución, de gestión y en algunos casos las de decisión

Las facultades de ejecución son las relativas a desarrollar auditorias tanto financieras.. como técnicas de obra.

Las facultades de gestión se refieren a dar el seguimiento adecuado a las quejas y denuncias presentadas en contra de servidores públicos, así como la asesoría técnica a los H. ayuntamientos.

Por otro lado. las facultades de decisión, se dan cuando se obtiene un resultado en una auditoria, y en éste se puede decidir cual será el seguimiento, como ejemplo tenemos: el fincamiento de un pliego preventivo de responsabilidades. resolución que correspondería dictaminar directamente al delegado.

En este sentido, gran parte de los esfuerzos se encaminan hacia un control eminentemente preventivo, que impulse la calidad y la excelencia en la acción pública, que se traduzca en mayor disciplina y honestidad en el manejo de los recursos que la sociedad ha puesto en manos del Estado. dando respuestas cada vez más eficientes y efectivas a la ciudadanía y que propicien la observancia de las normas en los actos de los servidores públicos.

d) Lineamientos generales para el establecimiento de las delegaciones regionales

Para el establecimiento de las unidades administrativas desconcentradas en la Secretaría de la Contraloría. además de considerarse las condiciones económicas, políticas y sociales, se tomaron en cuenta algunos otros lineamientos, siendo éstos los que a continuación se exponen:

La desconcentración en la Secretaria de la Contraloria puede plantearse en términos legales, ya que su creación se dio a través de

un Acuerdo del C. Secretario de la Contraloría por el que se establecen las Delegaciones Regionales y se les delegan o asignan funciones.

Previamente a la desconcentración en la Secretaría de la Contraloría.. en el órgano central se realizó un diagnóstico integral de su organización y funcionamiento.

Debe existir una determinación precisa de las facultades y funciones que se delegan por la dependencia central , todas ellas tienen que ser completas y adecuadas de manera que le permitan a cada órgano la realización de sus operaciones y, en consecuencia , una eficaz atención de las demandas y servicios que se requieran.

La normatividad, la planeación, el control y la evaluación han permanecido centralizadas en la Secretaría de la Contraloría , mientras que la ejecución de las actividades se han desconcentrado: esta actividad debe ser decisoria y resolutoria, es decir, que permita al ciudadano obtener un servicio o cumplir con sus obligaciones en un lugar cercano a su residencia.

La decisión para desconcentrar cada unidad debe ser completa de acuerdo a la delegación de funciones , con la finalidad de evitar la creación de dobles instancias de solución.

Al desconcentrar se debe buscar la unidad del órgano desconcentrado en cada región: evitar el fraccionamiento de las unidades que se desconcentran reproducir hasta donde es posible el órgano central en cada una de las delegaciones., para que se garantice la coordinación y se conserve la posibilidad de apoyos homogéneos.

Actualmente operan cuatro factores que nos permiten ver de manera objetiva la forma en la desconcentración:

La delegación y transferencia de autoridad decisoria que permite la resolución a peticiones y demandas concretas.

La definición de las responsabilidades entre las autoridades centrales y unidades administrativas desconcentradas.

Estructuras administrativas más ágiles que no sólo engrosan al aparato burocrático: sino que cumplen funciones específicas.

- Criterios de regionalización más adecuados

2.3. Creación de las contralorías internas en el sector central

En los últimos años la administración pública ha sido cuestionada en cuanto a su eficiencia y sus capacidades para lograr los objetivos y fines de la sociedad. Gran parte de estos cuestionamientos derivan de la excesiva centralización de la gestión pública, esto origina papeleos inútiles, excesivos controles, crecimiento burocrático y como consecuencia una deslegitimación de la propia función pública.

Ante esta situación- la administración pública ha impulsado acciones tendientes a hacer eficaz y eficiente la gestión pública. por ello es conveniente mencionar que uno de los procesos emprendidos por la actual administración es la creación de las contralorías internas en el sector central, haciendo la aclaración de que en este proceso no se da la desconcentración, sin embargo, es importante mencionarlo dada la magnitud y el impacto que ha causado dentro de la misma actividad pública, con ello se pretende impulsar los sistemas y mecanismos de control y evaluación de la gestión gubernamental de las dependencias de la administración pública y de los servidores públicos.

El fundamento jurídico que da origen a la creación de las Contralorías Internas del sector central se tiene en el acuerdo emitido por el Ejecutivo del estado, por el que: se establecen los órganos de control interno en las Dependencias y Procuraduría General de Justicia de la administración pública estatal como unidades administrativas, dentro de la estructura orgánica de éstos y bajo la coordinación directa y funcional de la Secretaría de la Contraloría dentro del Sistema **estatal** de Control y Evaluación Gubernamental 'a

Cada Contraloría Interna, tendrá su estructura orgánica funcional de acuerdo a las necesidades de la misma, es decir, no existe una estructura modelo para estructurarlas de manera general, sin embargo estas deben de contar con las unidades administrativas necesarias para dar respuesta a las demandas sociales

¹⁶ Gaceta del Gobierno del Estado de México. Toluca de Lerdo. 3 de Diciembre de 1993.

Los órganos de control interno o Contralorías Internas constituyen **unidades administrativas dentro de la estructura orgánica de las dependencias y Procuraduría General de Justicia, sus titulares serán designados directamente por el Ejecutivo y su marco de actuación observa la coordinación directa y funcional de la Secretaría de la Contraloría dentro del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental**, debiendo regirse por las normas, lineamientos y programas de trabajo que al efecto emita dicha dependencia.

Es la unidad administrativa encargada de controlar, vigilar, fiscalizar y evaluar el uso correcto de los recursos humanos, materiales y financieros de que disponen las dependencias, organismos auxiliares o fideicomisos.

La Contraloría **que existe en cada una de las dependencias de la administración pública está encargada de operar el Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental y de vigilar el cumplimiento de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, así como del marco normativo que regula el funcionamiento de la propia Secretaría donde se encuentre adscrita, además de ejecutar el artículo 38-bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal.**

Las Contralorías Internas no realizarán funciones sustantivas u operativas, que correspondan a la responsabilidad de la dependencia, pues perderían la objetividad e imparcialidad que requieren para la emisión de sus juicios, su papel principal es el de vigilar y promover el buen funcionamiento de los programas institucionales de trabajo, por lo que su ámbito de acción se extiende a la totalidad de las áreas, recursos y actividades que se desarrollan en la dependencia en donde tiene su adscripción orgánica.

Por tal motivo, la Contraloría Interna es una unidad administrativa autónoma a todas las demás que conforman a la dependencia de su adscripción y su actuación se debe desarrollar dentro de un marco orgánico funcional de neutralidad que permita asegurar que las funciones de vigilancia, fiscalización, evaluación y control se lleven a cabo con objetividad e imparcialidad.

Asimismo, en el cumplimiento de sus funciones, la contraloría interna debe tener una visión clara de sus atribuciones, y en ningún caso, podrá exceder a ellas ya que su delimitación se concentra única y exclusivamente en la dependencia a la cual pertenece.

a) Funcionamiento y operación de las contralorías internas

En el ámbito operativo las contralorías internas proporcionan la asesoría necesaria para lograr la cabal integración al Sistema Estatal de Control y Evaluación de la gestión pública, dentro del que se destaca la práctica periódica de evaluación al cumplimiento de programas, objetivos y metas de las dependencias del gobierno central

Las contralorías internas realizan las siguientes funciones

En materia de responsabilidades

Las contralorías internas reciben todas y cada una de las quejas y denuncias formuladas por los servidores públicos de la dependencia de adscripción, una vez recibidas éstas, el órgano de control interno procede a efectuar su análisis para tener los elementos de juicio necesarios, coordinándose a su vez con la Dirección General de Control y Auditoría Gubernamental para realizar dicha acción.

En materia de administración

La estructura y los recursos de las contralorías internas son definidos por la Secretaría de la Contraloría en función de su naturaleza. ésta asigna los recursos humanos y materiales necesarios, así como los niveles jerárquicos y la distribución de plazas a los órganos de control interno cuya estructura orgánica esta incorporada a la dependencia de adscripción, pero con dependencia funcional y coordinación a cargo de dicha Secretaría.

En materia de simplificación administrativa

La Secretaría de la Contraloría crea al órgano de control interno que vigile los lineamientos para la integración, ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación Administrativa y que estos sean ampliamente difundidos y se apliquen correctamente en la dependencia de adscripción. En este aspecto también es necesario que el órgano de control identifique aquellas situaciones susceptibles de ser

simplificadas y en consecuencia someterlo a la consideración de la dependencia central.

2.4. Contraloría Social

Es concebida como la participación organizada de la población, en la vigilancia de las acciones que emprende el gobierno, con la finalidad de complementar y apoyar el control formal que se ejerce para asegurar que aquellas se cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia, apegadas al marco normativo que las rige.

Bajo esta premisa, la Secretaria de la Contraloría, se constituye en el órgano de control del ejecutivo estatal y en la dependencia globalizadora normativa y coordinadora del Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, el cual está formado por un conjunto de instrumentos y mecanismos que actúan de manera articulada e interrelacionada para fiscalizar, dar seguimiento, apoyar y evaluar el cumplimiento de las metas, los programas y las acciones de gobierno bajo parámetros de legalidad, honradez y productividad.

Este sistema es operado directamente por la Secretaría de la Contraloría, por las delegaciones regionales, los órganos de control interno de las dependencias del sector central y auxiliar, así como las contralorías municipales, ampliándose en forma importante y complementaria por medio de la participación ciudadana. La dinámica propia del sistema y las necesidades de cambio han hecho que su operación se encauce bajo dos vertientes principales

La modernización de la gestión pública y atención al ciudadano.

La de control y evaluación de la gestión pública.

En la primera vertiente se consideran las acciones de simplificación administrativa, que se ha convertido en una actividad permanente para prevenir irregularidades en el servicio público y hacer más fluidas las relaciones entre la sociedad y el gobierno, mediante una más ágil realización de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones que realiza la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones.

A través de esta simplificación se trabaja también para promover en las instituciones públicas, la creación de una cultura administrativa que no solo atienda la transformación de actitudes, hábitos, rutinas y prácticas cotidianas para mejorar la función gubernamental sino para hacer que los servicios públicos se presten a la ciudadanía bajo criterios de calidad, esto permite que se aumente la confianza en el gobierno.

En la segunda vertiente, el sistema integral de control y evaluación, se involucran todas las acciones y actividades dirigidas a la realización de la auditoría que se aplica a las acciones de la administración y al manejo y ejercicio de los fondos públicos, para verificar que se lleven a cabo conforme a la normatividad aplicable y dentro de un marco de mayor legalidad y transparencia

La Secretaría de la Contraloría promueve que el principio fundamental de la contraloría social, sea el de confianza, dado que se exige a los servidores públicos actuar con apego a la normatividad y en un marco de eficiencia, transparencia y vocación de servicio, y que la ciudadanía y las organizaciones sociales cumplan con sus derechos, de forma tal que se consolide una relación respetuosa y efectiva entre sociedad y estado

Con la operación de la Contraloría Social en el estado de México, el Ejecutivo se ha propuesto entre otros objetivos, promover la participación organizada de la población en las funciones de control. a través de la integración de comités ciudadanos de control y vigilancia. formados por vecinos de las propias comunidades que serán directamente beneficiados por las obras, promoviéndose una mayor honestidad de los servidores públicos estatales y municipales en el manejo de los recursos, con estricto apego al marco legal y a la normatividad que corresponda, complementar y fortalecer con la participación social el control institucional que se ejerce sobre la gestión pública, fundamentalmente en aquellas áreas que inciden de manera directa en las condiciones de vida de la población

2.5. Propuesta para el mejoramiento de las formas de organización administrativa emprendidas por la Secretaría de la Contraloría

a) En materia de desconcentración

La estructura orgánica funcional de las delegaciones. En las áreas administrativas que apoyan funcionalmente a las delegaciones regionales deberán redistribuir todo su personal operativo en las delegaciones, para que en éstas se lleven a cabo todas las funciones de naturaleza operativa y las oficinas centrales sólo cumplan las funciones de normatividad y planeación global.

Las funciones específicas que se ejercen en su ámbito territorial. Las delegaciones regionales, deberán adquirir la titularidad de la función con características específicas de su ámbito territorial, es decir no debe ejercer las funciones delegadas por el órgano supremo en los términos que éste las realiza.

La toma de decisiones. El delegado deberá contar con más autonomía en ciertas funciones, esto con la intención de que actúe de acuerdo a las necesidades que demanda la comunidad y en el momento que lo requieran, haciendo la gestión pública más eficiente.

La coordinación con las oficinas centrales. En este sentido el órgano central deberá difundir frecuentemente las políticas a seguir a través de circulares que establezcan claramente las instancias a que deban acudir tanto el personal operativo como los delegados.

La simplificación administrativa. Se propone en este punto que en cada una de las delegaciones regionales se cree una área encargada de llevar a cabo en su circunscripción territorial de manera permanente el Programa General de Simplificación Administrativa.

- b) En materia de control por parte de las Contralorías **Internas del sector central**

En cuanto al alcance de, sus funciones

Es conveniente que las contralorías internas asuman funciones autónomas, es decir que ellas no estén adscritas a la estructura orgánica de la dependencia a la cual pertenecen

En materia de responsabilidades

Se propone que en el órgano de control interno se creen áreas especializadas en resolver las controversias derivadas de las funciones de control y auditoría en materia de responsabilidades, fomentando con ello una especialización y una respuesta más rápida y precisa a la ciudadanía.

En materia de simplificación administrativa

Uno de los problemas apremiantes de nuestra administración pública tiene que ver con la lentitud en la respuesta a las demandas de la sociedad, impidiendo la eficiencia y eficacia con que deben cumplir sus funciones las instituciones públicas. En tal virtud se propone que el programa estatal de simplificación administrativa debe ser incorporado en forma permanente a cada uno de los órganos de control interno. quienes serán los encargados directos de evaluar los servicios que presta la dependencia que fiscalizan y en base a ello. modificar trámites retardados.

En materia de contraloría social

Para apoyar el óptimo funcionamiento y operación de esta actividad. es necesario capacitar a sus miembros de manera permanente en las funciones que deberán llevar a cabo y sobre todo que esta vaya enfocada técnicamente al tipo de obra que están fiscalizando. por tal motivo creemos que la capacitación podría impartirla el personal técnico con que cuenta la Secretaría de la Contraloría.

Los logros que hasta el momento se han alcanzado con la desconcentración administrativa, la creación de las contralorías internas en el sector central y la contraloría social, consideramos que han sido satisfactorios.

Estos cambios dentro de la organización de la Secretaría de la Contraloría han tenido gran impacto social. logrando con ello que la administración pública se acerque más a los administrados, y que a la misma sociedad se le haga partícipe de las funciones de control.

Finalmente. enfatizamos que estas formas innovadoras de organización administrativa implementadas en la Secretaria de la Contraloría del Estado de México, deben ser entendidas como un proceso de modernización encaminado a dar respuesta satisfactoria a las demandas de la sociedad. La experiencia, sin duda. habrá de dar más elementos para que se perfeccione su operación y puedan responder cada vez mejor con calidad y oportunidad a los imperativos sociales del estado de México, una de las entidades federativas más importantes de la República mexicana.

Bibliografía

Asesta Romero, Miguel *Teoría General del Derecho Administrativo* Ed Porrúa, México, 1974 157 p.

Almada, Carlos E. *La Administración Estatal en México-* INAP, México, 1982. 204 p.

Baez Martinez, Rodolfo. *Manual de Derecho Administrativo*. Ed Trillas, México. 1990. 220 p.

Barrera Zapata. Rolando, Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra *Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados (Ensayo analítico-metodológico)* Ed UAEM-IAPEM, Toluca México, 1989 204 p.

Dos Décadas de Cambios Administrativos en el Estado de México (Estructuras y formas de organización)- IAPEM-UAEM, Toluca. México 1991. 255p

Espinosa Barragán, **Manuel. *Lineamientos de Derecho Publico*. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1986. 207 p**

Faya Viesca, Jacinto *El federalismo mexicano. régimen constitucional del sistema federal*. INAP, México. 1988. 301 p.

Fraga. Gabino *Derecho Admrrisbativo* Ed. Porrúa Vigésima Tercera Edición, México_ 1984. 506 p_

Lanz Cardenas. Jose Trinidad. *La Contraloria y el Contnol Interno en México*. Ed. FCE, México. 1987. 583 p.

Naime Libien. Alexander *Monografía de la Administración Pública del Gobierno del Estado de México (1824-1990)* Ed IJAEM, Toluca México 1990 239 p

Reyes Heroles, Jesús. *El Liberalismo Mexicano*. Ed EC E. (2a_ ed.). México, 1974. 450 p

Serra Rojas, Andrés. *Derecho Admmis(rativo*. Ed. Porrúa. 7 ed., México. 1976. 506 p

Legislación

Constitución *Política del Estado Libre y Soberano de México* 1994.

Diario Oficial de la Federación. 5 de Abril de 1973

Diario Oficial de la Federación. 29 de Diciembre de 1976.

Marco *Juridreo de Actuación;* de la *Secretaria de la Contraloria* Gobierno del Estado de México Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial. Toluca. México 1994.

Revistas y documentos

"Acuerdos Basicas sobre descentralización Administrativa en *Revista de Administración Pública*. No. 63-64 (Descentralización; INAP, México. 1986.

Enciclopedia Juridica. Omeha Tomo XII. Bibliogiafia OMEBA, Buenos Aires. 1977.

Garrido Falla. Fernando "La Descerbal.zaaco adm.nistrativa". en *Revista de Adminrs(ración Pirblrca* No. 63 64 l'DescentraLzaoiolr INAP. México. 1986.

Gobierno del Estado de México. Revista Control *Gubernamental*
No. 2 Enero-Marzo 1994. 131 p
No. 3 Abril-Junio 1994. 185 p.

Gobierno del Estado de México. Secretaria de la Contraloría. Dos años *de la Contraloría*- Toluca. México, 1991

Gobierno del **Estado de México**, **Secretaría** de la Contraloría. *Manual General de Organización*. Toluca. **México**, **1995. 104 p.**

Pardo, Maria del Carmen "La desconcentración ¿para qué? en *Revista de Administración Pública* No. 67-68 (**Desconcentración**) **INAP, México, 1986**

Pensamiento Político y Administrativo de Moralización de la Administración Pública 1942-1989 Gobierno del Estado de México Secretaria de la Contraloría Toluca. México. 1989. 281 p.

Ponce Cumplido, Jaime. "La Desconcentración administrativa. Estudio teórico doctrinario", en *Revista de Administración Pública* No- 67-68 (Desconcentración) INAP. México. 1986.

Programa de Trabajo para 1994. Serie de Cuadernos No 13. Gobierno del Estado de México, Secretaria de la Contraloría, enero de 1994 131 p.

Revista IAPEM, **No 1 Marzo 1991** , Toluca, **México 238 p**

Revista IAPEM, **No. 11. Julio-septiembre** 1991, Toluca. **México. 201 p-**

Rios Ellzondo. Roberto "La Descentralización administrativa, el caso de la Ciudad de Mexico en *Revista de Administración Pública* No 63-64 (Descentralización) INAP. México, 1986.

SISTEMATIZACION DEL PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN EL ESTADO DE MEXICO

Mario Alberto Ibarra **Madrigal**

1. El procedimiento administrativo

1.1. Análisis del artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios

El procedimiento que establece el artículo 59 de la Ley de Responsabilidades, de acuerdo con el contenido de su párrafo primero es para la aplicación de las sanciones administrativas, no obstante ello este procedimiento se utiliza también para la calificación de los pliegos preventivos de responsabilidades, en términos del artículo 75 de la Ley de la materia.

El procedimiento administrativo contempla tres etapas para su desahogo

- a) Instructora En la cual se cita al servidor público presunto responsable a la celebración de una diligencia administrativa en la que se desahogará su garantía de audiencia, haciéndole saber en el citatorio la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan. el derecho que tiene de alegar y ofrecer pruebas por si o por medio de su defensor: el lugar día y hora en que tendrá verificativo la diligencia, debiendo mediar un plazo no menor de

Obtuvo la Mención Especial en el Certamen IAPEM 1995, tiene Especialidad en Derecho Procesal y Maestría en Derecho, ambas por la Universidad Autónoma del Estado de México. y es profesor en la Facultad de Economía de esta Universidad. actualmente es Director de inconformidades y Asuntos Municipales de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.

cinco ni mayor de quince días hábiles entre **la fecha** de la citación y la de su comparecencia.

- b) Procedimiento. El día y hora fijado para que tenga verificativo la diligencia administrativa, en la que a de desahogarse la garantía de audiencia del presunto responsable, se procede a tomarle su declaración con la exhortación legal y en su caso a recibir, acordar y desahogar las pruebas que presente o bien fijarle día y hora para tal efecto

Si en la audiencia resultan insuficientes los elementos que existen para poder emitir la resolución, se podrá citar a otra u otras diligencias administrativas.

En esta etapa la autoridad instructora del procedimiento administrativo podrá determinar la suspensión temporal de los servidores públicos presuntos responsables, de ser conveniente para la conducción o continuación del procedimiento. esta suspensión se puede decretar en cualquier momento, en el citatorio inicial o dentro del desahogo del procedimiento y es sin goce de sueldo

Si al concluir el procedimiento o antes de ello, existen elementos que acrediten que el servidor público suspendido no es responsable de las irregularidades que se le imputan. deberá ser restituido en el goce de sus derechos, cubriéndosele las percepciones que dejó de recibir durante el tiempo que duró la suspensión.

- c) Resolución. Al concluirse la(s) audiencia(s), se resolverá sobre la responsabilidad imputada al servidor público dentro de los treinta días siguientes, notificando al interesado la resolución, dentro de las 48 horas de su emisión, a su jefe inmediato y al superior jerárquico.

El artículo 59 de la Ley de Responsabilidades, contempla el derecho para que el presunto responsable ofrezca las pruebas que a sus intereses convenga, sin embargo no establece que pruebas pueden ofrecerse en el procedimiento administrativo, teniendo que recurrir al Código de Procedimientos Civiles del estado, para que en forma supletoria se subsanen las deficiencias que sobre este aspecto tiene la Ley en la materia

1.2. Autoridades competentes

El artículo 3 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, establece las autoridades competentes para la aplicación de la misma y por consecuencia facultadas para instruir el procedimiento administrativo:

- I La Legislatura del Estado
- II El Tribunal Superior de Justicia del Estado
- III La Secretaría de la Contraloría.
- IV Las demás Dependencias del Ejecutivo Estatal en el ámbito de sus atribuciones que les otorga la Ley
- V Los Ayuntamientos y los Presidentes Municipales
- VI Los demás Organos que determinen las Leyes

La aplicación de sanciones administrativas. corresponde al superior jerárquico, en términos de la Ley de Responsabilidades -

Superior Jerárquico es aquella persona a la cual la Ley de Responsabilidades le otorga facultades para la aplicación de sanciones a los servidores públicos que desempeñan algún empleo, cargo o comisión en el área de la cual ellos son los titulares o presidentes

Por Superior Jerárquico debemos entender:

- a) En el Poder Legislativo al Presidente de la Gran Comisión.
- b) En el Poder Judicial al Presidente del Tribunal Superior de Justicia
- c) En el Poder Ejecutivo tratándose del Sector Central a los titulares de las Secretarías y del auxiliar a los Coordinadores Sectoriales
- d) En el Gobierno Municipal al Presidente Municipal

En cada una de las áreas mencionadas como superiorjerarquico. existe la figura denominada órgano de control interno o contraloría interna, la cual tiene a su cargo el inicio del procedimiento administrativo y la aplicación de

las sanciones por acuerdo con aquel quien ha delegado, en algunos casos, la facultad para la imposición de sanciones al titular de la contraloría

Tratándose de los Poderes Legislativo y Judicial lo relativo a la instrucción del procedimiento administrativo, así como a la imposición de sanciones puede o no **sujetarse** a lo que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, ya que ésta señala que su aplicación es sin perjuicio de lo que sus Leyes Orgánicas establezcan, situación que es por demás contradictoria, toda vez que las Leyes Orgánicas de los Poderes Legislativo y Judicial, tiene por objeto regular su organización, estructura y funcionamiento de las áreas que los integran, pero en ningún momento incluir cuestiones de responsabilidades administrativas, debiendo en consecuencia derogarse las disposiciones que se refieren a estos aspectos, tal y como lo establece el artículo segundo transitorio de la vigente Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, al estar en un mismo plano de igualdad.

A manera de ejemplo de lo antes mencionado, podemos señalar que resultaría lógico el hecho que el Poder Ejecutivo o Legislativo tuviera sus propias leyes para enjuiciar penalmente a sus servidores públicos a través de las dependencias que su Ley Orgánica estableciera.

Los superiores jerárquicos son competentes para aplicar las sanciones administrativas siguientes.

- a) El Poder Legislativo y Judicial así como en el Gobierno Municipal, la amonestación, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación.
- b) El Poder Ejecutiva tanto en el sector central como auxiliar, la amonestación, suspensión hasta por quince días, destitución y la sanción económica cuando el monto a imponerse no exceda de doscientas veces el salario mínimo diario vigente en la capital del estado (\$3,810.00), la inhabilitación y las sanciones económicas superiores al monto citado, serán aplicadas por resolución de la Secretaria de la Contraloría.

Respecto a las sanciones económicas, las reformas y adiciones que se hicieron a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. en enero de 1994, modificaron el contenido del

artículo 55, en el que se señala que el superior jerárquico podrá imponer sanciones económicas hasta un monto que no sea superior a doscientas veces el salario mínimo mensual y el artículo 52 establece que es salario mínimo diario, situación que es por demás contradictoria, toda vez que en el primer caso se está hablando de una cantidad de \$114300°. y en el segundo de \$3,810°°

1.3. Organos de control interno

Los órganos de control interno o contralorías internas, se crearon como una área dependiente del superior jerárquico, tratándose de los Poderes Legislativo y Judicial y en el Gobierno Municipal; en el Ejecutivo surgen como unidades administrativas dentro de la estructura orgánica de las Dependencias y Procuraduría General de Justicia, pero bajo la coordinación directa y funcional de la Secretaría de la Contraloría incluyéndose a las Contralorías de los Organismos y Fideicomisos Públicos

Los órganos de control **interno en el estado se encuentran en**

a) Poder Legislativo

b) Poder Judicial

c) Poder Ejecutivo

Sector Central

Sector Auxiliar

d) Gobierno Municipal

Poder Legislativo La contraloría interna se creó el 2 de marzo de 1991, por la H "LI" Legislatura del estado A más de cuatro años de su creación. no había sido integrada a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, realizando sus funciones en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios

Su competencia radica en conocer de las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos de ese poder.. los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores.

Con la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su publicación en la Gaceta del Gobierno el 15 de septiembre de 1995, se integró en la fracción III del artículo 94 a la Contraloría como una dependencia auxiliar de la Legislatura en el ejercicio de sus funciones, sin hacer mención de sus facultades y atribuciones, señalando que estas serán reguladas por el reglamento del propio Poder Legislativo.

En la misma fecha en que se publicó la Ley Orgánica del Poder Legislativo se efectuó la del reglamento de este poder, estableciéndose en sus artículos 53, 154, 155 y 156, los requisitos necesarios para ser contralor, quién lo nombra y las atribuciones que tendrá como órgano de control de la Legislatura.

En este caso resulta de importancia mencionar que la actuación de la contraloría del Poder Legislativo, se sujeta a lo que dispone la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.. lo cual no sucede en el Poder Judicial, toda vez que en su Ley Orgánica se establecen disposiciones que regulan aspectos de responsabilidades administrativas y las sanciones posibles para su aplicación, lo cual implica duplicidad, al estar contemplados estos aspectos en la citada Ley de Responsabilidades.

Poder Judicial . Con las reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado, publicadas en la Gaceta del Gobierno el 24 de marzo de 1992, se creó el título noveno, en el que se contempló a la Dirección de Contraloría Interna, que dependía de la Presidencia del Tribunal, quedando a cargo del Pleno, la fijación e imposición de las sanciones a los servidores públicos que se desempeñan en este poder.

El 8 de septiembre de 1995, se publicó en la Gaceta del Gobierno una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial en la que la Contraloría Interna del Tribunal Superior de Justicia, tiene a su cargo la identificación e investigación de las responsabilidades establecidas en los artículos 112, 114, 115, 116 y 117 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; correspondiendo al Consejo de la Judicatura del Tribunal, la fijación e imposición de las sanciones que señala el artículo 122, en términos de la fracción VII del artículo 63.

Las atribuciones de la contraloría interna, de acuerdo a la Ley Orgánica, serán fijadas en el Reglamento que para tal efecto se expida, lo cual a la fecha no ha sucedido.

Del análisis efectuado a los artículos relativos a las responsabilidades administrativas, se observó que el procedimiento para su investigación es más general que el establecido en el artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; por otra parte se especifican las faltas de los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia que pueden dar origen al procedimiento administrativo y a la aplicación de alguna sanción

Es importante mencionar que las quejas o denuncias, principalmente en contra de Jueces, Secretarios y demás servidores de los Juzgados son generalmente si no es que en todos los casos, declaradas improcedentes, aún y cuando se haga referencia a hechos que la propia Ley Orgánica establece como **faltas**.

Poder Ejecutivo. Los órganos de control interno, surgen en el Ejecutivo con la vigencia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, de septiembre de 1990, su funcionamiento se da en el sector auxiliar y en el sector central se presenta, hasta el acuerdo del Ejecutivo del estado por el que creó las contralorías internas en éste, publicado en la Gaceta del Gobierno, el 13 de diciembre de 1993 y vigente al día siguiente.

Con la desincorporación en el sector auxiliar. a la fecha solamente existen 25 contralores internos y en algunos casos un contralor tiene a su cargo dos o más entidades del sector auxiliar.

A continuación se relacionan los 29 organismos descentralizados órganos desconcentrados, fideicomisos públicos y empresas de participación estatal en los que existe contralor interno.

I SSEMYM: Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios.

CEAS. Comisión Estatal de Agua y Saneamiento.

TESE Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec.

AURIS Instituto de Acción Urbana e Integración Social

COTREM Comisión del Transporte del Estado de México.

III GECEM: Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México.

SEIEM: Servicios Educativos Integrados al Estado de México.

JC Junta de Caminos.

IMC. Instituto Mexiquense de Cultura.

UTNEZA Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl.

- SET: Instituto Estatal para el Desarrollo de la Seguridad en el Trabajo.

ICATI: Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial.

DIFEM Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México

CEPANAF: Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna

SR y TVM.. Sistema de Radio y Televisión Mexiquense.

ISEM. Instituto de Salud del Estado de México.

INJUDEM: Instituto de la Juventud y el Deporte del Estado de México.

PROBOSQUE: Protectora de Bosques del Estado de México.

CRESEM Comisión Estatal para la Regulación del Suelo del Estado de México.

ICAMEX: Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuaria, Acuicola y Forestal del Estado de México

FIDEPAR. Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales del Estado de México.

- IFAEM: Instituto de Investigación y Fomento de las Artesanías del Estado de México.

TAPEMEX: Tapetes Mexicanos, SA. de C.V

Colegio Mexiquense. A.C.

Conservatorio de Música del Estado de México

- Orquesta Sinfónica del Estado de México.

Universidad Tecnológica "Fidel Velázquez"

Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado.

Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado.

En el sector central existen trece contralorías internas, una por cada Secretaría. la de la Procuraduría General de Justicia y una en la Coordinación General de Apoyo Municipal. Las contralorías internas de las Dependencias, se encuentran ubicadas como unidades administrativas dentro de su estructura orgánica, pero bajo la coordinación directa y funcional de la Secretaría de la Contraloría.

Las contralorías internas para su funcionamiento, se integraron por personal que se encontraba en áreas de la Secretaría de la Contraloría, sin embargo su actuación en materia de responsabilidades, ha sido muy limitada, con excepción de la contraloría de la Secretaría General de Gobierno, la cual se integró con todo el personal de la desaparecida Inspección General de Seguridad Pública y Tránsito. facilitando con ello la continuación de la aplicación del régimen de responsabilidades

De los trece órganos de control interno del sector central, solamente nueve tienen acuerdo de delegación de facultades para que los titulares de los órganos de control interno impongan sanciones. no así los de la Procuraduría General de Justicia. la Coordinación General de Apoyo Municipal y en las Secretarías de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y, de la Contraloría, en la cual no se contempla a la contraloría interna dentro de su reglamento interior, correspondiendo aplicar las sanciones a los servidores públicos de la Secretaría a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, de acuerdo con lo que dispone la fracción X del artículo 8 del reglamento invocado.

En el sector auxiliar, solamente en el ISSEMYM. PROBOSQUE, ICAMEX. Junta de Caminos. FIDEPAR e IFAEM los Coordinadores Sectoriales, han delegado facultades en los titulares de los órganos de control interno para la imposición de las sanciones

Gobierno Municipal. Si en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el establecimiento y la funcionalidad de los órganos de control interno no se ha consolidado, en el ámbito municipal es todavía aun más difícil que se dé ello, por no existir personal con conocimientos suficientes, para

ejercer las funciones de control, evaluación, fiscalización y aplicación de responsabilidades administrativas.

La contraloría interna municipal, surge en la Ley Orgánica Municipal del 2 de marzo de 1992, en los artículos del 110 al 113. dentro de los que se establecen las funciones que tiene a su cargo, mismas que son una copia de las que le corresponden en el Poder Ejecutivo a la Secretaría de la Contraloría.

2. El procedimiento administrativo y la sistemática jurídica

2.1. Planteamiento del problema

Como ya se refirió el procedimiento administrativo, no contempla en su contenido lo relativo a las notificaciones, términos, ofrecimiento, desahogo y valoración de pruebas, teniendo que aplicarse en forma supletoria el Código de Procedimientos Civiles del estado. en términos del artículo 91 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios que señala. "En todo lo relacionado al procedimiento, ofrecimiento y valoración de pruebas que se regulan en los Títulos Tercero y Cuarto de esta Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones relativas del Código de Procedimientos Civiles del Estado".

De lo anterior, se infiere que la supletoriedad citada nos conlleva a la mezcla de aspectos de orden jurisdiccional en el administrativo; es decir, el Código Adjetivo Civil del estado regula el proceso en general, cuya finalidad es la solución de un conflicto, la restauración de un derecho o resolver una controversia previamente establecida, mediante la emisión de una sentencia y por su parte el procedimiento administrativo previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, tiene por fin producir un acto de autoridad que se traduce en la emisión de una resolución en la que se va a determinar la existencia o no de alguna responsabilidad administrativa por parte del servidor público presunto responsable.

Ahora bien. el texto vigente del artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, establece que. "Las sanciones administrativas cuya aplicación

corresponda a la Secretaria excepto la amonestación, se impondrá mediante el siguiente procedimiento.

- I Se citará al presunto responsable a una audiencia haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a sus intereses convenga, por sí o por medio de su defensor. Podrá asistir a la audiencia, el representante de la Dependencia de adscripción que para tal efecto se designe

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia, deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles

- II Al concluir la audiencia o dentro de los treinta días hábiles siguientes, se resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad. o se impondrán al infractor las sanciones administrativas correspondientes. notificándose la resolución dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la Dependencia y al superior jerárquico:
- III. Si de la audiencia se desprende que no existen elementos suficientes para resolver o se adviertan elementos que impliquen la configuración de otras causales de responsabilidad administrativa con cargo del presunto responsable o de responsabilidad de otras personas o servidores, se podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias y
- IV. En cualquier momento, previo o posterior al citatorio a que se refiere la fracción I, se podrá determinar tratándose de servidores públicos, la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones si así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior, interrumpe los efectos del acto que haya dado origen al empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la autoridad instructora, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere este artículo.

Si los servidores públicos suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieron recibir durante el tiempo de la suspensión.

Se requerirá autorización del Gobernador del estado para dicha suspensión, cuando el nombramiento del servidor público de que se trate hubiese sido realizado por éste, igualmente se requerirá autorización de la Legislatura o en su caso de la Diputación Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éstas, en los términos de la Constitución Política del Estado".

Como puede apreciarse del contenido del precepto jurídico citado y del análisis efectuado a los títulos Tercero y Cuarto de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, no se contemplan disposiciones que establezcan la forma y términos en que han de efectuarse las notificaciones, cuando surten sus efectos, qué pruebas pueden ofrecerse y cómo han de desahogarse, qué valor ha de otorgarse a cada prueba por disposición expresa y en sí sobre todo aquello que incide en el propio procedimiento administrativo.

Lo anterior ocasiona que en el procedimiento administrativo de responsabilidades (por referirnos al que contempla la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios), que es tramitado por una autoridad administrativa, se tengan que realizar actos de naturaleza jurisdiccional ante la falta de la disposición expresa en la ley de la materia que regule todo lo relacionado al procedimiento administrativo aún y cuando fuera en los mismos términos que el Código de Procedimientos Civiles.

Por otra parte el procedimiento previsto en el artículo 59 citado, aún y cuando el legislador pretendió que fuera sumario, en la realidad esto no sucede ya que en el procedimiento el desahogo de pruebas en una sola diligencia administrativa generalmente no se puede realizar, independientemente de que en su fracción III contemple la posibilidad de celebrar otra u otras audiencias, ello no soluciona el problema principal referido: al no establecerse un término para esas etapas procedimentales.

En consecuencia, la problemática existente respecto al procedimiento administrativo, se superarla al contemplarse dentro de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en una forma completa los actos y etapas relativas a su ofrecimiento, admisión y desahogo. lo que implicaría una total autonomía al no tener que verse complementado por un ordenamiento de una naturaleza distinta como ya ha sido comentado

Lo anterior requiere una exposición ordenada y coherente de las disposiciones legales que deben integrar el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del estado y municipios; para ello es menester comprender a'gunos aspectos como es la sistemática jurídica y las etapas procedimentales en la Teoría General del Proceso

2.2. Sistemática jurídica

La sistemática jurídica es una rama de la jurisprudencia técnica en su aspecto teórico o sistemático y que viene a ser una exposición de las reglas jurídicas que pertenecen a un ordenamiento temporal y especialmente circunscrito

Eduardo García Maynez al referirse a la sistemática jurídica la define como 'Una disciplina nomográfica cuyo objeto estriba en exponer, de manera ordenada y coherente. las disposiciones, consuetudinarias, jurisprudenciales y legales, que integran cada sistema jurídico '

Las disciplinas nomográficas de acuerdo con el Jurista Félix Somló, tienen por objeto la exposición sistemática de **determinadas reglas normativas**

De acuerdo con lo anterior la sistemática jurídica se debe utilizar para lograr una ordenación e integración adecuada de las disposiciones jurídicas relacionadas con el procedimiento administrativo_ es decir, derogar las disposiciones innecesarias o que deben estar en otro ordenamiento jurídico e integrar aquellas que actualmente no existen y que

¹ García Maynez. I_duai
1994.

LI. Ponus, S A.. México.

se considera deben formar parte de lo que es el sistema de responsabilidades administrativas.

Por otra parte. se requiere que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, también esté debidamente sistematizada, en razón de que en el título tercero referente a las responsabilidades administrativas se regula lo relativo al recurso de revocación, específicamente en los artículos del 65 al 67, y posteriormente en el artículo 75 capítulo cuarto del mismo título, se establece que el fincamiento de las responsabilidades administrativas resarcitorias, se resolverá en términos del procedimiento que señala el artículo 59 de la Ley, lo cual implica que este tipo de responsabilidades también queda sujeta a la interposición del recurso de revocación, el cual en la ley de la materia se contempla antes.

Adicionalmente, el título cuarto de la Ley de Responsabilidades regula el registro patrimonial de los servidores públicos y las sanciones que se impongan por este tipo de responsabilidad son también impugnables en recurso de revocación. Con base en lo anterior se observa que los artículos de la Ley de Responsabilidades, no se encuentran sistematizados; es decir, no están ordenados en forma coherente

2.3. Etapas procedimentales en la teoría general del proceso

Cualquier proceso se encuentra integrado por diversas fases o etapas, mediante las cuales se inicia, desarrolla y concluye

Respecto a las etapas procedimentales existen diversas clasificaciones, unas con más o con menos fases. sin embargo todas se integran en un mismo orden lógico. a continuación haremos referencia a las etapas en las que se considera debe dividirse todo proceso:

- a) Postulatoria. En esta las partes en el proceso presentan. una sus pretensiones y la otra sus defensas y excepciones, a través de la manifestación de hechos y de los preceptos jurídicos en que se basen, se incluyen en esta fase el acuerdo sobre la admisión de la demanda, del emplazamiento, de la contestación y en su caso de la reconvencción

- b) Probatoria Dentro de esta etapa las partes presentan al Juez los medios probatorios en los cuales basan sus postulados dividiéndose a su vez en cuatro fases

Ofrecimiento de la prueba Al señalar las partes los medios de prueba que ofrecen deben quedar admiculados con los hechos, pretensiones, defensas y excepciones que hayan planteado.

Admisión de la prueba Es el acto del órgano jurisdiccional, a través del cual admite o desecha las pruebas ofrecidas por **las partes**.

Preparación de la prueba Se refiere a los actos que realiza el Juez, tendientes a lograr el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, consistiendo generalmente en la fijación del día y hora para su desahogo y la citación a las personas que proceda

Desahogo de la prueba Es la materialización de esta etapa, es decir, el desarrollo de cada uno de los medios de prueba ofrecidos y admitidos

- c) Conclusiva Con la presentación de los alegatos o de las conclusiones, la sección del proceso en el que las partes intervienen concluye, para continuar con la etapa una pone fin al proceso
- d) Resolutiva Una vez analizadas las documentales que integran el expediente formado y se valoran los medios de prueba desahogados, se emite la sentencia definitiva. la cual pone fin al proceso en su primera instancia
- e) Impugnativa La emisión de la sentencia afecta siempre a una de las partes y excepcionalmente a ambas surgiendo ante tal situación la manifestación de inconformidad o desacuerdo y como consecuencia el inicio de una segunda instancia del proceso. que puede incluso llegar hasta el juicio de amparo.
- f) Ejecutiva. Al causar ejecutoria la sentencia. la parte que obtuvo a su favor la sentencia condenatoria con base a las pretensiones que acreditó, solicita al Juez que tome las medidas necesarias con la otra parte para que dé debido cumplimiento a lo que se le sentenció.

Las etapas citadas como ya ha sido referido forman parte del proceso, sin embargo el procedimiento administrativo en materia de responsabilidades debe contemplarlas también con el objeto de que esté más completo y alcance su autonomía

Antes de entrar al punto siguiente conviene precisar lo que es proceso y procedimiento, ya que se han considerado como sinónimos dentro de la terminología del derecho.

