

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



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

**COMITE EDITORIAL**

ENRIQUE GONZALEZ ISUNZA

FLAVIO PEREZGASGA TOVAR

TOMAS RUIZ PEREZ

**SECRETARIO TECNICO:**

JOSE LUIS ALBARRAN CRUZ

**+in**

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

**CONSEJO DIRECTIVO**

1988-1990

PRESIDENTE: ROBERTO GOMEZ COLLADO

VICEPRESIDENTE: ENRIQUE GONZALEZ ISUNZA

TESORERO: ALBERTO MAYORAL CALLES

CONSEJEROS': JORGE ALFARO SANCHEZ  
AGUSTIN CASO RAPHAEL  
EMILIO CHUAYFFET CHEMOR  
JORGE GUADARRAMA LOPEZ  
ANDRES JURADO MEJIA  
AGUSTIN LEÑERO BORES  
LAURA PAVON JARAMILLO  
FLAVIO PEREZGASGA TOVAR  
TOMAS RUIZ PEREZ  
HUMBERTO SANCHEZ TAPIA

SECRETARIO

EJECUTIVO: SAMUEL ESPEJEL DIAZ GONZALEZ

## **COORDINADORES:**

### INVESTIGACION

José Luis Albarrán Cruz

### CAPACITACION

**Martín Sánchez Cuca**

### DIFUSION

Olga Navarro Legorreta

### CONSULTORIA Y ASESORIA

María Teresa Aguilera Ortega

### UNIDAD DE APOYO ADMINISTRATIVO

**Humberto Rodríguez Suárez**

## CONTENIDO

	Pág.
Presentación	
Introducción	
<b>ENSAYOS</b>	
Génesis y Formación de la Administración Pública Estatal. Roberto Moreno Espinoza	15
Aspectos Jurídico-Administrativos de los Organos Desconcentrados de la Administración Pública del Estado de México. Rolando Barrera Zapata y Ma. del Pilar Conzuelo de C. ....	33
El Procurador del Ciudadano: Una Instancia de Control Externo de la Administración Pública Estatal. Roberto Bermeo Méndez .....	69
La Planeación del Desarrollo Municipal: La Experiencia del Estado de México. Luis Inostroza Fernández .....	79
Análisis de la Estructura Sociológica de la Institución Denominada Municipio. Daniel Reyes Valencia .....	119
<b>Hacia una Planeación Urbana Crítica.</b> <b>Alfonso Iracheta Cenecorta</b> y Comentarios de Carlos Tejeda <b>Vargas.</b>	<b>139</b>
Hacia un Enfoque Teórico de Políticas Públicas. Armando Sánchez Albarrán y Filiberto Chávez Méndez .....	151
Desarrollo y Formación de Funcionarios en Administración Pública a Través de la Historia: El Caso de México. Francisco José Díaz Casillas .....	165

## DOCUMENTOS

El Desempeño de la Administración Pública en el Primer Informe de Gobierno del Lic. Mario **Ramón Beteta.** 193

Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México, 1989.

## RESEÑAS

**El Federalismo Mexicano: Régimen Constitucional del Sistema Federal.**

**Martín Sánchez Cuca** ..... 201

Elementos Básicos de Administración Municipal.

José Luis Albarrán Cruz ..... 211

Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana.

José Luis Albarrán Cruz ..... 221

Liberalismo e **Democracia.**

José **Fernández Santillán** ..... 233

The Crisis of **Democracy.**

José **Fernández Santillán** ..... 237

## **PRESE** N T A C I O N

El Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., pone a consideración del lector el primer número de su revista, que con periodicidad trimestral se habrá de editar a partir de esta fecha. Su publicación representa un esfuerzo en su afán de promover la cultura administrativa, el desarrollo de las ciencias administrativas y contribuir al mejoramiento de la función pública en los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. La revista pretende constituirse en un canal de expresión de los estudiosos de nuestra disciplina y áreas afines, en donde se sustenten ideas, se aporten alternativas y se polemiquen planteamientos.

La revista se orientará a la consecución de los siguientes objetivos: difundir en el ámbito local, particularmente entre los sectores especializados, ensayos relativos a la situación que guarda la administración pública federal, estatal y municipal; estudios referentes a su historia; la legislación en materia de administración pública; divulgar los avances en el estudio de la disciplina; reseña de obras de actualidad que resulten relevantes para el desarrollo de la disciplina; y fundamentalmente, estimular y promover la investigación administrativa, con particular énfasis en el Estado de México y sus municipios.

En consonancia con los objetivos descritos, se ha decidido que la estructura de la revista se integre con las siguientes secciones: ensayo, documentos y reseñas. Además, claro está, de la presentación y de la introducción de los distintos temas que en cada número se aborden.

Hacemos una atenta invitación a los miembros del Instituto, servidores públicos, maestros y alumnos universitarios, estudiosos de las ciencias administrativas e interesado en la

materia a que utilicen este órgano editorial a través de artículos y ensayos que consideren merecedores de publicarse en este espacio que ofrece el I.A.P.E.M.

Anticipar^,cs nuestro agradecimiento a las personas que con su encoi. -.ble colaboración hicieron posible **la realización de!** presente número, asegurándoles que el espacio de la revista estará siempre a su disposición.

El Instituto inaugura una nueva fase en lo que concierne a la divulgación del pensamiento y práctica publiadministrativa, y pondrá todo su esfuerzo por hacer de este medio un canal permanente de expresión, pero para ello requiere de la comprensión, apoyo y participación de todos los interesados en la superación de nuestra disciplina y del mejoramiento de la gestión pública. Si logramos hacer efectiva esa concertación de voluntades y capacidades, habremos dado un gran paso. Esa es la tarea a la que hoy convocamos.