Al proceso se le ha definido de múltiples formas, sin embargo desde mi particular punto de vista, es el conjunto de actos que realizan las partes, en la forma y términos determinados en la Ley, con la finalidad de obtener la actuación judicial en la resolución del caso concreto planteado.

Por su parte el procedimiento es un conjunto de trámites señalados en la Ley que concurren en la creación del acto jurídico.

Con base en lo anterior el procedimiento administrativo es el conjunto de trámites señalados en la Ley que concurren en la creación de los actos jurídico-administrativos.

3. Propuestas de Reformas y Adiciones ala Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios

Un aspecto que es por demás importante analizar es el relativo a la aplicación de la ley de la materia, por parte del Poder Judicial a través de su órgano de control interno, el cual en la práctica en materia de responsabilidades no aplica la ley en cita, sino lo que dispone su ley orgánica, situación que debe considerarse como improcedente aún y cuando la Ley de Responsabilidades contemple esa posibilidad en su artículo 60; lo anterior toda vez que el ordenamiento que regula todo lo relativo a las responsabilidades administrativas en el servicio público estatal y municipal, sea central o auxiliar es la Ley de Responsabilidades.. por lo tanto, lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial, en esta materia se debe derogar.

Con base en lo anterior, se debe derogar el artículo 128 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al **contemplar éste las sanciones a que se**

hacen acreedores los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia, con excepción de los Magistrados que merecen otro tratamiento.

Por otra parte el título segundo relativo al juicio político debe ser derogado de la Ley de Responsabilidades, por tratarse de una responsabilidad distinta a la administrativa y que es tramitada por el Poder Legislativo del Estado, por lo tanto se tendría que integrar a su Ley Orgánica como un procedimiento especial.

De igual forma se tiene que derogar el título quinto de la ley de la materia que se refiere a la remoción de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Contencioso administrativo por mala conducta, para que se contemple también en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, por corresponder a éste la tramitación del procedimiento y su resolución.

Otra parte que debe ser derogada de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, es el título sexto relacionado con la indemnización por reparación de daños de los servidores públicos para que pase a fortalecer lo que dispone el Código Civil en su artículo 1757: lo anterior, al tratarse también de responsabilidades distintas a las administrativas

Finalmente para integrar en un solo documento en forma sistematizada el procedimiento administrativo, elaboré un proyecto de ordenamiento jurídico con el título *Código Administrativo*, el cual se encuentra principalmente encaminado a la integración sistemática de las disposiciones relacionadas con el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en el estado de México

El proyecto de Código Administrativo toma como base diversos ordenamientos que inciden en una mejor integración del mismo y con el afán de que las responsabilidades administrativas de los servidores públicos estén debidamente sistematizadas y alcancen la autonomía que deben tener

Conclusiones

El procedimiento administrativo que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en su artículo 59 resulta en la práctica administrativa incompleto.

teniendo que recurrirse a la aplicación supletoria del Código Adjetivo Civil del estado, lo cual lo hace un procedimiento carente de autonomía en su desahogo.

Todo ordenamiento jurídico debe tener una estructura lógico-jurídica de sus disposiciones para hacerlo más entendible y coherente, sin embargo la vigente Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios carece de lo anterior, de acuerdo con lo siguiente:

El título primero regula las disposiciones generales relativas a las responsabilidades; en el segundo, el juicio político, el tercero se refiere a las responsabilidades administrativas y el procedimiento para su tramitación.. el cuarto al registro patrimonial, el quinto a la remoción de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo por mala conducta y en el sexto la indemnización por reparación de daños de los servidores públicos. De lo expuesto, se observa que el régimen patrimonial es una responsabilidad administrativa, por lo tanto no debe estar en otro título sino en uno solo.

Por otra parte el título tercero, se integra de los siguientes aspectos y en el orden en que se enuncian sujetos de responsabilidades administrativas, obligaciones de los servidores públicos, sanciones disciplinarias y procedimiento administrativo para aplicarlas, recurso de revocación, ejecución de sanciones, medios de apremio y el fincamiento de responsabilidades administrativas resarcitorias. De nueva cuenta se aprecia que no existe una ordenación lógico-jurídica en este título, porque primero contiene disposiciones jurídicas que se refieren al procedimiento y después de otros temas vuelve a contener aspectos de procedimiento como los de fincamiento de la responsabilidad resarcitoria y antes de esto se hizo referencia a los medios de impugnación.

Los títulos segundo, quinto y sexto de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, deben ser derogados e integrados los dos primeros a la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el último al Código Civil, por ser materias que deben de estar contempladas y reguladas en estos ordenamientos jurídicos.

E

El capítulo décimo tercero. artículo 128 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado, relativo a las sanciones, debe ser derogado. al contemplarse estas en un ordenamiento del mismo nivel jerárquico y por tratarse de leyes ordinarias.

Se debe modificar el artículo 59 de la Ley de Justicia Administrativa para disminuir el término de quince a cinco días para recurrir las resoluciones y demás actos administrativos haciéndolo congruente con el artículo 214 del Código que se propone, lo anterior obedece a que los responsables impugnan hasta el último día. lo cual entorpece en la mayoría de los casos la ejecución de las resoluciones, además que en materia civil y penal es el término que se tiene para recurrir la sentencia.

PROPUESTA DE CODIGO ADMINISTRATIVO PARA EL ESTADO DE MEXICO

TITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO PRIMERO APLICACION, AUTORIDADES Y SUJETOS

Artículo 1.- Este Código es de orden público y se aplicara en el Estado de México, en los procedimientos que se instauren con motivo de las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos y los particulares en las formas y términos que se establecen en este ordenamiento y su desconocimiento no excusa su cumplimiento

Artículo 2.- Las autoridades del Estado competentes para aplicar este Código, son

- I. El Gobernador del Estado,
- II. El Presidente de la Gran Comisión de la Legislatura,
- III. El Consejo de la Judicatura,
- IV. El Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo
El Presidente del Tribunal de Arbitraje;
- V. El Secretario de la Contraloría y el Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial,
- VI. Los titulares de las Secretarías del Poder Ejecutivo y
- VII. Los Presidentes Municipales.

Las autoridades mencionadas se auxiliaran de las contralorías internas y servidores públicos que forman parte de ellas.

En el Poder Ejecutivo la aplicación de este Código a los servidores públicos de los organismos descentralizados, órganos desconcentrados, fideicomisos públicos y empresas de propiedad estatal, corresponde al Coordinador Sectorial y en aquellos que no se encuentren sectorizados la facultad se otorga a las autoridades citadas en la fracción V.

En los municipios tratándose de las entidades citadas en el párrafo que antecede, la aplicación de este Código, corresponde al Presidente Municipal.

Para efectos de este código se entienden como autoridades a las enumeradas en las fracciones de la I a la VIII del presente artículo, a los Mueles de las Contralorías Internas y Coordinadores Sectoriales.

Las demás autoridades que integren a las autoridades, podrán aplicar el Código en los términos que establezca su reglamento interior, pero en todo caso carecerán de facultades para resolver el procedimiento administrativo y fijar cualquier responsabilidad administrativa.

Artículo 7.- Las autoridades mencionadas en el artículo 2, serán competentes para conocer de las responsabilidades administrativas conforme a lo siguiente:

El gobernador del Estado, de los titulares de las Secretarías del Poder Ejecutivo quien designará a quien se encargara de la instrucción del procedimiento administrativo:

E. Consejo de la Juolca:ura los Pres'den;es se los Tribunales ce lo Contencioso Administrativo y de Arbtai.e. os Presidentes Municipales y les Pm ares de 'as Secretarias de poder Ejecutivo de los seaJores oúblba ,, aesrclos al dganano a su caga

1. ene lar o de r nlr aaria y e: C r cr General de'ie,t onnal l.dad ,,ituarion Patrimoriat de los r,ld e s F,le s soscn:os a las c, [, 'de cias del tor fiel y a.x 1 ar con i° dependencia de as t 1 cede= oPZmacas e rorro nos de c código a r ta esa de las Ge- Varias nel pode' E ecurfvo y Cco:di'adema ,,e no es

Artículo 4 El ploco_'r len lo oa,a a acl ,r dn de las san JIDns y el e, elevo de r sab dados r'ce utr:as premstas en este Código, e desaslo latan e forma , 1 riorna de as pena es civi. es y colillas segu natu'aleza ° c l- , e procesal qae correspondo de Lunne 'no autoridades nue por sus luna __ , i ce1ozono o recitar. denuncias tucnar estas a cuien deba conoce, de el as

No dt ierponese dos veces po una sea cre!Ca sanciones de la m sm naturaleza, pero en el caso de que c toa mndue a se violen diversa tr lcaene_s de ad orlo 36, so pudran aplican dos c roas sanaenes ate u:e"Ja a las circunstancias del adtule 49.

Artículo 5.- Son smist-o ce este Codeo

Ton] pers_-,a que 1 a, oro enp eo carpas e, n ,u de osa que ocie] a-oca con i depe'cena a 1l tii,l, iurid.oo ,, le di or ven. en prde-cs Legislo ..udieial do ,ado. e aAarris ^aV* Pinol a Estatal r lmpical. en si o.arl celos descent sl z.aJ.^ órganos h s r *cen1rados. fideiconso, ee al. -,os y enpl as de padicipacio asj corra ev c T h l ales de lo Conrenaoso Aanmisrauvo v de A mtaje

Tsa persona qe e no sio do s,r,dor p iol co. mane, apilgbe o acmiris re tendos. valores 1 recursos eco om'cos del E s arlo. M' nrcipales t idos o coi vendes con le Fed.. aaón y las lsuicipies y acuellas que se de con adq-lsiciores ca^nacanes arrendamientos, manten mientes, er aló de ser l s y r n, gr-ion de obras pibl cos que deriven de actos o convatos que se realicen ce- caco a dichos recursos

CAPITULO SEGUNDO DE LA CAPACIDAD

Articule 6. _as no.r,as Je presente cap :lo sei de ap icacior c m.n ,ara tr mi:ac..dri del orcedhnlentc adm ni stra. ve asj ccros Sara la subsancia, ón do recurso de revocacion esable.. Jo r este Coda jo

Artículo 7.- en¿an cr id.d para seo , am el procecirr e 1- ad rm strativ,

Los sor y. dotes puto s os nrestintos res oosah ese den, nciartes.

Lcs par: colar(s. sean personas 'is--as o morales: y

Las as leripanos menacnadas en el ad culo L de esto Dinrgo.

Artículo 8, Las person s que legan cap r d ad e r r ica pode s f onnve' en el rsaa ri tente ad nmi stmu vo y as cine no se encuentren cn p erro ejercicio de sus de,ecnsc e/es comparecerás por representante.

Artículo 9 : En el prccec imieno ad ni Vi s jr álivo ¿Si corre e recurso ce revocación P se amit í la Gestión den cos ° c 00stael lose te;esadwh e' derecho de as stse e n __.aique anudad pmcedirnea' de, ..n L centra , aro Derecho r c . la pTofesiicl a cuien dehere rini, i lo ca aromo .. o .. 1 Jep, id adm strativa en q.. e mte'venga

Artículo 10: En ningún caso serán admitidos como abogados. patronos. individuos que no acrediten te.cer céaula profesional de Licenciado en Derecho y por njngdn motivo se les permitirá figurar en d 1gencias administrativas, ni enterarse de actuaciones o revisar expedientes.

Artículo 11. Para efectos de este Código se entenderá como asesor jurídico al Licenciado en Derecho designado por los interesados para su asistencia y orientación legal, debiendo estar debidamente reconocida su persena'.idad y reoresentaón en autos del expediente.

Artículo 12.- Las personas morales serán representadas por quien o quienes se haya autorizado en términos de su contrato social.

Artículo 13. Las partes en el procedimiento podrán hacerse representar por aquellas personas que estén en pleno ejercicio de sus derechos. La representación se puede acreditar mediante la presentación de cualquiera de los siguientes documentos.

- I. Carta Poder
1. Poder Notarial co facultades específicas.

Artículo 14: En ningún caso el asesor jurídico y los representantes podrán declarar o contestar preguntas sobre hechos propios o que deba responder personalmente el servidor público o particular presuntamente responsable.

Artículo 15: Las partes o sus representantes tienen derecho de hacerse asistir por peritos, cuando se planteen cuestiones relativas a alguna ciencia, arte o técnica así como a conocer en cualquier momento el estado en que se encuentre el procedimiento administrativo.

Artículo 16. La asesoría jurídica y la representación cesara por las siguientes causas.

- I. Po, revocación;
Por renuncia, muerte o incapacidad del asesor o representante;
- II Por muerte del representado;
- I. 'or disolución y liquidación de las personas morales,

Artículo 17: Tratándose de servidores públicos que se encuentren sujetos al procedimiento administrativo, el ttu'ar de la dependencia, organismo descentralizado, órgano desconcentrado, fideicomiso publico o empresa de particiipacon, al que se encuentre adscrito el servidor, podrá designar un representante para que asista a las dilioercias. dándosele vista de todas las actuaciones.

.a reoresentación en este caso se hará por oficio.

CAPITULO TERCERO DE LOS TERMINOS, NOTIFICACIONES Y CITACIONES

Artículo 18. Todos los términos a que se refiere este Código se compararán por dios hábiles, entendiéndose por éstas aquéllos en que se encuentren abiertas al público las oficinas de las autoridades mencionadas en e' articulo 2. La existencia de personal de guardia no habilita los dios en oue se susoeedan las labores.

Artículo 19.- Los términos empezaran a correr desde el dio hábil siguiente en que surta efectos la notificación ce la resolución o del acto administrativo, serán improrrogables y se contara en ellos el dio del vencimiento.

Artículo 20.- las' autoridades podrán habilitar. mediante acuerdo por escrito, horas o dios hábiles para la práctica de determinadas actuaciones.

Artículo 21. Las tcrcmi s nc ruede, s ncse. ni Corra desp,es de ooncldeos pero pceden darse por Coctel se-zcu2riso de las partes sien .ore y cuaneo a au rriu2J cos dore queso existen pruebas cue as, mc en pencieree d s lvgo para la m elcr tocaso. o setos col expediente,, la ce'ern nao or de la remo°sahl'nafl acpnlsgaliva

Artículo 22. Con cluic lo dc'r,_,S rusas , .s partes se t r]ra por perdido rl derecho q.ie detro de el s Occio e e Notas. sin nc ncd 9r acuse e reno] C y sxul a S c c asao e r ocediralento

Artículo 23. - i edo ser r r rJea y persona física o orara et e sea cace e, el os Ceemiento ediT ini strativo. si el ir rr c escrito o al nona devorar les orca don c en el lrga' ev que resida la au leudad L°siructoa. ue e- e se hag ° las notificaora persona es i-;die jas en este código En caso de no hacerlo. as °;n a ores se hara°e los estrados se j den ir io de la autoridad

Artículo 24. wna vez s hal.de -1 den c1 r.ç do , a Si art.r , amerinr v en t: te e: interesado m dese e ,. ele considerara s t b, l n. rae todos los efectos si les nr e fin hiero _roy en su id amo a sor nc ex sil ne (nado(oeteneser a su cr lr sol ., c error se deshabitado

Ce no xsti r o dar, 1l ionmarlo. e r uicacpr tara (una m elo a le a 1, laf pnrad endose en annat arr,,clc is nrmfcaioi uc .:uenres ad des eslatlos

Artículo 25: Las notificaciones surtirar su r ot s al s qu und a d 1 en cue hayan manzano

Lr °os —S, s fe nodia:don oc cs:aten se tea La comes-^a CO notificado' la 0,11 da en que se hubiere f do

Artículo 26: El ncnfcador tendrá la obl ga^ en de ene eqa el ore na r alandcse de citatorios, copia otoslatica deoi_ arre' te aso zaca oca e sello de la aadondac. curdo sean acuerdos yesoluc ones sin responsaba idad o ces asias con ti i d au:dgiafa ce se esolucienes con reseosabl jchas

Artículo 21- Todas las nonf adores a lcs que se hace re °rcicla en este Código 1,h,án efectuarse a'senal r (L a^ arcos :.ando m non, l e señalado col em nda al J ^es jencia padic.,lar y dse de dcr eiliole su ,Las` . chrr lc loo so-ia los srsonasre osa*. c: fea en se vara cc;: u _siclam a ne so qu el interes f s n e en 1 c a , ato q ue este se U,n a e,-e ha. to lenoase U. la no fr -o- que se haga(tsatorlnaa io seh Léseh ersonalmen romano

d el Cnicilio asnal, lc paca oír y .,L r ifacipres r onda a d t amo nadir a a de s.. remo secan - se poro, efectuar le ncfucanon au, la cue jasa kacerse en f -un a nersemal! cx la persona designada para tal efecto.

Artículo 28 - Si en el d omrun sedad,, p, a re icir notifica iones se negare el interesado e la persa:a con uu e' se entienda a nrl r a recibir esa la ha el ncf i do ocr meo 'c de nslnçuvo aire fijara en la nuerf jes' Sera rucn d, tal r. ro. nstr a. Er iáuз fo'ra se oiocederi sl no ocue ere al Jamado de nopfczJor

Artículo 29 S rando ea 1 l SU 11 la en oca de practicas lc note ate en. rc se e'cue ore al in er_Tddo c a .. r_ a wf,<cuapa mula i,delar, nnr paranc esoorc a hora' la` din haL. l Siqu finte y s nn sor a nodo, ra tor ns o e?, r 1 -c unr-ndos en, desapad | cwcc. a la f ersrna cc epseen ^ 1ala lcen ie.

Den r cndmrsepersona alga', cn el,or h se aadoc room l,: enlacr pv mor disnea en e p aro,-.t^ anterior o (es ar o s-asa:r9 ate se dolar, as d a 9e la p r d a habil s 7uler'e la A, aclen se practica., per instructivo. c .:,al sera c Asado en la p.er'a con el dos, mento a rolhoar y dan1 w e de resobo 0005 so dudar... sol arrei ce los esolu6vos

Artículo 30. Csando se tenga ff ,e 'roJ r r bs cuc donan de aosoler posiciones a testigos. peritos o ce-sona' que no sea- r arte en E procedimiento admira ssfed"o, ser, cue su aedo a.: oír sea inpcnande o de tasco' dencia y que hayan sida odcciccs p las f ces a u so i e referencia en las fracciones 1 y ' i der

artículo 7, se les citará cuando las panes mencionadas no los puedan presentar. para lo cual deberán proporcionar el domicilio para notificados.. practicando en estos casos la notificación con la persona que se encuentre en el domicilio, siempre y cuando fuere mayor de edad.

De no comparecer las personas mencionadas en el párrafo que antecede el día y hora fijados en el citatorio, se dejará constancia de ello y se hará uso de los medios de apremio que se establecen en el artículo 81.

Artículo 31.- Las notificaciones hechas en contravención a lo anterior serán nulasdebiendo por lo tanto reponerse y efectuarse en la forma establecida.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la notificación irregular u omitida se entenderá hecha formalmente a partir del momento en que el interesado se haga sabedor de la misma.

Artículo 32. Las notificaciones personales se harán a través de los notificadores con los que las autoridades cuententratándose de citatorios para el desahogo de la garantía de audiencia y de la resolución, las notificaciones podrán hacerse en cualquier parte del territorio del Estado o del Distrito Federal en el domicilio que corresponda a las panes.

Cuando las actividades de las autoridades lo permitan podrán notificarse en los términos señalados en el párrafo anterior cualquier otro acto administrativo que derive del procedimiento.

De realizarse lo señalado en los párrafos anteriores, no contraviene de ninguna forma lo preceptuado en los artículos que anteceden, por tratarse de una facultad potestativa.

Artículo 33. Las notificaciones que tengan que hacerse a los presuntos responsables, que radiquen fuera del Estado o del Distrito Federal, se practicarán por correo certificado o mensajería con acuse de recibo. Tratándose de las personas citadas en el artículo 3D y que hayan sido ofrecidas por las partes señaladas en las fracciones 1 y II del artículo 85, la notificación será a su costa

CAPITULO CUARTO DE LOS IMPEDIMENTOS

Artículo 34.- Toda autoridad y los servidores públicos referidos en el párrafo sexto del artículo 2, se tendrá por forzosamente impedido para intervenir en los procedimientos administrativos, en los casos siguientes:

- I. Si tienen interés directo o indirecta.
 - l. Si son cónyuges o parientes consanguíneos o afines de las panes, de su asesor jurídico o de sus representantes, en línea recta sin limitación de grado, dentro del cuarto grado en línea colateral por consanguinidad, por afinidad o civil,
 - II. Si han sido abogados o apoderados de alguna de las panes, en el mismo asunto,
 - III. Si hubiesen aconsejado como asesores respecto del acto impugnado, o emitido, en otra instancia la resolución o el procedimiento combatidos
- Si tuvieren amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguna de las partes, su asesor jurídico o representante:**
- IV. Ser el o alguno de sus hijos o cónyuge, heredero, legatario, donante, donatario, socio. arrendador, deudor, fiador, arrendatario, principal, dependiente o comensal habitual de alguna de las partes o adra in istrador acto al de sus bienes
 - V. Admitir el su cónyuge o alguno de sus hijos, dádivas o servicios de alguna de las panes, después de empezado el negocio

ii e7,tl) algcir ar s r co'as ce que trata a fracción l cø , a air n as rceless. un proceso civi m- acto' D demanca , ra ; st a o. ,1 nusn s 1, y,err, la e o con n-laree o no „ado u' solr h,le seno do d.- .v'Opena'

lx e lda a * . . n , h l r ' a l'es c s alar a, ns D cr u . : *ri.; l r r'1 ne^ ,rdnol l el ton orar, de ou Vate c ce 7 n, de ,s persn , ;-Case r ocion 11.

Ser tu'or curador 7e a. pino de los eresados c no hahe a a c rs a°r s ce haberlo s do. y

X arealg un a sdu,eon que p.. es a afectar su m_arel, load en lol rla enóloga a as ir encionanas.

Artículo 35- Los moddimeolos no puede ser aln en. es 4 , 1 ir ad de los 1. tc'esados, solo uodrd- mvoc rs_ para no conocer ce u- negocio las causas de irenemrren:o que se en.,mean en el adic:lo arte, o ueterm nan la excusa fncsa de las au'orinades y sus serv docs nub'ic

Artículo 36 . autc lJ.des y sus servidores uobig3 juo se. . 4: napedm n para en el rrocel r to admi , s n c haga° . , len te,sron e sp ente r, r te-encalo presente. cxc:, e pretendiendo que sacarle ee l e eor e acné rrenar espol,smhnad.

Artículo 37- La inpedr ny +fbe,o, toldarse n-r es-,1 ol l unuioir ne,al, del cue se t, l,,

ruega coleo deheri de ,,h,c,t o.

TITULO SEGUNDO DEL REGIMEN DE CONDUCTA

CAPITULO UNICO OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Artículo 38 . Para sal acus'dar la cga1dad lnrecl- ,jal l, rn-al del vt ancla q'ie deban se' Dosel x e servio pu co irdene 1 , . ra de las 'P;nP . s cale as que r rrsrrnda^ al crupe. ar comision odosc,lJJ p:11 ,upe lce hl ':hen'emer de,os derechos, aeberes ..bocel en r-.'as.sin e lec tl ga- -c 1 ,rad_r general

i „impl:'cn la 'n m rgeviio e. 'c que le sG , ' n7-Y os. a e dec..... ,:m omisión c.e -1, S, o suspnsi-n o ecf ncla de dicha sc U- - irr uique a s o eercic e lndehiuo de un empleo. cargo o coPis en

ii Lo n alar y ejema egalmente en su casi. los pla,es pr gramas y n,esupuestos correspondientes a su -omfetenoa y cum pir as eses y -lras florales que detenainer e manajo de recursos eco ámicos púhhcos,

iii. hstenerse de ca, s r caños y per ui a la Haciend P n , Esaa1 c , ene paf sea pare maneto r regular de fundosy culi Es.a'.aes o Mu , ,opa es o Ser i e jul-Jnades e,-e e r_icie o oago de reo.,rsas e upcesta'es de Estado o M -e , le l arncena,os o co ,el d-s i r el Estado co'- a Fede'acion. u sus Mun

U i e e, Sc que) l g asgnad el desempeño l e l_i oc; a °msiós ias ta-Jtaees que le sea- a:lh. id la n',rmac',-n i,ada a que terr a, eso ceo sut J J silva"lLe para los finca a uue cale afectas

,stoc ar y cuida) la ..en:ocion r l .. r ..x n ere en rarr • su m p , ,. fo o coro Si() ;,nserve ajo s- caidade o a a cual tenga n ra diendl . aneo e uso a suvaucib~. nc,lne fñc ei tam'ento o unil zacidn icdebias de aque'ass:

Observa quena en Juc a en su empl , erg' r anns'oc tratar 1- con 'espete c'ige^cia, iiroarua.dad y re^Ld a las pelanas can las que)ojga re ac con mmve de -s'e:

Observaren la dirección de sus subalternos las debidas reglas del trato y sostenerse de incurrir en agravia desviación o abuso de autoridad

Observar, respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio **de sus** atribuciones;

- IR Comunicar por escrito a la autoridad en que presten sus servicios, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas **fundadas** que le suscite la procedencia **de las órdenes** que reciba;
- X Anstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión **después** de concluido el período para el cual se le desigñó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- XI. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado **a no asistir sin causa justificada a sus** labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como otorgar indebidamente **licencias** permisos o comsiones con goce parral o total de sueldo y otras percepciones. cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;
- XII. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley prohíba.
- XIII. Abstenerse de nombrar, contratar o promover como servidores públicos a personas con quienes tenga parentesco consanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad e civil, y que por razón de su adscripción dependan jerárquicamente de la unidad administrativa de la que **sea titular**. Cuando al asumir el servidor público el cargo o comisión de que se trate, y ya se encontrare en ejercicio de una función o responsabilidad pública el familiar comprendido dentro de la restricción prevista en esta fracción, deberán preservarse los derechos previamente adquiridos por este **último. En este** caso, **el impedimento será para** el fin de **excusarse** de intervenir, en cualquier forma, respecto del nombramiento **de su** familiar.
- XIV. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de **asuntos** en los que tenga interés personal, **familiar** o de negocios. incluyendo aquellos de **los que pueda** resultar beneficio para el cónyuge o parientes consanguíneos **hasta el** cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para surcos o sociedades de las que el servidor pública e las personas **antes referidas** formen o hayan formado parte.
- XV. Informar no, escrito al Jefe inmediato y en su caso, a la autoridad respectiva, sobre la atención, trámite o Cesión de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus Instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación o resolución. cuando el servidor público no pueda **abstenerse** de intervenir en ellos;
- XVI. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo ó comisión para sí, e para las personas a las que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades **profesionales**, comerciales **o industriales** se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable **hasta** un año después de que se haya retirado del empleo cargo o comisión
- XVII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el **Estado** le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIV;
- XVIII. Abstenerse de intervenir en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, cesación, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas **a las que se** refiere la fracción XIII;

- XIX Presentar con oportunidad y veracidad la Manifestación de Gases en los términos que señala el presente Código,
- XX Atender con diligencia las solicitudes, alegaciones y resoluciones que reciba por la Secretaría de la Contraloría conforme a la competencia de la misma,
- XX Supervisar a los servidores públicos sujetos a las disposiciones de este artículo
c) Informar por escrito ante el superior jerárquico u órgano de control Interno los actos o emisiones o en el momento. Asimismo, informar al superior jerárquico de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad disciplinaria, a cargo de este Consejo, y de la misma, cuando se expidan.
- XXII Abstenerse de adquirir ciclo - (Misma en que interdictos, miento u otros de disposición jurídica para la contratación pública)
- XXIII Abstenerse de impedir por sí o por otros a la libre competencia, en la formulación de quejas y recursos de amparo o que con motivo de las SEPAs reales o jurídicas cualquiera se finalice o omita un asunto y leer, dar, que les afecte los derechos de los que asimismo denuncian los:
- XXIV Participar en el procedimiento de formación y gastos solidarios por la Institución Cívica a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. a efecto de que esta pueda cumplir con sus obligaciones:
- XXV Abstenerse, en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar pedidos o contratos de compraventa de inmuebles, enajenación de bienes muebles, enajenación de bienes raíces y la contratación de servicios y de obras, así como garantizar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, a bien o a la necesidad de las autoridades por moras de pago o hechas sin la autorización o autorización de la Secretaría, con forma de las disposiciones legales aplicables a la materia de la Denuncia a Cargo. Asimismo, Deseo. Interdicción, Bases de la Ley de Participación Ciudadana o Fideicomiso alguno.
- Por el mismo motivo, abstenerse de pedir o contratar con quien alguna vez, a fin de desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público:
- XXV Cumple con la entrega del despacho de su cargo en las terminaciones establecidas en las disposiciones legales o administrativas que el efecto se señala en
- XXVII Abstenerse de tallar a desempeño de su cargo - am, de cualquier lado, por lo menos de cinco días consecutivos en el desempeño de sus funciones sin causa justificada
- XXVIII Contratar a una persona como se 'dar para ello el caso de tener alguna incapacidad para desempeñarse en algún trabajo. Para ello, cuando no teniendo otro hábito y cubierto la constancia de la misma, el jefe de la Secretaría de la Contraloría debe emitir la declaración de registro de la misma en el momento de la contratación.
- XXX Va cumplir con la ley, en el uso de los términos de los artículos 217 y 219 de este Código:
- XXX. Comparar en tiempo y forma con las dependencias competentes los recursos económicos federales o estatales que se hayan asignado a través de los programas específicos y
- XXXI. Las leyes que le impongan las Leyes y disposiciones reglamentarias o administrativas.
- Artículo 39.** Además de las obligaciones previstas en el artículo anterior ni en los Poderes Legislativo y Judicial, en los Poderes de la Administración y de Arbitraje deberán observarse las que les imponen las Leyes respectivas.

Artículo 40.- Las autoridades del Poder Ejecutivo al tener conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal de los servidores públicos de su adscripción, darán vista de ello a la Secretaría de la Contraloría y al Ministerio Pública competente para conocer de ellos.

Artículo 41.- Se prohíbe que los servidores públicos reciban para sí y para su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, así como para los padres y hermanos de su cónyuge, obsequios de personas respecto de las cuales en razón de la función que tengan encomendada, haya tomado o deban tomar alguna decisión de trámite, despacha o resolutoria, con el ánimo de beneficiar indebidamente a éstos, dentro de un año anterior a la fecha del obsequio o dentro de un año posterior a la misma.

Los obsequios que se hagan de acuerdo con los supuestos anteriores se entenderán cedidos al patrimonio del Estado, al Municipio o al de los organismos auxiliares en su caso, debiendo los servidores públicos hacer entrega de ellos con anterioridad a la decisión a que se refiere el primero de los párrafos de este artículo o dentro de los diez días siguientes a su recepción, según proceda.

Si el servidor público incumple con lo dispuesto en el párrafo anterior, su conducta se castigará como cohecho y será sancionado en los términos de la Legislación Penal.

Los obsequios que se hagan a los servidores públicos que no se encuentren en las hipótesis de este artículo, deberán ser declarados por éstos en la manifestación anual de bienes cuando el valor unitario de cada obsequio exceda a treinta días de salario mínimo vigente en la capital del Estado.

Artículo 42.- Para los efectos de este Código, se considera obsequio todo lo que reciban con motivo de sus funciones los servidores públicos, su cónyuge, padres y hermanos de éste, o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado del servidor.

TITULO TERCERO RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

CAPITULO PRIMERO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA

Artículo 43 ; Se incurre en responsabilidad administrativa disciplinaria, por el incumplimiento de cualesquiera de las obligaciones a que se refieren los artículos 38 y 39, por parte de las personas atadas en la fracción 1 del artículo 5 de este Código.

Artículo 44: Los servidores públicos deberán denunciar por escrito a la autoridad de su adscripción o a la Secretaría de la Contraloría en su caso, los hechos que a su juicio impliquen incumplimiento de obligaciones de los servidores públicos subordinados.

La Contraloría misma determinará si existe o no responsabilidad administrativa disciplinaria y aplicará las sanciones disciplinarias que procedan por acuerdo con las autoridades enumeradas en la fracción II, III, IV, V, VI, VII y VIII del artículo 2, según corresponda.

Cuando actúe la Secretaría, ésta determinará la responsabilidad y aplicará en su caso la sanción que correspondiere. Igual forma procederá cuando considere que el asunto que dé origen al procedimiento administrativo es de importancia o trascendencia, para lo cual solicitará a la autoridad respectiva o al titular de la Contraloría Interna le envíe todas las constancias relativas al procedimiento anterior. Solo es aplicable en la Administración Pública Estatal, en su sector central y auxiliar, entendiéndose por el primero a las Secretarías que integran el Poder Ejecutivo y por el segundo a los organismos descentralizados, órganos desconcentrados, fideicomisos públicos y empresas de participación estatal.

Artículo 45.- Las denuncias en contra de servidores de los Poderes Legislativo y Judicial, de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y de Arbitraje o de los Municipios, serán presentadas ante sus respectivas

..o r lonas 1° te^as tr sur ins'aure, e p'ocedirrierte alvin traivo y se apligLen las sanciones que procedan.

Artículo 46 - C :a quien persona prora raes en: a que las a den ni, s en con^a per e idor púbhar del Estado Gcei i i i a i, -alryu as lgac aner.

Cuan dardo a o cera inca se a ando r r , de ós a se despe no an hwelros si'c entes que de n motivo a la cresmaón de alo-un (re nonota indeoic a s r obe Pse'ude! su in v es gdion a fin de aete, ni r a la ex sten cia o de s tatos y hca sden nCrd tes r s -a -os se p'a dcr de oficio alas l c.adn ti el p ocedi ri e-lo adral lbo' aovo.

El r lssis r ello eue se °aea de una en a o den,lucia, n pmodr r. efecto ag,mo para el servidor oúbl -o Ares ni'es nr -sab'le. nti n a°dose de: ., el nnwd m cnt] por ser de-oren uúblico.

Artículo 47 1a Seceta ri-a de a Contralor ali có:as esa res uancspond rtes a los lilitulares v servidores públicos c as cenValer s internas del cocer enLal y auxl i., d r de' E'le ,r u, do es'o mulla en aran u emisiones q. ettl t en rspor sah ld acm'v'istral va

Articula 46- -as sale les por la response jidad lri .,, iirs p1 nada corsslran Cr

- I. Ara snsrac.,
- II. Suspensión mal enoleo cano o Onaón de la era neaccn , atura'es
- III. Testiuc, ccl crup 1,o. cargoomina 1,n.

Sanción c1,11 lrlrç

1r asolación comes n pan desenpeñar enolcos. camas e °nnis^snes e n e serv o o publico de uno a diez=os

a suspensión se acLoar n d juicio c 1 s r t r i r n r vicur sencio h ln victo en ,alero de s-J^ tica, social.

C.arlJ r la i [,al 1 laocn se nl]nr , x i i ion ie r n u aras ^n q i tp ieuc 1r se vido' pdb'i o e a:ras, r c lat des n - T Fub'Ir, r r : r nn s 1, ora J aquellos nd era ede de umienlas ves 3l se arar, i r n enes.,j v qr e 1r capital del Estado, r:e —did/ a venle a'os si excec^_ de dichenc

Pa a que u^a pe'sonz tire uniere sida ln^a N d Islen t,S le -steCbdilp eae voyer a desempeñar ara rtr cara r a 1,111! , r , srviar t hl -C a ver tan, du, el filazo r in cailra-, ln inouesta se ^eq e ta q e las sao Jale s.,. aras las ttacorres VII y III eo1 ac!alu Z colchen n'errrc ir n r la Secrerar!s de la Co- ra Oria rara ceo deeensi !, r ! i eau a ,dad cometida se es é en

su teq estro.

Trata Jd J Padc u ,q. el ti lar e a rd r r v tgd-is scen:elaado. órgano leso, , tra Y f peleo r ,1 ti / etrp l res cinari h , .licitara t. ^as be a la Se retrfa de ..era tes la L- nn', '= r iin tes esteo r, son , esai cad ,Jmi sin a cica p rana Jara esroe ,r k'z= ad.ra p_r,t, quen as 7u lt]d jram t gora r, dcox. ,1, r °_1, l a 1, ciad falta 1 r u -a , edr-d n , e n 1, j nr e l n ;ora' t a _c hay , realizado.

Artículo 49 | S. rir,s ,..ostral vas. || 1 1 1 irr tta nidenni as , nle.,es o cunstanr as'.

I L ea ,lora oe at pes C idac , q. S ,ur -'v a n e.,,en,ia de sjorimir pra ■ e,e inrinlan en casad r fornalc diapscianes de t eas el as e. diet - con baso en bl

I a t u,1,1,,l ' mas ivi .. =>

¶¶ E nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor

Las condiciones exteriores y los medios de ejecución,

La antigüedad en el servicio:

,1. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y

VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económico causado, derivado del incumplimiento de obligaciones.

Artículo 50: Cuando se trate de sanciones económicas por beneficios obtenidos, o por daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 38 de este Código, se aplicaran los mismos tanto de los beneficios obtenidos y de los daños y perjuicios causados.

Dichas sanciones económicas, se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalente en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento

- I. La cantidad líquida de la sanción económica Impuesta, se dividirá entre el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado al día de su imposición y
- II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado al día de pago de la sanción.

Para los efectos de este Código se entenderá por salario mínimo mensual, la cantidad que resulte de multiplicar 30 días por el salario mínimo diario vigente en la capital del Estado.

Artículo 51: Las autoridades, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor, y el daño causado no exceda de doscientas veces el salario mínimo diario vigente en la capital del Estado.

CAPITULO SEGUNDO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA RESARCITORIA

Artículo 52.- Se incurre en responsabilidad administrativa resarcitoria, cuando los sujetos de este Código incurran en irregularidades por actos u omisiones en el manejo, aplicación, administración de fondos, valores y recursos económicos públicos del Estado, del municipio o de la Federación del patrimonio del Poder Legislativo y Judicial de los organismos descentralizados, órganos desconcentrados, fideicomisos públicos y empresas de participación así como de los Tribunales Contencioso Administrativo y de Arbitraje y que se traduzcan en daños y perjuicios.

Artículo 53.- La responsabilidad prevista en este capítulo se fincará a través del pliego preventivo de responsabilidades por nado de las autoridades o de la contraloría interna

Artículo 54.- Los pliegos preventivos de responsabilidades contendrán como mínimo el fundamento legal, fecha de elaboración, nombre y domicilio del departamento o unidad administrativa que lo originó y de la que resulta afectada con la irregularidad, el periodo y concepto de la irregularidad. los recursos y programas que se han visto afectados, los datos que permitan identificar al presunto responsable como son: nombre completo, registro federal de causantes, cargo, periodo, tipo de responsabilidad y domicilio, el origen de la responsabilidad. su monto con número y letra, los resultados de la auditoría practicada: las conclusiones en las que se hará referencia a las causas que dieron origen a la responsabilidad y las firmas de quien lo elaboró y del presunto responsable

Artículo 55.- La responsabilidad administrativa resarcitoria se fincará en forma.

- I. Directa A los servidores públicos que hayan cometido las irregularidades relativas.

- II Su o l jaria: A los servidores que por la j,dote de s.s fu .Eones hayan en [ldo la revisión o auto, zado los actos lrrregti aras sea en forra enlosa culpcsi o po, nclglifecia
- II Sejo.ane Alas personas a que _ ha e referencia en a acción II del acicuo 4° del presente ordenan

Artículo 56. _as respo sab 1 dados a que se rcf c e es:e a ltu te°,dra' ser eajeto reparas, indo dr,asr o 'esarclls fans y peralioos que se hayan causado resmas ucc fi aran en cantidad liquida exigieneose se solvento de nmediato

_os responsa ales cararlejiel ccn el erbbago orecautorio en frna i div,doal e'i j apode se los plrnegas preventivns. a reserva de a calificación o nfr Eón les ir [jiva de la responsahl dad poi las clloridades. E embargo sera orce'. cad por a Secreta la de = nar,as v P aneado' del PoJ r Eiecutivc a q len desra remitirse para si ojee he Cop a del p,i,par devenl vo

Artículo 57. El snca rrt soans.tución defn lva de as ^esponsan;1 dados que regula este capitulo. sera res P. lo porta auroridae a tri ás del nircen n ,nte adir nis'all ea nl;e'a c. nfrirre nodifiq.. e o ca 'cele censo yendo eijpegope n.'o a'. ano m l l lp fe dicho pie IC.

uarreo sir cancele el p ro pro e° livo ir sp onsa h lidades se r n ra copia de sel n a Secretaría de F a zas y Plaileau n para q.ie proceda cantear C recargo nrecauf nJ r a isor,il: las bienes al embargado. De rol e r s e o cnn' rnarse se proceder a s t - _n na veo J _ has , quel, 1, firme la esopzión en la que se rescly el fincarniento

fin can ien'os de resn n aLI jCarlee usar u-rias se i, l ai. n ronce.djml n n Qæ se eshtl cc os el adicul .'. JL erre Gbdiga rooe. prapns ie de a ne tos cases p hPax ne pierda' poda adoul s livo.

Artículo 56 as respc sabl darles rsrr orfincadas e h.v, queda . firmes se haan efec'vas nada ate cl arocedi menta .dn n stranvo 1 e cc c or y car efectos de su coh ; se ovnsttuyec e, reato, fiscal r tendr- apeado, -e es corre por ua e les fem nos i Coti lo F d de Estado.

Sno';uo"e de lo disouslr por e'e a di lle=rfal.nJosor serii irss pihizos procedoa e- su caso la ,?el narón le san nenes l al nadas

Artfcalo 59 Las auto' J ido _;in ca'- r s rróc tos eU acos do 11 cace 911T Cl e pensah'idades cue .e e c 1. de doscien ^_ verP el salado n il r d. no vla 1_ u canj'a1 del s asta ery ncsieabil loan aras ca ce cobro.

Artic u lo 60 r aneo h r üa de la c tr ir T en e e e : de las tu l r s u..e tiene e'xnendadas goce arca fr o a aves de las r. re ovas internas sej seco_^c, r_ u,, ,e 1,1-, 11 1,11 S, 11 , c, Jo 1, respensah 1 dad ccn nlsrs aCaer ao,a h dev ah..-1 sr.Jra e pr.ccrraleiuo adral lstrativov oral > rt ^ suneo mor e cena: tuno uefi i va o de u l il ul / pode el l tl el as.nio a la w otra-iría oled gsc- es- da para sujinri ie yrsol- art.

**CAPITULO TERCERO
DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PATRIMONIAL**

Artículo 61 IS L lisj,a . del Estado el _r s, 1 a l * -e jc se r l. C..iea 1 c malaria en el Poder Ljespl . n dip,e l -s@. . l Astro de i r Lnt. ódr tu e c. alr su dores puhl tos. de ce °forniead m^ r f ll sport in, s r ll ahllrs

Para s Cfe s col real, r oda Po le, ole r ii era 1, Lr tal lr alar ,n ss o ca ss en argados ne sjcci dicl., cli Incl_ni s as cono los sl, slur / rre,ne^ a In Dore

Randa IAPEM

Artículo 62. Tienen la obligación de presentar manifestación de bienes ante los órganos competentes en la forma y plazos establecidos en este código y bajo protesta de decir verdad.

En la Legislatura del Estado. Los Diputados, el Oficial Mayor todo el personal de la Contaduría General de Cesa y de Jefes de Departamento hasta Directores

En el Poder Ejecutivo: Los servidores públicos de la administración, pública central y del sector auxiliar desde Jefes de Departamento hasta los Titulares de las Dependencias. Incluyen al Gobernador del Estado; Defensores de Oficio y aquellos que manejen, recauden o administren fondos y recursos estatales. municipales o federales y en la propia Secretaría sea Contraloría todos sus servidores públicos.

En la Procuraduría General de Justicia, los agentes del Ministerio Público, sus Secretarios, los Policías Judiciales, los Peritos y de Jefes de Departamento hasta su titular

1, los Tribunales Administrativos y del Trabajo. Los Magistrados, Representantes de Gobierno en las Juntas, Secretarios. Actuarios y Asesores Comisionados

En los Ayuntamientos Jefes de Departamento o sus equivalentes a la Administración Pública Estatal. Secretarios, Tesoreros. Regidores, Síndicos. Presidentes. así como todos aquellos que manejen, recauden e administren fondos o recursos estatales. municipales o federales.

- n. En el Tribunal Superior de Justicia; los Magistrados, Jueces. Secretarios, Ejecutores y Notificadores los Jefes de Departamento, así como todos aquellos que manejen recauden o administren fondos e recursos estatales o federales.

Esta merla obligación la tendrán los servidores públicos que tengan a su cargo una o más de las funciones siguientes

- a) Dirección, supervisión, inspección, auditoría, seguridad, vigilancia custodia, fiscalización, procuración y administración de justicia y readaptación social;

Representación legal titular o delegada para cansar actos de dominio de administración general o de ejercicio pros. p.uesal.

Manejo de fondos estatales o municipales

- b) custodia de Dienes y valores;

Atencen o resolució de trámites directos oen e poeice para etecWa pagos de cualquier indole para obtener 1 censas o aomr,suanres.

Acquisición o come. raalzaci on de hieres y servicios: y

- c) -' ^jcr pagos de cualquier acto

Los Titllops ee las dependencias del Poder Ejecutivo. ce los organismos descentralizados, órganos Jescncntrados. empresas de participación estatal o municipal o de fideicomisos públicos, precisaran durante los primer quince das del mes de diciembre de cada año cuales sor. les servidores públicos obligados a presentar Vanicsaci on de Bienes, por anualidad en el mes de febrero. del proximo año por tener a su cargo una o mas de las 2 ncones antes señaladas: los Ayuntamientos. Tribunales Administrativos y del Trabajo, enviarán sus padrones de ni 1 gagos poi conducto de susespecivos Presidentes.

En las nemas circun sute as proedoás en el Poner Legislat vo y J. dioal

Aenmisno. deberan preservar han Aestaaón de bienes las demás servicores pdb'licos sue dele'minen e: Secretare ca la Corta oña y e' Proc.:rado' General de J:'sticia del Esstado. media-t spusiciones generales debidanoste notvad¿s y fundadas.

El s rvi or p III c que en s n , r t ✓ es faltar , la re aac en n 12cen em lo que es ol llyetono
mari es, ar en [caninos de este Código, sera su eodide hasta sor r c ade ro m asar a treinta cías nal ralos. y.
cuan ✓ erpodar1a amor te 1, sttoldo el aCJiideo de tres meses a tres ahw.

Artículo 63 La ira-II,,I u J_ Lic -usu vl msccl Ira aque' les plams.

[i_111 de los irem isla n Yates eauciLesa i1[cera ere persa=ó

Jc,l ose los ti e. n,: a las naturales s. frs a a C,,ncusu JI qcy

Juranre el nes de feore'o ceca ca ao

c Na si,urir dos las plazos a e hacen reí r rea las taccioncs y III. uo so A, al presentado la era, feslaaó
cerrespdienio sin — c u lf caxa. se ¿pcara a v. 'dcr pub cæ si nao o ex:en tale., previo el lesa[cgo de
p'ec.c le C' acmin sratna na s.a crr r'-ln,ana ce c ecos 1,1 suetl t prsuo..esa que tenga
al Ire.nuP.Isrle ene r mar (as rye l ro emrs era f+saccn den o ere los qui°ce c as al ,F3c
sgni lrs a l ha rle , ac m rel cit. e e serara1, 1 U , a,cal , n llar ihn que r e este hecho
haga la r. Ja ce a Cnnrralcr a los t[A res ce as depen e i as o bles 1, 1 secta central u auxiliardel
Popc' jeout ve, para que p'ocoda el os:órni a os *le Ley*.

Para el as a, e u,l a le a estacc co lLnplaa _n , cai, ll. la Se:rerar,a de la Co Malora,
l sen 1 ra a h sti,1ec', le pat del 'facto' en los le r rts le a-.ic.,1; , h r sl Código sin permio':
de arl -a una sanción pecuniaria ce c, rre Ds nc :.tino eN° base p,eaq[uestal per, hilo per e lee Ir,
uabl co a inhabilitar o se un rerioco de uno seis anos o ambas san,, ones. [qua sa,cion pecorirnia se aplicara
cua'd la prsertae cn te este nariesfacirr se haga de *raro*, exter:potnea.

ate "a es anl sah e en les F aderes Cequia i,o y ..udicia1

Artículo 64 La ar ,aloca d la ,orm r l malcs1 e tse j "...

.,diga) r de l s ss F de es 1 ,3islaliivn ia a a°. n r a reapr f a n , nca

Artículo 65 la ra il I, io aa y J e nc se so , lcs t _ cal c . teJ , ,, ic

Fn las r, arn esta caes n la se serial: cn lr as ra,tiracines al , amo r i ;cr lr . 1 1ii sr-fin.
en:nd- caso so iodicara el redro por el ce se hizo la adeusic on

Artículo 66 '.an 1, 1 xtte can d_ lOrcza sean : lc Al- , atar al l ,aywiac o 9 ces
clc fri l ubres reno , ,o' pnhhr n n,ne'es Legisl.u t ta y , Secretaria J, la -r llair
pce ri" a'. r.rdanca n Lado sera uarl h rr, iba d,ara , speçc irrdouas

Gen luda a rersó de ex ti 1,n ceba s aclaradass po c servdo; uólcu pres.r,la
espons. ale s Jara leu, al r-c,chrice a 1, n stertive, en e -as,- m,,r se elv ara c1 ex sodio ntea
9rJhilo

Artículo 67 , a s un ce_s'e Ci , f cal s rgala c, biene del s vdar
9,11 acguiea r, .b yc los , se un, c nlim bsqur,cita ,* es qu 1lscnga!'

lcre 1s Ca sv oapif11 00

Artículo 66 Par a ba or as ,a , lersec.i l ru enrqu cor ato. lr° rana de la G iraln'a -ara
al ru s r ix F oh, , e ra n ls lacatar v Jue el servicio el l. =iqa sse a _ , lnc;
J-1 presente C'De e s l_ pc-e'ne a lar ca eel clec snncal 1 r i, ricr'z s cene.

Fevkta IAPEM

adquiridos o de aquellos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo que se desempeñó en su encargo o por motivos del mismo.

Los Poderes Judicial Y Legislativo, actuarán en lo conducente respecto a sus servidores conforme a las disposiciones que se establecen en los artículos 67 y 68.

CAPITULO CUARTO DE LA PRESCRIPCION

Artículo 69.- Las facultades de las autoridades para imponer las sanciones que esta Ley prevé se sujetará a lo siguiente:

Prescribirán en un año, si el lucro obtenido, el daño o perjuicio causado por el infractor, no excede en diez veces el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado, o si la responsabilidad no fuese cuantificable en dinero:

II. Las de naturaleza económica prescribirán en cinco años.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad e a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

La evaluación que se haga a las Manifestaciones de Bienes, se considera de carácter continuo cuando se incluyan declaraciones de años anteriores consecutivos y hasta la fecha del análisis.

La prescripción se interrumpirá por cada trámite que las autoridades realicen y le sea notificado al presunto responsable.

Artículo 70.- Las facultades de la autoridad para constituir responsabilidades administrativas resarcitorias, prescriben en cinco años, contados a partir de la fecha en que se incurrió en la responsabilidad.

Artículo 71.- La acción para presentar quejas o denuncias en contra de servidores públicos por actos u omisiones que incumplan con alguna de las obligaciones del artículo 3B a las que se establezcan en los ordenamientos jurídicos referidos en el artículo 39 de este Código es de treinta días; con excepción de las anónimas en las cuales la autoridad dispondrá de tres meses para la investigación.

TITULO CUARTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

CAPITULO PRIMERO GENERALIDADES

Artículo 72.- Las disposiciones del presente título son aplicables a los procedimientos que instruyan las autoridades mencionadas en el artículo 7.

Artículo 73.- El procedimiento administrativo se inicia cuando se incurra en alguna de las responsabilidades previstas en el título tercero de este Código.

Artículo 74.- El procedimiento se inicia por:

Cuenta o denuncia

II. De oficio. Cuando los hechos que originen el procedimiento deriven de una auditoría, supervisión, revisión o de la investigación mencionada en el artículo 46 de este Código

este Código o en las que se hace referencia en el artículo 39, es dable declarar infundada dicha denuncia, acusación o queja sin que pueda sancionarse al denunciado.

Artículo 84. - Cuando no se localice al quejoso o denunciante en el domicilio que señaló o ante la falla de éste en su escrito, se mantendrá en reserva el expediente por término de quince días, el cual una vez transcurrido y de no estar en el supuesto que se establece en el párrafo segundo del artículo 46 del este Código, se procederá a enviar al archivo el expediente. No obstante lo anterior si antes de que prescriba la facultad de la autoridad para la imposición de la sanción comparece el quejoso e denunciante y de existir elementos suficientes. se instruirá el procedimiento o se desechará de plano la queja o denuncia.

Artículo 85 : Son partes en el procedimiento, las siguientes.

- I. El servidor público y las personas que tengan el carácter de quejosos o denunciantes,
- II. El servidor público y los particulares sean personas físicas o morales, presuntos responsables y se considerarán como tales para efectos de este Código
- III. Las autoridades señaladas en el artículo 2º
- IV. El titular y los servidores públicos adscritos a la Contraloría Interna en la que se instruya el procedimiento.

Artículo 86, Una vez recibida la queja, denuncia, informe de auditoría, pliego preventivo de responsabilidades o el documento en el que se informe la responsabilidad en que ha incurrido un servidor público. se emitirá un acuerdo de radicación, en el que **se le asignará** un número de expediente progresivo por año y por la materia de que se trate y se ordenará citar al servidor público o particular presunto responsable.

Artículo 81. Cuando el procedimiento se instruya a una persona moral, cuya representación corresponda, por disposición de la ley, de sus reglamentos o estatutos, a un consejo, junta o grupo director, el citatorio se dirigirá en todo caso, a la persona moral y la notificación, se tendrá por bien hecha, si se hace a cualquiera de los integrantes del consejo, junta o grupo director. o la Secretaría de alguno de ellos.

Artículo 88 : Emitido el auto de radicación e integrado el expediente se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verincativo y su derecho a ofrecer pruebas que a sus intereses convenga, por sí o por medio de su asesor jurídico.

En la fecha de la citación y la de la audiencia, deberá mediar un plazo no menor de cinco ni *mayor* de quince días, no obstante ello los presuntos responsables una vez que se les haya notificado o se hagan sabedores del contenido del citatorio, podrán renunciar al término y de permitirle las labores de la autoridad se le tomará su declaración.

El presunto responsable que no comparezca y que haya sido notificado igualmente, se le tendrá por confeso en forma incita.

Artículo 89 : En cualquier momento, previo o posterior al citatorio a que se refiere el artículo anterior. se podrá determinar tratándose de servidores públicos. la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones y de la remuneración correspondiente, si así convenga para la conducción o continuación de las Investigaciones.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior, interrumpe los efectos del acto que haya dado origen al empleo *cargo* o comisión, y regirá desde el momento que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la determinación por cualquier medio. La suspensión se aplicará sin perjuicio de las prestaciones que el servidor público tuviere en materia de seguridad social.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la autoridad instructora independientemente de la continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere este artículo.

, es enje ames có hl 'nos sti spene le os temporabne,fe, no resol lare° respoosab'es de la fa la Que se les imputa sera rus' i roes en el roce de sus eerechr y se l_ cihri'án las setopoenes que debieron recibi du'ante el tiempo de la suspensión.

Se r e caria aptor.zac. ora del Gooemadnr do, Errado para d a .persjó t t e non oramieno col servido público de que se trate h,,biese sido macizado por ese. Ig.,a9nerte se equeria autorización de n Legi te o en s.. caso de la Diputación Permenete s die enoancertrr l d rt6cac ✓i de ésas, en los trrrniros de la C-,refl con Po ^r, del Esado.

La s.pensión temporal en este caso será hasta por sesenta cías natoales y en penados se en tren. Por ningún motivo la suspensión poda ser mayor a p azo señalado, debiéndose en todos los casas resolver en ese periodo la existencia o no de asponsabi'idad no'ni-,erestiva

Artículo 90.- En la tamitiación del pvocedi miento adm, nislrativo, no haba luear a la condonación se costas. Caca parte sea raspen sable de sus prop,es gastos.

CAPITULO SEGUNDO DE LA PRUEBA

Artículo 91. En el p oced me°to aeminis rafivo las panes seplodass en las far- ,tres 1 y de articulo a5 ñienen de'eono a ofrecer las pruebas en que apoyen sus P'etenses, defensas y excepciones.

Las pruebas se cebetán ofrecer nos ip el escrute nicial o en el momento del desa^cge de la d 1. gencia rafe. da en el amaran, 99

Artículo 92 . Sean admitidas todas las pruebas que conduzcan a a declaración de la existencia o no de responsabilidad, siempre q.e °D sean cortracas a ta Ley, a i'rterés general, la moral o,as buenas ccstmbres.

Artículo 93.- Las panes te°en denec'o a aporta- ecr su cuenta y a si cesta as pruebas que co^sidere per nentes

Artículo 94.' a a.tordad peda decretar le oficio en todo 'i t eit, la prár, - o anotación de cualqu'e' actuación poteatorla siempre que se es ele ne esario y sea e du ce°te para el conecinecera lo de la verdad Tr nuen est..a 'aculara para lanar en t de rcnerto a iquer persona e., e pueda coadyuva en el procedln' e°to acre n sta. ve

Artículo 95.- Los terceros estan oGigados en 'eco ampo a preseaa, auxil o a las aotu dados. e la a e accn ce la verdad. e' con secocnaa ceben sin den era ex i iblr docu mentes y cosas que tengan en s. poder para cuando ello '.e-en reouer dos, teniende 'a facultan y el debe' de wmpeler a os terceros por pos medios de a neen para qce c- mplan con esta ohl gaaón.

Artículo 96.- Los daños y eerjuiaos eue se ocasionen al tercero po, comparecer. c exhibir cosas o documentos. sera° indemnizados por la parto que ofreció la prueba.

Artículo 97, En cualquiercc momento del pombi miento o antes de r ociarses'e. cuando se demuestre q,e haya ceceo J eue roa per_s nu d osaoarezca e so ause-te de 'ugar e- nue se tramita o que una cosa desaparezca o se altere y la declaración de la primera o a inspección de la sequ rd sea ndispe sab e para a resoluc br de la wnstión centreveiioa se podre ordena 'a roapciór de la prueba coresoondlene.

Artículo 98- Ps i n efectos let pnesen'e Cer fo es considera . Ien eba :

I a confesión.

- I. Documentos oublicos,
- II Decurnentos privadas,

Revista IAPEM

L. Dictámenes periciales;

V Testimonial.

III Actas de sitio; y

Vi.. **-otografías copias fotostáticas videofilmación, grabaciones y todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.**

Artículo 99.- En la diligencia a la que se le cite al servidor público o particular presunto responsable para desahogar su garantía de audiencia, deberá ofrecer las pruebas que a sus intereses convengan'. los quejosos o denunciantes lo harán en su escrito Inicial, al momento de su ratificación o al presentar la queja o denuncia por comparecencia.

Ning una de las partes citadas podrán ofrecer pruebas fuera de estos momentos, siendo aplicable lo preceptuado por el artículo 22 de este Código; con excepción de las pruebas supervivientes

Artículo 100: Antes de concluir la diligencia administrativa, en la que se desahogue la garantía de audiencia del servidor público o particular presunto responsable y se ofrezcan las pruebas de su parte, se acordará sobre su admisión o desechamiento; francesa en todo caso el día y hora en que habrán de desahogarse.

Artículo 101 .- El término para el desahogo de las pruebas no será mayor de treinta días; pero cuando la carga de trabajo de la autoridad no permita desahogar todas las pruebas ofrecidas y admitidas en el término citado, podía aumentarse por una sola vez por otro igual.

Lo anterior no es aplicable al procedimiento que se instruya con motivo de la responsabilidad patrimonial, en el cual las pruebas se desahogaran el día de su ofrecimiento, procediéndose a emitir la resolución dentro de los quince días siguientes de la única audiencia a celebrarse.

CAPITULO TERCERO CONFESIONAL

Artículo 102: La confesión sólo produce efecto en lo que perjudica al que la hace y puede ser expresa o tácita.

Artículo 103: La confesión es expresa, cuando se manifiesta en forma oral, por medio de palabras claras y terminantes o al absolver las posiciones articuladas en el procedimiento administrativo.

Artículo 104.- La confesión tácita o filia. es aquella que se produce por la falta de comparecencia del confesante o de la emisión de respuestas del absolvente; o que conteste con evasivas o dijere ignorar hechos propios; o por falta de respuestas categóricas afirmativas o negativas.

Artículo 105.- En el procedimiento administrativo sólo puede absolver posiciones y declarar sobre hechos propios el servidor público o particular presunto responsable.

Artículo 106: Al mandatario se le podrán articular posiciones, siempre que se refieran a hechos ejecutados por él en el ejercicio del mandato. Lo anterior es aplicable a los representantes.

Artículo 107.- En las personas morales podrá absolver posiciones, la persona que haya sido facultada para tal fin. asimismo tendrán la obligación de rendir su declaración quienes intervinieron de cualquier forma en la irregularidad detectada, ello partiendo de la función que tenían encomendada, aun y cuando no tengan representación.

Para efectos del párrafo anterior quien represente legalmente a la persona moral tendrá la obligación de proporcionar todos los elementos que permitan citar a la persona que se considere necesaria para llegar al conocimiento de la verdad.

Lo anterior es aplicable a **los particulares que sean personas físicas.**

Artículo 108. Las posiciones deberán de llenar los siguientes requisirs

- I. Estar'orn ulaaas en temo os cl a res y precisas
- I. Dem ser afirmativas
- II. Deban contener Lechos prop os de. que sedara. Talas hechos deben referirse a actividades externas de der arante y no a enreotos suajetis s opioles o creencias ponlas de n lsrlo Jedi ara -te,

do han desej i°stlesas .entonelea dose po tales las que se di c lar a ofus r la n:elige°e 2 del que ha de msonder con ob,elo de contener u a confesio, contraria a la verdad

No han de contener más que un solo hec°c.

vdo a oro u,ta o,ntenga dos Q mas acebos a autoridad le examinara r identemc,te, de'erri nardo si debe s e a er cos o roes p^eguat, o si, por 'r 'ntm elación q ,e exista entre as "echos que contiene, de manera que no pueda afirmarse o negarse uno. sir afirmar o negar e, otra u otros, y teniendo en cuenta 'o ya declaado por e absn'venfe el contestar las anteñores oel intenogato. debe prevalecer tema a s, J. torno lada,
- I. No han de ser c ntradietoras. Las que resu [en serlo, secan desechadas ambas,
- J Deberan cccricrerarse a c ochos que sean etpteto del pro.aedimiento,
- III lo ondráo rc'edme a hechos del declarante que deban constar probaces por documento pObles o invade
- 'X No contendran tenr:nos fetos ms:
- X Taj exco se retoman a hechos cue ya consten en el ex pee ente. de cualgrier canea q..e sea 'y
- vi 'o nociones repet, ..n de preguntas ya comprendidas en el h u s cd rcerrogatorio

Artículo 109.- oto se procederá a citar. para absolver oosiciones si no despees de haber sido presentado el p lego que la convenga. Si este se eresentare cenado, Deberá guardarse así en seceto, ase-tá-dese a azón respectiva en la cubierta que irmaa e servidor publ.co que lo recios

Artículo 110. El que haya de absolver posiciones sera citado personalmente. a mas tardar e. dia anterior a señalado para cligencia, bate el apercib!mento de que si de,are de comoarecer s:n justa causa se leendr por codeso en 'orina tacita

Artículo 111. E. dado para absolver posiciones puede exigir. dentro ce la ag'enci'a adn, natal, va e que ha de comparecer. q.e el ahicu ante asta a la d ligenaa para a su ve7 adicu ame pose ores: de ven' ciarse este supuesto se di'eri,á a s— den y se acordará de corto miaaJ. roanoandc citar a anicu'a°te, ba, o e' apercioimient de que si no se peserea no se 1°evará a cabo la d licencia cctesiu ai.

Je no p-esenta'se c j, L. Culante a un segundo c'tatono. se ce. aran desierta 'a prueba.

Artículo 112.- S. e e lado a absolver poev ches comparece, la su sondad aarira el pego pcccediirdose a su calificaadn yse apoberzn solo las Que se ajusten a lo e su meso en el ad culo 108. Las que no lo estén seso desechadas de plato. La autoridad deberá ser eseruculesa en el cumplimiento de este pecepto. ca cadfieaeió^ de las posiciones no admida recurso alguna.

Artículo 113. Si tucas vanas as personas que han de absover posiciones al tenor del mismo mterogatorio. las diligencias se practicarán sepeadamerte y en un mismo da, siempre que fuere posible. eatando que las que absuelvan primero se comu a. icuen -con los qce ran de absclve, después.

Artículo 114.- Ea mocos case se permitirá que la paje e, e ha de abso verur pliego oc oosiciones este asistida per su asesor turtdice r,i par era aersena n se le cara 'astado. ni cigala co las posiciones ni termino [jata que

se aconseje, pero si el absolvente fuere extranjero podrá ser asistido por un intérprete, si fuera necesario y en este caso, la autoridad lo nombrará.

Artículo 115; Hacia por el absolvente la protesta de decir verdad la autoridad procederá al Interrogatorio.

Cada Interrogatorio será aclarada y explicado al absolvente al formularse cada pregunta, a fin de que antes y a cada una de las respuestas con perfecto conocimiento de causa.

Artículo 116. Las contestaciones serán categóricas, en sentido afirmativo o negativo. En el que las dé podrá agregar las explicaciones que considere necesarias y, en todo caso, dará las que la autoridad le pida.

Artículo 117.- Terminado el interrogatorio, la parte que lo formuló puede articular oral y directamente, en el mismo acto y previo permiso de la autoridad nuevas posiciones al **absolvente**. En este caso, cuando al acabar de hacerse una pregunta, advierta la autoridad que no **se ajusta a** lo dispuesto en el artículo 108, la reprobará y declarará que no tiene el absolvente obligación de contestarla.

Artículo 118: Si la parte absolvente se niega a contestar, o contestare con evasivas o dijere ignorar los hechos propios, la autoridad la advertirá de tenerla por confesa, **si insiste en** su actitud.

Artículo 119.- Absueltas las posiciones, el absolvente tiene derecho a su vez, de formular en el acto, al adiciante, si hubiere asistido, las preguntas que desee en la forma que se dispone en el artículo 117.

Artículo 120. La autoridad puede libremente, en el acto de la diligencia, interrogar a las partes sobre todos los hechos y circunstancias que sean conducentes a la averiguación de la verdad.

Artículo 121. Las declaraciones serán asentadas literalmente, a medida que se vayan produciendo, y serán firmadas al pie de la última hoja y al margen de las demás en que se contengan, así como el pliego de peticiones por los absolventes después **de leerlas** por sí mismas, si quisieran hacerlo, o de que le sean leídas.

Si no supieren firmar, pondrán su huella digital, y si no quisieren hacer lo uno ni lo otro, firmará sólo la autoridad y hará constar esta circunstancia.

Artículo 122. Cuando el absolvente, al enterarse de su declaración, manifieste no estar conforme con los términos en que se hayan asentado sus respuestas, la autoridad decidirá en el acto lo que proceda, determinando si debe hacerse **alguna** rectificación **en el acta**. Contra esta decisión no hasta recurso alguno.

Artículo 123. Ferradas las declaraciones por los que las hubieren recibido, o en su defecto, subscritas por la autoridad, no pueden variarse ni en la sustancia, **ni en la** redacción.

Artículo 124.- En caso de enfermedad debidamente comprobada que deba declarar, la autoridad se trasladará al domicilio de aquel, donde se efectuara la diligencia, en presencia de la otra parte, si asistiere.

Artículo 125.- La citación para absolver posiciones se hará de acuerdo a las reglas establecidas en el artículo 30 de este Código.

Artículo 126. Contra la confesión expresa de hechos propios no se admitirá, a la parte que la hubiere hecho pruebas de inequívoca clase, para pretender desvirtuarla, a menos que se trate de hechos ignorados por ella al prestar la confesión, debidamente acreditados o de hechos posteriores acreditados en igual forma.

Artículo 127.- La parte legalmente **citada a** absolver posiciones, se tendrá por confesa en las preguntas sobre hechos propios que se le formulen.

- I Cuando S11 falta causa comparezca'.
- II Cuando insista en negarse a declarar;
- III Cuando al declarar insista en no esconder afirmativa o negativamente o en manifestar, esta que ignora los hechos'.

ando obre e tus hm jnos orevis e is lr_cio°e. que anteceden. ospocto a las p egunras que le 'orn ule a autoridad confcnre al arl'crrlo 2J

Artículo 128.- En el primer caso ccl articu e' :r 'a au:o d ad socia ^_l pliea- de pos' :;es y as 1 alifica'a antes ae hace' la dec aaron.

En los Ternas cases a au nr re. a :emir a - iligencia, L am la Js oración r ier la' on'esa a la pan,.

Artículo 129. Los seco ares f ahl -os mee. snados eri e ad culo 1;'. Ce la Cu st si- 2n °alfia del Estado, Gen ,n s r o' ma°, do titular s ae las d w= fereraese e tad°.. abso'veran posEcio'cs ocr med;o de oficio qu se uscrar l r, preg. n:as cut cuiera hacines la co'trapane, Data qua por vía de nmarro e. sean l cntes'adas den' ro del t Dji , l rte des pire Ti t, -dad comelerte.

Artículo 130: En el esa ue la `accion 1 de ad culo ' 27 'r de l ar h 'v ce patoso se hara de oficio en la rudiencia en que debió desahogase la prueba.

restado se; rr1 edimieno pe'u da lrc del rmi°- vobatorio. en oue se cenves, por usa causa el dativo nor el cual no compareció e absclerte. gdudara nsubsl lela duelas de cutuso. oe'rl, de que a cedan a9minar dan posiciones a se lcitld de la pon neceado asl antes de la llación para la —m -cafinal. obseran s er su casolo i ,su esto ucrel odie.. lo 1'1

CAPITULO CUARTO DOCUMENTOS PUBLICOS Y PRIVADOS

Artículo 131 S m nccume la- públ pos [cuellos cuya 4m'as b1 esa enc'rrendana por la Ley de'dre de les mites de su competen a a u furoonan bic revestido de e p,blca y cs expeddos por servido-es_ públ;:sos e' el ojete os de ss terca'e5

acaid.dc ojal soss c_rr ues:-a per la xlstee. a sebe los d cenamos de los cultos o firmas.

Artículo 132. Los peer ne tos G Lhrct_ •xnee dos por au'lorldades de a °edera ' i° de los Estados, de 1)jstrtc roda al e ir s, P f icins ha'an'e e.. l Estado s n c ida.d es legalizaóón.

Artículo 133: °ara q.e haga fe en e Es les coa,olerr tu lv ,, f rocedent-s del extran co. deberán canarios morir s tos queje e Ceclgo =ede el dr Poedl piemos Civiles

Artículo 134. De. a traduc L. de_ los documentos que se prescri_n f i diurna ,Tanro, se mando,, dar visa a ln pido contra 'a oara eue dentro de t'es eja_ mao fieste si esa eo'f erre. Si l.. estuviere a no contestase la vista, se Lasa pa porta trd:-cien en caso erlann, a autorand errbrSj todurpu-

Artículo 135. Son dounen a privados lo qu no reten las r ndiciores p,ev stas poi d a[ículo 131

Artículo 136 Glempm que ira de las pades amere copia ees': nonio de parte ce un docum'e'to que obre en las e' rus bicas. la ., a terd'a deresL de oue a s. colas adicione co lo q .p crea eorducen:e e documento.

Artículo 137 us doc menso s privanos se ,resen'iar3n e o'riual y cuando fo'mer parte de un libro, exped ante o ena,c. se exh L ron para ece se om poIse a parte que señaer los nteresacos

Artículo 138: Si e d rOne'tn se encue lra en 1bos ales de asa de c'ne'cio o de algun estable r c o mustrial , Que pde e oocroenln o la con t ea deoerb fijar c pr osión e.a. sea. y a cofia tes rnen a se 1-,rara en _criterio del rsable: m enl s n que los dime lores de e este, ob icases a llevar a'te la auloridae lo libras a cuervos ri a rr as que a ere nlar las fa- das o docancrcos ddgnadas.

Artículo 139: Podrá pedirse el cotejo de firmas, letras o huellas digitales siempre que se niegue o que se ponga en duda la autenticidad de un documento privado. Para este cotejo se procederá con sujeción a lo que se previene en el capítulo siguiente.

Artículo 140. La persona que pide el cotejo designará el documento o documentos indubitados, con que deja hacerse, o pedirá a la autoridad que cite al interesado para que en su presencia, ponga la firma, letra e huella digital; no servirá para el cotejo.

Artículo 141. Se consideran indubitados para el cotejo.

- I Los documentos que las partes reconozcan como tales de común acuerdo;
 - II Los documentos privados cuya letra o firma hayan sido reconocidos en juicio por aquél a quien se atribuya la dudosa;
 - III Los documentos cuya letra, firma o huella digital ha sido judicialmente declarada propia de aquel a que se atribuya la dudosa, exceptuando el caso en que la declaración haya sido hecha en rebeldía.
- El escoto impugnado, en la parte en que reconozca la letra como suya aquel a quien perjudique y.
- Las firmas o huellas digitales puestas en actuaciones en presencia de la autoridad o de quien haga sus veces por la parte cuya firma, letra e huella digital se trate de comprobar.

Artículo 144: Las partes sólo podrán objetar los documentos dentro de los tres días siguientes a la apertura del término de prueba, tratándose de los presentados hasta entonces, los exhibidos con posterioridad, pesando en igual forma, contados desde que surta efectos la notificación del auto que los haya tenido como pruebas.

CAPITULO QUINTO PERICIAL

Artículo 143. Cuando se planteen cuestiones de carácter técnico, la autoridad de oficio o, podrá acordar que se desahogue la prueba pericial.

Artículo 144. La prueba pericial tendrá lugar en las cuestiones relativas a alguna parte o arto. Los peritos deberán tener título en la especialidad a que pedenezca la cuestión sobre la que ha de oírse su parecer.

Artículo 145.- Los peritos y normas de auditoria que elaboren las conualorias internas o la Dirección General de Control y Auditoría Gubernamental de la Secretaría de la Contraloría. en funciones de control, vigilancia, fiscalización, supervisión e Inspección se consideran prueba pericial, para lo cual deberán estar firmadas por los servidores públicos que los elaboran, quienes deberán tener cédula profesional en la materia de que se trate el informe.

Artículo 146.- Al ofrecer la prueba pericial, la parte oferente presentará cuestionarios de los peritos, quienes deberán intervenir en la audiencia que para tal efecto se fije.

Artículo 147.- Oteada y adnrrda a prueba pericial. en la didgexia a que se refiere el artículo 99. se otorgará a la Parte que la ofrece un término de dos días para que presente al perito a maní estar su aceptación o el cargo conferido. concediéndosele un término de cinco días para que presente su dictamen.

Artículo 148.- La autoridad al protestar el perito su cargo. fijará día y hora para la presentación. del dictamen, pudiendo en esta diligencia pedir al perito todas las aclaraciones que estime conducente o dentro de los quince días siguientes a la entrega del dictamen.

Artículo 149.- El perito que no rinda su dictamen o lo rinda después del término señalado, sin causa justificada, será responsable de los perjuicios que se causen a la parte por la que hubiere sido nombrado. quedando a consideración de la autoridad nombrar nuevo perito.

Artículo 150: Si el valor del de amen percal fl e', la práctica le u a.v2 no. íos peritos tenderán a fiar el valor como irl ene- loecuesc a los necias de ,laza los lr. tos P n_ucaso prodJlom o fuere capaz de ,reducir la cosa objeto del aval u todas lis zminst°.as q¿epb eoan n`wr en la deterni nacen del vaor comerea

Artículo 151 ; Uno vez rcn jo, _l JIclarrcn r dqe del pe l rrsig ado por r presunto EUspomrhle s este es cs- monte arene el.b°aJo por la o traa2 nlern a C L.r. dn Genera cr Cruzoy y Alditciia G.b m rmentrl de la jicuc! i r cc 1, Co t l r a s 1 , 'J , rtrpr ,e ire elido al Presidente ,el ripu a Spenr' Ju, -p an cric 1, Jnee. p=r r r,

Artículo 152- E pc'm ero tendrá 21a uitem no serial t e e' ricir c 14- n.a oreadla su dctaDC os 'o si este no fuere set tt_ lduLnda padrea ordar a pelrc esotra de p r v ouc se amp: c

Artículo 153- El feti'.o ter, ere en a rcoidia jin ee'a recusab'.c pero deberé excusarse per alqu'ª de has causas slquienles

I Co,sanqulndad risa c cual, grado -in alq.na de as partes

II Interés directo c ncirec'o s- P. procedí mien'o: o

III e°e' dpid, dencia b tejado,es ac'ndc e eco, Mica con —alquiera su as pagos

Artículo 154: E pago Je ns honorarios c los ,entes que nonb-cr los presultos rrsponsasles secar a costa

CAPITULO SEXTO

TESTIMONIAL

Artículo 155 d. s cs q e l ng. ,once lb e los pechos Que lao panes ceben probar eta obligados a ovulare wnn'estip^

Artículo 156: Los tes'. dos que nc p_Jrun ex ed ' de tres por cada hec-rc. deoerar ser presentados por el -riere te y . en ell .a r ue este rail este m pwi sillda1 are ararlo, 11 a.toridad lo mandan a c lar.

...a Jo el nstige sea de los e" ,d-'c, me . nados en e'. arde, lo 129 el Jesa'go de esta prueba se hora por esulto.

Artículo 157 os pastos e, i h. ven los los y h s r eru „s grle s. Aran oer p-esemzrsa a de ar serán sa duchos por la a re re el s lanar, en st tii de n icu'o95

Artículo 158.- Los tu c.m-stu s p h j0os n e o l ajan io elan ob ir a los a Jedarz', a salci'.d de asoa es _necto a as no cuc x noeca c hav i.cido ro, rJd de sus fun:ones. Solamene cuando la autond..d lo .uzgtc irrdisF nsablepaa a n | sir Ja la virl r podrá'ser 1 amac s a declarar.

Artículo 159 A yes áncianos 1e mas ce 70 r t a cs en`ernas podrá la suoridad según las circunstanc as recibí es dec ara- b° la Gasa en que se hallan ,r p resencia d ira cae si as stiere

Artículo 160: A los servir res r11 os ora cenados e- e a^.l v 129 se les)cuna sJ Jeclaracibr por e` cio y en resta torra la ,nare 3 n ere rea go si le expresados ser dores lo cstlmaren pe!nense y le otroe ten en respuesta al oficio p.. e se les 1 ta aod'.hn t t r ts5aad0r per aria rente.

Artículo 161 . El examen de s les los se hal r .on suje. -un a los i°terroaa otros q.e presenten las sales al prnncvc st a p - :o es1 gol a aJC da1 u",1ará dfa y lc -pa su recen. bn.

Artículo 162. 1 ss preau t rep'eqrta 1 ben altar ,-.r hud, érnvos claros / precisos: zar, de ser mndu cn a cLes: c dehatma sc pr rtr.:a que e° une clu _ \$f -.ur r .ner mas no ur ,echo. y nc

hechos o circunstancias diferentes, y pueden ser en forma afirmativa o Inquisitiva. Solamente se referirán a hechos o circunstancias que hayan podido apreciar los testigos por medio de sus sentidos.

Artículo 163: Secan desechadas las preguntas y repreguntas.

- I. Que se refieran a hechos o circunstancias que ya constan en los actos
- I. Las insidiosas:
- II. Las que contengan contradicciones en cuyo caso se desecharan las preguntas o repreguntas que contengan contradicciones
- L. Las que estén concebidas en términos técnicos y
- .. Las que se refieran a opiniones, creencias o conceptos subjetivos personales de los testigos.

Artículo 164. Para el examen de los testigos que no residan en el lugar del procedimiento, se librará citatorio en términos del artículo 30.

Artículo 165. Después de tomarse al testigo la protesta de conducirse con verdad y de advertirlo de la pena en que incurre el que se conduce **con falsedad**, se hará constar su nombre, edad, estado civil, lugar de su residencia, ocupación, si es pariente consanguíneo o afín de alguna de las partes y en qué grado: si es hermano o hijo directo en el procedimiento o en otro semejante y si es amigo íntimo o enemigo de alguna de las partes. A continuación, se procederá al examen, previa calificación de los interrogatorios de preguntas y repreguntas desechadas las que no estén formuladas en los términos del artículo 162 y las que estén en alguno de los casos del artículo 163.

Artículo 166: Los testigos serán examinados separada y sucesivamente, sin que unos puedan presenciar las declaraciones de los otros. Cuando no fuere posible terminar el examen de los testigos en un sólo día, la diligencia se suspenderá para continuarse al día siguiente hábil.

Artículo 167. Cuando el testigo *deje* de contestar algún punto o haya incurrido en contradicción, o se haya expresado con ambigüedad, pueden las partes llamar la atención de la autoridad **para que**, si lo estima conveniente exija a aquél las respuestas y aclaraciones que procedan.

Artículo 166: La autoridad tendrá la más amplia facultad para hacer a los testigos y a los presuntos responsables las preguntas que estime conducentes a la investigación de la verdad, así como para cerciorarse de la veracidad de los mismos testigos asentándose todo en el acta.

Artículo 169. Cada respuesta del testigo se hará constar en autos en forma que a él mismo se le explique y comprenda en ella el sentido o términos de la pregunta formulada. Sólo cuando expresamente o pida una parte aspecto a preguntas especiales, puede la autoridad permitir que primero se escriba textualmente la pregunta y a continuación la respuesta.

Artículo 170: Los testigos están obligados a dar la razón de su dicho respecto de las respuestas que no la tienen ya en sí, y la autoridad deberá exigirlos.

Artículo 171! El testigo firmará al pie de su declaración y al margen de las hojas en que se contenga, después de haberse leído o de que la lea por sí mismo y la ratifique, si no puede o no sabe leer, la declaración será leída por la autoridad, y, si no puede o no sabe firmar, estampará su firma digital. *Y sólo* en caso de que no pueda hacerlo se hará constar esta circunstancia.

Artículo 172. La declaración una vez ratificada, no puede variarse en la sustancia ni en la redacción.

Artículo 173. En el acto del examen de un testigo o antes que concluya el término de comparecencia puede atacar el dicho de aquél por cualquier circunstancia que, en su concepto afecte su credibilidad, la prueba de las circunstancias alegadas se prestará al imputarse su declaración, cuando sea testimonial, no se podrá

píese te ras de tres te loa soL', -ida cl cun s roja. El lino e esl s —tinos ya no ruede inougnarse oo, recoi prueba. y =_e tic tac 'r' la m, 1 cr.

CAPITULO SEPTIMO ACTA DE SITIO

Artículo 174: E acta re si 'o es el docusi t_ Tu- la au1, 1 J ,1a.:ra e el 1 1, que se ejecuto la obra nil hico , sirve para dele rnsI,,ICdc cnhl ,1 los °echo le eest.htte n linforme de auditora.

Artículo 175 Esta ore L d pie par! ore e a psticih, de elcsuntrs snonsables. que ,s deberán - ni ore er el día y so a cr, la au'oriced fi e o a su cercha án p, dienc ac. rv l9nh e i el asesor urfdico. el roreserranle y el neto designado

Artículo 178 .E acta de v'- dobra es'ar'm al 1 r ir los la ro , nL\$rc a r.clip asistan c eue -avar tenjco ntervercc,

Artículo 177 A 1-icio 1e a da,' o a [tlrn dr ts pr , l L, i sn r°saLI cron elaborar { le"os. lunar t, rimas ,vidcU, tracio las cua dryr, , c o a]o^ l cae nola =I s'n..ien'e En el aso de no e°regga'se no Fco an n'egr. Fx •r dad

Artículo 178. - Ce re: as li s pees. n:u, c1n n.ante. e la hr a die 'r,1 pc 11 a..l, il, l para la elabora ion del acta de sv ^ sr celeomr n otra ocas dn J Innndcse desierta. a placa

CAPITULO OCTAVO FOTOGRAFIAS COPIAS FOTOSTATICAS VIDEOFILMACIONES Y DEMAS ELEMENTOS APORTADOS POR LOS DESCUBRIMIENTOS DE LA CIENCIA

Artículo 179 P u:: aO.. l,_ s j o, a, roo lr: r-l,--o cori 1 f c^Jvment-, nue se tra'rle pucl ssAarc srYesel al un - [l :ro' v,, 11 lr lr

Artículo 180 C non e , , ca ara h o 1,1 tse tan l jIS'ros i o ø os 'anolarico5 v

Lac& d0, que rtese e rf 1 s dei 1 r -leen rno'ar, 1 ll ni - :cauto c clrmelro=_ necesar s u, n eue p e a ara ra l arce e vals .l s 'giros rr r- 1 -. se los o ' y ilcurzs

Artículo 187 s ocno y c e s taco ro s l.scen pro =las nlr v. o ,eso semp'e eue se aco^ioa _ e lredu,olup. 11, d_ fL. dgs spr faca., , , l , f s Verrn'a1 1o1 - elroleado.

Artículo 182 as Vhcr, r, 1 ians r 0, , ser clara, per la a,l ricar en 'orna p'ecisa y

CAPITULO NOVENO PRESUNCIONES

Artículo 183 Pr9e' J s r = , , , l, l , ,11 , ,11 J mnoocc nr

Artículo 184 Hay mrsu c11 ley l r e, a1le>. : md_ la consecuencia °ace nmedoo e re-arene e la hay rr n aman: rr n Le ho ceb darrerre probado se 'rs:urc g fe s roes e 1r1 nata ea1uel

R vIWIAPEM

Artículo 185.- El que Pese a su favor una presunción legal, sólo está obligado a probar el hecho en que se funda la presunción.

Artículo 186: No se admite prueba contra la presunción legal, cuando la ley lo prohíba expresamente y cuando el efecto de la presunción es anular un acto o negar una acción salvo en el caso en que la ley haya reservado el derecho de probar.

Artículo 187: Contra las demás presunciones legales y humanas, es admisible la prueba.

CAPITULO DECIMO DE LA VALORACION DE LA PRUEBA

Artículo 188: La autoridad goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas, para determinar el valor de las mismas, unas frente a otras, y para fijar el resultado final de dicha valuación contradictoria, observando sin embargo, respecto de cada especie de prueba, lo dispuesto en este capítulo.

Artículo 189.- No tendrán valor legal las pruebas rendidas con infracción de lo dispuesto en los capítulos precedentes de este Título V, a menos que sólo teniéndolas en consideración puede la autoridad formar su convicción respecto a los hechos de que se trata. En este caso, deberá fundar especial y cuidadosamente esta parte de su fallo.

Artículo 190: La confesión expresa hará prueba plena cuando concurren en ella las circunstancias siguientes

- I Que sea hecha por persona capacitada para obligarse:
- I Que sea hecha con pleno conocimiento y sin coacción ni violencia
- II Que sea de hecho propio o el suyo, del representado o del cadente, y concierne a la responsabilidad.

Artículo 191.- Los hechos propios de las partes aseverados en la demanda en el desahogo de la garantía de audiencia o en cualquiera otro acto del procedimiento, harán prueba plena en contra de quien los asevera sin necesidad de ofrecerlos como prueba.

Artículo 192. La confesión ficta produce el efecto de una presunción, cuando no haya pruebas que la contradigan

Artículo 193. Los documentos públicos hacen prueba plena. Los procedentes del extranjero tendrán el valor probatorio que les conceda el Código Federal de Procedimientos Civiles

Artículo 194.- El documento privado forma prueba de los hechos mencionados en él, siempre que sean contrarios a los intereses de su autor.

Artículo 195- Se considera como autor del documento a aquel por cuya orden ha sido formado.

Artículo 196: Las copias certificadas hacen fe de la existencia de los originales conforme a las reglas precedentes

Artículo 197. Los escritos privados hacen fe de su fecha en su artículo éste siempre que concuerden con los intereses de las partes.

Artículo 198: Si un documento privado contiene juntos uno o más hechos contrarios a los intereses de su autor y uno o más hechos favorables al mismo, la verdad de los primeros no puede aceptarse sin aceptar al propio tiempo la verdad de los segundos.

Artículo 199. El documento privado que el presunto responsable presente, prueba plenamente en su contra de acuerdo con los artículos anteriores.

Artículo 200. - _es ns: ^u nentos pub ices 00 sr p ii i flcazr r val s.I validez por as excepciones que se a eaueri s ceslmrla acción que e , e los ss funde.

Artículo 201 : Las actuadores adrr Inna. vas' acen prueba glera.

Artículo 202 : ! os ec re t ¡vacos ademas no lo a ispu sl acerca ce el os en use Capitulo. hara muela lte,, contra su utar cuando hreen e e cosn:culi—, l qa roen:e por r_cnnocdos.

Artículo 203 . E; acta e- sitio hará prse s e a ni,,; do se haya p n taso c n b assl,ncin de presuIn r p -sahle y de la aino; ca l , sr s lr vrec lr an'es.

Artículo 204.- mdame a petosy'a ruar alunenal se n jános eq nel Nnenle arbitrio lea z_olicac.

Artículo 205: El les am 5 osewns nol e rit- .Ira i, dr JOr,, r,,

- I Ei.mtntn o ca n q,,oenz r c un J_un en' Ltl r
- II La s canción. e i1i 11 1 o a t 1 r .1 r ccr trr p - ebe -ris ar r nr lo manos.. n escrito cnvaio.
- ll. a on es on Ce, inc je los anchos Indjcinc n ja3 nos ha rus ncccoenes
- I. a ouena oonduCa del ol rsur11 t,s_c_n sa:le.

Artículo 206 . I as'oL .r r. ruar tc:o .dcotijm mes , demás orrc j uu;Goas quedan a'.: mud 1 r11 r.b ce l IDCnnan. Las cr j s los -ticas salo hs a ^aad^ —t -n noj'canas l:galr; lo.

Artículo 207 o , anal r s has h» =l e s ee'a

Artículo 208 - Par lis or su av^{es} hi , m°as sean ap al "no pred r ^m es m 1, r sah: q..e entre el he... duro ^ado r T e Q..e 11 tr l s u.c h , r n a^ ø s nao - meso[sano. mUninun Rr lianrn u d vaíod j sl ..huna°a=

Artículo 209. L,vn eeza ,de sp:ehs so r^nr a^,. r ceat r-, r, c. a menos que por el en zc í las pruebas red da, v de as rr , rus m! sao a orrtat ralea -nnvir,jbn d sti°ta 'esuc uhos s J r xdj n cale -so cete+ jMar cj inar— m uteesta Fado de su e,,j 1 in

CAPITULO DECIMO PRIMERO
DEL CIERRE DE LA INSTRUCCION Y EMISION DE LA RESOLUCION

Artículo 210 Cond..jda l n a, a:dje0r s r as m 1 . ilc:n l aal j ,e se t oa l s s r j ule a ,,u ^ ,ni leriell nr Lr + r r r ^lei 1 j j irece? vocela

ac la rs' rb rudo na c párralo s'c nú cal ar u '0:.

Artículo 211 1 r el cmn j pala1 s L= . a vl m>o de los Pei -ta ios j can s , ^ml —in 1. i°_ r ce r Jla:; z sovido p. blico 'eso si le las sancirnss ti , 1l as rr tie:::es `lar r as s —ll, ,In l:dades 11ii , P l, .rciC s ll•le, a l.7 l, t o resalo ll t Co 11 jade ohougLado en el a seo un 3a de ala a'fq

Artículo 212 _j, i, ni ^e 1, j >=1 r;.

II. J nombre del presunto responsable y su registro federal de causantes,

III. Los actos, omisiones e irregularidades imputados al presunto responsable,

Los resu l'.andos. en los que se hará referencia al documento es que se determinó la responsabilidad imputable al presunto responsable, la forma en que lo recibió la autoridad el desglose en forma de resumen de los puntos señalados en la fracción', II de este artículo:

1. Los preceptos j urfdicos que facultan a la autoridad para conocer, i nvesógar y resolver el expediente integrado

A. Jr, análisis de todas y cada una de las constancias y pruebas que integran el expediente incluyendo su valoración-

,I. La forma en que queda acreditada la responsabilidad o su inexistencia y las pruebas que soportan tal situación:

II. Los puntos resolutivosy

IX. El Lgar, fecna nombre y firma de ra autoridad que resuelve.

Artículo 213. Las resoluciones se notificarán a los Que hayan sido partes en el procedi nl ^enm y a superior nmedialo, trató ndcse de servidores públicos.

TITULO QUINTO DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACION

CAPITULO PRIMERO DEL RECURSO DE REVOCACION

Artículo 214. Las resolueones por las que se impongan sanciones administrativas podrán ser impugnadas por el servidor público o particular responsables, ante la propia ainorinae que las emieó, mediante recurso de -evocación, que se interpondrá dentro de los cinco dios siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la ^escucón recurrida.

La 'ramifacó°. dei recuso se sujetara a las normas siguientes'.

Se iniciará mediante escrito en el Que deberán expresarse los agravios cue a luir o del servidor púbPco o pana u'ar responsable los cause la resolu cien, acompaaa do copia de esta y consanca ue la noti' caerán do la misma, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere neceser o rendir,

II. _a a, tordad acordar sobre la admisibUldad dei recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no besen idóneas para desvirtuar los hechos en que se basa la resolución. Las pruebas admitidas se desahogaran en un plazo de cinco días, que a scllicitud del responsable o de la autoridad podrá acopiarse una sola vez por i.n término igualy

II. Concluido el periodo probatorio la autoridad emitirá la resoluadn dentro de os treinta días siguientes, notificándola al Interesado.

Artículo 215. La interoosicion de. recurso suspenderá la ejecución ee la resolución recurrida, si lo so' icta el pro nove,te. conforme alas siguientes reglas:

| Tiataneose de sanciones económicas y responsabilidades resaretorias, la suspensión se otorgará en el acuerdo de admision y

| En la amonestación se concederá la suspensión para el efecto de qce no se registre.

gpbensdo. deS ta len 2ah'1lacion no se suspenderá _u e tupió, patria se col ti svecd dian nomias de o'dec pdhúco.

CAPITULO SEGUNDO DEL JUICIO ADMINISTRATIVO

Artículo 216. El sera dar ouohcu c par c,la, alue ado p- .r las resoluoenes admin,,isrrhws q,e se U. den cnf mea este Código podre Interpone' el re-rso de revo a en e narro, drlas drectamente ante el tribunal de la C rre°coso Ad ni'sr olio del Estado, el cua solo poda crece' de cs recursos in'erpungn n,- servidores oúol tos del Pacer Ecut ve y de los Ayuulamien os.

La r sauaan cue se di-e en el esurssi de =vocación sera tanoió i mpugnabr ante cl -rihunal de lo Conren-es- Admi°isrativo.

TITULO SEXTO DE LA EJECUCION DE LAS RESOLUCIONES Y LA REVISION EXTRAORDINARIA

CAPITULO PRIMERO EJECUCION DE RESOLUCIONES

Artículo 217. .a ele e^ as resoluciones en as que se aol qae 'orno santón ci opi aca la acone se, n f sanción Pro, enia, asi como la pec_niara cue derive de la res nonsahilidat, mena' y las nue ienencia e fi°oalr aedo ce una resposcabi idad resarciera se eje^uta'an una vea q,e hayan quedado i raes

Artículo 218.- La es 1 io ami mnistrativa sera frne cande no se impugne en el 'erramo establecido en los asir los 2'4 le este;; . Ja a 2n de la Ley de u ca AC ni^ISrativa

Artículo 219.- Lisresuu iones e rosque ipo Jal la, sanciones dsci ola ns a. de su spension des' ruca i° hah 1 t cn. se aletor aran al raonrrero d notf eadór y se con arare, de re en od shcn. En el ato de la nori0 , se aeberie snar +sta adra arf. va es a que se aa 000s%, Il , ca-: por pan, del sevldv pühllc ara _ad, ce L, d umeltacihn. h ne o.rsos r n., s a lorasu L, s valores le jo a aa coro n cus'ndla, ante a presa-.`a de. J t m neniota nel s *,mudo y de dos es ,os ir asiste

ant es con i-dependencia de q_e sc a ar tub'ico lia valen asno ce los raed -e dei roucnace, e, - c rabi' cn en este Código: y de la ll gajai eue renga oue rece "eqa e 'pciónNCrrmal tn'andae de la cesmucian.

Artículo 220. Las sanciones ec,nhn,as que haya gaedad i firrr_s_ sonslitui^an crccñus isca' es en favor no N(P osos emnóm'cos de los Poderes ccl Estado. dependiendo de la autoridad qae apicue la aras ció, o de frudcipic en s. caso y se liaran efedivas m r a]te el prnce2 r c f, ad r, fistra d ejexcior ow mnduc:n c_ r-taria ce Eiaan7s P,, eaccn Je uJu o .cu'-oso e 1r. 1 a p^elacirn or_ isr para dichos credibs § is áner c, 1 a as paa'enes fiscales aplah es

les s ç ces 1,i aya arriado h c°a económi o a necun ario s ^osocsat. l.dadess patri ron a es deberá renio odia tedia cada de la resol,,ocn ar r r n Sacre ar ce narrias y Planeación realic el ro - cual rra ve cfectuade. se p a d o a msaa c l f a..to' dad r n relente

Artículo 221 s rase nataii.ces res— t as ,ir c,, earf u ra'anavr as _- rrmil'-fal a-a-,.lr 5_ _ato p nwr,.

CAPITULO SEGUNDO
REVISION EXTRAORDINARIA

Artículo 222. - tratándose de resoluciones firmes en las que se finque responsabilidad resarcitoria por recursos perid entes por comprobar ante la Dirección General de Inversién Publica o la Delegacion de la Secretaria de Desa'tllo Social en el Estado. de quedar solventada en su loca jdad la responsabilidad fincada, se podrá presentar la revisión extraordinaria, ante las autoridades citadas en la fracción VI del artículo 2

La revsión extraordinaria se desechará cuando no estén comprobados en su totalidad los recursos que se encintaban pendientes de solventación.

w anterior no *excluye* de la responsabilidad administrativa disciplinaria a que se hagan acreedores las servmeres publicos sue. ncu mpl leron con sus obligaciones y cona norma:vidad que determina el manejo y aplicación de las recursos económicos del Estado, la iederaoón o de los municipios

Artículo 223. - El procedimiento a seguir en la tramdacon de la revisión extraerdinaca sera

Se presentará por esaio

- I. Se anexará e of cio original en el que se acredite que los recursos están comprobados en su totalidad firmado por el Director General de inversión Pública o Delegado de la Secretaria de Desarrollo Soaai en el Estado
- II. Se acordara sobre su aQni sien o desechamiento dentro de los cinco dios siguientes a su presentación
- L. Se emitirá el acuerdo final dentro del término de quince días siguientes a la fecha del acuerdo de admisión

Artículo 224. El lémino para solicitar la revisión extraordinaria seis de seis meses contados a partr de la echa en qce quede 5rme la resolución.

Artículo 225. Cuando a resolución resacitora se encuentre para su come en la Secetara de Finamos y Planeacion, la autoridad, remitirá copia codificada del acuerdo para cue se proceda a la cancelación do la respnsabi.idad resarcitería que se haya calificado del El ego preve'tive de responsabilidades. no así del monto fincado en termms dei párrafo encero eel artículo 57.

TITULO SEPTIMO

CAPITULO PRIMERO
DEL REGISTRO DE SANCIONADOS

Artículo 226. - Las resoluciones firmes que emitan las autoridades, i croen lendo sanciones disciolln arias y pecan alias o fincando responsabilidad resamltca, se inscribirán en un registro que 1 evará la Secretaria de la Con lralori a.

Artículo 227. FI resisltro de los servidores p.hicos sancionados, se oteo ará en a Du c-ión General ce Rcsoonsaoi lidades y SLnaoón Patrimonial de la Secretaria de la Central's-ríe.

Artículo 228. - La leteg,acion del registro se llevará por libros o secciones qse oorreapoueran a las resol ud noca une emitan en los procedimientos respectivos, la Dirección General de Responsabilid'ados y Suuaciún Patri non tal y las demás autoridades en el ámbito de sus atribuciones que les otorga este Código.

Artículo 229. Se ntegaian libros no' cada autoridad competente pala la aplicación de presente Código.

Artículo 238! Las sanciones que en su caso se apliquen a los Callares y servidores públicos adscr tos a las r n al 'es | Ver, dei sector comal y auxiliar, cuando estos incurran en actas a omisiones une irplicue

resp_nsale liad adm°IS rativa sergn egiscasas dimdernenre en 'Jr libro especia . por la Dirección General de Responsab idades y SN_aclon Pairional.

Lo e_n, l -e en, col las s, enes pi_e_s_de'ermi en a los es dores oobic s de la Secretaria de la Central sria

Artículo 231 Los r [,^ es e las jersnras [e dea.gnen de los Poceros. -el a co e LJlnal. Ay tan len'ns „gç l n J s r, iro izados. canos dos e arados. emp'csns ic ladiciuac1,v ido[r ^ss wbl ms de las Depend "as cal F Eje:i.e vn. 1,h, ar sojetar ser Peor lo a la SocMar • le la Contralora o[comess sobre ev sl _jo ce reoistr, c, in a Dijj: e .n o e as Dersons_ ene orer, dar des enpenar un en ileo, carpo c comsr en el ser,mjop ll esta-cl o:n:nc Fa

3 e ta enaon a o di, [oto en el pJ ale anler,n, cera ao e -J res, nsoDjtoad aomlr 'aliva y el nov r Temo- cna at iJ s_ aya -e; j al a ei, asir creces.

En lar r es:a r,ue s 1- sal c oid mencionada er e p eor p, afn ce e e articulo se 1 formara s a scsona: ue se vete- do co o rase se leh hado agu a san, IC 1'_ado resnnsab1 dad rosa -d.na c nene alr,u t Ter, .m. en ins c r res as a aut r' ,l hay c nsabi jdr Jeód id s conato o no a la pees r n e, u orlo del aee le en a a Lr,Jen General d- Resnon ,ah, idac_s y SduacJn-aljo n, ial. para1` se lee^',rrie, te d [,ra no la nl n y manifieste lo si s jnlemss r s,senca

CAPITULO SEGUNDO DEL REGISTRO DE OBJETADOS

Artículo 232. - !--s ser lomos p,,b loca qa i oran e' aloú vu Je esponsan 11 ad adn mshaova y no sea posó loosllaacion a arios sed J, r c-l, or cu p T e , sa. e ahie°Jo arroarec do e_ el nrn0.Je T 'lo admí ist t e; so es loc , r, D e'sleonr,, r l rta° er, r paJ c' tle cb etapas que la S re rn General de di-D, saL liJades l cerañ, PaN'na, ll na el` e q sclaslócaran pnl e po do objección.

Ene me au- se ore- lanLln : s p'esorlos cs[onsa,s o..eetn letos a procedimiento.

Artículo 233. - eos [nns respens eles que al —nurse e procedimier to esJten sin alguna ton s ni ldr d. 1,d , adel -cgiso

Artículo 234 - B- N jls. np oujetacc _e deberç mc1.l ter 1. Trenes ci non er completo le ,servioj pih r e r e respon sableu rouis:fo l peral ne ausante, 1 n de Al 1,11 s en. la ora a, atta en el [cejo Do a lr zr<a 7o JW y la causa J, Di a.

El rrq irr s eslabbm ar , r, n[emem al sl m arce sanee , cs r . . . los efe, os Je aiioe1, 231.

CAPITULO TERCERO DEL REGISTRO DE PERSONAS FISICAS Y MORALES CON ADEUDOS O IRREGULARIDADES

Artículo 235. - Se estaD e,e el real s:° de r Jnas s, — y te di— n ade_l, s u r, ularidac s , - e e, _e n l an a s urde J r =s .ntra: atas wes de se os , Partid a ns en cenen rv,;e 'curro l Oll rnsonpon at dei esaci i n_s de r le sol 1,

Artículo 236. - Tambor rt•gani, al m istr> os oo,- oras sc 19a1as r | 1 .u r, ar; ercr T anca narran las icuienes ir eeg h gajes.

l r n=s in oler l r, s i eu dos

III **Materiales facturados no suministrados,**

I,. Incumplimiento de contrato;

Abandono **de obra;**

Atraso en la entrega de pedidos;

II Deficiencia en la calidad de suministro de pedidos; y

,II. Cualquier otra de naturaleza análoga a las anteriores.

Artículo 237.- Son aplicables el presente registro el párrafo segundo del artículo 232 y los artículos 233 y 234

En este registro se incluirán **los nombres completos de** los socios y su registro **federal de causantes**, tratándose de personas morales.

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- El presente Código entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la "Gaceta del Gobierno".

Artículo Segundo: Se abroga la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de fecha 11 de septiembre de 1990 y publicada en la "Gaceta del Gobierno", número 52 del 11 de septiembre del mismo año y se derogan todas aquellas disposiciones de igual o menor rango que se opongan al presente Código.

Artículo Tercero: Se derogan los artículos 122 y 123 que integran el Capítulo Segundo del Título Quinto de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, de fecha 8 de septiembre de 1995, y publicada en la "Gaceta del Gobierno", número 49 del 8 de septiembre del mismo año.

Artículo Cuarto: Los procedimientos administrativos que se encuentren en trámite, serán resueltos de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios que se abroga.

Artículo Quinto. Los artículos Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto, Séptimo, Octavo, Noveno y Décimo del Título Quinto del presente Código serán aplicables al procedimiento administrativo en los expedientes que se encuentran en trámite por ser disposiciones que van en beneficio de los servidores responsables.

Artículo Sexto. Se modifica el término contenido en el artículo 59 párrafo primero de la Ley de Responsabilidades Administrativas, para quedar de quince a cinco días y sea congruente con el contenido en el artículo 244 del presente Código.

Bibliografía

Acosta Romero, Miguel y Otros *Fraga y el Derecho Administrativo Mexicano*, Ed INAP, Praxis 55. México, 1982

Acosta Romero, Miguel *Teoría General del Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. S.A., México. 1990.

Armienta Calderón, Gonzalo y Otros *Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades*, Ed. INAP, Praxis, México, 1984

Bunster, Alvaro y Otros. *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Ed. Manuel Porrúa S.A UNAM México. 1984.

Cappelletti, Mauro. *La Oralidad y las Pruebas en el Proceso Civil*. Fd EJE, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, Argentina. 1983.

Cardenas, Raúl *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, Ed. Porrúa. S.A México, 1982.

Carnelutti Francesco *La Prueba Civil*, Ed de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1982.

Castelazo, José *El Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Cuadernos de Análisis Político-Administrativo. N° 11. México. 1987.

Chavira Martínez, Jorge Humberto. *La Responsabilidad de los Servidores Públicos frente a la Administración Pública* Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco, A.C México. 1988

Del Val Blanco, Enrique y Otros *Prevención de la Corrupción en el Servicio Público Un Enfoque Internacional* Ed INAP. Praxis 65, México, 1984.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*. Ed. INAP. México. 1992.

García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Fd. Porrúa, S. A., México, 1994.

Gómez Lara, Cipriano *Teoría General del Proceso*, Ed. UNAM. México. 1983.

Derecho Procesal Civil, Ed. Trillas. México. 1985

González De La Vega, René *El Régimen Constitucional de la Responsabilidad de los Servidores Públicos*. Ed Cultura Jurídica. A. C.. 1983.

El Régimen Jurídico Mexicano en Materia de Responsabilidades de Funcionarios Públicos. Ed. Comisión de Estudios Jurídicos-I.E.P.E.S.I.P.R.I.. México, 1982.

Gutiérrez Zavelberg y Otros. *Funciones, Objetivos y Métodos de las Contralorías* Ed. INAP, Praxis 64, México. 1984.

Haro Belchez, Guillermo. *La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional*. Fd IAPEM. México, 1991

El Régimen Disciplinario en la Función Pública, Ed. JAPEM-UAEM, México, 1993.

Herrera Pérez, Agustín *Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, Ed. Carsa, S.A. México. 1992.

Huitron Huitrón, Antonio. *El Poder Judicial del Estado de México* Ed. Tribunal Superior de Justicia del Estado de México. 1992, 2 tomos.

Lanz Caidenas José Trinidad. *La Contraloría y el Control Interno en México* Ed. FOE-Secretaría de la Contraloría General de la Federación México. 1987.

Ortiz Reyes, Gabriel. *El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federada*, Ed. FCESecretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1988.

Ovalle Favela, José *Derecho Procesal Civil*. Ed. Harta. México, 1989.

Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, Ed. Ponúa_S.A., México, 1990.

Tena Ramirez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano..* Ed. Porrúa, S.A., México, 1983

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos **Mexicanos, 1995**

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1995

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos del Estado, de los Municipios y Organismos Públicos Descentralizados, 1955.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, 1984 y 1995.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, 1992.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, 1995.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, 1995

Ley Orgánica **Municipal del** Estado de México. 1995.

Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo. 1994

Ley de Justicia Administrativa, 1995.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, 1989.

Jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, 1995.

Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, 1992.

Código Administrativo del Estado de Chihuahua, 1981

Acuerdo por el que se establece que nunca podrán reunirse en un solo individuo dos empleos o cargos públicos del Estado o municipales por lo que se disfrute un sueldo, salvo que exista compatibilidad en horario, especialidad y funciones.

Acuerdo por el **que se delegan facultades a** los CC Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial y Subdirector Jurídico dependientes de la Secretaría de la Contraloría.

Acuerdo por el que se establece el procedimiento para la recepción y disposición de los obsequios, donativos o beneficios **en general** que reciban los servidores públicos de las dependencias del Ejecutivo y de su sector **auxiliar**

Acuerdo que fija las normas de funcionamiento e integración del registro de servidores públicos sancionados en la administración **pública estatal** y su sector auxiliar y se **delegan** facultades en que en el mismo se consignan.

Convenio que celebran el Poder Ejecutivo **federal** y el Ejecutivo del estado de México con el objeto de coordinar acciones para **asegurar** el cumplimiento estricto de las disposiciones que contienen las Leyes federal y estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuanto a la obligación **de éstas para** no seleccionar, contratar, nombrar o designar **a quienes se** encuentren inhabilitados **para ocupar** un empleo, cargo o comisión en el servicio público

Oficio circular a los C C. titulares de las dependencias, organismos **auxiliares**, fideicomisos públicos y servidores públicos de la administración pública estatal (prohibieron para contratar, nombrar o **designar a servidores** públicos inhabilitados)

Oficio circular a los C.C. titulares de los organismos auxiliares, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos (coordinación para la presentación de denuncias de carácter penal).

Acuerdo por el que se establecen prevenciones sobre la disposición y destino de los obsequios o bienes en general, que reciban los servidores públicos de la administración pública estatal y de su sector auxiliar

Lineamientos y criterios generales sobre los vínculos de parentesco de conformidad a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios

Acuerdo por el que se delegan en los C C Directores Generales de Responsabilidades y Situación Patrimonial y de Control y Auditoría Gubernamental las facultades que en el cuerpo del mismo se señalan

Acuerdos diversos por los que las C.C. secretarios del Poder Ejecutivo delegan o asignan facultades a los titulares de las contralorías internas del sector central y auxiliar, en este último caso en su carácter de coordinador sectorial 19941995.

Acuerdo de coordinación que celebran el Ejecutivo del Estado de México y los HH. Ayuntamientos del Estado para la realización del programa especial denominado "Promoción y gestión para el establecimiento del sistema municipal de control y evaluación gubernamental".

Convenio que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de México. con el objeto de coordinar acciones para asegurar el cumplimiento estricto de las disposiciones que contienen las Leyes federal y estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuanto a la obligación de éstas para no seleccionar contratar, nombrar o designar a quienes se encuentren inhabilitados para ocupar un empleo. cargo o comisión en el servicio público.

Acuerdo del C Secretario de la Contraloría por el que se establecen las Delegaciones Regionales y se les delegan o asignan funciones.

Acuerdo del Ejecutivo del Estado, por el que se establecen los Órganos de control interno en las Dependencias y Procuraduría General de Justicia de la administración pública estatal como unidades administrativas dentro de la estructura orgánica de éstas, y bajo la coordinación directa y funcional de la Secretaría de la Contraloría dentro del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

Acuerdo de coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de México, que tiene por objeto la realización de un programa de coordinación especial denominado "Fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública y colaboración en materia de desarrollo administrativo".

Revistas y documentos

Diario de Debates. "11 Legislatura del Estado de México, 2 de Marzo de 1991. Tomo 1, N° 29.

Dos años de la Contraloría, Gobierno del Estado de México, 1991.

Foro regional sobre los principios jurídico-dogmáticos de la renovación moral de la sociedad, Gobierno del Estado de Sonora. 1988.

Gaceta del Gobierno, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México, diferentes fechas

Guía para la aplicación de responsabilidades administrativas a los servidores públicos del Estado y municipios, Gobierno del Estado de México, 1991

Gura para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio publico, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1982.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Código ético de conducta de los servidores públicos, Ed UNAM-SECOGEF, México, 1994

Instructivo para el fincamiento y control de las responsabilidades, Secretaria de Programación y Presupuesto 1982.

La Contraloría en el Estado de México, Gobierno del Estado de México, 1992

La Contraloría Municipal. Gobierno del Estado de México, 1994.

La Secretaria de la Contraloría a un año de su creación, Gobierno del Estado de México 1990

Manual del Contralor Interno del Sector Central, Gobierno del Estado de México, 1994

Revista Control Gubernamental N° 5, Gobierno del Estado de México, Secretaria de la Contraloria Mexico, 1995, Intervenciones y ponencias de la "X" Reunión Nacional de Contralores Estados -Federación

Revista de Administración Pública N° 54, del Instituto Nacional de Administración Pública Abril-Junio 1983 México.

Revista de Administración Pública N° 57/58, del Instituto Nacional de Administración Pública, Enero-Junio 1984, México

Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México N ° 4, Octubre-Diciembre 1989, México

Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México N° 7, Julio-Septiembre 1990. México.

LINEAMIENTOS PARA DESGRAVAR LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN EL ESTADO DE MEXICO

María de Lourdes Mora Celaya

El Estado de México ha sido, y previsiblemente continuará siendo, la entidad con el crecimiento demográfico más alto. Su acentuada concentración poblacional en la Zona Metropolitana del Valle Cuautitlán- Texcoco (ZMVCT), y su dispersión en áreas rurales plantean al gobierno grandes desafíos para el ordenamiento y la regulación adecuada del territorio.

El asentamiento de la población en el territorio estatal debe darse bajo condiciones que aseguren la prestación de servicios públicos básicos mínimos a sus habitantes, que les permitan adquirir un espacio digno para vivir. En ese contexto, la vivienda es una necesidad esencial.

1. Problemática

La demanda de vivienda en la entidad no ha sido satisfecha ni cuantitativa ni cualitativamente, entre otras razones, por las siguientes:

El escaso poder adquisitivo de gran parte de la población se traduce en poco o nulo acceso a créditos para construir y mejorar las viviendas. En todo caso, ese crédito es caro y limitado.

La falta de tecnologías para reducir el costo y el tiempo de construcción de la vivienda.

- Los programas de vivienda orientados a los grupos con menos recursos son limitados y de corto alcance. En buena medida eso

Contador Publico por la Universidad Autonoma del Estado de México ha publicado varios artículos en El Sol de *Toluca* sobre desgravación fiscal en materia de vivienda, actualmente cursa el Diplomado en Ingeniería Financiera en la Facultad de Contaduría y Administración de dicho Universidad

responde a la reducida capacidad financiera de diversos ámbitos de gobierno.

Los trámites para construir, modificar o adquirir vivienda todavía son lentos y complicados.

La participación de los sectores social y privado en la construcción ha disminuido por falta de recursos suficientes.

- La disponibilidad de suelo urbanizable es sumamente limitada. Esa escasez deja la ocupación ilegal como opción principal para la población de menores recursos.

Las reservas territoriales institucionales con vocación urbana son escasas, la localización de algunas no es adecuada para responder a la demanda y para aprovecharlas se requieren obras de infraestructura amplias y costosas.

2. Diagnóstico de la vivienda en el Estado de México

En el primer informe del Gobierno de la administración estatal, del mes de enero de 1995, se señaló que el rezago acumulado de vivienda en la entidad es del orden de 530,000 unidades.

- Del total del rezago, aproximadamente 430,000 son viviendas que requieren de mejoramiento y/o reposición, y 100 mil son producto de las necesidades por incremento poblacional.
- La demanda de vivienda por incremento de población, requiere de la construcción de 100 mil unidades bajo las siguientes características.
 - a) 66 mil viviendas de tipo Social Progresiva, que estarán dirigidas a personas con ingresos menores a 2.5 V.S.M.
 - b) 24 mil viviendas **de Interés Social**, que están dirigidas a las personas con ingresos de 2.6 a 4.9 V.S.M.

1 Periódico *El Sol de Toluca*, Edo. Mez. 21 de enero de 1995.

- c) 7 mil viviendas de tipo Popular, que estarán dirigidas a personas con ingresos de 5 a 11 V.S.M.
- d) 3 mil viviendas Residencial y Residencial Campestre, que estarán dirigidas a personas con ingresos mayores a 11 V.S.M.

De acuerdo a los datos de producción de vivienda obtenidos por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la producción de vivienda en el Estado de México en el año de 1994, alcanzó las siguientes cifras

Vivienda Social Progresiva :	6,068 unidades
Vivienda de Interés Social :	8,315 unidades
Vivienda Popular	15,792 unidades
Vivienda Residencial	1,188 unidades

De la información anterior se deduce que la producción total fue de 31,363 viviendas.

La Vivienda Social Progresiva, de Interés Social y Residencial registraron un déficit: en tanto la vivienda popular (media) registró un superávit.

En el caso específico de la vivienda de interés social se requirió construir, en 1994, 24,000 viviendas, sin embargo, sólo se edificaron 8,315, lo que generó un déficit de 15,685 (60% de la demanda), sobre todo por la existencia de problemas de tipo financiero, administrativo, fiscal, técnico y político, que impiden su construcción

La demanda de vivienda para el año de 1995 por incremento de población se estima en 50,000 viviendas, de las cuales 12,000 corresponden a las de interés social.

Por tal motivo si sumamos el déficit acumulado de 1994 que es de 15,685 viviendas más 12,000 que son requeridas por incremento de población, la demanda total requerida será de 27,685 unidades

A estas viviendas se deberá descontar 3.296 viviendas de interés social que se encuentran en proceso de construcción, por lo tanto la demanda

potencial de vivienda **de interés social para el año de 1995 sería de 24,389 unidades. De tal manera, es necesario encontrar alternativas que permitan alcanzar o** construir el número de **viviendas requeridas, en caso contrario el déficit de vivienda se seguirá acumulando en los próximos años.**²

3. Avances en la desgravación fiscal de la vivienda en el Estado de México³

El Gobierno del Estado de México ha desarrollado diversas acciones para el fomento y desregulación de la vivienda de interés social y popular, destacando en el ámbito tributario **estatal** y municipal, modificaciones a la legislación hacendaria, que tiene como objeto la disminución de los costos indirectos asociados con la producción y titulación de esa clase de vivienda, algunas de las acciones de desgravación fiscal implementadas, son:

3.1. Modificaciones a la legislación fiscal estatal y municipal (octubre de 1992)

Un avance significativo en materia de desgravación de actos relacionados directa o indirectamente con la construcción y adquisición de vivienda, es que a partir del mes de octubre de 1992 con motivo del establecimiento de la coordinación del estado y sus municipios con el Gobierno federal en materia de derechos, se dejaron de causar y de cobrar entre muchos otros, los siguientes conceptos tributarios relacionados con la vivienda:

- a) *Ambito estatal*
 - Registro y refrendo **anual de portadores de diversos materiales de construcción.**

² Folleto de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México. Enero 1995

³ Quinta Reunión del Subcomité de Vivienda del OOPIAOEM. 8 de Septiembre de 1994.

- Por la expedición de permisos sanitarios de inicio de construcción, reconstrucción, remodelación o acondicionamiento

Por la autorización **sanitaria para** ocupar las construcciones,

b) Ambito municipal

Por la autorización del Uso Específico del Suelo, su cambio o refrendo anual.

Por la supervisión de explotación de bancos de materiales de construcción, su aprobación y revalidación anual

3.2. Modificaciones a la legislación fiscal municipal (diciembre de 1992):⁴

La tasa del impuesto sobre Traslación de Dominio y otras operaciones con bienes inmuebles, disminuyó a 4%, siendo que en el año de 1992 **la tasa** vigente fue del 6%.

Para la determinación del Impuesto sobre Traslación de Dominio y **otras operaciones con bienes** inmuebles, tratándose **de vivienda, procederán las siguientes** reducciones al valor del inmueble.

- **Si el valor del inmueble es hasta de \$45 ,000.00** la reducción de la **base será** de \$35,000.00. Las operaciones **hasta de \$35 ,000.00 quedan desgravadas totalmente.**
- Si el valor del inmueble es superior a \$45,000.00. sin exceder de \$60,000,00 la reducción de la base será de \$28,000.00.
- **El contribuyente podrá optar por considerar como base gravable el valor de adquisición de su inmueble**, disminuido con **el valor que se tomó como base en su última adquisición siempre que la misma se hubiera efectuado** dentro de los **tres años anteriores a la adquisición por la que se** calcula el impuesto

⁴ *Ibidem.*

3.3. Modificaciones a la legislación fiscal estatal y municipal (diciembre de 1993)⁵

a) Ambito estatal

Se disminuyó el monto de los derechos por la expedición del certificado de libertad de gravámenes a 2 días de salario mínimo general (DSMG), aún cuando el Comité Técnico Consultivo para el Fomento y Desregulación de la vivienda propuso 5 DSMG.

Por la evaluación del impacto ambiental que efectúe la autoridad competente, en los términos de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México, no pagarán los derechos los fraccionadores de vivienda popular y de interés social.

b) Ambito municipal

Se redujo del 4% al 2% la tasa del Impuesto sobre Traslación de Dominio y otras operaciones con bienes inmuebles.

3.4. Modificaciones a la legislación fiscal estatal y municipal (diciembre de 1994)⁶

a) Ambito estatal

En materia de derechos del Registro Público de la Propiedad, aquellas inscripciones relacionadas con viviendas de interés social y popular tendrán una cuota por este concepto de 4.0 DSMG siendo anteriormente de 4.7, así mismo por las inscripciones de cancelación de hipotecas se pagará tan solo el equivalente a 2.0 DSMG, de los 4.7 que en 1994 estuvo vigente.

5 *Ibidem.*

6 Seminario "La Vivienda en la Crisis", Facultad de Arquitectura y Arte. UAEM. 5 de Abril 1995.

b) Ambito municipal

El Impuesto sobre Traslación de Dominio y otras operaciones con **bienes inmuebles, tratándose de viviendas de interés social y popular, se prevé para 1995 en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, que para la determinación de la base de cálculo de este impuesto, se reducirá al valor del inmueble una cantidad equivalente a 12.5 DSMG elevado al año**, lo que representa que un número importante de viviendas de este tipo queden desgravadas.

Respecto a los derechos por expedición de licencias de construcción **para vivienda de interés social, anteriormente se aplicaba la cuota al millar sobre el valor que resulte mayor entre el de la construcción, o el que se obtenga de aplicar por metro cuadrado 22 DSMG, a partir del año de 1994 la base de aplicación es la que se obtenga de aplicar por metro cuadrado de construcción 22 DSMG, según la zona económica que corresponda.**

Las acciones antes descritas según la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), han permitido que los costos indirectos locales asociados a la producción y titulación de vivienda de interés social, de 1992 a mayo de 1995, disminuyan del 11.31% al 7.41%. Cabe hacer notar que en este **cálculo no son considerados los honorarios de un notario.**

Si se considera los honorarios **notariales la** reducción entre 1992 y mayo de 1995 fue del 12.6% al 8.87%

Es necesario precisar que las acciones de desgravación, solamente han disminuido los costos en las etapas de edificación, titulación y escrituración, por lo cual se recomienda implementar adecuaciones a la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, y a las de Hacienda estatal y municipal, para incorporar a las etapas de adquisición del suelo y la correspondiente a urbanización.

4. Lineamientos **generales** para una política de vivienda

La vivienda constituye una de las necesidades prioritarias de la población y, **para** el caso particular del Estado de México, que es y seguirá siendo el más poblado a corto y mediano plazo, el problema de la habitación constituye uno de los principales asuntos a resolver.

El estado como principal agente promotor de la vivienda, debe buscar junto con la sociedad y las instituciones de enseñanza superior los mecanismos que permitan favorecer su producción con el propósito fundamental de satisfacer la demanda, abatir los rezagos existentes; sin embargo, las actuales condiciones sociales y económicas que prevalecen en el país hacen más difícil esta labor.

Hoy en día es preciso realizar un análisis cuidadoso del proceso de producción de la vivienda en el estado, con el propósito fundamental de crear las condiciones más adecuadas para seguir avanzando, con la participación decidida de todos los involucrados en la construcción y mejoramiento de la vivienda.

Las actuales circunstancias por las que atraviesa el país han afectado al sector vivienda, de tal forma que la actividad habitacional hoy vive una crisis sin precedente.

Para resolver este problema, la presidencia de los Promotores de Vivienda A.C.(PROVIVAC) en el Valle de México propuso en el Seminario "La Vivienda en la Crisis" llevado a cabo el 5 de Abril de 1995, en las instalaciones de la Facultad de Arquitectura y Arte de la UAEM, la implantación de un "Programa Estratégico del Sistema Financiero Habitacional Mexicano", el cual establece los siguientes criterios:

Sobre las medidas globales de desarrollo y política de vivienda:

El Gobierno deberá conceder una alta prioridad política y económica al sector de la vivienda, en el marco de los procesos generales de reformas y modernización de la economía.

- **El desarrollo del sector vivienda demanda una creciente integración institucional entre los sectores público y privado en una atmósfera de confianza mutua y de clara comprensión de los roles respectivos.**

La política de la vivienda y su financiamiento debe profundizar el concepto de vivienda como actividad productiva y factor de desarrollo económico, además de factor de desarrollo social.

Sobre la orientación de la política de vivienda

- **El desarrollo del sector de la vivienda debe contribuir a los esfuerzos orientados a estimular el desarrollo urbano y proteger el medio ambiente.**

Teniendo en cuenta que la carencia de saneamiento básico es un elemento significativo del déficit habitacional cualitativo, es claro que la política habitacional debe contemplar debidamente la atención en ese rubro, con un mayor énfasis de responsabilidad del estado.

El desarrollo y financiamiento del sector de la vivienda debe **fundamentarse en el papel facilitador del estado que promueva el adecuado y transparente funcionamiento de los mercados.**

El desarrollo y el financiamiento de la vivienda requiere de la activa participación del sector privado como ejecutor e instrumentador de la política de vivienda y su financiamiento.

Es necesario estimular la movilización del ahorro interno como base fundamental para el financiamiento de la vivienda, dejando que los recursos externos constituyan un aporte complementario.

La atención de las necesidades de vivienda requiere de un enfoque integral que esté basado y adecuado a las realidades particulares y los recursos disponibles de los distintos estratos sociales. Sin embargo, la vocación preferente del Estado deberá ser siempre la atención de los más pobres

Sobre el estímulo a la modernización

El financiamiento de la vivienda, demanda el diseño de instrumentos apropiados a las capacidades de pago de los distintos grupos sociales, tendiendo a la vigencia de los mecanismos de mercado en lo que respecta a los segmentos de población con capacidad de pago.

La necesidad de atender a los sectores mas carenciados demanda contar con subsidios estatales a la vivienda. Los subsidios deben ser directos, localizados, transparentes —tanto en lo que respecta la

consecución de recursos como a la asignación objetiva de ellos-, y estar ala demanda y no a la oferta de viviendas para evitar corrupciones y desviaciones.

El desarrollo y el financiamiento de la vivienda demanda la modernización del sector con el activo concurso del sector privado.

Esta modernización del sector debe estar amparada en la desregulación, en la innovación tecnológica, en las estrategias de mercadeo, en la adecuación de los instrumentos a las necesidades de los estratos sociales, y en la descentralización de las decisiones y acciones.

- El sector de la industria de la construcción debe participar activamente en el desarrollo de la vivienda sobre la base de la iniciativa privada asumiendo los riesgos empresariales inherentes y contribuyendo a organizar la demanda habitacional.

Sobre la integración de mercados:

- El Estado debe promover la creación y la expansión del mercado de capitales a largo plazo y, en ese marco, el desarrollo del mercado secundario de hipotecas para dar estabilidad y continuidad a la industria de la construcción.

El gobierno debe promover la integración en el campo financiero-inmobiliario eliminando las barreras para que fluyan los capitales y las tecnologías entre los distintos países.

En razón a que el crecimiento del parque habitacional requiere de un suministro igual o superior de infraestructura, reservas territoriales y financiamiento, las metas del sector vivienda deberán de ser crear las condiciones para que estas metas mínimas se logren.

Con todo ello, la modernización del sector, la autogeneración de recursos legítimos, la integración formal en sectores financieros nacional y extranjero, la modelación de mercados, la atención diferenciada pero total de la población, seguramente serán los elementos clave de su nuevo hacer.

Responder activamente en procesos verticales y horizontales. ciertamente activarán la modernización que sin precedentes aún se requieren en el campo habitacional mexicano Así con ello podremos incorporar al sector como un motor de desarrollo.

En las conclusiones de dicho seminario se resaltaba que: la vivienda se ha catalogado como un derecho de todo mexicano pero se encuentra incorporada dentro de las actividades prioritarias de nuestra economía. Contrastando a eso, su grado de politización en ocasiones la aleja de su verdadera realidad y la condena a desviaciones y reglamentaciones que la oprimen y limitan.

Para lograr la incorporación de los procesos de producción de vivienda al desarrollo nacional se requiere promover las siguientes acciones:

***Medidas normativas.* Para acabar con la informalidad, las leyes de Desarrollo Urbano y los reglamentos de construcción se deben adaptar a las reales posibilidades de los demandantes, que efectivamente incorpore a los más carenciados, evitando con ello la marginal y la clandestinidad.**

***Desregulación.* Cumpliendo el Estado su papel de promotor y facilitador, se deberán de concretar los programas de reducción de trámites y permisos, fortaleciendo los programas de Ventanilla Unica.**

- *Volúmenes de operaciones.* La meta mínima a cubrir deberá de ser igual a la tasa de nupcialidad, ya que si no se llegaran a realizar formalmente 8 viviendas anuales por cada mil habitantes, estas se realizarán en forma distorsionada.**

***Medidas fiscales.* La desregulación y equidad en los costos, gastos e impuestos de la vivienda, así como una sana política fiscal que adecue el nivel de ingreso del mercado a la posibilidad real de compra, propiciará la absorción requerida del programa que se propone.**

***Fuentes de recursos.* Se deberá de propiciar la incorporación de distintos modelos y sistemas de generación de vivienda que ataquen diferenciada y complementariamente el total del problema, fortaleciendo y apoyando nuevas figuras especializadas en la captación del ahorro y el financiamiento hipotecario**

Operación. La creación de importantes volúmenes de oferta deberán de estar ligados a **planes** de continuidad para propiciar la disminución de costos y valores de venta, producto de la eficiencia y **sana** competencia que se permitiría en los mercados.

Fortalecimiento de la demanda. La estrategia de los esfuerzos públicos y privados deben ahora direccionarse al apoyo de la demanda con medidas tales como: organización de la demanda, ahorro previo, trato diferenciado, adecuación de leyes y reglamentos, apoyo fiscal, subsidio focalizado a la demanda, especialidad hipotecaria e información y capacitación.

En base a lo anterior se propone como una de las medidas que deberá promover el Estado de México, la revisión de las leyes y reglamentos estatales y municipales sobre asentamientos humanos, desarrollo urbano y fiscales, ya que en la actualidad no responden en gran medida a las reales posibilidades económicas de la mayoría de la población. De seguir las especificaciones, procedimientos, pagos, derechos, donaciones y dotación de servicios mínimos requeridos, aproximadamente el 60% de las familias aspirantes quedarían fuera de esta oportunidad.

5. Lineamientos generales para una propuesta de adecuación a la Legislación Urbana y Fiscal

Una de las demandas más sentidas de los grupos sociales, los organismos de vivienda y los promotores privados, es la de encontrar una solución ágil y eficiente para producir la vivienda que requiere la comunidad y no la que las circunstancias están obligando a hacer, por tal motivo se hacen **las siguientes** propuestas:

Propuesta 1

Ambito urbano

Ampliar las categorías de los desarrollos habitacionales, las que deberán estar acorde a las condiciones socioeconómicas de la sociedad mexiquense, para lo que se proponen las siguientes.

- **Habitacional Social Progresiva**. Destinada a las personas con ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo, que representa aproximadamente el 28.05% de la demanda de vivienda.
- **Habitacional de Interés Social**. Destinada a las personas con ingresos de 2.5 a 5.0 veces el salario mínimo, que representan aproximadamente el 28% de la demanda de vivienda.

Habitacional Popular. Destinada a las personas con ingresos de 6.0 a 9.0 veces el salario mínimo, que representa el 28% de la demanda de vivienda.

Habitacional Medio. Destinada a las personas con ingresos de 10 a 29 veces el salario mínimo, que representa el 12.35% de a demanda de vivienda

- **Habitacional Residencial**. Destinada a las personas con ingresos de 30 a 59 veces el salario mínimo, que representa 2.4% de la demanda de vivienda
- **Habitacional Residencial Plus**. Destinada a las personas con ingresos mayores a 60 veces el salario mínimo, que representa el 1.2% de la demanda de vivienda.

La Ley vigente de Asentamientos Humanos del Estado de México (01-03-93) **solo contempla tres categorías en la zona urbana de desarrollos habitacionales**: Social Progresiva, Popular y Residencial.

Ambito fiscal

A partir de esta propuesta la legislación fiscal vigente deberá modificarse con el fin de lograr una desregulación y equidad en los costos, gastos, derechos e impuestos **entre los diferentes tipos de desarrollos de vivienda**. Esta acción permitirá contar **con una sana** política fiscal que adecue el nivel de ingreso del mercado a la posibilidad real de compra. Por otro lado, se podrá consolidar una tipología **de vivienda en el Estado de México**, lo que permitirá contar con una normatividad **afín para los efectos catastrales**, de escrituración y planeación **urbana, entre otros**.



Cabe **destacar** que con **esta disposición**, los **desarrollos habitacionales (sociales progresivos, de interés social y populares)**, se **beneficiarán de la política de desgravación que ha implementado el Estado de México a partir de 1991**.

Dentro de este mismo rubro, se plantea ampliar los beneficios de la desgravación fiscal a las etapas de: adquisición del predio y de urbanización (división del suelo cuando esta se requiera), ya que a la fecha solamente son incluidas las etapas de edificación y titulación de la vivienda.

Como medidas de apoyo **a esta** propuesta se sugiere

Propuesta 2

Ambito urbano

Establecer como norma que el 50% de la superficie considerada como urbana en los planes de desarrollo urbano, sea destinada para programas de vivienda: social progresiva, de interés social y popular donde se permita edificar una densidad de 80 a 100 viviendas por hectárea. Esta norma permitirá ligar los requerimientos financieros con las disposiciones de uso del suelo.

En algunos de los 45 planes de centros de población vigentes al mes de mayo de 1995 en el Estado de México, no se permite la realización de programas habitacionales de interés social, ya que las densidades sólo permiten la realización de programas de vivienda media y residencial al requerir lotes mayores de 120 metros cuadrados, los cuales no pueden ser adquiridos por la mayor parte de la población.

Ambito fiscal

Incluir en la legislación, la disposición de que todo predio que se adquiera para programas de vivienda social progresiva y de interés social gozará de tarifas preferenciales y/o subsidios en los pagos por impuestos y derechos.

Con esta medida se ampliará la oferta de tierra para los programas habitacionales que son destinados para la población de escasos recursos económicos, lo que permitirá una reducción en los valores de la tierra existentes que se encuentran en el mercado de la especulación, al crear las condiciones que permita su aprovechamiento inmediato. Con esta disposición se consolida una acción importante para el fomento a la vivienda y el ordenamiento territorial.

Propuesta 3

Ambito urbano

En la nueva Ley de Desarrollo Urbano del Estado de México, deberá quedar especificado que los nuevos desarrollos habitacionales en zonas urbanas que requieran contar con la autorización para la división del suelo y la urbanización, se otorgarán bajo las siguientes modalidades: subdivisión, condominio, conjunto urbano o si existiere alguna otra forma.

Con esta disposición, quedan definidos los procedimientos y normas a que debe sujetarse la promoción de nuevos desarrollos habitacionales, ya que en la actualidad existen varios procedimientos (fraccionamiento, subdivisión, conjunto urbano) que involucran a distintos niveles de autoridades en cada una de las autorizaciones, generando diferentes tiempos y requisitos para la emisión de la licencia respectiva.

Ambito fiscal

Esta acción permitirá uniformar y ajustar de manera diferencial las tarifas de impuestos y derechos para los diferentes desarrollos habitacionales que requieren autorizaciones de división del suelo.

En la legislación fiscal vigente, los fraccionamientos y los conjuntos urbanos cuentan con un mayor requerimiento de impuestos y derechos que los desarrollos promovidos en subdivisiones.

Propuesta 4

Ambito urbano

Los planes de desarrollo urbano deberán tener un mayor tiempo de vigencia. Para permitir una planeación y programación más certera en la construcción de vivienda a mediano plazo (12 años), esta acción es necesaria implementarla ya que en los últimos seis años se han modificado los planes que han afectado al programa de vivienda al cambiar el uso y densidad que se les había asignado inicialmente, lo cual contribuyó a desalentar los programas de vivienda de interés social.

Estos cambios en los planes, han generado el establecimiento de disposiciones legales que permiten las modificaciones de densidad y uso del suelo, sin embargo en la práctica su instrumentación resulta un procedimiento con alta discrecionalidad de la autoridad, convirtiéndose en un trámite lento y con un matiz de alto contenido político.

Por otro lado se hace necesario dar un seguimiento a los planes de desarrollo urbano a través de las diferentes autorizaciones de división del suelo y de las licencias de construcción lo que permitirá constituir las bolsas de suelo y vivienda por cada centro de población.

Ambito fiscal

De cumplirse con lo señalado en el punto anterior, las autoridades fiscales, contarán con mayores elementos para determinar con mayor equidad y seguridad las tarifas y derechos relacionados con la propiedad inmobiliaria, precisando la delimitación entre los terrenos de uso urbano y los denominados rústicos y/o destinados a las actividades de preservación ecológica.

Propuesta 5

Ambito urbano

Los planes de desarrollo urbano deberán de dejar de ser esquemas generales de zonificación para convertirse en elementos estructuradores de los centros de población, para lo cual es necesario definir lo siguiente:

- Se debe conocer y medir la estructura económica y humana existente, compararla con los estándares de ciudades competidoras, medir su capacidad real de desarrollo, y el costo de inversión en sistemas, redes, empresas, capacitación de recursos humanos, entre otros.

Una vez definidas las líneas estratégicas de la economía de la ciudad, se requiere plantear el espacio urbano en función de esos objetivos estratégicos; es decir, elaborar un plan Estratégico de Desarrollo Urbano. En él, los diferentes componentes de la población deben de responder a un 'Proyecto de Ciudad', definiendo áreas de oportunidad; jerarquizando los problemas a resolver; y programando soluciones en infraestructura (vialidad, agua, drenaje, alcantarillado y de tratamiento regional, entre otras).

De lograrse este planteamiento, se estaría dando un paso importante en el programa de simplificación administrativa al precisarse la forma, tamaño y uso del centro de población, el cual deberá ser respetado por los diferentes sectores de la sociedad: público, privado y social.

Ambito fiscal

Al precisarse la estructura urbana del centro de población en un período de tiempo determinado, se podrán programar los recursos a obtener por el gobierno municipal, provenientes del desarrollo inmobiliario de la localidad.

6. Lineamientos para impulsar un Programa de Simplificación Administrativa para Fomentar la Producción de Vivienda

La simplificación administrativa, se entiende como el conjunto de medidas y acciones que aplica toda institución gubernamental para facilitar su quehacer interno y proyectar esta política a los usuarios de sus servicios, buscando como objetivo reducir tiempos y costos así como incrementar la calidad de atención al público. Bajo este esquema, se proponen las siguientes recomendaciones:⁷

a) *Suprimir la Licencia Estatal de Uso del Suelo*

Para dar origen a la Constancia de Zonificación Municipal, la cual no será un requisito para tramitar las Licencias de División del suelo y/o de Construcción, con esta medida se apoya el programa de desgravación fiscal en favor de la vivienda al eliminarse un derecho de carácter **estatal**, así como la intervención del estado en la regulación del uso del suelo, otorgando esta atribución al Municipio. (Art. 46 fracc. V, LHEM),

b) *Disminuir las superficies de áreas de **donación***

Con el fin de establecer una mejor equidad **entre los diferentes** programas de vivienda **se plantea lo siguiente:**

- Los desarrollos **habitacionales** dirigidos a la **población de escasos** recursos otorgarán **16 metros cuadrados por vivienda prevista.**

Los desarrollos habitacionales dirigidos a la población con **ingresos** medios otorgarán 18 metros cuadrados por vivienda **prevista.**

Los desarrollos habitacionales dirigidos a la población con ingresos altos otorgarán 25 metros cuadrados por vivienda prevista

⁷ Seminario "La Vivienda en la Crisis", Facultad de Arquitectura y Arte. UAEM. 5 de Abril 1995.

Con esta disposición se busca desregular a la vivienda, sin embargo no se descuida la disposición urbana de prever en cada desarrollo urbano áreas para servicios públicos municipales.

- c) Suprimir el dictamen de impacto ambiental para las autorizaciones de división del suelo, a fraccionadores de vivienda de interés social y popular*

Medida de desregulación que puede sustituirse por un informe preventivo. Las disposiciones de ordenamiento ambiental deberán quedar establecidas en el plan de desarrollo urbano de cada centro de población. Lo anterior permitirá disminuir los costos de producción de la vivienda, ya que en la actualidad la realización de los estudios de impacto ambiental son de un alto costo,

- d) Eliminarla figura del fraccionamiento. para instituir y consolidar el de conjunto urbano*

Esta figura permite conjuntar en una sola autorización varios trámites, evita rúbricas simbólicas, disminuye los tiempos administrativos, precisa los impuestos y derechos, consolida las áreas de donación y otorga facilidades para el diseño urbano.

- e) Disminuir las normas y requerimientos de obras de infraestructura, urbanización y equipamiento para los desarrollos habitacionales destinados a la población de menores recursos*

Medida de desregulación que trata de equilibrar los requerimientos de obras con las posibilidades reales de la población para contar con un predio y/o vivienda. Como medida complementaria se propone establecer en la legislación correspondiente, que cuando un desarrollo habitacional realice obras de infraestructura primaria que beneficien a otras comunidades, los costos de las mismas podrán ser considerados como pagos sustitutos por los impuestos y derechos que causa su autorización.

Se establece como medida complementaria a lo señalado anteriormente, la disposición de que los desarrollos habitacionales destinados a las personas de altos ingresos, que adquieren el compromiso

de realizar obras de equipamiento urbano, **éstas** se podrán edificar en las zonas donde se promuevan desarrollos sociales progresivos. La propuesta anterior, surge porque en la práctica la mayoría de los desarrollos residenciales de altos ingresos, han solicitado realizar sus compromisos de obras de equipamiento urbano fuera de sus desarrollos habitacionales.

f) *Ampliar el plazo de vigencia de las diferentes licencias y autorizaciones*

Las autorizaciones de división del suelo, que conlleven la realización de obras de urbanización y equipamiento deberán contar con un plazo de 2 años. En caso de que no se hayan iniciado las obras comprometidas la autorización correspondiente perderá sus efectos legales con lo cual se establece una disposición legal para evitar la especulación del suelo urbano.

Cuando por alguna circunstancia **las obras** no se hayan concluido en el tiempo establecido, se podrá solicitar la prórroga correspondiente, misma que tendrá un plazo de vigencia de un año.

Las disposiciones antes señaladas, permitirán mejorar **los instrumentos** de control de tipo fiscal en la actualización de los padrones catastrales y en recaudación de impuestos provenientes del desarrollo inmobiliario.

g) *Precisar las disposiciones para el tratamiento de las aguas negras*

En virtud, de que las plantas de tratamiento construidas por unidad habitacional se han deteriorado por la falta de recursos por parte de los ayuntamientos para su mantenimiento y su operación, se propone la creación de un fideicomiso manejado por la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (LEAS), a fin de captar las cooperaciones económicas que tendrán que aportar los propietarios y/o promotores de desarrollos urbanos.

Con esta acción, se consolida un instrumento para mejorar el medio ambiente y se eliminan requisitos y estudios para la obtención de dictamen de impacto ambiental.

h) Definirla política a seguir en materia de agua potable

El suministro de agua potable es uno de los principales problemas a resolver, ya que si no existe la disponibilidad del líquido, los programas de vivienda no se podrán realizar al ritmo que son demandados. Por tal motivo se sugiere que el Gobierno del estado y la Comisión Nacional del Agua, ratifiquen o rectifiquen la política actual de veda para la perforación de pozos en la entidad, y/o establezcan otras estrategias para obtener nuevos caudales de agua.

1) Instrumentos de apoyo al programa de simplificación administrativa en materia de vivienda

Elaborar manuales para la tramitación de un desarrollo habitacional, de tal manera que por medio de ejemplos, esquemas, procedimientos, descripciones y gráficos se permita dar a conocer a la población en general, las normas, requisitos, impuestos, derechos y trámites que establece la legislación urbana y fiscal vigente.

Esta acción permitirá normar criterios para la interpretación de las disposiciones legales vigentes, requerimientos de obras, costos, procedimientos, precisar los tiempos de respuesta por parte de la autoridad, las características para la integración y presentación de expedientes técnico-legales, entre otros, evitando la discrecionalidad y corrupción de los servidores públicos.

La Secretaria de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, la Secretaria de Finanzas y Planeación, en coordinación con la Universidad Autónoma del Estado de México y/o los colegios de profesionistas deberán promover anualmente cursos de actualización profesional en legislación urbana y fiscal, lo cual permitirá capacitar a los servidores públicos tanto estatales como municipales, así como a los peritos responsables de obra, los promotores privados y sociales de vivienda y a otros profesionales involucrados con la acción habitacional.

j) Apoyos *requeridos* a los *ayuntamientos*

- **Definir la política de desarrollo urbano y vivienda municipal, la cual deberá ser avalada por el cabildo y difundida en la comunidad.**

- Constituir un área administrativa municipal para la promoción, fomento y organización de la demanda de vivienda.

Participar activamente en la comisión mixta de fomento a la vivienda.

Crear la **Bolsa** de Suelo y Vivienda municipal

Implementar programas de incentivos fiscales para impulsar el desarrollo de los programas de vivienda que requiere la comunidad.

Actualizar el patrimonio inmobiliario municipal, con el fin de determinar si existen predios que puedan **ser utilizados para** programas habitacionales.

Recuperar y administrar los recursos públicos utilizados en los **diferentes programas de vivienda de tipo social.**

Establecer retribuciones justas en el cobro de impuestos, como el **predial, agua potable y saneamiento, alumbrado público, como** principales fuentes de captación de recursos económicos.

Incorporar nuevas figuras **en la captación** de recursos, como la del servicio de limpia.

7. Propuesta de desregulación y desgravación **para la** vivienda de interés social

Con el fin de lograr una mayor claridad de la propuesta, las adecuaciones, fusiones y supresión de requisitos, impuestos y derechos se harán considerando las etapas del proceso de producción de una vivienda:

Adquisición del suelo

Certificado de libertad de gravamen (Art. 33, III. LHEM). Deberá agregarse la siguiente redacción, **Tratándose de la expedición de certificados de libertad o existencia de gravámenes relacionados con la adquisición de terrenos para desarrollar programas de vivienda de tipo social progresivo, de interés social y popular y lo para la adquisición de este tipo de viviendas, se causarán y pagarán los derechos equivalentes a 2 veces el salario mínimo general diario de la zona económica o área geográfica que corresponda"**

Impuesto sobre adquisición de inmuebles (Art. 37 LHM). Deberá agregarse la siguiente redacción, **"Cuando se adquieran predios y estos sean destinados para programas de vivienda social progresiva, de interés social y popular, la reducción al valor del inmueble será de 60 veces el salario mínimo general elevado al año de la zona económica o área geográfica que corresponda a la ubicación del predio".**

Derechos causados por la inscripción de documentos o actos relativos a bienes inmuebles en el Registro Público de la Propiedad (Art. 27, 1, C. LHEM). Deberá agregarse la siguiente redacción, **Tratándose del registro de los actos a que alude el inciso C) relacionados con la adquisición de predios para destinarlos a programas de vivienda social progresiva, de interés social y popular, así como los relacionados con viviendas del tipo social progresiva, de interés social y popular, se causará y pagará por concepto de derechos 4.0 días de salario mínimo general de la zona económica o área geográfica que corresponda**

Urbanización

Licencia estatal de uso del suelo (Art. 46, V LHEM) La propuesta de la nueva Ley de Desarrollo Urbano del Estado de México suprime este trámite.

Licencia de fraccionamiento, conjunto urbano y subdivisión (Art. 56, I. LHM). Se propone crear o anexar la figura del "Fraccionamiento Habitacional de Interés Social", el cual cubrirá el impuesto correspondiente a la división del suelo, conforme a la tarifa

estipulada para los fraccionamientos sociales progresivos: Grupo A, 7.0, y Grupo B, 6.0 salarios mínimos general diarios de la zona económica que corresponda por cada vivienda prevista (este artículo debe ser modificado en su concepción, siempre y cuando en la nueva Ley de Desarrollo Urbano del Estado de México, se suprima la figura de fraccionamiento por la de Conjunto Urbano).

Derechos por conexión de la red de agua y alcantarillado al fraccionamiento (Art. 92, 1 y II. LHM). Se propone crear las figuras de los fraccionamientos de tipo social progresivo y de interés social, los cuales deberán cubrir los derechos correspondientes de acuerdo a la siguiente tarifa:

I.	Agua potable: Por metro cuadrado de área a fraccionar incluyendo área de servicio.	
	• Social progresivo(*) \$0.50	\$0.40
	• De interés social \$070	\$054
II.	Alcantarillado: Por metro cuadrado de área a fraccionar.	
	• Social progresivo(*) \$0.40	\$025
	• De interés social \$1.09	\$0.83

(*) **Estas tarifas se aplicarán** cuando los **desarrolladores**, contraten con la **dependencia** correspondiente **el suministro** de los servicios

Derechos causados por la inscripción de documentos o actos relativos a bienes inmuebles en el Registro Público de la Propiedad (Art. 27, 1, H. LHEM).

Actos, contratos, convenios o autorizaciones por los que se fraccione, lotifique, relotifique o subdivida un predio por cada lote o fracción

Se propone la siguiente redacción "Por las inscripciones a que se refieren los incisos E) y H) referidas a fraccionamientos sociales progresivos, de interés social y popular, así como las referidas a viviendas de tipo social progresiva, de interés social o popular, se causarán y pagarán por concepto de derechos 4.0 días de salario mínimo general según **la zona** económica o área geográfica que corresponda".

Edificación

- **Licencia estatal de uso del suelo** (Art . 46, V LHEM). **La propuesta de la nueva Ley de Desarrollo Urbano del Estado de México suprime este trámite.**

Por la conexión de la toma para el suministro de agua en bloque a nuevos desarrollos (Art . 93, I. LHM)

Se propone anexar la siguiente redacción "Cuando los desarrollos urbanos realicen obras de infraestructura primaria (hidráulica y sanitaria) fuera de su predio y beneficien a la comunidad en general, el organismo responsable de agua y saneamiento, previa cotización de las obras realizadas, considerará el monto de las mismas como pago sustituto por los derechos de agua en bloque"

8. Comentarios finales

De implementarse las recomendaciones , señaladas en el punto anterior los costos indirectos locales asociados a la producción y titulación de vivienda de interés social se podrían disminuir en 1995 de 6 47% a 438%

En términos numéricos los costos de la propuesta anterior, disminuyen de la siguiente manera:

- A) Los impuestos y derechos **alcanzan un** total de \$3,270.40 en lugar de \$4834.97 por vivienda.
- B) **Los impuestos y derechos estatales alcanzan un total de** \$427.14 en lugar de \$707.64.
- C) **Los impuestos y derechos municipales alcanzan un total de** \$2,843.26 en lugar de \$4 ,127.33.

Los impuestos y derechos anteriores se obtendrán, siempre y cuando se den las facilidades para desarrollar los programas de vivienda de interés social.

Se ha comentado en varios foros fiscales, que las acciones de desgravación fiscal afectan la fuente de recursos tanto para el estado y los

municipios, sin embargo hay que considerar que si no se desarrollan los programas de vivienda, los recursos no se generarán. Por tal motivo es conveniente hacer la siguiente reflexión: Creándose las condiciones para desarrollar los programas de vivienda de interés social se obtendrán los siguientes beneficios:

- Se logrará que un número importante de mexiquenses cuenten con una vivienda digna y decorosa.
- El municipio contará con un mayor superficie urbanizada y con servicios.
- Habrá un incremento en los equipamientos urbanos (escuelas, clínicas, zonas deportivas entre **otras**) sin la necesidad de ejercer recursos **estatales** y municipales.
- Se fortalecerán los programas de empleo (básico, medio y profesional), **tan necesarios** en épocas de crisis económica.
- Se reactivarán las actividades económicas de la localidad, ya que la vivienda es un motor de desarrollo e impacta en 37 ramas industriales y el 95% de los insumos que utiliza son nacionales.

Se logrará un mejor espacio urbano ordenado

- Por último, el estado y el municipio recibirán impuestos y derechos por la emisión de las licencias respectivas.

De implementarse la propuesta de desgravación fiscal, se beneficiarían 8,864 viviendas (100.91 ha.) de interés social recientemente autorizadas en varios municipios de la entidad, en una parte de su proceso de producción.

En este trabajo se ha puesto de relieve una parte del problema de la vivienda en el estado de México; seguramente con el apoyo de profesionales expertos conformando un grupo multidisciplinario se podrá avanzar en los aspectos administrativos, financieros, políticos, sociales, económicos, sociales y académicos, con el fin de plantear soluciones de fondo que permitan a un mayor número de familias contar con una vivienda digna y decorosa.

Bibliografía

Aguilar Narváez, José Antonio. *Ramírez Vázquez en el Urbanismo*. Instituto Mexicano de Administración Urbana, 1995

Aguilera Ortega, Jesús y Corral Fernández, Alma Delia. *La Producción de Suelo Urbano a través de Fraccionamientos en el Estado de México 1946-1992*. UAEM. México. 1993

Barragán, Juan Ignacio. 100 Años de *Vivienda en México, Historia de la vivienda en una óptica económica y social*. Editorial Urbis Internacional S A de C V. Monterrey, Nuevo León. México. 1994

Bracsa de México, SA. de CV. Rancho San Jorge *Estudio de viabilidad Evaluación Financiera, Antepresupuestos de Obra y Estudio de Mercado*. México 1992.

Catalán Valdés, Rafael. *Las Nuevas Políticas de vivienda*. Fondo de Cultura Económica. México. 1993

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 100a Edición Editorial Porrúa. México 1993

Convenio de Desarrollo Social 1995 que suscriben *el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de México* Toluca, **Estado de México**. Marzo 1995.

Coulomb, René Pobreza *Urbana, Autogestión y Política* Editorial Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos México, 1990.

Facultad de Arquitectura y Arte de la UAEM. Memoria del Seminario la Vivienda en la Crisis, llevado a cabo el 5 de Abril de 1995.

Folleto "Confianza a la palabra", emisión de licencias de construcción en 60 minutos. H Ayuntamiento de Toluca. Junio de 1995

Folleto Construye en Baldíos de Toluca Programa de Estímulos **Fiscales para la Construcción URVIT**. H Ayuntamiento de Toluca Marzo de 1995

Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) Circular de Valores Sustitutos para el mes de mayo de 1995 26-0495.

Gaceta del Gobierno del Estado de México *Plan de Desarrollo del Estado de México* 1993-1999 No 121 Dic 1993

Gobierno del Distrito Federal *Diario Oficial de la Federación* 6 de junio de 1995. **Acuerdo mediante el cual se establecen las bases para el otorgamiento de apoyos, facilidades y estímulos para fomentar el desarrollo de la vivienda de interés social y popular mediante sistemas de ahorro y/o autofinanciamiento.**

Gobierno del Estado de México Consulta Ciudadana Combate ala **Pobreza 1994**.

Gobierno del **Estado de México**. **Guía Informativa** de Servicios al **Público**. Agosto de 1994

Gobierno del Estado de México *Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México* 1 de Marzo de 1993

Gobierno del Estado de México. *Prontuario de Legislación Fiscal 1994*

Gobierno del Estado de México. *Prontuario de Legislación Fiscal* 1995.

Gobierno del Estado de México. Reformas y Adiciones a las leyes de Hacienda Estatal y Municipal. Gaceta *del Gobierno* del 24 de diciembre de 1994.

Gobierno Federal. *Diario Oficial de la Federación* 9 de diciembre 1994. Cajones de Financiamiento FOVI., para 1995.

Gobierno Federal. *Diario Oficial de la Federación* 6 de enero 1995. Acuerdo por el que se otorgan subsidios fiscales y facilidades administrativas a los beneficiarios de las acciones realizadas por organismos descentralizados y fideicomisos públicos, así como a los promotores sociales y privados que tengan por objeto desarrollar proyectos de vivienda nueva popular o de rehabilitación y reparación de la misma

Gobierno Federal. *Diario Oficial de la Federación* 16 de mayo de 1995. Acuerdo mediante el cual se establece el procedimiento para la autorización de los anteproyectos de vivienda nueva que se denominará Licencia para Vivienda Nueva (VIN), a cargo de las entidades paraestatales, tanto federales como del Distrito Federal, así como de los promotores sociales y privados que estén legalmente constituidos y desarrollen vivienda nueva.

Gobierno Federal. *Diario Oficial de la Federación*. 31 de mayo de 1995. *Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000*.

Gobierno Federal. Programa *Alianza para la Vivienda*. 22 de Junio de 1995.

Gobierno Federal. *Programa Especial para la Vivienda*. 22 de Junio de 1995.

Herrera Beltrán, Fidel. *La Vivienda Popular en México*. Editorial Gernika. México. 1991.

Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS). *Producción de Vivienda en el Estado de México 1994*. **Naucalpan** Estado de México. Marzo 1995.

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. *Ventanilla Única de Gestión. Una experiencia de Simplificación Administrativa y Mejoramiento de la Atención al Público*. Revista No. 25 Marzo 1995. Toluca, **México**.

Maydón Garza, **Mario**. *La Banca de Fomento en México*. Editorial Fondo de Cultura Económica. **México 1994**.

Pasos, Luis. *Qué es la devaluación*. Editorial Diana S.A. México, 1995.

Propuestas de PROVIVAC Valle de **México para implementar** un programa **emergente de vivienda en el Estado** de México **Mayo 1995**.

Ramírez H, Guillermo. *Vivienda Popular Metropolitana*. **Editorial Cambio XXI**. México. 1991

Revista DIME. Dinámica del Mercado Inmobiliario No. 8 Agosto **1994. México**.

Revista DIME. Dinámica del Mercado Inmobiliario No. 17 Abril 1995. **México**.

Revista La Mora. Tipología de la Vivienda en el Estado de México 1994-1995. UAEM., Toluca, **Estado de México**, Abril 1995.

Revista Obras, Proyectos y Desarrollo Urbano no. 3. Acciones en el desarrollo **urbano**. Gobierno del Estado de Nuevo León. 1993.

- Revista Provivienda*. No. 25, 30 años del FOVI Abril 1994
- Revista Pro vivienda*. No. 28. La Vivienda en el Estado de México. Octubre 1994
- Revista Provivicndo*. No 29 L. Vivienda en el Estado de Tlaxcala Diciembre 1994
- Revista Provivienda* No. 30. La Vivienda en la Comarca **Lagunera**. Marzo 1995
- SEDESOL. *Estadística de Vivienda* 1992
- SEDESOL *Programa Especial para el Fomento y Desregulacióri de la Vivienda* 1993-1994.
- SEDESOL. *Programa Especial de Fomento y Desregulacián de la Vivienda* avance en 1993.
- Treviño Torres. Tayde. La Vivienda *de Interés Social y su relación con el Salario Mínimo General* 7970-7986. Tesis Profesional. Universidad del Valle de Toluca. Diciembre 1986
- Vainer Girs **Isaac**. La normatividad como política **de apoyo a la demanda de vivienda**. Grupo SADASI Ponencia. Toluca, México. 21 de Abril de 1995

LA MODERNIZACION MUNICIPAL A TRAVES DE LA TECNOLOGIA

Jorge Guillermo Pérez Cuevas'

Introducción

El hombre de hoy percibe que su vida se ve directamente influenciada por los acontecimientos que se dan en la administración pública; en efecto, las decisiones del Estado, ahora más que nunca, benefician o afectan la calidad de vida de los ciudadanos. Esta realidad, por consecuencia, incrementa el papel de actor principal de la administración pública y propicia que todos nos involucremos en ella, o como lo afirma Omar Guerrero "que todavía y por mucho tiempo, estaremos sumergidos en la era de la administración".¹

La última década del siglo XX para México será otra etapa de redefinición histórica, el modelo posrevolucionario, que dio 74 años de paz social y cierto desarrollo económico, enfrentaba en 1994 síntomas claros de agotamiento, precisamente al perderse la paz social y entrar en otra crisis económica; irónico resultado de seis años de recuperación económica.. agravado por una verdadera crisis política, que como nunca, ahora queda manifiesta con la indisciplina de los propios miembros de la camarilla política en el poder.

La historia moderna de México ha sido escenificada por la lucha entre los liberales y los conservadores, siempre han ganado los liberales; sin embargo. el esquema administrativo que han empleado ha sido

Licenciado en Administración de Empresas por la Universidad Autónoma del Estado de México, con estudios de Maestría en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de dicha Universidad; es Coordinador del Programa de Modernización Catastral del Ayuntamiento de Toluca, y asesor en el ámbito municipal

¹ Guerrero Omar, *El Estado y la Administración Pública en México México*, INAP, 1989.

profundamente central; gracias a ello, la República conservó su integridad territorial y su vinculación nacional, con excepción de la segregación del norte.

Sin embargo, este esquema propició una federación fuerte con estados débiles y municipios paupérrimos, no olvidemos que quien tiene el control económico tiene el control político y así fue, los caudillos en un principio y las instituciones en otro tiempo han controlado económica y políticamente a los estados y éstos a sus municipios, no existiendo en consecuencia democracia real.

La solución que deberá adoptar el sistema en poco tiempo, apunta a un auténtico proceso de descentralización, por lo cual, se deben fortalecer económicamente a los estados y a los municipios, mediante la transferencia de fuentes de recaudación que actualmente son federales, se trata de alcanzar municipios y estados económicamente fuertes y políticamente autónomos, que convivan con una federación estructuralmente dedicada a la coordinación de acciones.

Por su parte los municipios deben modernizarse, como requisito indispensable, que les permita remontar las precarias condiciones en las que han vivido desde la época colonial hasta nuestros días. La modernización implica el uso de nuevas tecnologías, que permitan incrementar la capacidad de respuesta a las demandas sociales, con los mismos recursos; por tanto en el centro de la transformación de México está la modernización de sus municipios.

Lo anterior por sí solo, sería insuficiente sin una democracia auténtica, que nazca en la confrontación **de altura** en el ámbito municipal, como tanto se ha pedido, pero insistiendo en que **este** proceso debe darse en el corto plazo y en el ámbito municipal.

El trabajo que sometemos al juicio del lector, aborda el tema municipal desde el punto de vista de su administración pública, entendida como el gobierno en acción.

Con esta perspectiva, se bosqueja el origen y la evolución de la administración pública municipal, sin embargo, para fines de este trabajo prevaleció el deseo de profundizar más en el perfil de la administración municipal actual y dejar para otro momento el análisis de los estilos administrativos de los gobiernos locales del pasado.

Las hipótesis de este ensayo, que en el desarrollo del mismo pretendemos desahogar, las podríamos resumir en cinco grandes tópicos:

Los municipios en nuestro país históricamente han padecido pobreza, lo que ha implicado que estén subadministrados, sin embargo, han demostrado ser la base del sistema político mexicano, por tanto, la transformación de México debe iniciar en el municipio.

Los esfuerzos que la federación y los estados han realizado para fortalecer las economías municipales y modernizar sus estructuras, han sido más de forma que de fondo, es menester recordar que la historia no perdona, y si, ha enseñado que son países desarrollados aquellos que tienen municipios económicamente fuertes y políticamente autónomos.

El enfoque sistémico ha dado resultados tangibles en la administración; en tal virtud la modernización de la administración pública municipal debe adoptar este esquema, que le permita mejorar sus modos de operación para incrementar su capacidad económica.

La geomática es una técnica moderna que vincula el enfoque sistémico, con la informática y con referencias espaciales; siendo un importante número de atribuciones municipales, las que requieren de una referencia espacial y de la automatización. Esta herramienta puede convertirse en el instrumento metodológico más apropiado, para alcanzar el tan deseado objetivo de contar con administraciones eficientes.

Existen funciones en los municipios de mayor sensibilidad, cuyos cambios afectan a toda la administración, como es el caso de: hacienda pública, servicios públicos, desarrollo urbano y seguridad pública; por tanto, la implantación de modelos geomáticos debe iniciar en estos sistemas.

1. La administración municipal

1.1. Antecedentes

Como lo señalara el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza "Estudiar la historia de las transformaciones del municipio en México, y concretamente la

forma de organización y funcionamiento de su gobierno y administración, **es adentrarnos en nuestras raíces más profundas como colectividad social y en los estratos conformadores de nuestra raigambre política**".

El municipio contemporáneo en México es el resultado de un doloroso proceso histórico, que tuvo sus orígenes en la unión de los modelos maya, azteca y español. **En efecto, "El mundo maya estableció por primera vez en Mesoamérica un sistema de localidades, también las obras y prestación de servicios contaban con sistemas de administración de gobierno, de participación de la población y tributación bastante avanzados".²**

Las ciudad-estado mayas se administraban de manera central recayendo las funciones municipales en el "Batabob" como se muestra en el siguiente organigrama.

² Centro Nacional de Desarrollo Municipal. *Gobierno y Administración Municipal en México* México, Ed. CEDEMUN, 1993, p. 13

ADMINISTRACION PUBLICA DE LAS CIUDADES MAYAS

HALACH UINIC

El oficio era hereditario, líder espiritual y temporal, eran regidos por leyes y buenas costumbres. ejecutivo de su propia ciudad-estado

BATABOB

Eran gobernadores locales, relaciones extratribales o política exterior, ejecutaban las órdenes del hombre valiéndose de la fuerza, responsable del bienestar de su ciudad, equipo de alguaciles consejo de la ciudad integrado por jefes poseía un gran poder discrecional. funciones judiciales y militares; zanjaba disputas sobre asuntos judiciales. era de facto cabeza de la provincia.

AH CUCH CABOB

Eran los consejeros de la ciudad, existían dos o tres, cada uno con voto, contacto directo con el hombre común a través de los jefes de clan

NACOM

Capitán guerrero

TUPIL

Especie de **gendarme**

Por otro lado, extendido principalmente en el Valle del Anáhuac el Imperio Azteca cimentaba su administración en el Calpulli "que fue ampliamente utilizado y que recoge muchas experiencias de gobierno",³ el cual "tenía su propio gobierno formado por un Consejo de Ancianos, que designaba a los funcionarios del Calpulli, cuyos cargos eran de por vida Sus atribuciones eran la administración de la localidad, organización del trabajo, distribución de los productos, administración del régimen comunal

³ Moreno Espinosa, Roberto y otros. *Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México*. Coordinación General de Apoyo Municipal, México, 1992, p 20

agrario, conservación del orden e impartición de la justicia y el culto a sus dioses y antepasados".⁴

Como lo apunta el maestro Roberto Moreno Espinosa "se perciben **desde los antecedentes más lejanos algunos de los rasgos característicos de la organización y gobiernos locales, relativos a la autonomía de la vida** en este ámbito, asa como de las relaciones con otros órdenes de política y gobierno",⁵

Cierto es que, "la historia de la dominación española sobre tierras americanas es también la historia de la construcción, apogeo y declinación del imperio español, el sueño eterno de íberos que como llegó se fue para los íberos's pero también es cierto que el modelo administrativo de los españoles a través de los cabildos impuestos y desarrollados por la conquista se integró plenamente a los esquemas precolombinos dando como resultado el municipio mexicano.

En la época de la colonia las organizaciones municipales se extendieron de manera profusa, ya que el establecimiento de un cabildo era "el primer acontecimiento" en la fundación de cualquier comunidad, como lo demuestran los primeros municipios de la Villa Rica de la Veracruz, el de Coyoacán y el de México Temixtlán; el esquema orgánico era "altamente centralista" con lo cual se garantizaba la permanencia de la corona española, las funciones del municipio fueron "judiciales, administrativas y legislativas".

En materia judicial contaban con atribuciones **para** resolver las controversias en materia de justicia menor, esto es desavenencias **entre la** propia ciudadanía de orden doméstico más que civil, penal o de otro tipo.

"En lo administrativo las funciones municipales eran: el cuidado de las obras públicas, vigilancia de los mercados, ventas, mesones, plantación de árboles, reparto de tierras, **aguas**, abrevaderos y pastos".⁷

⁴ *Ibid*, p. 20.

⁵ *Ibid*, p. 35.

⁶ *Ibid*, p. 43.

⁷ *Ibid*, p. 24.

Por lo que toca a la función legislativa, ésta se circunscribía a la emisión de bandos de policía y buen gobierno.

Una de las principales funciones de los cabildos coloniales era el cobro de los tributos para ser entregados a los españoles, la organización de la mano de obra comunitaria y la participación de la evangelización. El primer municipio de la Nueva España tuvo la siguiente estructura orgánica.

ADMINISTRACION PUBLICA DEL MUNICIPIO MEXICANO EN LA EPOCA DE LA COLONIA

JUSTICIA MAYOR Y
CAPITAN GENERAL

Hernán Cortés

AYUNTAMIENTO DE LA
VILLA RICA DE LA
VERACRUZ

Alcaldes
Procurador
Regidores

Alcaldes

REGIDORES

CAPITAN DE ENTRADAS

MAESTRE DE CAMPO

ALGUACILES DEL REAL
Com

Alonso Romero

TESORERO

Gonzalo Mejía

Fulano Corra!

CONTADOR

A partir de su origen el municipio ha tenido que remontar un modelo centralista en el que pocas atribuciones eran delegadas a la administración municipal, ya que ésta se entendía como "una forma de organización local con cierto grado de autonomía, para imponer un orden basado en las leyes y en normas mínimas de convivencia social" ⁸ Este diminutivo de normas mínimas, ha sido el sigma histórico del municipio, incluso el Constituyente de 1917 limitó económicamente al municipio al señalar el término de recursos "suficientes" para atender sus necesidades", no es aventurado decir que los municipios y los trabajadores de este país están destinados a subsistir y nunca desarrollarse integralmente .⁹

Uno de los grandes movimientos en los que tuvo mucho que ver el municipio fue la Guerra de Independencia ya que "dentro de la estrategia de lucha concebida por los criollos, se aprobó como paso táctico la compra de cargos municipales, los que se vendían en pública subasta";¹⁰ por tanto, no es aventurado afirmar que la Independencia de México se gestó en tertulias y cabildos criollos.

"En la época precedente al estallido de la revolución de 1810 la crisis de la vida local es patente y, como es sabido, los cabildos juegan un papel destacado en el proceso de independencia; podría afirmarse que éstos recuperan y evidencian la naturaleza del orden local de gobierno, directamente vinculado a las necesidades, sentires, aspiraciones y anhelos de la ciudadanía en su espacio inmediato de vida".¹¹

Sin embargo, la primera etapa del México independiente de 1812 hasta 1835 olvidó fortalecer a los ayuntamientos, incluso disminuyó su relativa autonomía al incorporar la figura de las jefaturas políticas, o juntas departamentales, salvo por algunos intentos de fortalecer el ámbito municipal, por ejemplo, en las leyes constitucionales de 1836. Con todo

⁸ Medina Salazar, Julián, Espejel Díaz González, Samuel, e Inostroza Fernández, Luis. Desarrollo, *Administración y Planeación Municipal*. Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1990, p. 53

⁹ Rosas Narvarte, Raúl. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ed. Ilustrada Gupy, S A, 1983, p. 194.

¹⁰ Medina Salazar, Julián; Espejel Díaz González, Samuel, e Inostroza Fernández.. *Op. Cit.* p. 54

¹¹ Moreno Espinosa, Roberto y otros... *Op. Cit* p. 20

ello "el municipio continúa siendo el eslabón más débil de la cadena política-administrativa gestada en el México decimonónico",¹² "El municipio a principios del presente siglo, contrastaba con el esplendor y omnipresencia de la administración pública federal.." la autonomía municipal fue agredida, vituperada y de plano borrada por la dictadura de Porfirio Díaz, lo cual se hizo evidente al estar regido por ordenanzas centralistas. 14

El movimiento revolucionario de 1910 desde sus primeros postulados tomó como bandera la autonomía municipal, el Plan de San Luis Potosí reclama la libertad de los ayuntamientos y se queja de que los gobernadores de los estados son designados por el poder ejecutivo y ellos, a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales.

Esta demanda social, tuvo respuesta cierta , en la consagración del municipio libre, en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, tras el histórico debate del constituyente.

Pero habrá que reconocer que "las condiciones históricas en que se ha desarrollado nuestro país han propiciado que éste se haya desenvuelto en la cultura de la centralización..." 15

1.2. Perfil actual

La reconstrucción del México posrevolucionario implicó también, la reorganización de sus municipios, ya que éstos existían en una total anarquía y pobreza extrema, desafortunadamente, le era prioritario a la federación y a los estados fortalecerse económicamente, dejando a los municipios, sin fuentes de recaudación propias. cerrando de esta forma el

¹² Medina Salazar, Julián, Espejel Diaz González, Samuel, e Inostroza Fernández.. *Op_ Cit.* p 221.

¹³ *Ibidem* p. 219.

¹⁴ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas- Curso *Sobre el Papel del Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal 1982*, pp 11. 14.

¹⁵ Medina Salazar, Julián, Espejel Diaz González, Samuel, e Inostroza Fernández... *Op. Cif* p. 198.

círculo de falta de recursos, consecuentemente falta una administración eficiente, agudizada esta situación en los municipios rurales.

En la bien llamada década perdida de los 80, con una de las crisis económicas más agudas del México posrevolucionario, se inicia la reforma municipal, mediante el decreto que modifica al artículo 115 constitucional, publicado el 3 de febrero de 1983 o como dijera Héctor Vázquez "... emerge en plena crisis, siendo ésta, tal vez, la prueba de fuego que deberá superar.i1`

Dicha reforma le otorga a los municipios como fuente de tributación propia los impuestos a la propiedad inmobiliaria, pretendiendo de esta manera fortalecer sus haciendas.

"Dentro del ámbito de las haciendas locales, los gravámenes a la propiedad inmobiliaria, han sido sin duda alguna, su principal fuente de ingresos fiscales propios". 17

Por tanto, el perfil del municipio mexicano en la actualidad, está delineado en el artículo 115 constitucional, en el cual se destacan los siguientes rasgos:

- *Seguridad jurídica a las autoridades municipales.* Al establecerse los "supuestos y requisitos" para proceder a la declaración de desaparición y suspensión de los poderes.

Mayor autonomía. Al contar con mayores "facultades reglamentarias", para expedir disposiciones en materia de política y buen gobierno.

- *Definición sustantiva de sus funciones.* Estableciendo los "servicios públicos mínimos" que deberá proporcionar y convirtiéndolo en un promotor del desarrollo integral.

16 Vázquez, Héctor *El Nuevo Municipio Mexicano*. México, S.E.P., Foro 2000, 1986, p. 17.

17 Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. *Guía para la Administración de las Contribuciones a la Propiedad Inmobiliaria*. México. INDETEC. 1990, p. 9.

Autonomía económica. Se le otorgan como fuentes de tributación propias los impuestos a la "propiedad raíz y el tráfico jurídico" de la misma. Además se le adjudican los rendimientos de los bienes llamados propios y de aquellos servicios que preste.

Mayor seguridad intergubernamental. Al consagrarse en la Constitución, la "mecánica de las participaciones" que el Gobierno federal hará a los municipios.

Autonomía presupuestal. Se le reconoce la libertad que tiene el ayuntamiento para decidir el destino del gasto público.

Autodeterminación urbana Se le confieren atribuciones para decidir en materia de "zonificación del uso del suelo" y planeación del desarrollo urbano.

Seguridad social. Se establecen disposiciones prácticas para regular y otorgarle "seguridad" a los empleados municipales.

Autonomía de gestión. Se le otorga facultad para "concertar" directamente con la federación, estado e incluso otros municipios para el cumplimiento de sus funciones "

Estos atributos en su conjunto conforman el perfil del municipio actual, siendo dos características fundamentales las del nuevo municipio mexicano:

Mayor capacidad económica. Gracias al otorgamiento de fuentes propias de recaudación, sin que esto implique que **alcanzó la autonomía financiera y la suficiencia económica, ya que continúa dependiendo de las participaciones federales.**

Mayor capacidad de gestión. Mediante el señalamiento expreso de las atribuciones en materia de servicios públicos, desarrollo urbano, administración presupuestaria y capacidad reglamentaria.

De esta manera el nuevo municipio es dotado jurídicamente para enfrentar al México moderno, caracterizado por el crecimiento urbano acelerado y el abandono del agro, estas situaciones, inciden en los municipios urbanos y rurales de manera indeseable en los dos casos.

Frenar estos desequilibrios será el reto histórico del municipio moderno, lo cual sólo se podrá lograr si el municipio es capaz de propiciar el desarrollo integral de las comunidades rurales y crear la infraestructura demandada por la población inmigrante, en el caso de los centros urbanos.

Para lograrlo, deberán como premisa, fortalecer sus finanzas públicas, debiendo ser efectivos en la recaudación y racionales en el ejercicio del gasto público.

1.3. Problemática municipal

A más de diez años de las históricas modificaciones del multicitado artículo 115 constitucional, la mayoría de los municipios en la República siguen padeciendo tres problemas sustanciales:

- a) Incapacidad financiera. Se manifiesta en la imposibilidad de proporcionar el desarrollo de sus comunidades que impidan la emigración de la población, esto en el caso de los municipios rurales y la incapacidad de planear su crecimiento y crear la infraestructura demandante, para el caso de los municipios urbanos, como lo señala el maestro Massé Narváez Ahora, no desconocemos que aún cuando la reforma al artículo 115 constitucional redundaba en beneficio del municipio, en términos de recursos económicos, éstos no dejan de ser exigüos para la implementación de planes de desarrollo que trasciendan las metas anteriores a la reforma (administración de servicios públicos y otros encargos de índole menor), pero lo que parece ser el espíritu de dicha reforma es que el municipio, sobre todo el rural y semirural, consiga una autonomía en materia de implementar verdaderas opciones de desarrollo" ¹⁹

¹⁹ Massé Narváez, Carlos E., Sandoval Forero. Eduardo *Políticas Públicas y Desarrollo Municipal* México, Colegio Mexiquense, UAEM, 1995, p. 290

- b) Imposibilidad de promover el desarrollo económico armónico. Habrá que reconocer que el municipio mexicano no ha dejado de ser un prestador de servicios y son excepcionales los casos, en que haya logrado propiciar el desarrollo económico de su entorno, mucho menos ha logrado incidir en la explotación racional de sus recursos.
- c) Incapacidad para interpretar y buscar nuevas opciones. La administración municipal fundamentalmente atiende la solución de problemas de todo tipo, aplicando paliativos y difícilmente está en posibilidades económicas, técnicas y de tiempo para crear nuevas alternativas en su desarrollo 20

2. Un enfoque sistémico de la administración municipal

2.1. Concepto

Por un sistema debemos entender "un conjunto de elementos organizados que se encuentran en interacción, que buscan alguna meta o metas comunes, operando para ello sobre datos o información sobre energía o materia u organismos en una referencia temporal para producir como salida información o energía o materia u organismos" 21

Los sistemas son el campo de estudio de la cibernética, la cual., se define como "ciencia que estudia los mecanismos automáticos de comunicación y de control de los seres vivos y de las máquinas", 22 o como lo afirma Chiavenato "cibernética es la ciencia de la comunicación y del control, ya sea en el animal (hombre, seres vivos), o en la máquina" .20

20 Medina Salazar, Julian. Espejel Díaz González. Samuel, e Inostroza Fernández.. Op Cit p 278.

21 Murdick G_ Robert *Sistemas de Información Administrativa-* México, Prentice-Hall Hispanoamericana S A México. 1988, p 33

22 García Pliego, Ramón *Diccionario Práctico Español Modomo_* Mexico, Larousse, 1983.

23 Murdick G, Robert ... *Op Cit* p 46

El creador de esta ciencia, relativamente joven, fue Norberto Wiener y las últimas aportaciones de estudiosos sobre la materia, le han dado a la cibernética la connotación de gobernador o regulador, lo que implica que todo sistema caracterizado por insumos, un proceso, unas salidas y un regulador que revisa y corrige las entradas en el nuevo proceso, es campo de estudio de esta ciencia

El proceso son las actividades específicas que se dan al interior del sistema y que transforman los insumos en productos, también se le da el concepto de caja negra; se refiere a un sistema cuyo interior no puede ser descubierto, sus elementos internos son desconocidos y sólo puede conocerse "por fuerza", a través de manipulaciones externas o de observaciones externas.

La Teoría de Sistemas fue desarrollada por el biólogo alemán Bertalanffy a partir de 1924, el propósito fundamental de ésta es contar con "principios unificadores en las ciencias naturales y sociales" como una **respuesta a los altos niveles de especialización que en las diferentes disciplinas del saber se están dando**, lo que imposibilitaba la comunicación y por consecuencia la transferencia de tecnología, se vio la conveniencia de crear un modelo teórico que permitiera la comprensión por todos, de las **diferentes ramas del saber humano**.

2.2. Clasificación de los sistemas

Con el único **afán de entender a** la administración pública municipal como un sistema y de ahí derivar en la aplicación de la geomática en algunos subsistemas municipales, de manera resumida revisemos la clasificación de los sistemas mediante el siguiente cuadro:

		Sociales	Mecánicos
NATURALES		Abiertos	Cerrados
		Permanentes	Temporales
		Estables	No estables
ARTIFICIALES		Adaptativos	No adaptativos

A continuación **presentaremos**, **qué tipo de sistema es la administración pública municipal**:

CARACTERISTICAS DEL SISTEMA MUNICIPAL

		Social
		Abierto
Municipio	^^ Sistema artificial	Temporal
		No estable
		Adaptativo

Es un sistema porque está integrado por un conjunto de elementos **humanos, materiales y financieros estructurados en un marco legal, que se encuentran en interacción, con el propósito común de promover el desarrollo integral de su comunidad, trabajando en la generación y prestación de servicios públicos, que permitan mejores condiciones de vida para la ciudadanía, todo ello, dando como resultado final bienestar social.**

La administración pública municipal es un sistema social ya que se conforma por hombres sometidos a normas comunes; aún cuando, también utilizan objetos y artefactos que forman parte de los **sistemas** macánicos, pero estos son empleados con presencia no indispensable, siendo los aspectos más relevantes de la administración municipal las estructuras, su interacción y la conducta humana.

Sin lugar a dudas, la administración en general y la municipal en particular es un sistema abierto, ya que interactúa con sistemas mayores como es el estado, la Federación y la sociedad en su conjunto. o también interacciona con el medio físico, como es la transformación de la mancha urbana e incluso interactúa con sistemas naturales, como pudiera ser el sistema de extracción y suministro de agua potable.

Cuando se afirma que la base del sistema político mexicano es el municipio, se está diciendo, que es un sistema abierto, del cual depende toda la administración pública. Esta aseveración por muchos calificada como cierta es en consecuencia preocupante, ya que siendo tan endeble la cimentación del sistema político mexicano, ¿qué se puede esperar de las estructuras que descansan sobre los municipios?

Es un sistema temporal por la simple evidencia histórica de que algún día tendrá que desaparecer, aceptando que la vida municipal que se origina con las "ciudades estado" en el estadio histórico del esclavismo, se cuenta en milenios y aún le falta mucho camino por recorrer. por disciplina científica afirmamos que será temporal; aún cuando algunos autores, afirman que la temporalidad estará en función de "... aquellos que duran mucho más que las operaciones que en ellos realiza el ser humano",²⁴ por tanto, sería un sistema permanente ya que trasciende de la vida de un hombre y no está destinado a vivir un determinado periodo.

A mayor abundamiento, si consideramos que la administración pública municipal es la reunión de personas, recursos materiales, financieros, leyes y sistemas, y que uno de estos elementos, el más importante es el de las personas, durará en el caso mexicano tres años, entonces el sistema es temporal aún cuando la institución como tal no tenga establecida una temporalidad.

Se dice que un sistema estable es aquel cuyas propiedades y operaciones no varían de manera importante o lo hacen sólo en ciclos repetitivos"²⁵ Las propiedades y operaciones de los municipios están establecidas en sus leyes y reglamentos, las primeras ciertamente tardan más años en cambiar, en el caso de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; por ejemplo, transcurrieron 20 años, antes de que operara una modificación de fondo; aceptando que con cierta frecuencia se introducen cambios, por ello la legislación es relativamente estable, todo lo contrario sucede con los reglamentos, los cuales cuando más, su vigencia cubre un trienio. Para concluir, habría que considerar, si los cambios que se dan en la reglamentación municipal son importantes y en este sentido, tendremos que reconocer que sí lo son, ya que implican reestructuraciones

24 Ibidem, p. 37.

25 Ibidem, p. 39.

sustanciales, cambios en procesos, políticas y actitudes. situación que no ocurre en el ámbito estatal y mucho menos en el federal, de ahí que nos permitimos calificar a los municipios como sistemas no estables, con todas las implicaciones que esto conlleva.

En oposición al párrafo anterior, al municipio lo consideramos como un sistema adaptativo.. ya que reacciona con su medio ambiente y esto lo hace de manera ágil. Cuando se afirma las autoridades municipales están más en contacto con la ciudadanía', nos estamos refiriendo, precisamente a la capacidad de adaptación que el municipio tiene con su entorno, la propia reglamentación se amolda a las expectativas de la ciudadanía con cierta facilidad, muy diferente es la capacidad de adaptación de los estados y de la federación.

2.3. El municipio como un sistema

Si partimos de la premisa de que "todo sistema es un procesador", en tales circunstancias tiene insumos, un proceso o varios que transforma los insumos y genera salidas, en esta perspectiva, el municipio como tal es un sistema, que recibe atribuciones, las transforma mediante distintos procesos y genera servicios o en general ordena su entorno social y físico, este puede verse como el supra sistema municipal, el cual a su vez contiene a diferentes sistemas como pueden ser cada una de las funciones sustantivas.

El enfoque sistémico permite que intervengan en su diseño o implantación diferentes disciplinas, utilizando un lenguaje común que permite la comunicación entre sí; en el caso de la administración municipal, esto es muy importante, ya que los problemas que ordinariamente enfrentan los municipios requieren la participación de muy diversas especialidades profesionales.

Visto lo anterior, estaremos en posibilidad de crear un modelo sistémico de la administración pública municipal, entendiendo por un modelo la abstracción de la realidad e imposibilitados por definición en representar todos los aspectos de dicha realidad, se convierte en un esquema de aproximaciones, como la que a continuación presentaremos, basados en la estructura funcional desarrollada por la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México en el año de 1984, la cual probó su funcionalidad en prácticamente los 121 municipios.

A escala macro, el municipio creado en el deber ser, por virtud del artículo 115 constitucional y enfrentado con una realidad integrada por la ciudadanía que coexiste en un ámbito geográfico y en un medio urbano o rural, debe transformar estos insumos haciendo uso de su capacidad de autodeterminación, de sus bienes y de su autonomía. Para establecer normas de convivencia y vigilar su aplicación, proporcionar los servicios públicos y promover el desarrollo económico, social, cultural y político de su ciudadanía mediante la administración de sus recursos, todo ello con el propósito de alcanzar mayor calidad de vida y una convivencia pacífica, como se podrá apreciar, el supra sistema nos da las funciones sustantivas de un municipio, su razón de ser y lo que se espera de él.

SUPRASISTEMA MUNICIPAL

INSUMOS	PROCESO	SALIDA
Artículo 115 constitucional.	Personalidad jurídica.	
Realidad social.	Patrimonio propio,	
Realidad geográfica.	Facultad reglamentaria.	
Realidad urbana o rural.	Gobernar a sus vecinos.	Mayor calidad de vida y una coexistencia pacífica.
	Proporcionarlos servicios públicos.	
	Administrar su hacienda.	
	Promover el desarrollo integral.	
	Evaluación legal y ciudadana.	

En este modelo sistémico hemos definido al municipio en su conjunto como el supra sistema, de subsistemas le correspondería a cada uno de los programas; a continuación señalaremos una relación de los sistemas más importantes, indicando su problemática y si éstos pueden tener

vinculación con el entorno geográfico. Es evidente que en este punto, pretendemos demostrar que en la administración municipal.. el ámbito geográfico es sustancial y por ello. la geomática o los sistemas de información con referencia espacial (S.I.G.) pueden ser la solución de muchos problemas, ya de facto se están convirtiendo en una herramienta indispensable para una eficiente operación de los programas.

ESTRUCTURA SISTEMICA

SISTEMA	SUB SISTEMA	SOLUCION	PROBLEMÁTICA
		S I G	
	• Programación		
	• Pr istro in		
	• Registro de contribuyentes	X	
	• Recaudación	X	
	• Control de obligaciones	X	Escasez de recursos.
Hacienda pública	Fiscalización	X	ncertidumbre.
	• Cobranza		neficiencia y
	Informática		corrupción
	• Contablii ed		
	• Control interno		
	• Ejercicio del gasto		
	• Deuda pública		
	• Reglamentación		
	• Planeación	X	
	• Vigilancia e inspección	X	
	Gestión interna y externa		
	• Acuerdas. convenios y concordatos		
	• Procesos electorales	X	
	• Administración interna		Falta de capacidad del
Gobierno	• Acción cívica		cuerpo colegiado para
	• Comunicación social		gobernar y administrar
	• Justicia menor		por resultados
	• Consulta popular	X	
	• Participación ciudadana	X	
	• Control patrimonial		
	• Representación lúridca		
	• Registro civil		
	• Contraloría		
	• Servicios generales		
	• Adquisiciones		
	• Contratación de servicios		Carencia de un servicio
	• Transportes		civil de cartera,
Administración	• Almacenes		deficiencia logística en
	• Suministros		el suministro de bienes ^.
	• Administración de personal		y desorganización
	• Organización y métodos		
	• Talleres		
	• Mantenimientos		

	• Agua potable y alcantarillado	x	
	• Alumbrado público	x	
	• Limpia	x	Incapacidad de atender
	• Mercados y centrales de abasto	x	la demanda total de los
Servicios	• Panteones	x	servicios, bajos niveles
Públicos	• Rastros	x	de productividad y en el
	• Calles, parques y jardines	x	caso de seguridad
	• Seguridad pública	x	pública incapacidad
	• Protección civil	x	total
	• Mejoramiento del ambiente	x	
	• Ordenamiento urbano	x	
Desarrollo	• Infraestructura	x	L. realidad supera
urbano	• Planeación urbana	x	todas las previsiones
	• Protección ecológica	x	
	• Ordenamiento rural	x	
	• Promoción de la cultura	x	
	• Promoción del deporte	x	
	• Mejoramiento de salud	x	Incapacidad económica
	• Promoción de la educación	x	y operativa para cubrir
Desarrollo social	• Mejora de la vivienda	x	todas las actividades
	• Promoción del empleo	x	
	• Regulación del comercio	x	
	• Promoción industrial	x	
	• Promoción agropecuaria	x	

En este apartado pretendimos despertar una inquietud, mostrando la imagen integral de la administración pública municipal, desarrollada por los precursores de los modelos administrativos, utilizando la metodología sistémica, para esbozar un esquema integral que permita resolver problemas cotidianos, utilizando los Sistemas de Información Geográficos.

3. La geomática en la administración municipal

3.1. Definición

La palabra Geomática difícilmente **se encuentra** en muchos de los diccionarios especializados. Seguramente esto se **debe a que** el término es reciente; el Diccionario Océano editado en 1994 la define como "la técnica que vincula los métodos de la computación, a los sistemas de referencia relativos a la tierra", de donde se desprende, que la geomática es la información o base de datos administrativos relacionados con los sistemas de referencia de la tierra; por tanto, no se trata de un campo nuevo, es la aplicación de los sistemas automatizados a la ciencia de la

geodesia, se entienden por sistemas de referencia **espacial a las** coordenadas geográficas, creadas para ubicar cualquier punto en la tierra

La etimología de la palabra proviene del griego *ge* que quiere decir tierra y *thematikos* adjetivo que significa arreglar, ejecutar o disponer según el tema o asunto de cualquier materias

Bédard (1989) define la Geomática como "_. un campo de actividades científico y técnico que integra, de acuerdo con una aproximación **sistemática, al conjunto de los medios de adquisición y de gestión de los datos de referencia espacial, utilizados en el proceso de producción y gestión de la información sobre el territorio.,** 21 Una idea importante de esta definición, **es la característica propia de la geomática de integrar sistemáticamente al conjunto de datos operativos de los entes, con la información de referencia espacial, hacer geomática es vincular un punto geográfico con una base de datos y todo ello con una tendencia productiva.**

De manera muy clara Robert Fournier explica que "la geomática constituye un instrumento central de integración de datos",²⁸ con lo cual se **establece la característica fundamental de la geomática, al ser una técnica que agrupa información apoyándola espacialmente; de donde se desprende que al ubicar un predio con una clave catastral referenciada a unas coordenadas geográficas e integrarle la información administrativa relativa al predio, estamos haciendo una aplicación de la geomática, en este caso catastral; en otro caso si ubicamos el lugar físico en una cartografía donde se cometió un ilícito y la vinculamos con el tipo del ilícito, las horas, condiciones, etc., también aquí, estamos aplicando la geomática.**

A esta nueva disciplina también se le denomina en Canadá como Sistema de Información Referencia) Espacial (SIRS), Sistema de Información Urbana de Referencia Espacial (SIURS). En los Estados

26 Jackson W.M. Diccionario Hispánico Universal . *Enciclopedia Ilustrada de la Lengua Española*, 1965. pp. 711-1333.

27 Gobierno del Estado de México . *Meniona Seminano Internacional Geomatica Municipal Coordinación General de Apoyo Municipal* . México, 1991, p 55.

28 *Ibidem*, p. 102.

Unidos se le conoce como One Stop Shopping ó Geographic Information System (GIS); y en México se le da el nombre de Sistema de Información Geográfica (SIG), en todos los casos "... es un sistema de información asistido por el computador para la entrada, manipulación y despliegue de datos espaciales" .2

MODELO DE UN SISTEMA DE INFORMACION GEOGRAFICO (GEOMATICA)

INSUMOS	PROCESO	SALIDA
Datos geográficos y administrativos	Integración computarizada	Información con referencia espacial

RETROALIMENTACION

3.2. Aplicaciones

Luc Gravej **señala que las aplicaciones de mayor uso son las siguientes:**³⁰

- a) Por *el registro de avalúos y cartografía territorial*, debemos **entender a la identificación, delimitación, valuación, actualización, dibujo y cálculo de los bienes inmuebles de un municipio; esta aplicación se conoce en nuestro medio como modernización catastral y como ya se vio, es uno de los primeros usos que se le da por la generación de resultados inmediatos.**

29 Guevara J., Armando. Guía para *la Implantación de un Sistema de información para la Planificación Regional y Nacional*, **Simposium sobre** la Tributación Inmobiliaria y el Catastro. México. 1991, p. 116.

30 *Memoria Seminario Internacional Geomática Municipal... Op. Cit.* p. 67.

- b) *En el ámbito municipal la infraestructura urbana* ha ido creciendo de manera importante, lo que hace imposible pensar en mantener registros manuales actualizados de: escuelas, parques, jardines, panteones, bibliotecas, clínicas, mercados, etc., además de que estos registros sean geográficamente localizables y contengan la información suficiente de cada elemento, de ahí que una segunda aplicación es el registro de la infraestructura municipal.
- c) *La administración del mobiliario urbano mediante la geomática* no ha sido aplicado en nuestro medio de manera general, como ocurre con el programa de modernización catastral, seguramente por razones económicas, pero esto no disminuye la importancia que le significa a la administración municipal contar con un registro gráfico de: los arbotantes, redes de agua y drenaje, semáforos, careamos, rebombeos, contenedores, señalamiento e incluso balizamiento, teléfonos y buzones.. principalmente.
- d) *En la elaboración de proyectos ejecutivos de obra pública, gracias a la geomática se pueden ahorrar importantes cantidades de dinero, que antes se tenían que invertir en la realización de: levantamientos topográficos, estudios de campo, elaboración de planos, estudios de derramas de obras, etc*
- e) *Para la Elaboración de los Planes de Ordenamiento Urbano, la geomática permite la obtención de diagnósticos gráficos del uso actual del suelo y facilita los procesos técnicos para proyectar el uso futuro del suelo, estos trabajos se simplifican de manera significativa, ya que no requieren de arduos estudios en campo como era lo usual.*
- f) Podríamos afirmar que el proceso para la *expedición de Licencias de Construcción* en la mayoría de los municipios es un trámite tan burocrático, que le es más sencillo al usuario no solicitar la licencia y optar por la regularización una vez construido el inmueble, de ahí la importancia que reviste contar con un procedimiento ágil, automatizado y de registro gráfico, como el que se logra con un sistema de información geográfico.
- g) Al registrar gráficamente en un medio magnético las rutas de colecta de basura y contrastarlas con la demanda real del servicio, los municipios podrían mediante la aplicación de modelos

matemáticos, diseñar los recorridos más eficientes que permitan menores distancias y mayor captación de desechos sólidos.

Por último, nos parece que puede ser interesante comentar la experiencia que en el Estado de México se tiene al aplicar la geomática en la creación del Atlas del Riesgo.

Este es un ambicioso programa que pretende incorporar en una cartografía digitalizada, donde se encuentren los principales municipios del estado, los agentes generadores de riesgo, la zona de influencia en caso de un desastre e incluso el programa logístico en el momento de una contingencia.

El proyecto en cuestión se encuentra en la etapa de integración de la información, lo que permite asegurar que en el mediano plazo empezará a rendir sus frutos.

3.3. Objetivos

Los objetivos que según el Dr. Armando Guevara³¹ se pretenden alcanzar en cualquiera de las aplicaciones antes descritas, son los siguientes:

- a) *Ubicación espacial del problema en estudio.* La geomática implica el registro gráfico de la información, lo que a su vez permite un mejor dimensionamiento de los datos; por tanto, un primer paso es ubicar cartográficamente los registros existentes.
- b) *Un sistema manual de recolección de datos.* No basta tener ubicado el problema, es necesario en un sistema de información geográfico, además, crear un canal de información mediante el cual fluya periódicamente ésta, con el propósito de que permanezca actualizada.
- e) *Información organizada.* Es muy frecuente registrar información de todo tipo en cualquier sistema, lo que implica altos costos en su manejo y poca utilidad práctica; por tanto, es objetivo prioritario

³¹ Guevara J., Armando... Op. Cit pp. 116,117.

jerarquizar, racionalizar y organizar la información que formará parte de un sistema geomático,

- d) *Información actualizada.* La carga inicial de un sistema de información geográfico es una de las etapas más costosas del proceso; por tanto, resulta aconsejable que estos datos sean lo más vigente posibles.
- e) *Información instantánea.* Sin duda, éste es uno de los objetivos que la geomática logra, contar en procesos interactivos con la información debidamente segregada en niveles operativos.
- f) *Representación gráfica del problema.* Si decimos que el 60% de las viviendas en el municipio de Mexicali tienen construcciones precarias, tal vez, no sería tan significativo, pero si esta misma información la mostramos en una pantalla de computadora, en la que aparezca desplegado el municipio, indicando con algún color las viviendas precarias, seguramente la imagen llamaría la atención y el análisis sería más enriquecedor. Uno de los beneficios que brinda la geomática es precisamente la posibilidad de objetivizar gráficamente los problemas o los datos que se deseen.
- g) *Permite modelos complejos.* La información gráfica, aunada a la base de datos, coexistiendo en un medio automatizado; le da tal potencialidad, que sólo tiene por límite la creatividad del usuario. Por ejemplo, muchos habremos oído hablar del "parte de novedades" que es el reporte diario de los delitos que ocurren en una ciudad en las 24 horas, si esta información de poca utilidad práctica en su estado original, la ubicamos geográficamente, la organizamos según el tipo de ilícitos y según la hora y fecha de los mismos y la correlacionamos con ciertas variables, es posible predecir la realización de futuros ilícitos y crear los programas preventivos; todo ello, aplicando modelos estadísticos.

3.4. Componentes

Los elementos que componen a la geomática son: las personas, los equipos de cómputo, los programas operativos, la información gráfica, la estructura de datos, los aparatos de telecomunicación y los manuales de procedimiento.

El personal que trabaja en un modelo geomático debe integrarse en un equipo multidisciplinario que conozca el comportamiento de los sistemas administrativos, el uso de los equipos y programas de cómputo, la geodesia y los conocimientos de la aplicación específica que se quiera dar, como puede ser catastro, seguridad pública, desarrollo urbano, obras públicas, protección civil, etc.

Existe una gradación muy amplia y especializada en el mercado, que ofrece equipos y programas; a su vez, la aplicación específica que se pretenda dar genera características de los equipos y de los programas. De ahí que la generación de especificaciones técnicas y la investigación de los sistemas ofertados adquieren particular relevancia, más aún si tomamos en cuenta, que muchos fracasos en la implantación de un sistema de información geográfico, tienen que ver con una mala elección en la adquisición de estos componentes.

Los programas son "algoritmos abstractos o conjunto de éstos que permiten seleccionar, procesar y actualizar el contenido de la base de datos espaciales".³²

Todo modelo geomático debe tener una referencia espacial, integrada a una base de datos y ésta debe de ser lo más actualizada posible; por tanto, una actividad a la que se dedica tiempo y recursos es a la obtención de la información gráfica, la cual, en muchas ocasiones debe elaborarse íntegramente mediante la aerofotogrametría, en otras ocasiones ya se encuentra en el mercado, a través del INEGI, o de los institutos de información estatales o municipales, también los organismos públicos catastrales pueden ofertar esta información; por último, existen empresas especializadas en la generación o venta de cartografías digitalizadas.

La estructura de datos, después de las personas, es el componente de mayor relevancia; a tal grado, que sin datos, no existe geomática, además "constituye el elemento puente entre el conjunto de funciones y la base de datos,,³³ nacen en el momento en el que son generados por la observación, posteriormente son capturados, almacenados, operados y destruidos una vez que pierden su relevancia.

³² Murdick G Rabert ... *Op Cif p. 42*

³³ Guevara J., Armando, *Op. Cit. p. 119.*

Por su parte, la estructura de datos es el agrupamiento de registros en forma tal que puedan encontrarse y recuperarse. Las estructuras de datos **más frecuentes son:**

Listas encadenadas para búsqueda secuencial.

- Estructura de lista con llave.

Estructura jerárquica o con llave.

Estructura de redes.

La base de datos "es una configuración de archivos o de datos que en su conjunto representan algún estado del mando relevante para el receptor" .3°

"Normalmente las estructuras de datos son estados de la memoria interna del computador y tienen carácter temporal. La base de datos, en cambio, reside en memoria externa como un conjunto integrado de información permanente entre dos actualizaciones consecutivas".

La aplicación de todo sistema de información geográfica, para su mayor aprovechamiento, requiere de su comunicación, la cual se puede dar mediante la exportación física de datos, la comunicación por vía externa o la telecomunicación que es cualquier transmisión de información.

El desarrollo de las comunicaciones tan significativo en los últimos años, ha propiciado que la elección del tipo de telecomunicación que se **desea utilizar**, deba tomar **en cuenta**, por lo menos: el tipo, la velocidad y modos de transmisión, **la tecnología** y estructura de codificación y los equipos de cómputo de las telecomunicaciones como son'. los módems, multiplexores o concentradores de comunicación y canales de transmisión.

Por último, los sistemas de información geográfica deben estar debidamente estructurados en un flujo de información que permita conocer cada una de **las etapas del** sistema.. a los responsables de su ejecución,

los procesos concretos que deberán realizar; todo ello estará por escrito en los manuales correspondientes y ser actualizados periódicamente.

3.5. Etapas del modelo

Louis **Bhérier** coautor del primer manual sobre geomática en el medio municipal, propone cuatro etapas en la metodología de implantación de un modelo geomático, 36 las cuales son:

Primera Etapa. La elaboración de un estudio de viabilidad también denominado proyecto integral, diseño conceptual o diseño general, es el punto de partida de todo sistema, tiene como propósito "la investigación de necesidades, la planeación estratégica, la organización, la planeación del programa de control de las actividades dedicadas al desarrollo del sistema de información administrativa,;37 además, "Cuando hacemos el estudio de viabilidad podemos identificar las necesidades de la organización, dar prioridades a estas necesidades, analizar el flujo de información dentro de la organización, proponer orientaciones funcionales, técnicas y tecnológicas, proponer una solución y elegir en función de los diferentes escenarios; finalmente, establecer los planes para la instrucción de un proyecto".38

El contenido y alcance de un estudio de viabilidad, dependerá en gran medida del sistema de información geográfico que se desee implantar; sin embargo, de manera enunciativa podemos proponer como el contenido mínimo de un estudio de viabilidad el siguiente:

a) *Definición del problema.* En este apartado deberán de allegarse todos los elementos de juicio que permitan conocer ampliamente al objeto en estudio, reconociendo los problemas e incluso identificando las causas que los motivaron; en el desahogo de este punto, es de gran utilidad la metodología desarrollada por la auditoría administrativa, la cual se apoya en las técnicas de investigación dentro de la ciencias sociales.

36 *Memoria Seminario Internacional Geomática Municipal... Op. Cit. p. 85*

37 Murdick G., Robert ... *Op. Cit.*, pp. 423, 425.

38 *Memoria Seminario Internacional Geomática Municipal... Op. GIL p. 85.*

El examen de la problemática del ente, debe de cubrir a la organización en su conjunto y en su contexto, a sus sistemas de operación y medios de control y desde luego, revisar los flujos de información y las necesidades que tiene.

En la medida de la acuciosidad en la definición del problema dependerá el éxito en el diseño del sistema de información geográfico y su posterior aplicación,

b) *Imagen objetivo-* De gran utilidad ha resultado para la administración pública la generación de imágenes objetivo, ya que "los objetivos son los fines hacia los cuales se dirige una actividad. Representan no solo el objetivo final de la planeación sino también el fin hacia el que se encamina la organización"9 por tanto, de la claridad en el establecimiento de los mismos, depende el éxito de la misión.

Trabajar en un grupo multidisciplinario para crear una imagen objetivo, lo más clara y detallada que sea posible de la operación de un sistema de información geográfico. permitirá mayor efectividad al desarrollar la estrategia que nos permita caminar, de la situación actual a la imagen objetivo que pretendemos.

La construcción de una imagen objetivo no es una actividad privativa de los mandos superiores, como era el concepto tradicional que se tenía, "un enfoque alternativo para la determinación de objetivos hace hincapié en la participación de los subordinados en la fijación de las metas dentro de la estructura proporcionada por el superior" 0 En el caso de la creación de una imagen objetivo para la operación de un sistema de información geográfico, se recomienda realizarlo en forma participativa.

Estrategia se refiere a la determinación del propósito o misión que se desea al implantar un sistema de información geográfico, incluye los objetivos de largo, corto y mediano plazo, y se centra de manera puntual en los cursos de acción; así como, a la asignación de los recursos necesarios para alcanzar estos propósitos 41 la imagen objetivo forma

39 Koontz, Harold y Wehrich, Heinz. *Administración una Perspectiva Global México, Mc*

Graw-Hill1994, pp-122,123.	
40 Hampton R_ David <i>Administración Contemporanea Mexico, Mc Graw-Hill, 1983. p</i>	173.
41 Koontz Harold y Wehrich Heinz... Op Cit. p. 169	
	203

parte de la estrategia, pero también en la estrategia se incluye el ambiente interno y externo, las políticas, los medios con que se cuenta y los recursos alternativos de acción.

c) *Programa de especificación* de acciones y costo. Se aterrizan los objetivos, metas y estrategias, mediante el desarrollo analítico de cada una de las actividades a realizar, indicando el volumen de las mismas, señalando el tiempo que se llevarán y asignando a los responsables de su ejecución.

Como someramente se comentó en páginas anteriores la realización de un modelo geomático implica el establecimiento de bases técnicas muy precisas, bajo las cuales se llevará el análisis de las proposiciones de los diferentes proveedores de equipos y sistemas, de ahí que sea muy conveniente, incluir el costo estimado de cada una de las diferentes etapas del proceso; así como, de los componentes del sistema, de manera particular, el costo de los equipos y programas de cómputo y de la cartografía digitalizada.

d) *Impacto y factibilidad*. La factibilidad de un proyecto de información geográfico se debe medir en el corto y mediano plazo, tomando en consideración los beneficios administrativos y económicos. Los primeros tomarán como indicadores la calidad, prontitud y confiabilidad de la información, lo que redundará en aciertos en la toma de decisiones y con ello se mejorará la realización de las actividades sustantivas del organismo.

Los beneficios económicos se dan en dos sentidos, uno es la recuperación económica directa por virtud de la implantación del sistema, como es el caso de los programas de actualización catastral, que permiten la detección de contribuyentes omisos, remisos y morosos y por consecuencia el incremento directo de la recaudación, vía cobro de estos contribuyentes; en este caso, no solo se paga el sistema, sino también produce excedentes.

En el otro sentido, se pueden lograr importantes ahorros en la operación de los sistemas sustantivos, gracias al uso de la geomática; la recolección de desechos sólidos, permite disminuir el consumos de combustible, el desgaste de las unidades y horas-hombre

La segunda **etapa**, "Constituye la arquitectura del sistema que hay que realizari4 lo que implica profundizar en cada uno de los puntos desarrollados en el proyecto de viabilidad; en la arquitectura del sistema tendremos que decidir: ¿Quiénes serán los responsables del sistema?, ¿Cuáles son las necesidades de información?, ¿Cómo se obtendrá la información?, ¿En qué equipos de cómputo desarrollaremos el sistema?. ¿Cuáles serán los programas de cómputo que se utilizarán?. ¿Con qué recursos se financiará el proyecto?, ¿Cómo se desarrollará el proyecto?, ¿Cuánto costará su ejecución?

Como se aprecia, esta es la etapa de las decisiones importantes, se sustenta en el estudio de factibilidad y establece el puente entre la imagen objetivo y la realidad encontrada en el organismo.

Es frecuente que el estudio de factibilidad incluya algunos elementos que serán estudiados con más profundidad en la segunda etapa. lo cual permite contar con un estudio integral.

El éxito de la segunda etapa depende, en mucho, de la calidad de información obtenida en el estudio de viabilidad, así como de la acuciosa investigación que se haga de los equipos y programas de cómputo que ofrezca el mercado

En la **tercera etapa** inicia la ejecución del proyecto, la cual corresponde con la dinámica administrativa, conformada por la integración, dirección y control. Para fines prácticos, conviene dividirla en dos grandes momentos: en uno se desarrollan los procesos de licitación para la adquisición de los equipos, programas y recursos informáticos y en el otro se ejecutan las actividades para crear el sistema de información geográfico

En tal virtud, para la obtención de los programas y equipos de cómputo, así como los recursos informáticos constituidos por la cartografía digitalizada y la base de datos alfanumérica, deberán establecerse las bases técnicas, detallando ampliamente los requisitos que deberán reunir los componentes del sistema, los cuales, se podrán agrupar de la siguiente manera:

- **Bases legales** de licitación.

- Requerimientos de hardware.

Requerimientos de software.

- Normatividad para la elaboración de cartografía.

Recomendaciones para la obtención de información.

Por último, **la cuarta etapa** se refiere a la implantación del sistema que consiste en realizar un cambio organizacional y técnico. La creación de un sistema de información geográfico, constituye un cambio de métodos o procedimientos en el modo de operar de un organismo, lo que lleva consigo un cambio de actitud de los usuarios del sistema, de ahí que sea tan relevante el proceso de la implantación en todo sistema de información geográfico.

La implantación a decir de Robert G Murdicka³ se da en sus seis momentos de los cuales, los más relevantes son la conversión, pruebas, operación y evaluación. La conversión consiste en cambiar los procedimientos existentes por los nuevos, dicho cambio puede ser imperceptible o consiste en transformar substancialmente al ente, en el caso de los sistemas de información geográfico, hablamos de cambios trascendentes; por tanto, se recomienda utilizar el método del "paralelo", el cual permite que el sistema anterior y el nuevo operen en forma simultánea, hasta cerciorarse de que el nuevo sistema opera convenientemente.

Las pruebas miden la aceptación que el nuevo sistema está teniendo; por tanto, es conveniente definir los elementos que se revisarán, además establecer los procedimientos para la obtención de las mediciones; en este sentido, es aconsejable dividir el sistema en subsistemas y medir a cada uno de estos en lo individual, para que en una etapa posterior, se realice la prueba del sistema como tal.

La operación es la puesta en marcha del sistema. Cuando el método por el que se optó es el de paralelo, la operación es el momento en el que se deja de trabajar el sistema anterior y se libera el nuevo sistema, el

43 Murdick G **Roben...** Op. Cit pp. **612, 635.**

método paralelo hace que la etapa de operación sea percibida sólo por la disminución en las cargas de trabajo.

Todo sistema de información geográfico es recomendable que sea evaluado con cierta regularidad, para determinar en que medida está cumpliendo con las expectativas que le dieron su origen.

La evaluación implica examinar el cumplimiento en los objetivos, ponderar los costos y procedimientos, medir el desarrollo del sistema real **y compararlo contra las expectativas que de él se tenían y medir el grado de efectividad del sistema con relación al anterior**

4. Consideraciones finales

En este trabajo pretendimos establecer un proceso histórico de la administración pública municipal, que concluyera con el perfil no de un municipio, sino los rasgos de la actual administración pública municipal, señalando sus deficiencias, pero apuntando sus aciertos. Se confirmó de **esta manera la aseveración de que los municipios están subadministrados** por razones económicas, pero también, se hizo evidente que la **transformación de nuestro país debe iniciar en el municipio.**

Los acontecimientos nacionales de finales de 1994 y principios de 1995 confirman la existencia de un sistema político centralista y antidemocrático que vive sus últimas horas, la solución de fondo está en un proceso de **descentralización de fuentes tributarias y atribuciones a los ámbitos** estatales y municipales y por consecuencia iniciar una nueva vida más **federal y más democrática.**

La Teoría de Sistemas aplicada en la administración municipal puede ser de gran utilidad práctica, para resolver de fondo los complejos problemas de las ciudades, su aplicación no implica grandes cambios en los **procedimientos actuales, pero si propicia beneficios concretos**, difícilmente los servidores públicos municipales conocen esta teoría; pero si son capaces, mediante un proceso de capacitación de aplicarla y reconocer sus beneficios

Los municipios que han logrado implantar y operar sistemas de información geográfica, consiguen transformaciones de fondo, por ejemplo **en Naucalpan (por cuestiones de espacio no se hace referencia a este**

caso en el presente ensayo) aunque el sistema no está operando en su totalidad, fue posible apreciar los siguientes logros:

1. Incremento sensible en la recaudación de los impuestos ala propiedad raíz.
2. Importante complacencia de los contribuyentes. ya que disminuyó el tiempo que le dedicaban al pago de sus contribuciones.
3. Fue evidente la modernización que se tuvo en las áreas tributarias, lo que propició el cambio de actitud de los contribuyentes y de los propios empleados.
4. Es de llamar la atención, el logro que se tuvo en cuanto a la permanencia de los empleados, gracias al conocimiento que tuvieron de esta tecnología, la mayoría de los empleados conservó sus puestos aún cuando se dio un cambio de administración, en donde tradicionalmente se despedía a todos los empleados de confianza.

La geomática en el municipio de Naucalpan se implantó en el Programa de Modernización Catastral parcialmente; por tanto, se desconocen los resultados que se obtendrían en materia de servicios públicos, desarrollo urbano y seguridad pública o protección civil, aún cuando se aprecia la gran necesidad que existe por continuar el impulso de este proceso.

Bibliografía

- Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, *Plan de Desarrollo Municipal*, 1991-1993.
- Cámara de Diputados, LV Legislatura, *Mexicano. ésta es tu Constitución*, 1993.
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Gobierno y Administración Municipal en México*, Ed. CEDEMUN, 1993.
- Contaduría General de Glosa, Manual de *Organización de la Hacienda Municipal*, XLVIII Legislatura, 1978.
- Manual de Presupuesto por Programas*, XLIX Legislatura. 1984.
- Manual de Contabilidad Municipal*, XLIX Legislatura, 1983.
- Curso Sobre el Papel del Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, Ed. INDETEC, 1982.
- Dirección General de Protección Civil, *Programa Estatal de Protección Civil (Propuesta)*, Gobierno del **Estado de México**, 1994.

- Escobedo Galvan, José, *Tratado de Administración General*, Trillas, México, 1988.
- García Pliego, Ramón, *Diccionario Práctico Español Moderno*. Larousse, México, 1983.
- Gobierno del Estado de México, **Secretaría** de Finanzas y Planeación, Procuraduría Fiscal, *Prontuario de Legislación Fiscal*, 1993.
- Guevara, J. Armando, "Gula Para la Implantación de un Sistema **de Información para la** Planificación Regional y Nacional", *Simposium sobre la Tributación Inmobiliaria y el Catastro*, 1991
- Guía para *la Administración* de las *Contribuciones a la Propiedad Inmobiliaria*. Ed. INDETEC. 1990.
- Hampton, David, *Administración Contemporánea*, Segunda Edición, Me Graw Hill, México, 1987.
- Jackson, W M., *Diccionario Hispánico Universal, Enciclopedia Ilustrada de la Lengua Española*, 1965
- Koontz, Harold, *Administración una Perspectiva Global*, Me Graw Hill, México, 1994.
- Koontz y O'donnell. *Curso de Administración Moderna*, Ed. Me Graw Hill, México, 1973.
- Leonard P. William, *Auditoría Administrativa*, Ed. Diana. México. 1975
- Manual 1984. Presupuesto por Programas Municipal*, Contaduría General de Glosa, Poder Legislativo. Toluca Méx., 1983
- Medina Peralta. Manuel, *Introducción a la Geodesia*, Ed. Limusa, 1974, México.
- Medina Salazar Julián, Espejel Diez González Samuel, Inostroza Fernández Luis. *Desarrollo. Administración y Planeación Municipal*, Universidad Autónoma del Estado de México', México 1990.
- Memoria Seminario Internacional Geomatica Municipal*, Gobierno del Estado de México, Coordinación General de Apoyo Municipal. 1991.
- Monroy Velasco, Santiago, "Propuesta de un Modelo Alternativo de Tipología Municipal Para el Estado de México". *Revista del I. A. P E M.*, No 14, México, 1992.
- Murdick G., Robed, *Sistemas de Información Administrativa*, Prentice-Hall Hispanoamérica S A., Segunda Edición, México, 1988
- Plan de Gobierno 1981-1987*, Coordinación General de Comunicación Social, Estado de México, 1981
- Rodriguez Valencia, Joaquin, *Sinopsis de Auditoría Administrativa*, Ed. Trillas.
- Rosas Narvarte, Raúl, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ilustrado*, Ed. Gupy S A., 1983.
- Vazquez, Héctor, *El Nuevo Municipio Mexicano*, Ed. S.E.P Foro 2000, 1986.
- Van Hagan, Victor, *El Mundo de los Mayas*, Ed Universo, 1990

PLANEACION ESTRATEGICA POLITICA Y POBREZA

Rodrigo Sandoval Almazán

1. Introducción

Pobreza Mal que tienta a los políticos y destruye los pueblos. Miseria de los gobiernos que no pretenden resolverla, llamado atento, impostergable, permanente de una sociedad llena de vergüenza. ¿Cómo entenderlo? ¿Cómo empezar a resolverlo? Son las preguntas que guían este ensayo.

Entender la pobreza Conocer su concepto no es tarea fácil. Cientos de interpretaciones y definiciones circundan la pobreza. Abarcarla en la teoría suena casi imposible. De ahí que este pretenda ser un esfuerzo de clarificación, un aporte a su comprensión. En suma, redimensionar el concepto de pobreza; acercarlo a las comprensiones presentes. Es el objetivo del primer apartado de este ensayo.

Empezar a resolverla. Caminos hay muchos, caminantes son bien pocos. Entender la pobreza no como un mal económico en sí mismo, sino como un conjunto de males, una carencia integral. Donde falta educación, salud, infraestructura, etc. Para resolverla no basta plantear un camino, sino ordenar los varios que existen y aplicarlos, planeada, paulatina y globalmente. Tal es el objetivo que busca alcanzar la Planeación Estratégica Política (PEP), instrumento, cuya teoría busca desarrollarse en los dos apartados siguientes.

Las conclusiones son aproximaciones a la PEP, donde se abordan sus posibles limitantes y virtudes. Cubriendo así los apartados más

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México; Diplomado Universitario de Análisis Político en la Universidad Iberoamericana, columnista del periódico REDES

importantes de un trabajo de mayor extensión, denominado 'Planeación Estratégica Política para aminorar la pobreza'.

2. Entenderla pobreza

"En un país bien gobernado debe inspirar vergüenza la pobreza. En un país mal gobernado debe inspirar vergüenza la riqueza". Confucio.

Uno de los principales obstáculos para entender la pobreza ha sido la ausencia de una definición precisa. Esto ha sido un problema recurrente para historiadores, politólogos economistas y demás estudiosos de la pobreza, hallar un concepto congruente con las características sociales y políticas de los países estudiados es difícil. Si bien han existido diversos intentos y esfuerzos para aportar aproximaciones teóricas a la pobreza, sólo se han conseguido acercamientos a realidades específicas, de acuerdo a cada autor o corriente de pensamiento.

El concepto **de pobreza con el paso del tiempo ha sufrido varias interpretaciones, se le ha llamado pauperismo, indigencia, desigualdad o marginación, aspectos que son diferentes entre sí pero que forman parte del problema de la pobreza.** Oscar Altimir **explica este problema cuando dice: "más que definiciones de pobreza constituyen una aproximación al problema, enfocándolo a través de la desigualdad en extremo inferior de la escala de ingresos".** (Altimir; 1981. 2).

De esto se desprende que los conceptos que se han dado de la pobreza, deban entenderse como primeras aproximaciones que ayudan a construir el concepto, y no son definiciones aceptadas como absolutas o universalmente aceptadas.

Por ello, debemos emplear instrumentos que ayuden **a entender tales aproximaciones en un contexto más general; en este** sentido, propongo una clasificación de enfoques que permitan ordenar de **una manera más clara las definiciones que se analizan.** Los enfoques **son los siguientes:** a) el enfoque económico; b) el enfoque sociocultural; c) el enfoque **marxista** y; d) el enfoque de calidad de la pobreza.

a) **El enfoque económico**

Este primer enfoque es el más utilizado para definir la pobreza. Federico Reyes Heróles, presenta algunas características para este enfoque.

¶ ... todos aquellos trabajos, propuestas, estrategias, que naden de variantes macroeconómicas. La metodología utilizada afronta el problema con la siguiente óptica'.

- a) Una hiperponderación de los factores económicos,
- b) Una homogeneización de la problemática y sus soluciones,
- c) La transformación económica del desarrollo en sí, per se, visto como desactivador de la pobreza,
- d) El cambio como sinónimo de progreso
- e) Uso de instrumentos de análisis ajenos a las variables de las comunidades étnica y de grupo". (Reyes Heróles. 1994. 22-23).

b) **Enfoque sociocultural**

El enfoque sociocultural comienza a incluir propuestas importantes para entender la pobreza de manera integral', incluye a la cultura, las etnias y los problemas sociales. En este contexto, es importante aclarar que tanto los conceptos como los enfoques propuestos, responden a la necesidad de ofrecer un sustento teórico para esta investigación, por ello, no dejan de ser subjetivos; aún los mismos investigadores caen en cuenta de este problema al tratar de definir la pobreza a partir de tales características'

El enfoque sociocultural lo analiza también Reyes Heróles bajo el nombre de "perspectiva etnocentrista" con las características siguientes.

"a) Hipervaloración de los valores culturales

- b) Se privilegia el análisis de los estudios de caso y las dinámicas de grupo, comunitarias y étnicas

1 Oscar Altimir expresa este problema de la siguiente manera. 'La falta de inserción precisa del concepto de pobreza en algún cuerpo teórico significativo fuerza a reconocer que se trata de una noción esencialmente normativa. Las normas sobre cuáles son las necesidades básicas y cuales los niveles adecuados de satisfacción, que permitan discriminar quienes son pobres y quienes no lo son en una determinada sociedad y en un momento dado, se hayan intimamente vinculadas a algún esquema valorativo... estos esquemas valorativos descansan en última instancia sobre algún juicio moral y político acerca del orden social existente y de la manera cómo debe organizarse la sociedad. No existe, en realidad, una definición de pobreza que sea neutral a este respecto'. (Altimir, 1981.67).

Relata IAPGA

- c) El crecimiento económico como generador de la injusticia;
- d) La conservación de patrones de conducta,
- e) Uso de instrumentos de análisis restringidos a lo micro y con tendencias particularizadoras' (Reyes Heróles; 1994: 22)

c) Enfoque **marxista**

Esta visión teórica analiza el modo de producción capitalista y sus relaciones de producción, dentro de las cuales se halla inmerso el excedente de mano de obra, que después puede traducirse en pobreza.

Retomar al marxismo como uno de los enfoques que buscan explicar el concepto de pobreza, lo convierte en un instrumento para su análisis. Brevemente resumiré la idea de Marx con respecto al origen de la pobreza.

El marxismo es uno de los instrumentos teóricos para entender el origen de la pobreza, por lo que puede aportar elementos teóricos o de análisis para construir y mejorar un concepto de pobreza, adecuándolo a los tiempos y circunstancias del mundo actual. Otros conceptos de pobreza pudieran ser complementarios.

d) **Enfoque de calidad de la pobreza**

Al contrario de los enfoques antes descritos, la propuesta que se explica en seguida trata de conceptualizarla diferenciándola entre sí de acuerdo a características precisas. La distinción que se propone es entre la pobreza absoluta y la pobreza relativa. (Levy; 1992: 18-19) La pobreza absoluta se refiere a la insatisfacción de necesidades básicas en términos generales, entendiéndose estas como: nutrición, salud, vivienda, educación, infraestructura básica (camino, carreteras); los extremadamente pobres carecen de los alimentos necesarios para llevar una vida saludable, con suficiente energía que les permita desarrollar un trabajo, por lo tanto, se consideran vulnerables a enfermedades y proclives a desarrollar deformaciones antropométricas.

La pobreza relativa o moderada es resultado de una comparación entre un parámetro específico de la sociedad que tiene resueltas sus necesidades, y otra parte que no las tiene satisfechas; en apariencia la

pobreza moderada cae dentro del concepto de desigualdad que manejan algunos autores.

Por otra parte, para entender el enfoque de calidad de la pobreza hay que hacer dos distinciones. La primera distinción, es el parámetro de **comparación entre los pobres y los no pobres**; en este sentido, **la sociedad y la moda industrial** determinarán qué necesidades son básicas y cuales no lo son. **Aquellos individuos que carezcan de los satisfactores para cubrir** las necesidades establecidas, son considerados como pobres y los que los obtengan no caerán dentro de esta categoría

La segunda distinción que habría de hacer es entre el concepto de desigualdad y el concepto de pobreza relativa. Para Santiago Levy, la desigualdad y la pobreza son problemas totalmente diferentes. lo cual demuestra gráficamente estableciendo una línea de pobreza, y una línea que indica la distribución del ingreso. Al realizar los cálculos se observa la diferencia entre los dos problemas, Levy concluye: **"Las políticas para reducir la desigualdad en el ingreso pueden reducir, aunque no necesariamente, la pobreza"** (Levy; 1992: 18).

Con el enfoque de calidad de la pobreza concluimos el análisis de los distintos enfoques que engloban los distintos conceptos de pobreza. Los enfoques nos conducen a cuatro conclusiones acerca del problema de la definición de la pobreza. 1) El concepto no puede entenderse a través de una única concepción, teoría o autor, 2) El concepto puede ser muy relativo y por lo tanto diferente de acuerdo a cada sociedad; 3) El concepto **de pobreza no puede ser estático sino dinámico, acorde a las modificaciones que sufren las sociedades**; 4) **Para comprender mejor el estudio de la pobreza se puede distinguir entre pobres moderados y pobres extremos.**

La primera conclusión se explica con la propuesta de los enfoques que **buscan analizar las concepciones de pobreza**. **Gran parte de estas se centran en problemas muy concretos, como puede ser lo económico (mercados, distribución del ingreso), lo social (problemas culturales, étnicos), el capitalismo (como se infiere del análisis marxista) y la calidad de la pobreza que distingue a los pobres**. En su conjunto, la comprensión global que nos ofrecen estos conceptos aproximan a una definición integral sobre la pobreza.

En la segunda conclusión, la pobreza puede variar de acuerdo al momento histórico, a las condiciones sociales y a la visión personal del investigador que aporte el concepto de pobreza. La tercer conclusión se refiere a los cambios en las condiciones de las sociedades, que hacen imposible mantener un solo concepto o características específicas determinadas para un tiempo ilimitado; esto pone de antemano límites claros para el análisis de la pobreza, puesto que las sociedades siempre están cambiando y se requiere de conceptos que expliquen la realidad en un momento muy particular de éstas.

La cuarta conclusión, se refiere a la calidad de la pobreza; esta concepción busca entender el problema mediante una distinción que limite y particularice la dimensión del concepto, con el fin de estudiarlo mejor; sin embargo, aún no ofrece un alcance suficiente como para entender la concepción de pobreza de una manera global sin tener que separarla.²

Finalmente habría que agregar como un elemento importante que ayuda a comprender otra dimensión del concepto de pobreza a la medición. **Este elemento se verá en el siguiente apartado, no obstante, es preciso anotar aquí que muchos de los conceptos sobre pobreza han tenido su origen por la forma en que son medidos; en base a su sistema de medición es el concepto o viceversa. La medición puede ser una base importante para esclarecer este problema teórico.**

Una vez analizados los enfoques vale la pena intentar precisar la dimensión del concepto de pobreza con los elementos estudiados. Para abordar la dimensión del concepto, conviene recordar que la esencia de la pobreza son las necesidades; a partir de esto, se distinguen cuatro tipos: **las que nos** permiten vivir y mantenernos, como pueden ser la alimentación, la salud, la vivienda, la educación, el trabajo, etc. Las necesidades que permiten realizar nuestras capacidades, como la infraestructura urbana -carreteras, medios de comunicación drenaje, alcantarillado-. **Necesidades sociales como la realización personal, la cultura, entretenimiento, etc.; y las necesidades políticas, como la capacidad de opinar, de libertad, de votar y ser votado.**

² "La pobreza relativa significa que un individuo no tiene accesos a los bienes comúnmente **obtenidos por la mayoría de los individuos de una sociedad dada y en una situación económica específica.** Por otra parte, un individuo es absolutamente pobre cuando no es **suficiente para cubrir una o varias necesidades básicas** ". (Orozco: 1992: 114)

La definición de pobreza deberá incluir estos cuatro tipos de necesidad, ya que no se trata únicamente de ser pobres en cultura o educación y ser ricos en bienes y servicios; la pobreza no es sólo un mal económico sino social y cultural. Las dimensiones que ha cobrado lo convierten en un mal multidimensional. ³ Por lo tanto, para resolverlo no basta con aportar mayores capitales o hacer crecer la economía.⁴ Se requiere de planeación y de políticas muy precisas.

Una vez considerado que las necesidades son el eje fundamental de la pobreza, por que pueden variar e influir en la realización del ser humano, principalmente en su sobrevivencia y en el desarrollo de sus capacidades, podemos dimensionar al concepto de la pobreza de otra manera.

La construcción del concepto completo quedaría integrado así'. la pobreza es un estado de necesidad que obstaculiza el desarrollo de las capacidades de los seres humanos. Si existen individuos que se encuentren en la condición o situación en que no puedan desarrollar sus capacidades entonces, se encuentran en pobreza. En este sentido, el concepto podrá adecuarse a las necesidades **cambiantes de las** sociedades y lograr establecer distintos niveles de pobreza.

Este concepto no es nuevo, ya se había hablado de él en la II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, en Quito, en Noviembre de 1990, cuando dice que la pobreza es: "un estado de necesidad en el cual, por lo tanto, no hay libertad" (comp. Boltvinik-Thais; 1990. 33).

Boltvinik la complementa con el término de libertad, en cambio, el aquí presentado habla de un estado de necesidad que obstaculiza el desarrollo de las personas, es más un impedimento que algo sujeto a elección.

3 Levy presenta esta misma idea de otra manera : "La pobreza no es un problema unidimensional" (Levy, 1992 15)

6 No obstante, Orozco habla de que si se puede resolver la pobreza con crecimiento económico, pero sólo si se complementa con otro tipo de políticas sociales, para ello cita a Fields : " la pobreza tiende a decrecer con el crecimiento económico Se llega ala conclusión de que el hecho simultaneo de que la pobreza aumenta cuando existe crecimiento es la excepción y no 1 a regla". (Orozco: 1992. 122).

Este trabajo se enfoca primordialmente a la concepción de la pobreza absoluta, puesto que engloba todas las necesidades humanas fundamentales para el desarrollo, y por ello se puede hablar de un estado de necesidad absoluto e integral.

En base a este concepto se buscará identificar a los pobres, sus necesidades y locaciones, para ello se requiere valorar el problema de acuerdo a la medición de la pobreza.

3. Esbozo y origen de la planeación estratégica política

El concepto de planeación ha tenido innumerables interpretaciones. Tanto teóricos como planificadores han querido aportar sus propias definiciones, por lo tanto, considerando que existen elementos comunes entre éstas he considerado mejor agruparlas en dos tendencias.

La primera de ellas es la que define a la planeación a partir de su comprensión del futuro. El punto de partida de todo esfuerzo de planeación gira en torno a los futuros posibles que se hayan previsto. En general, los planeadores afines con esta idea conciben la planeación como un medio para alcanzar el futuro, redefinen acciones, adaptan y crean alternativas para cumplir el objetivo que se ha dispuesto para más adelante. En esta tendencia podemos encontrar planificadores tales como Stefanic-Allmayer, Newman, Simon y Dror.

La segunda tendencia comprende a **algunos autores** preocupados más por el proceso de la planeación. Es importante agregar que la mayoría de estos autores **considera la planeación** como un esfuerzo racional, producto del intelecto. De ello, se entiende su interés por los procesos. En este sentido, los procesos de planeación **se enfocan** a la selección, creación, o identificación de cursos de acción, opciones o **alternativas para alcanzar** un objetivo determinado: su proceso se apoya en un diagnóstico del problema, de los recursos y tendencias que contenga el plan propuesto. Los autores **de esta tendencia** son Ander-Egg, Ackoff, et **National Resources Board** y Merriam (Dror; 1990: 37).

Una vez analizadas distintas concepciones de la planeación, en mi perspectiva, la planeación es un ejercicio creativo de decisiones resultado de un proceso ordenado y sistemático que selecciona alternativas.

La planeación no puede ser estática, debe ser un ejercicio constante y periódico, sujeto a revisión y cambios. De no ser así.. su perspectiva sobre el futuro quedará relegada al pasado y no podrán ser útiles sus apreciaciones. Por otro lado la decisión se considera como el último paso de la planeación. sin embargo su perspectiva debe cambiar y centrarse como el punto nodal de la planeación ya que a su alrededor giran alternativas.. problemas, y posibles soluciones sobre los cuales se habrá de elegir. No puede dissociarse de la planeación. Una decisión planeada se convierte en una necesidad para el buen éxito y conducción de los programas o planes.

La decisión planeada contiene el respaldo de un análisis minucioso, resultado de un proceso que habiendo medido y analizado los alcances y los costos que podrían tener distintas decisiones, ofrece los caminos más adecuados al planeador o al tomador de decisiones.

Por otro lado, el esfuerzo para consolidar la planeación en el gobierno. ha atravesado por estas etapas a lo largo de este tiempo. No obstante, los alcances de la planeación en los hechos han sido escasos: los planes de gobierno, como planes indicativos no han alcanzado las expectativas que los originaron. Por otra parte, con excepción del PRONASOL del último sexenio que contempla el problema específico de la pobreza, en ninguno de los planes anteriores se hace referencia explícita a la pobreza.

Por ello es necesario integrar planes, programas, estrategias, tácticas, y recursos para combatir la pobreza. De lo contrario, el Estado seguirá siendo rebasado por la magnitud del problema. de existir el esfuerzo serio y racional de hacer coincidir todos los recursos hacia un objetivo definido. Por eso la importancia de la planeación en este proceso. en virtud de que permite considerar múltiples variables y establecer opciones o alternativas para el combate a la pobreza

En este sentido, la realización de planes en México que abordan el problema de la pobreza, ha tenido diversas implicaciones políticas. Los planes son considerados de gran importancia en el discurso, pero con poco o nulo peso político en la práctica.

La planeación gubernamental por su lado adolece por la generalización de sus propuestas, por la falta de concreción de sus objetivos y por la escasa congruencia con la realidad de la nación. Terminan convirtiéndose en planes enunciativos, que indican solamente las metas y los objetivos

pero carecen de los mecanismos y los procedimientos para realizarlos. En este sentido, la planeación solo ha sido utilizada como una herramienta de legitimidad, de promesa y discurso; que propone y crea falsas expectativas para el futuro.

Es en parte por esta falta de realización de los planes que los problemas del país se han acentuado. La complejidad de los factores económicos, políticos y sociales hace necesario fomentar mecanismos de planeación, cuyos alcances no sean utilizados -como antaño- como banderas políticas para legitimarse, sino que efectivamente exista la voluntad política que los lleve a cabo.

La complejidad de los problemas del país es tan grande, que resulta conveniente para la aplicación de cualquier política integral, una modificación del sistema político mexicano. De otra manera, las soluciones que se emprendan serán obstaculizadas por factores y circunstancias de un sistema político vertical, autoritario, excluyente y centralizado. En la búsqueda por aportar caminos y soluciones a los problemas **nacionales**, la planeación **estratégica** junto con la política se convierte en un esfuerzo combinado para la acción, pero cuyos resultados serán mejores y más rápidos para el funcionamiento del sistema político.

Los alcances de las problemáticas actuales refuerzan la idea de una planeación en todos los sectores, que ordene y dirija las acciones de la sociedad hacia un objetivo determinado. La política no puede estar ausente en esta problemática, pero reconoce que sus alcances han sido rebasados, por tanto, conviene repensar su función y aproximarla más a los problemas de la realidad.

La política no sólo es el mecanismo para alcanzar el poder, sino para distribuirlo; la política no nada más es la lucha de élites por obtener prebendas, es necesario que se convierta en un mecanismo que dirija, articulando todos los sectores para que esos "privilegios" sean de todos.

Revalorar la política significa otorgarle otra dimensión a su actuación. Evidentemente la lucha por el poder seguirá -en otros términos de competencia seguramente- de igual manera, los privilegiados también, pero la mayoría de la sociedad le exigirá a la política. La política desde mi punto de vista es la manera de utilizar el poder otorgado por la sociedad para dirigirla en su beneficio.

El poder en sí mismo es todo ese conjunto de capacidades que marca la ley, de igual forma son las relaciones sociales, la habilidad de negociar, dialogar y conciliar con los demás.⁵

Con esta idea, la política en sí misma reconoce la necesidad de actuar en conjunto con todos los sectores de un país; podrá tomar diversos caminos para hacerlo. uno de ellos, el que puede ordenar opciones, proyectar futuros, evadir obstáculos e impedir conflictos es la Planeación Estratégica Política

De tal manera que tanto el esfuerzo de la política como la necesidad de la planeación del Estado convergen ahora en un mismo punto. Ese punto es la planeación estratégica política. Apoyar a la política con los instrumentos de la planeación estratégica, lo que le permite revalorarse y precisar su actividad. Mientras la política abre un campo de acción más a la planeación estratégica; un espacio que por lo demás le estaba en cierta medida vedado, puesto que la planeación era utilizada por la política; en este caso, la planeación utiliza a la política para alcanzar sus fines, aunque estos puedan ser también políticos.

Es necesario por lo tanto instrumentar un esfuerzo que integre estos dos aspectos, por ello, la planeación estratégica política debe ser. un ejercicio creativo de decisiones resultado de un proceso ordenado y sistemático, que elabora propuestas y alternativas para conciliar y dirigir los intereses humanos hacia un objetivo futuro.

Es un ejercicio creativo porque no debe dejar de realizarse. La planeación por excelencia requiere de un cambio constante, de una capacidad de adaptabilidad, por ello, es que se considera como un ejercicio continuo, permanente. Por otro lado, es un ejercicio creador, resultado de un trabajo intelectual y producto de razonamientos, datos, informaciones, y técnicas. La planeación estratégica política debe estar en

5 Otra definición que se aproxima a esta concepción es manera en que se dirigen, organizan y administran las actividades de una sociedad o de un país con respecto a sus diferentes componentes y a su relación con otros países, conjunto de actividades que llevan a cabo los ciudadanos, organizados en partidos, asociaciones, grupos, etc., para obtener el apoyo de los demás, derrotar a sus contrarios y ganar el poder en un Estado (Dicc Básico Español 1991 407-408).

constante creación de estrategias, tácticas, programas, planes, proyectos, alternativas y decisiones de acción para lograr sus objetivos.

La PEP se convierte en un conjunto de decisiones resultado de un proceso ordenado y sistemático. La planeación estratégica política tiene como característica central las decisiones. El proceso que las respalda, que ofrece alternativas, que las detalla debe ser ordenado y tener una mayor claridad; es sistematizado para obtener con precisión datos, informaciones o cualquier otro aspecto necesario para la toma de decisiones

Otro elemento de este concepto, es que elabora propuestas y alternativas para conciliar y dirigir los intereses humanos- Este aspecto tiene gran relevancia, porque es en efecto la médula política de la planeación estratégica política, sin él, podría ser cualquier otro tipo de planeación. En este sentido, la PEP establece que la política y las relaciones políticas pueden planearse. al anticiparse buscan conciliar intereses para alcanzar un objetivo. Por otro lado, la política en si misma es dirección, con ello quiero decir que la PEP busca conducir los intereses humanos para lograr fines determinados, metas concretas que ayuden al desarrollo de los ciudadanos.

La PEP no es política. Uno de sus instrumentos es la política. La conciliación es un instrumento político que consigue resultados, que puede anticipar, pero sobre todo, que podría dirigir acciones concretas entre los actores involucrados en el proceso de planeación.

Sólo resta hablar del objetivo futuro establecido, esto no es otra cosa que la imagen objetivo que deseamos alcanzar. Podrán existir distintos o muy diferenciados objetivos para esta investigación la imagen objetivo será crear las condiciones que permitan el desarrollo de las capacidades humanas, con lo que se puede aminorar la pobreza.

La PEP se enfoca hacia la creación de las condiciones para que pueda desarrollarse el ser humano, diseñando estrategias y tomando mejores decisiones. La PEP no es un plan para acabar con la pobreza, tampoco trata de combatir sus causas o sus consecuencias, sino ofrecer distintas condiciones de vida para salir de ese estado, o bien, para aminorar los sufrimientos que provoca.

En este sentido, una vez tomada la decisión gubernamental de combatir la pobreza, se entiende que los esfuerzos y las decisiones de la PEP irán encaminadas hacia ese fin. Combatir la pobreza significa, además de tratar de eliminarla, evitar su crecimiento. El logro de la PEP no solo estará dado en la medida que la pobreza y sus efectos sean menores, sino también, en detener su crecimiento, aún cuando las variables económicas o sociales se modifiquen.

La PEP, **es un esfuerzo de interrelación de variables múltiples para el desarrollo de planes de acción basados en la estrategia**. En el caso concreto de **las variables**, pretende **interrelacionar la cultura, la economía, la política, y las necesidades básicas**

Por otro lado, cada caso de pobreza -entiéndase esto como pobreza en un poblado, entidad federativa o nación- es distinto. aunque tengan en común que impiden el desarrollo de las capacidades humanas. De alguna manera. las carencias culturales. las necesidades básicas, podrán cambiar de país en país, pero en relación con el concepto de pobreza, seguirá siendo el mismo estado de vida.

Por consiguiente la PEP no puede ser -ni pretende serlo- un instrumento globalizante que pueda combatir todos los casos de pobreza. Por el contrario, el alcance de la PEP comprende solamente la base teórica a partir de la cual se puede desarrollar planes específicos acordes a la situación concreta de cada nación, entidad o poblado. La PEP es el cómo diseñar un plan: no hacer el plan.

4. Los elementos de la PEP

La Planeación Estratégica Política comprende un solo proceso interactivo, integral y planeado. Sin embargo, para su comprensión metodológica, esta propuesta se ha dividido en dos partes, por un lado los principios en base a los cuales se ha diseñado, y por el otro, las fases en las cuales se puede llevar a cabo. A lo largo de este último apartado se detallan ambas partes, sin dejar de notar que no se aplican a algún caso específico, puesto que el objeto del ensayo es aportar el método y no analizar su aplicación a algún caso de pobreza.

a) Principios de la PEP

Todo proceso requiere bases donde sustentar sus acciones, los principios en que se apoyen las acciones, podrán ser esas bases. Con esta idea la planeación estratégica política comprende cinco principios básicos para su realización: 1) Principio prospectivo; 2) Principio Integrativo; 3) Principio interactivo; 4) Principio conciliador y; 5) Principio adaptativo.

Principio prospectivo

La prospectiva entendida como: la exploración de posibilidades futuras basada en indicios presentes, permite generar una amplia expectativa para la planeación. Este principio es una de las dos partes centrales de la PEP -la otra es la conciliación- ya que a partir de ella se busca obtener mayor efectividad en los planes. La prospectiva es el mañana aplicado al hoy. Parte de la idea central de que la construcción del futuro es a partir del futuro mismo.

La planeación prospectiva, al formar parte de la planeación estratégica política, tiene que vincularse necesariamente con un sistema de decisiones, es decir, con un esfuerzo sistemático de planeación y ejecución; de lo contrario, el esfuerzo -que sólo sería imaginativo- no tendría resultado alguno. De tal forma, la planeación y la prospectiva como ejercicios deben estar estrechamente ligados. En estos términos la prospectiva resulta ser un valioso instrumento, cuya visión integral, dinámica y creativa enriquece los procesos de planeación. (cfr. Miklos-Tello; 1992: 60).

El primer elemento de la prospectiva, es la generación de futuros. El futuro, según Francois es ' la dimensión en la que la imaginación puede erigir estructuras contradictorias entre sí, pero con todo, no excluyentes unas de otras, dentro de una realidad no materializada". (Miklos-Tello; 1992:39).

En nuestro caso el futuro puede describirse a partir de una imagen que tengamos de él. Si esta imagen se encuentra cargada de nuestra apreciación y refleja aspiraciones o valores, en este caso estaremos hablando de un *futuro deseable*. En cambio, al construir un futuro donde existen razones, fundamentos, juicios que sean suficientes como para

suponer su inminente ocurrencia, entonces estaremos hablando de un *futuro probable*. Por último, cuando estamos construyendo el futuro, cuando tenemos la fuerza y el poder suficiente como para realizarlo, hablamos de un *futuro posible* (cfr Miklos-Tello, 1992. 52)_

A partir de la generación de futuros se pueden elaborar escenarios u otras técnicas, la prospectiva tiene distintos métodos además de los escenarios,⁶ sin embargo nos limitaremos a la explicación de Miklos sobre el método de planeación prospectiva:

Para comenzar-. se explícita el diseño de la o las imágenes del futuro deseado... A partir de esta construcción se elabora el modelo o representación de la realidad, con el fin de clarificar la distancia existente entre uno y otro Para ello se analizan los medios o instrumentos de que se dispone para poder transformar esa realidad y alcanzar el futuro. Al conocer y valorar estos instrumentos se producen escenarios de futuros factibles. con estos y los futuros, los participantes ya están en posibilidades de seleccionar la imagen del futuro a lograr y tomar decisiones respecto a cómo alcanzarlo. Estas decisiones guían las intervenciones durante el curso de los acontecimientos presentes". (Miklos-Tello1992.61-62).

La prospectiva ofrece a la PEP la posibilidad de combinar diversos futuros probables o deseables hacia futuros posibles. Contempla además, la ampliación de las variables y sus alternativas o caminos para lograr el futuro deseado

El siguiente paso son las estrategias. Una vez considerados los posibles futuros a alcanzar —si es que existen varios futuribles o futuros- la mejor forma de darle una dirección al proceso de planeación es a través de una estrategia .7

Las muchas estrategias que pueden definirse en una organización se alimentan de la experiencia y del conocimiento del planeador. En muchos casos se aplican técnicas o métodos probados por otros estudiosos; sin

6 No es nuestro objeto estudiarlos todos, pero Miklos y Tello presentan cuando menos una docena de ellos. análisis de fuerzas, análisis morfológico, Ariolel Delphi, Escenarios, Evaluación Tecnológica: TKJI Matriz Impactos Cruzados, Modelos de Simulación: Proyección. (Miklos-Tello: 1992. 113). Mientras Mojica agrega a esta lista dos mas: el método de análisis estructural y el juego de actores. (Mojica 1991: 35-87).

7 La estrategia definida de una manera simple es: "el arte para dirigir un asunto y conseguir el objetivo deseado". (Dice Esposa, 1993 318).

embargo, la mayoría se realiza empíricamente.⁸ Pero esto no es suficiente para elaborar estrategias, aún cuando la experiencia de los planeadores y la información sea oportuna, se requiere de una elaboración más completa que permita evaluar el impacto que tengan dichas estrategias dentro del plan. Por ello, es que la PEP propone la creación de escenarios, a través de los cuales se puede observar el comportamiento -teóricamente- de una estrategia en un tiempo determinado.

Una vez realizadas las estrategias, sigue la generación de escenarios para cada una de ellas. El método para realizar los escenarios⁹ es diferente en cada caso, algunos lo complejizan (Mandel; 1987:10-8), y otros lo realizan muy escuetamente. Sin embargo aún con esta limitación construiré los escenarios a partir de la definición expresada sobre pobreza utilizando como elementos: la información obtenida, un tiempo definido, la interacción de los actores, el juego de fuerzas, una lógica de escenarios, además de la variable sorpresa.

Describo brevemente los elementos a utilizarse. La información obtenida o disponible a través de la investigación antecedente, producto de la base de datos es importante para considerar el despegue del futuro que se quiere construir; otro elemento es el futurible y el futuro; la convergencia y la distancia entre las variables de uno y otro son los que permiten visualizar el escenario deseado.

El tiempo definido. Es importante establecer un lapso de tiempo para los escenarios, de lo contrario puede caerse en un vacío sin fondo, esperando que la realización sea inmediata o se prolongue indefinidamente. Las acciones a su vez tienen un plazo, y éste podrá ser determinado por el alcance temporal que tenga el escenario.

La interacción de los actores. Los actores involucrados, tanto tomadores de decisiones como afectados, tienen intereses y necesidades concretas. Satisfacerlas, limitarlas o neutralizarlas es el objetivo de los escenarios: lograr la conciliación de estos aspectos en el escenario es parte de la labor y creatividad del planeador.

⁸ Para que la estrategia sea posible es necesario poder imaginarse y evaluar las posibles consecuencias de los cursos opcionales de acción. (Henderson; 1987 p.1-41-5).

⁹ "Los escenarios no son mas que descripciones acerca del futuro (Mandel; 1987: 10-1)

El juego de fuerzas. Al contrario de los actores, las fuerzas, son un conjunto de actores o de situaciones generadas o potenciales que debe de considerar el planeador. Estas pueden ocurrir en espacios temporales precisos o ser espontáneas, por ejemplo terremotos, tiempo de siembra o cosecha. ciclos escolares, estaciones del año, etc.

La lógica de los escenarios es quizás la parte más compleja de describir. Para muchos es una etapa del proceso de elaboración de los escenarios, tanto en la fase de decisión, como en la de programación. En términos sencillos diría que esta supuesta "lógica" depende de la actitud de los planeadores. Por ejemplo, hay quien nombra a los escenarios como optimistas.. pesimistas o ideales. Otros dicen que los escenarios son posibles, imposibles o limitados, etc.'. es con esta "lógica" o actitud como se construyen Además en la construcción de escenarios no se puede hablar de una lógica como parte del razonamiento humano, la razón de esto. es que limita la creatividad y los alcances de los escenarios; el escenario debe rebasar la lógica por que el futuro no siempre es lógico,. sino más bien probable

Desde mi punto de vista, la lógica de los escenarios se deberá desprender a partir del objetivo a conseguir En este caso, los escenarios que utilizaré se denominan Escenario de Construcción, y Escenario de Fuerzas El primero describe las fases o etapas en las que puede elaborarse el futuro, alertando de peligros u oportunidades. Mientras el **segundo, analiza las fuerzas y la interrelación de los actores frente a los cambios** que pueda plantear el primer tipo de escenario. Ambos son complementarios, pero obedecen a distintas variables, uno hace prospectiva en los procesos y otro en los actores. Para fines de estudio, es conveniente separarlos, al menos en el caso de la pobreza.

El último elemento es la variable sorpresa a los aspectos o situaciones imposibles de predecir Aún con esta supuesta "imposibilidad" se pueden tomar ciertas precauciones en algunos casos. Variables sorpresa son. una situación violenta impredecible, un terremoto, huracán o cualquier fenómeno natural, hasta enfermedades o epidemias que no se prevén. En el caso de la pobreza, pueden ser conflictos sociales causados por problemas interétnicos, o bien, por disputas de tierras:. también pueden ser epidemias

Con los escenarios concluye la primera parte del proceso de la PEP, una parte central, que apoya todo el desarrollo de los siguientes principios.

El desconocimiento de las consecuencias y los efectos de las decisiones políticas en las medidas que combaten la pobreza ha sido la causa de muchos de sus fracasos. De ahí, que sea importante utilizar herramientas teóricas y metodológicas que eviten ese desconocimiento y apoyen mejores decisiones como lo es la prospectiva política

Principio integrativo

La PEP es en esencia integral. Es decir, busca componerse de todas aquellas partes que requiera para estar completa. No se concibe una PEP que sólo involucre algún elemento y se olvide de otros que puedan incidir directamente en el objetivo a alcanzarse.

El principio integrativo implica a su vez el trabajo operativo conjunto y simultáneo. Conjunto por que involucra en el mismo esfuerzo a distintos grupos -dependencias, organismos, actores sociales o políticas y hasta ciudadanos- no se puede desarrollar un esfuerzo integral si no considera a las organizaciones centralizadoras pero a la vez a las organizaciones que ejecutan esa realización.

Es ala vez simultáneo en dos cuestiones: tiempos y movimientos. En la cuestión de tiempos establece límites precisos para cumplir acciones a donde confluyen en el mismo momento varios actores, y organizaciones para alcanzar dicha meta. La simultaneidad radica en que cada uno de los actores involucrados en el proceso trabaje en su área, al mismo tiempo que otro actor lo hace en la suya, pero ambos avanzan para obtener un solo resultado. Lo que los hace simultáneos en sus tiempos y movimientos.

Principio interactivo

El modelo de Planeación Interactivo del cual se desprende este principio, ha sido propuesto por Miklos; el explica que su modelo es: "...la modificación de la tendencia del proceso de planeación por medio de la participación, creatividad, integración e interrelación operativa, comunicación e información, con una visión prospectiva y de anticipación" (Miklos, 1993 30)_

La PEP contempla de igual forma el principio interactivo, entendiendo a éste como la interrelación operativa que exista entre los distintos mecanismos, instituciones, dependencias involucradas en el proceso de planeación. La interactividad según la PEP se basa en motivar la necesidad de la planeación (Dror; 1990: 49) dentro de los distintos actores, y con ello su trabajo conjunto para conseguir sus fines futuros.

La planeación estratégica política, en su principio interactivo implica la inclusión de equipos para el desarrollo de planes (Steiner; 1993: 76), considerando éstos de carácter multidisciplinario, por la gran complejidad de variables que se pueden manejar, y que será necesario contar con expertos en el manejo de ellas. (Tanques pensantes, Dror; 1990: 113-120)

Principio conciliador

La conciliación es el elemento político de la PEP. La conciliación en la PEP tiene dos etapas: el diálogo y la negociación. En el primero se involucra a todos aquellos interesados en el desarrollo del plan, o que, indirectamente tengan que ver con él para escuchar y aclarar las dimensiones y alcances del plan que se propone. En el segundo, se vencen resistencias, obstáculos o impedimentos entre los actores para la realización del plan.

Este principio es quizás uno de los más sensibles de la PEP. Depende en gran medida de la voluntad política de los actores» y de la capacidad de poder que se encuentre involucrada en la realización del plan. Sin embargo, es un elemento que antes no era considerado en la planeación, y que ahora forma parte importante de los planes pues su necesidad es imperante ante la gran cantidad de intereses que envuelve la ejecución. La conciliación busca poner de acuerdo esos intereses, y dirigir las acciones de los actores para tener el mayor éxito en la realización del plan.

10 Una clasificación de tipos de actores dentro de un proceso puede ser: "El poder: son las entidades del Estado. Se caracteriza por su capacidad de gobernar en busca siempre del bien común. La producción: comprende los gremios y todos los organismos de producción de bienes y servicios. El saber: compuesto por la universidad y por los centros de investigación que generan conocimiento. La comunidad: en esta se halla el usuario, en favor del cual obran los tres anteriores". (Mojica, 1991: 71-72).

En general, este principio se encuentra inmerso en todo el proceso, no obstante, es particularmente importante en esta etapa, puesto que en primer lugar busca lograr la simultaneidad de los programas junto con lo estipulado en los escenarios de las estrategias. En segundo lugar, al momento de la aplicación de los programas concilia con los actores, instituciones o situaciones que se presenten al momento, tratando de no modificar en lo posible la estrategia prevista.

La conciliación para poder llevarse a cabo debe conocer todos los aspectos del plan, y adaptarse a las situaciones coyunturales que se presenten en el momento de su ejecución. Para lograrlo debe realizar un análisis basado en los siguientes puntos:

- a) Conocer a todos los actores durante el proceso.
- b) Analizar sus fuerzas, las oportunidades y debilidades.
- c) Intercambiar información y buscar el diálogo.

Entender las motivaciones de los demás ayuda a lograr un mejor acercamiento y cubrir los fines propios así como los de otros. El análisis de fuerzas ocurre en la etapa de preplanificación, sin embargo, se repite aquí y se hará en cada situación que lo amante para que la conciliación tenga los elementos suficientes para dialogar. Por último el resultado es la búsqueda de un diálogo o una negociación que permita satisfacer o conciliar los intereses encontrados.

Principio adaptativo

El principio adaptativo es básico en la planeación. No se puede sustraer de una planeación constantemente cambiante.. que reformula caminos y genera nuevas alternativas. La PEP comprende a la adaptación de dos maneras: una, como forma de evaluación de las metas establecidas; y la otra, como retroalimentación del medio ambiente donde se desarrolle la planeación proponiendo alternativas, o adecuando programas y procedimientos para el mejor desempeño en la ejecución de los planes.

La adaptación en la PEP comprende desde la estructura del plan, hasta el proceso con el que se generaron las decisiones que propiciaron el plan. A su vez, los mecanismos de control son complementarios de la

adaptación pues indican los cambios o adaptaciones requeridos para continuar con el plan

La adaptación es una herramienta de gran potencial. no sólo por permitir la retroalimentación de toda la PEP, sino por que encierra en si misma la responsabilidad de llevar a buen término la ejecución del plan. de evitar errores, y prever en la medida de lo posible situaciones que puedan alterar la ejecución de los planes en su conjunto. Su mayor apoyo es la conciliación.

b) Fases de la PEP

El orden en **que deben** ocurrir **las acciones** de la PEP, **para que tengan una coherencia** y sean sistemáticas, **tiene una secuencia de tres fases. preplanificación** planificación y posplanificación

Preplanificación

La preplanificación, tiene como objetivo precisar el problema o la situación a planearse, y para ello se auxilia de una base de datos, así como de los instrumentos de la prospectiva que son: los futuros, las estrategias y los escenarios Con este antecedente, la prospectiva aporta las mejores alternativas que pasan a la siguiente fase. la planificación. La preplanificación es una de las partes mas sustantivas de la PEP pues su fuerte es la capacidad de la prospectiva para alcanzar un futuro propuesto.

Planificación

La planificación en la PEP. es una fase abierta La razón de ello, es que las recomendaciones de la prospectiva elaboradas en la fase anterior, pueden derivarse en distintos tipos de estrategias Unas pueden materializarse mejor en proyectos, otras, en programas y algunas en planes sectoriales o por objetivos De tal manera que encasillar la fase de la planeación seria limitaria No se puede decir que sólo mediante planes generales o específicos se puede alcanzar un futuro, por que quizás, la mejor forma de lograrlo sea con un programa pequeño y bien definido.

En este sentido el objetivo de la PEP es consolidarse como un **instrumento que facilite la toma de decisiones, que elabore mejores planes** o programas, y que sea lo suficientemente flexible para ser revisado constantemente. **No es su tarea realizar planes detallados**, ni programas específicos para cada situación, para eso existen procedimientos y **técnicas de planeación que han sido probadas de manera eficiente.**

Una vez que los planes han sido hechos y se están llevando a cabo pueden surgir diferencias, errores, o situaciones que no se consideraron. **En este punto es donde se justifica la necesidad de la posplanificación**, cuya tarea es conducir la retroalimentación de los planes y su ejecución de **nuevo a la fase de preplanificación —de ser necesario—, donde se revisa y readecua lo necesario para que se sostenga el plan hasta llegar al objetivo o al futuro previsto.**

Posplanificación

La posplanificación opera una vez que el plan, programa o proyecto se ha puesto en marcha. Busca ser a la vez un controlador y evaluador de la información resultado de la ejecución de las estrategias propuestas en la primera fase. Es también un esfuerzo de retroalimentación y control, necesario para el buen éxito de los planes. Su función radica en encontrar las fallas, evaluar los alcances esperados y proponer los cambios, estrategias o modificaciones **necesarias**, por ello, es que el principio central en esta etapa es el adaptativo. Durante esta fase, es el momento en que actúan [os principios integrativos e interactivos, pues su función primordial es articular las estrategias definidas en la fase anterior, y ver que los actores y las organizaciones encargadas de llevarlas a cabo actúen coordinada y simultáneamente. Lo cual **se busca anticipar en la fase de planificación.**

Este conjunto de fases tiene la conveniencia de durar el tiempo que sea necesario en llevar a cabo la PEP. Como se trata de construir futuros, el proceso para conseguirlo podrá ser largo, por ello, las tres fases permiten ubicar exactamente en qué punto se encuentra el proceso, o bien, en qué fase del proceso se localiza algún error y poder corregirlo a tiempo; todo ello sin perder de vista el objetivo principal a lograr: el futuro previsto.

El apartado siguiente pretende combinar los principios con las fases de la PEP para posteriormente aplicarlas al caso específico de la pobreza.

c) **Integración de los conceptos**

La PEP tiene un proceso distinto al del común de la planeación, ya que comienza a partir del futuro. Selecciona el futuro más viable, propone una serie de estrategias para lograrlo, que son evaluadas por escenarios que precisan su impacto a largo plazo, y con ello se elaboran programas, planes o proyectos que se encargan de operativizar las estrategias para que alcancen el futuro elegido.

Para ser más esquemáticos y mostrar con mayor claridad, la combinación entre principios y pasos de la PEP se presenta la secuencia en que se realizan las acciones:

Primer paso. Preplanificación

Identificación y delimitación del problema.

Necesidad de planificación.

Información-creación de base de datos.

Identificación principales variables.

Prospectiva.

Definición de los futuros. Precisar alcances y tiempos.

Generación de estrategias.

Identificación de fuerzas.. oportunidades, debilidades.

Diseño de estrategias.

Generación de escenarios de las estrategias.

Selección de mejores estrategias y presentación.

Se agrega a este paso la definición del problema o la situación que se va a modificar, a partir de la cual se construye un banco de datos con sus variables mas importantes actores y los caminos que se han seguido para resolver la problemática.

Segundo paso. Plan

- **Estructuración y formulación de planes, programas o proyectos.**
- **Decisión entre opciones y escenarios.**
- Conciliación.
- **Acercamiento con actores e instituciones involucradas o afectadas por el plan**
- Intercambio de información.

Diálogo.

- **Negociación de apoyos.**

Con los escenarios y las estrategias, se ingresa a otra fase de la PEP -la planificación— donde se elaboran planes, proyectos o programas específicos que pongan en práctica las estrategias propuestas anteriormente. Los planes son ejecutados y revisados por la etapa de posplanificación, cuyas adaptaciones y recomendaciones son producto de la evaluación de los resultados que aporten los planes. La retroalimentación puede llevarse hasta la primera etapa y actualizarse constantemente, de esta manera el plan se encuentra en constante cambio y adecuación con la realidad.

Tercer paso. Posplanificación

Integrativa.

- **Propone caminos simultáneos de ejecución.**
- **Propone dependencias, organizaciones, actores, la forma en cómo ha de ejecutarse el plan.**
- **Propone la organización del plan.**
- **Genera tácticas.**

Interactiva.

- Verifica la interacción de las dependencias.
- Propone reequilibrio de organización.

Adaptación

- Evalúa información y posición de los actores involucrados o terceros afectados.
- Verifica los resultados internos del plan.
- Compara y verifica resultados con la imagen objetivo
- Revisa y compara resultados con escenarios operativos.
- Comprueba efectos con el medio ambiente y evalúa
- Plantea opciones y estrategias.

Consulta con prospectiva.

- Verifica. reformula, adapta escenarios operativos.
- Modifican planes, programas o proyectos.

Conclusiones

La PEP tiene limitaciones y alcances muy particulares para cada problemática. En el caso de la pobreza, presenta diferentes aspectos, actores y circunstancias, que limitan su aplicación pero **a la vez la** potencian como herramienta idónea para resolverla. En este sentido, he encontrado cinco conclusiones sobre los alcances positivos de la aplicación de la PEP en el combate a la pobreza.. y cinco conclusiones más que se refieren a los posibles límites al usarla

El primer aspecto positivo es la profundidad del análisis. Muchos de los errores en el combate a la pobreza provienen de un inadecuado manejo de información sobre ella: no se tienen cifras exactas, ni estudios completos sobre el fenómeno. La PEP obliga a adquirir esa información y profundiza sobre ella continúa el proceso de buscar información y controlarla para

determinar los avances en el proceso de aplicación de cualquier estrategia.

El segundo aspecto positivo de la PEP en el combate a la pobreza, es la creación de alternativas novedosas e ideas inexploradas. El uso correcto de la información para la construcción de futuros, abre nuevas vertientes para analizar ideas e instrumentos para el combate a la pobreza, que de otra manera no podrían haberse imaginado. La creatividad de la prospectiva, obliga a generar ideas, propuestas, alternativas que promuevan un combate más certero.

En este sentido, la PEP no está limitada o encerrada en un solo planteamiento, por el contrario, abre una serie de posibilidades importantes para conseguir el objetivo deseado.

Un tercer aspecto, es la simultaneidad de las acciones en la PEP. Los planes en su mayoría pretenden realizar acciones de forma simultánea, algunos lo logran, a otros les falta coordinación; la PEP en su Principio Integrativo tiene como finalidad integrar las acciones desde antes de la planeación no concibe los efectos de un plan por si solo sino en combinación con los resultados de los demás.

Por otra parte la acción simultánea de la PEP obliga a los actores, dependencias o beneficiarios a dedicarse a muchas tareas a la vez. En gran medida esto es positivo para la PEP, puesto que los actores no pueden impugnar al mismo tiempo todos los cambios que se les enfrentan.

La PEP puede trabajar coordinada y simultáneamente, por que varias dependencias y organismos gubernamentales que han unido sus esfuerzos para combatir la pobreza concentran sus esfuerzos en tareas concretas. Situación que no puede suceder con los demás actores, los cuales sólo pueden trabajar en una cosa a la vez.

El cuarto aspecto es precisamente la concentración de esfuerzos. Los diversos programas se concentran en situaciones particulares, es decir vivienda o salud, atención médica o escuelas, pero no en todos estos elementos a la vez. La PEP busca concentrar la acción, hacerla inmediata, y obtener resultados en el mediano y largo plazo, analizando las posibilidades de interrelación entre los diversos programas

La PEP combate a la pobreza en forma integral. modificando **todas las variables** de manera sistemática, profunda y simultánea Sólo de esta manera. creando nuevas condiciones de vida se logrará aminorar o reducir el estado de necesidad humana que es la pobreza

El quinto y último aspecto positivo de la PEP es la conciliación. Conciliación es política, político es el elemento que distingue a la PEP de **otras formas de planeación Planear la conciliación , adelantar las posibles reacciones de los actores , analizar las fuerzas , preparar los caminos o propuestas para atenuar sus reclamos , es quizás, el objeto principal de la PEP**

La conciliación, que incluye **el análisis de todos esos elementos** políticos a lo largo de la PEP busca revertir obstáculos para hacerlos partícipes y actores en favor del combate a la pobreza. Conciliación, diálogo, es una tarea importante para el buen éxito de la PEP; es difícil. laboriosa, y frustrante en ocasiones, pero necesaria e indispensable para lograr los objetivos buscados

Por otra parte. la PEP tiene en sí misma obstáculos, no insalvables pero al fin límites para su actuación El primero de ellos es la información. Es necesario decir que cualquier análisis profundo y detallado sobre la **problemática de la pobreza es costoso , mantener los sistemas de información y de constante retroalimentación lo es más todavía. No por ello, deja de ser conveniente su viabilidad. tanto por el hecho. de que con información precisa se evita el derroche de recursos y avances sustanciales en la aplicación de los programas.**

Una segunda desventaja importante son los tiempos El alcance de la **PEP suele delimitar tiempos al establecer escenarios o en las estrategias mismas sin embargo , los resultados de la PEP pueden alcanzarse en el largo plazo** No es posible ver que disminuya la pobreza en la calidad de la educación con sólo construir una escuela, se requiere saber si el niño consigue trabajo. o si deserta en otro nivel educativo. Tampoco se puede conocer de inmediato si la reconstrucción de vivienda podrá impulsar a que en otras condiciones de vida., el trabajo productivo se incremente Esos efectos solo pueden percibirse en plazos largos.

Una tercer desventaja de la PEP, es su carácter integral Al estar todas **las variables interrelacionadas . cualquier efecto negativo en alguna, retraso, o algún imponderable puede afectar el éxito de las otras En cierta**

medida, esta vulnerabilidad de la PEP también puede ser un acierto, ya que obliga a reconsiderar aspectos o situaciones que no se habían tomado en cuenta en las demás variables. Sin embargo, puede generar un retraso importante.

La cuarta desventaja puede ser la separación real entre los planes y las acciones. En muchos casos, las propuestas de los planes se alejan tanto de la realidad que al momento de llevarse a cabo resulten inoperantes. En el caso de la pobreza esto es muy usual, existen tantos planes que se han desechado por considerarlos inoperantes quizás no se puedan contar. La razón de ello, es la falta de información y una visión errónea por parte de los planeadores.

La PEP en este caso tiene tres respuestas. Una es su exhaustiva información antecedente, la otra, es la inclusión de los actores involucrados dentro del proceso en base a la conciliación; y la tercera, es su flexibilidad producto de la retroalimentación de información. No obstante, no hay que descuidar este aspecto, que suele ser uno de los principales obstáculos de los planes, tanto planeadores como actores deben considerar propuestas y alternativas viables para conseguir el futuro.

Dicha separación entre la realidad y el plan solo se podrá acortar en la medida en que se comiencen a ver los resultados de éste. No puede existir un plan sin resultados, sin comparaciones que le ayuden **a adaptarse a** una realidad siempre cambiante; la necesidad de adaptación es un obstáculo pero también una solución para un mundo en constante transformación.

Lo importante de este caso es la rapidez con que se logre la adaptación a la realidad, y ello dependerá en gran medida de la voluntad de actores involucrados, de planeadores y de la situación social y política que se presente.

La quinta y última desventaja es el problema de la decisión. Si bien la PEP busca elaborar un conjunto de decisiones, de apoyarlas con argumentos, y alcanzar la mayor eficiencia en la implementación de éstas, no es la que toma decisiones.

En el caso de la pobreza esto es realmente muy evidente. El plan, programa o proyecto resultado de la PEP podrá ser muy completo y

pero si no se tiene una decisión firme y segura para llevarlo a cabo el programa fracasará La decisión primera y más importante es la de la autoridad gubernamental, pues es ésta, la que tiene la potestad, los medios y la autoridad para llevar a cabo un plan integral sobre la pobreza Es la única que tiene la capacidad de convocar actores. convencerlos y aportar recursos.

Para efectos de este trabajo de investigación, se ha considerado que la decisión de combatir la pobreza fue una meta-decisión tomada de antemano. Es por eso, que sin una decisión firme, la PEP no podría llevarse a cabo: y por tanto, ello constituye uno de sus mayores obstáculos pero también un reto que vencer.

Bibliografía

AckoH. Russef. L (1993). *Un concepto de planeación de empresas* Ed. Limusa. México, DF 152p

Adler, Larissa de Lomnilz (1989). *Corno sobreviven los Marginados* Ed- Siglo XXI 10a ed México. D.F 227 p.

Altimir, Oscar (1981) *La pobreza en América Latina*. Revista de la CEPAL Santiago de Chile 200 p

Ander-Egg. Ezequiel (1978)- *Intrnduccion a la Planificación* Ed Cid Editor. Buenos Aires, Argentina 184 p.

Armstrong Scott J (1987)- *Fundamentos para la Formulación de planes estratégicos y pronósticos, en* Biblioteca de Administración Estratégica 1 II Ed Me Graw Hill México. 220 p

Bernard, Taylor: Harrison, John (1988) *Planeación Estratégica Exitosa* Ed- Legis- Bogotá, Colombia 354 p

Bobbio, Norberto, Nlatte ucci, Nicol aPasqumo, Gianfra neo (1988). *Diccionario de Política*. t II pag 1240-1252.

Boltvinik, Julia, Thais, Luis, Coords (1990) *Desarrollo sin Pobreza*. II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe. Documento. Ed. ONU-PNUD, Quito, Ecuador. 230 p.

Boltvinik, Kalinka Julio (1994). *Pobreza y estratificación social en México* Ed. INFGI. CM UNAM. 110p.

Bryson, John Moore (1991). *Strategic planriig for publicand non-profit organrzabons, a ,grade ro strongtheing and sustaining organizabonal achievement*. Ed. Jossey Bass

Campos. Emma, Vélez, Félix (1992). "La pobreza rural en Mexico" en la pobreza en Mexico Comp. Félix Velez, Ed. ITAM-FCE México, DF 1993. 300p

Carrillo Flores, Bárbara (1992). Distribución del Gasto Intrafamiliar" en *La pobreza en México*. Comp. Félix Vélez, Ed. ITAM-FCE. México, D.F. 1993, 300 p.

CEPAL-ONU (1993). Anuario Estadístico de América Latina ya/ Caribe Febrero de 1994. Santiago de Chile. 775 p

Consejo Consultivo del PRONASOL (1994). *El Programa Nacional de Solidaridad*. Ed. FCE Col. Una visión de la modernización de México. 268 p

Diccionario Básico del Español de México (1991)- Ed Colmex. México. 562 p.

Diccionario de Economía (1980). Madrid España. Ed. Planeta tVII. p. 475.

Diccionario de la Lengua Española (1984) t. II. Ed. Real Academia Española. 20a edición. Madrid España 1742 p.

Diccionano de Política (1986). Norberto Bobbio y otros. t. II. Ed. Siglo XXI. México, D.F 1752p.

Diccionario de Política y Administración Pública (1981). t. II. Ed. Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. México. D.F. 757 p.

Dorothy, B. James (1972). *Poverty, poliitics and change* Ed- Prentice Hall- USA. 160 p

Dresser, Denise (1994) 'Pronasol y Politice: combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad" en *La pobreza en México. Causas y Políticas para combatirla*. Comp. Félix Vélez. Ed FCE. México 1994. pp 262-297.

Dror, Yehezkel (1990). *Enfrentando el Futuro*. Ed. FCE, México. 345 p.

EL NACIONAL (1992). Consejo *Consultivo del Programa Nacional de Solidandad, El Combate a la pobreza* El Nacional, México. D.F. p.15.

Enciclopedia de las Ciencias Sociales (1979). Madrid, España. Ed. Aguilar t VII.

ESPASA *Diccionario de la Lengua Española* (1993). México 913 p.

González Navarro, Moisés (1985.) *La pobreza en México*. México, D.F. Ed. El Colegio de México. 494 p.

Haggard, Stephan (1992). *The politics of Economics Adjustment* Ed. Princenton London. 1992. 356p.

Hansen, D. Roger (1971) *La política del desarrollo mexicano*. Ed Siglo XXI México, 1971

Henderson, Bruce D. (1987). 'El Concepto de Estrategia en *Biblioteca de Administración Estratégica*. t. I Ed Mc Graw Hill, México. 220 p.

Karsten, G Hellebus[Krallinger, Joseph C. (1991). *Planeación estratégica practica*. Ed. Cecsca. México. 300 p

Kenichi, Ohmae (1982). *La mente del estratega*. Ed. Me Graw Hill México. 300 p

Kliksberg, Bernardo (1993). *Pobreza. un tema impostergable* Ed. FCE. México. 432 p.

Koleen, Jack (1987). *Strategic managment in public and non profit organizations* Ed. Praeger. New York 229 p.

Lajous, Adrián (1994). En ESTE PAIS **Tendencias** y Opiniones Octubre de 1994 'La cultura de la Miseria' p. 22-37.

Levy- Santiago (1991) "La pobreza extrema en México una propuesta política". *Estudios económicos*. V. 6 No- 1- Enc-Jun 1991-

Levy Santiago (1992) "La pobreza en México", en La *pobreza en México*, Causas y Políticas para combatirla. Félix Vélez (comp.), FCE-ITAM. Mexico 300 p

Lustig Nora (1992) *Mexico, The Remaking of an Economy* Ed Brookings Institution. Washington 1992.

Mandel Thomas E (1987) *Escenarios del Futuro y sus aplicaciones en la Estrategia Corporativa*, en Biblioteca de Administración Estratégica t 11 Ed- Mc Graw Hill. México- 220 p

Marx, Karl (1982). *El Capital Crítica de la Economía Política*. Libro Primero, t III 9a ed Ed Siglo Veintiuno. Mexico. D.F. 287 p.

Mejía Lira, José (1992). "La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales" en *Gestión y Política Pública*. OIDE- vol 1. núm 1. julio-diciembre 1992. pp. 157-174.

Mejía Lira, José. Medina Giopp. Alejandro (1993). *El control en la implantación de la política pública* Ed Plaza y Valdés México DE 222p

Miklos, Tomás. Telliz. Ma Elena (1992). *Planeación Prospectiva Una estrategia para el Diseño del Futuro* Ed. Limusa, México 201 p

Miklos, Tomás (1993). *Planeación Interactiva Nueva estrategia para el logro empresarial* Ed Limusa, México 104p

Mojica Sastoque, Francisco (1991). *La Prospectiva Técnicas para visualizar el Futuro* Ed Legis, Bogotá. Colombia 144p.

Naylor, Michael E. (1987)- "Planeación contra Incertidumbre la matriz escenario-estrategia" en *Biblioteca de Administración Estratégica* t II Ed Mc Graw Hill Mexico 220 p

Nikilin. P. (1977- *Economía Política*. Editores Mexicanos Unidos. México. 1977. 2a ed. 287 p

Nutt, Paul C Backoff. Robert W. (1992) *Strategic Management of public and third sector organizations a handbook for readers* Ed Jossey Bass 486 p

Orozco. Moisés (1992) "Otras políticas para el alivio de la pobreza extrema" en La *Pobreza en México. Causas y Políticas para combatirla*. Felix Vélez (comp.), FCE-ITAM, México 300 p

Pearce. A John, Robinson. B- Richard (1985) *Formulation and implementation of competitive strategy* Ed. Irwin. Illinois, USA.

PROCESO (1988) "Los 94 compromisos de Salinas Enrique Maza. No 638. México DF 5 de Diciembre de 1988 pp 12-15.

PRONASOL Consejo Consultivo (1994) *El Programa Nacional de Solidaridad* Ed FCE México. DE 261 p.

Reyes Peroles, Federico (1994). "La cultura **de la Miseria**", en ESTE PAIS. Tendencias y Opiniones. Octubre de 1994, pp. 22-37.

Rudie, Kathryn (1985). *Strategic illexibility*. Ed. Lexington Books. 200 p.

Secretaria **de la Presidencia**, **Boletín de Estudios Administrativos No. 5. México. p10.**

SEDESOL (1993). *La solidaridad en el Desarrollo Nacional* Ed. SEDESOL, México, D F 245 p

Seers, Dudley, Joy, Leonard (1975). *El Desarrollo de un Mundo Dividido*. Ed. FCE. México, D.F. 2a ed. 380 p.

SPP (1980). *Plan Global de Desarrollo 1960-1982*. 2a ed. México. DF Junio de 1980. pp 206-208.

Steiner, A. George (1993). Planeación estratégica Lo que todo director debe saber- Ed CECSA. México

Steiner, George A. (1993). *Planeación Estratégica*. Ed. CECSA, México. 366 p.

Trejo, Guillermo Jones, Claudio (1993)- *Contra la Pobreza*. Ed. Cal y Arena. **México, D.F-** 309p.

Varios (1966)- *Bases para la planeación económica y social de México* Ed Siglo XXI- México.

Varios (1987)- *Biblioteca de Administración Estratégica-* Ed Mc Graw Hill t I, II

Vuskovic, Pedro (1993) *Pobreza y Desigualdad en América Latina*. Ed. UNAM, México, D.F. 282 p.

RESEÑAS

GUTIERREZ SALAZAR, SERGIO E. Y RIVES SANCHEZ, ROBERTO.
"LA CONSTITUCION MEXICANA AL FINAL DEL SIGLO XX",
MEXICO, ED. LINEAS DEL MAR, 1995. 536 PP.

COMENTARIOS DE ROBERTO RIVES SANCHEZ

Después de platicar con Sergio Elías Gutiérrez, analizamos que con motivo de los aniversarios de la Constitución o bien por las reformas a ella. se tendia a destacar o sobrestimar el aspecto cuantitativo de la misma, es decir, si ya son más de 300 o casi 500 reformas. Nosotros nos dimos a la tarea de investigar las reformas constitucionales para poder no sólo precisar el aspecto cuantitativo. sino sobre todo el aspecto cualitativo. De esta manera., respecto a lo primero se han dado 102 decretos por medio de los cuales el Ejecutivo federal ha modificado la Constitución, el número de párrafos que originalmente tenia nuestra Carta Magna en 1917 apenas rebasaba los 400, hoy en día ya borda sobre los 1000.

Las reformas globales que se han dado al articulado constitucional asciende a 344: 66 de ellas corresponden al proceso de federalización de competencias; 104 al Poder Legislativo, 23 al Poder Ejecutivo: 62 al Poder Judicial, de las cuales 11 han sido para el juicio de amparo; 11 para los territorios federales, entre otras que realmente nos dan un aspecto cuantitativo

La otra parte, que a nuestro juicio resulto más interesante, era saber si todas estas reformas realmente han alterado el proyecto original si han modificado las decisiones fundamentales en nuestro país y en qué han consistido dichas reformas. Una de ellas, por ejemplo, fue la de 1974, por la cual los antiguos territorios de Baja California y Quintana Roo tuvieron el reconocimiento de estados y ello implicó la modificación de 37 párrafos constitucionales, casi un 10% del total cuantitativo.

Versión estenográfica de los comentarios formulados por los autores **en la presentación de** la Obra, **realizada el** 16 de febrero del año en curso, en las **instalaciones de la Sede Regional** del IAPEM en Tlalnepantla

Aspecto fundamental en las reformas ha sido la federalización de competencias, es decir, aquellas que originalmente se atribuían a los gobiernos locales, y que con el devenir del tiempo y la reforma constitucional pasaron al ámbito federal; y así empezamos con la educación en 1921, la seguridad social en 1929, siguieron la industria textil, el trabajo, la cinematografía, los hidrocarburos, el tabaco, la cerveza, la petroquímica, siderurgia, hierro, cemento, etc.

Otra gran línea de reformas a la Constitución se ubica en la reorganización propiamente del principio de división de poderes. Aquí hay algunos elementos muy interesantes, como por ejemplo, el hecho de que en 1928 la reforma constitucional transfirió del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo la facultad de nombrar autoridades del Poder Judicial, y con la reforma de 1944 este nombramiento de autoridades del Poder Judicial, si bien corresponde al Senado, es en base a la propuesta que le envíe el Poder Ejecutivo.

Es interesante también comentar en este proceso de reformas a la organización gubernamental en el año de 1967 y en 1994, por medio del cual se reorganiza el carácter y funciones del Poder Judicial, particularmente de la Suprema Corte de Justicia. La última de las reformas en materia judicial contempla la creación del Consejo de la Judicatura, con el propósito de que la función jurisdiccional de los magistrados y jueces no se interrumpa o distraiga de sus actividades sustantivas, propicia la carrera judicial atendiendo a la capacidad, honestidad y méritos de quienes imparten justicia, entre otros relevantes aspectos

Destacan otros aspectos, como la actualización en el funcionamiento de la Comisión Permanente, ya que en 1923 y 1966 se hizo de manera expresa en el texto constitucional, que durante los períodos de receso del Congreso también dicha Comisión tenía facultades para recibir solicitudes de licencia del Ejecutivo federal, iniciativas de ley, en fin, realmente para actualizar el funcionamiento de la Comisión Permanente

Creemos importante asimismo, la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1987 y el reconocimiento de una serie de facultades al gobierno municipal en 1983.

Cualitativamente, en materia social resalta, por ejemplo, la creación del ejido en 1934, el reparto de facultades en 1962, la creación de los apartados A y B en materia laboral en 1960, el reconocimiento y obligación

de los patrones para cumplir con el salario mínimo en 1961, la nacionalización bancaria o la privatización de la misma, el reconocimiento **de la personalidad jurídica de la iglesia en 1992,**

Una línea diferente a las anteriores en materia de reformas a la Constitución obedece a un sentido que pudiéramos decir conceptual, en la medida en que se modifican algunos términos tales como el que en 1971 se hablaba de reos bajo el sistema penitenciario. con las reformas de 1965 se sustituye el término por el de *inculpado y*, ya en la década de los 90 figura el de *indiciado*. También el cambio de denominación para los funcionarios públicos.. en la reforma de diciembre de 1982 se habla de servidores públicos.

Otro cambio conceptual se da en aquellas precisiones respecto del Ministerio Público, ya que en su origen se decía estará a cargo del Ministerio Público, hoy dice *incumbe* al Ministerio Público. En el mismo sentido, anteriormente se hacía referencia a los negocios y hoy se dice *controversias que debe atender tal* institución

A grandes rasgos estas son las líneas que permiten identificar muy bien en que han consistido el conjunto de reformas a la Constitución Ami juicio podríamos decir que, quizás las más delicadas, controvertidas y polémicas en todo caso, pueden ser aquéllas por medio de las cuales se legitima, se legaliza la invasión de facultades entre los propios poderes, particularmente entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Sin embargo, en este proceso de reformas es muy notorio, por ejemplo, que no sean tocados los principios fundamentales de nuestro marco jurídico. Realmente hay una herencia de nuestra definición republicana federal, democrática y soberanía popular ya logradas y asentadas. legitimadas plenamente por la sociedad mexicana desde el siglo pasado, se ratificaron en 1917 y hasta la fecha son de los artículos y decisiones políticas fundamentales que no han sido trastocados

Valdría la pena comentar que conforme a los promedios cuantitativos que han caracterizado la reforma a la Constitución, logramos precisar que el actual gobierno de la República expedirá de 6 a 9 decretos para modificar de 26 a 45 artículos constitucionales. Actualmente llevamos 2 decretos y ya se vislumbra el tercero, posiblemente se publicará en el Diario Oficial hacia abril o mayo de este año y se reformarán los artículos 73, 74, 78 y 79. El número de artículos que ya se han modificado a la

fecha y con **los que están en Comisiones** del Congreso de la Unión, seguramente **llegarán a unos 35 artículos**.

Quisiera pedirle a Sergio Gutiérrez continuar con la exposición, en la obra tiene una parte muy interesante respecto de los temas pendientes de lo que bien se llama la agenda pública todavía en materia constitucional, así como una serie de elementos que le permitieron identificar en nuestro recorrido histórico de evolución constitucional, el hecho de que entre 1810-1856, en México tuvimos una Constitución cada cinco años en promedio. Él habla de un período de sustitución constitucional y en cada una de estas constituciones, Sergio precisó el procedimiento para su reforma, algunos más complicados que otros. De igual manera señala que de 1857 a la fecha para nuestros legisladores y la sociedad en general el problema ya no fue crear una nueva Constitución, sino acercar el marco general que imponía la misma y se acudió al proceso de reformas, señalando el mecanismo que se preveía en la propia Constitución para modificarla. Por mi parte sería todo lo que podría comentar

COMENTARIOS **DE SERGIO E. GUTIERREZ SALAZAR**

Desde hace algún tiempo he pensado que alguna vez que tenga un regreso a la vida académica, que siempre ha sido accidental, nunca he estado de tiempo completo, hacer una obra de por qué es así la Constitución mexicana, por qué la Constitución mexicana originalmente plasmada en pocas páginas y pocos párrafos y además con una nota su género. La Constitución tiene el mismo número de artículos que la de 1857 y un título adicional que es el relativo al artículo 123, es el único artículo constitucional que es capítulo al mismo tiempo, es capítulo único, título único y artículo único: se recuerda que se aprobó en la madrugada del día 5 de febrero de 1917, es decir, fue un trabajo hecho extra muros, digamos por expertos o por encargo de los constituyentes a un grupo de académicos de entonces y lo introdujeron sin haber estado considerado en el proyecto inicial de Carranza. Hasta la fecha se mantiene intocado el número de artículos constitucionales

¿Por qué es **materia prima**? **Me surge** la idea y todavía **tengo la esperanza de estudiar** cómo la evolución de la Constitución **mexicana tiene**

etapas que se ligan mucho con los procesos de desarrollo político del país. Por ejemplo, lo que ya mencionaba Roberto, el corporativismo y el presidencialismo mexicano están ligados al periodo de Cárdenas y lo hizo norma constitucional. Haber concentrado en el Poder Ejecutivo federal la facultad de legislar en materia de trabajo y agraria, de haber concentrado la facultad de repartir las tierras por todo el país y luego esto acompañado de la creación de la CN.C. y la C.T. M., sin duda consolidó el poder del presidente a partir de la reforma a los artículos 23, 27 y 123.

Si las facultades originarias de los estados eran para que legislaran en materia de trabajo, podría haberse comenzado con leyes estatales del trabajo por cada entidad federativa. Antes de Cárdenas, y es justo reconocerlo, se reformó suponiendo que las leyes tenían disparidades notorias y que era mejor federalizar la función y legislar en **la materia en el ámbito federal**, dejando la aplicación a los estados.

A medida que aparecieron nuevas materias y nuevas corporaciones sindicales, el gobierno federal amplió su competencia funcional, así vemos que el poder del presidente se intensifica y domina por todo el país. Por sobre los poderes estatales y municipales, igual que por ejemplo, una sección minera de Sonora no tiene una personalidad jurídica propia, sino que la tiene el Sindicato Nacional Minero y Metalúrgico ubicado en la ciudad de México.

Esto permitió al poder presidencial consolidarse, si hubiera sido diferente, a lo mejor también lo habría sido el movimiento obrero y campesino y la misma historia del PRI. Ese es el trabajo que a mí me parece que se debería intentar. Como la reforma constitucional configuró una política mexicana, cómo la reforma mexicana le da sustento al propio partido oficial como al presidencialismo mexicano. La reforma constitucional provocó sin duda la centralización de funciones.

El problema fiscal en 1917 fue soslayado completamente, no se especificaron fuentes financieras ni para la federación ni para los estados. Fue más adelante que aparece la Ley del Impuesto a la Renta, luego la Ley de Hacienda Mercantil. En fin, las leyes fiscales incorporaron una fracción XXIX, que tiene muchos incisos, y fue la primera en ir acrecentando el artículo 73, federalizando casi todos los impuestos de alto rendimiento y provocando el centralismo fiscal actual, todo esto, hay que decirlo, siempre fue por iniciativa presidencial y prácticamente sin oposición de los diputados.

Es mucho más **intensa** la reforma constitucional a partir del PRI que **antes, el primer** decreto de **reformas antes** del PRI fue en 1921 y después del PRI, consolidado en el poder a partir de 1936 **en las dos cámaras de la Unión.** fue muy fácil **que el gobierno reformara cuantas veces le fuere útil o necesario** la Constitución **para agrandar el poder del gobierno federal.**

De haber sido diferente, si los senadores hubieran representado a los estados como está escrito en la Constitución, tal vez muchas de las reformas no se habrían concretado. Si los senadores hubieran sido pluripartidistas, que no dependieran tanto de la figura presidencial consagrada por la creación y fortalecimiento del PRI, habría sido diferente la configuración del país. Lo cierto es que, el sistema político movió la Constitución no al revés; la Constitución mexicana siempre fue puesta al gusto de las coyunturas políticas por sexenios y no fue una guía que condujera la acción pública hasta la fecha.

Además parecería que esto siempre fue hecho por un sólo partido, las tres últimas reformas constitucionales, las electorales, las de ferrocarriles, de la telefonía y de la comunicación vía satélite, son las únicas que han requerido del concurso de más de un partido político. Porque por instrucción constitucional, ahora nada más podrá haber 315 diputados de un sólo partido político y eso es el 63% de la cámara, como sabemos se requiere del 66% para aprobar las iniciativas. En consecuencia la reforma constitucional ahora precisa por fuerza del concurso de más de un partido político. A la luz de los hechos se podría afirmar sin ningún temor, que la reforma constitucional en México está ligada a los deseos presidenciales.

Y ahora nos encontramos con que los centralismos son un vicio terrible del federalismo mexicano y que el presidencialismo agobia la democracia y al propio federalismo y no sabemos que va a ser de él. Creo que esta es una de las partes de la utilidad del libro. Si lo caminamos al revés, nos podemos dar cuenta como se fue consolidando y centralizando el presidencialismo mexicano.

El mayor número de reformas han sido al artículo 73, esto para federalizar competencias o para privar a los estados de las competencias que estaban en su esfera por el principio de distribución que establece la Constitución de que lo que no es expresamente federal es estatal y, en consecuencia, las reformas realizadas a los artículos 3°, 73, 123, 130, más el 27 que tiene el segundo número de reformas, le fueron privando a los

estados de las facultades para legislar en materia agraria , por ejemplo, y luego en otras materias, como bosques y aguas.

Al principio, **había concurrencia en la materia de aguas y desapareció en la Constitución: ahora hay un grave problema entre Tamaulipas y Nuevo León que repercutió nacionalmente por un conflicto de aguas, donde la federación es al fin quien decide.**

Las últimas reformas que yo al principio también aplaudía , del 105, parecían benévolas en cuanto que crearon un tribunal tendiente a solucionar conflictos entre estados y municipios , pero es otra vez sobreponer un poder federal sobre los poderes locales y dirimir en las instancias de justicia federales , aquellas leyes que se estime pueden cuestionar el poder en un municipio en contra del estado o al estado en contra del municipio , o una fracción de los diputados o de los miembros de un ayuntamiento.

Entre las utilidades mayores que se han encontrado en la obra es que sirvió para demostrar y corregir errores de otras ediciones en las cuales nos educamos muchísimos abogados de México

Entonces esta puede ser tal vez la versión más actualizada de nuestra Constitución en el México de hoy. lo cual es un valor en sí mismo, puede ser también materia prima para investigaciones en múltiples aspectos como los que hemos esbozado aquí: la reforma electoral y el federalismo, entre otros.

Por su parte el artículo 73 original contenía tres fracciones referente al **gobierno del Distrito Federal , y ahora está regulado en más de cuatro páginas de la Constitución. Y bien pudo decir la Constitución que la ciudad de México se regirá por su Estatuto Orgánico , que será aprobado por el Congreso de la Unión**

La Constitución se puede mantener pequeña y las leyes son de mucha mayor flexibilidad. En la actualidad las condiciones son más favorables para una participación más relevante de los partidos de oposición, porque revertir el beneficio del cuarto senador , por ejemplo, que propició mayor pluralismo en el Senado será necesario que lo acepte cuando menos, uno de los partidos que no son mayoritarios en el Congreso. o revertir la tendencia en ciertos aspectos de la apertura política, o la forma de

gobierno en el Distrito Federal, ya no es tan fácil, porque sería objeto de reforma constitucional.

En la obra también se hace un breve enunciado de los sistemas de reforma en el mundo; de los más rígidos en el papel, es el de la reforma mexicana, y de los más flexibles en la práctica, sin duda está la nuestra; dudo que haya una Constitución vigente en el mundo que tenga más reformas. Esto es un hecho que puede ser motivo de análisis, de si hubiera sido mejor reformar la Constitución, replantear el proceso político del país, sobre todo a la luz del nuevo pluralismo y a las nuevas condiciones políticas. Actualmente se tiene una enorme ventaja, que ya no pueda ser reformada por un sólo partido, como lo fue históricamente, porque cuando menos se escuchan más opiniones sobre los problemas nacionales.