## I N T R O D U C C I O N

En este primer número de la revista analizamos una diversidad de temas desde diferentes enfoques y perspectivas. **Se abordan** ensayos de carácter teórico-histórico así como artículos que son portadores de propuestas concretas para **mejorar la gestión** pública, esencialmente en su ámbito **estatal** y municipal.

En su ensayo, —La génesis de la Administración Estatal", Roberto Moreno Espinoza aborda lo que considera "uno de los objetos de estudios más olvidados en nuestro país: La Administración Estatal". El ensayo, que es parte de una investigación más amplia que actualmente desarrolla el autor en el Instituto, estudia la génesis y formación de la **administración estatal** en tres formaciones económico-sociales diferentes pero de coincidencias históricas en las cuales las experiencias políticas-administrativas son compartidas; específicamente, hace alusión a los casos Francés, Español y Mexicano desde sus raíces novohispanas.

En un ensayo cuya lectura recomendamos ampliamente, **Rolando Barrera** Zapata y Ma. de! Pilar Conzuelo de C. señalan que a partir de 1978 y con mayor énfasis en el período 1981-1987, la administración pública estatal ha visto la creación de un conjunto significativo de órganos desconcentrados que cumplen una múltiple gama de servicios, sin embargo, su desempeño cotidiano demuestra una franca contradicción con lo que en estricto sentido indica la teoría jurídica y administrativa. Como resultado del análisis se vierten una serie de propuestas y recomendaciones tendientes a eficientar el desempeño de dichos órganos.

En el artículo de Roberto Bermeo Méndez, nos introduce sobre una figura denominada "Ombudsman" que si bien

es de desarrollo reciente en nuestro país, cabe recordar que tiene su origen **en Suecia** a principios del siglo XIX. Su autor propone establecer en nuestro estado, como primer paso, la figura del Ombudsman, a la que él prefiere nombrarla como "el procurador del ciudadano", que funja como **una instancia** del control externo de la Administración Pública estatal. Establece una serie de condiciones y características funcionales mínimas con que debe de dotarse al Procurador del Ciudadano a efecto de garantizar su eficiente desempeño.

En el ensayo de Luis Inostroza Fernández **se explica la** problemática de la planeación local y su significado para el desarrollo estatal integral y la política de modernización, así como la viabilidad de imponer un modelo de planeación ajustado a la diversidad de municipios y realidades que exhibe el Estado de México. Sostiene que la gestión de la planeación **local es** política y debe estar referida a la toma de decisiones y asignación de recursos. Como su autor **lo enuncia, su ensayo** persigue promover la discusión teórica **acerca** de la importancia de la racionalidad en la gestión y planeación de las actividades municipales.

Por su parte **Daniel** Reyes Valencia **analiza la estructura** sociológica del Municipio en la que aborda la sociabilidad del hombre como manifestación **de las** raíces sociológicas del Municipio así como las manifestaciones sociales del Municipio como comunidad (interacciones, vínculos de vecindad, solidaridad común y participación de la comunidad), que llevan a su autor a determinar, apoyándose en la teoría iusnaturalista, que el municipio es una institución natural. Por último demuestra cómo la realidad político-social del municipio, sobre todo en lo que respecta **a la selección de sus autoridades**, contraviene su estructura sociológica.

Al presentar su libro "Hacia una planeación urbana crítica", Alfonso Iracheta Cenecorta comenta que éste pretende analizar la planeación urbana en los países desarrollados, desde su propio contexto y a través de sus propios **autores. El** texto que aquí reproducimos **son las** palabras de Iracheta al sustentar públicamente su obra, así como los comentarios que sobre la misma expresó el Mtro. Carlos Tejeda Vargas.

**La explicación de las** políticas públicas en el marco de su contexto estructural, considerando los aspectos económicos y políticos así como la incidencia de los movimientos sociales en la conformación de las políticas públicas es el propósito del ensayo de Filiberto Chávez Méndez y de Armando

**Sánchez Albarrán . Afirman que el análisis marxista ha impedido un estudio propositivo de las políticas públicas, que se ha traducido en la pérdida de eficacia política, en tanto, el análisis Weberiano ha dado más énfasis a la relación funcional medios-fines, al margen de una explicación estructural, así se ha tenido como consecuencia una interpretación operativa separada de una visión totalizadora . En suma, es un ensayo que invita a la discusión sobre los criterios que deciden la inclusión de los asuntos en la agenda gubernamental.**

**Por último Francisco José Díaz Casillas elabora un artículo ampliamente documentado sobre el desarrollo y formación en Administración Pública a través de la historia nacional, desde el Calmecac —que es el antecedente más remoto sobre la capacitación de funcionarios del Estado del México precortesiano— hasta la Universidad y escuelas de educación superior de nuestros días.**

**En la sección de documentos presentamos un breve análisis del comportamiento mostrado por la Administración Pública en el primer año de gobierno del Lic. Mario Ramón Beteta, Gobernador Constitucional del Estado de México. Se incita a la reflexión sobre la obra realizada y se deja constancia de las tareas que conjuntamente habremos de encarar en los próximos años, gobernantes y gobernados. Además, se reproduce el documento que contempla el presupuesto que regulará las erogaciones del Gobierno del Estado de México en el presente año.**

**En la sección de reseñas , publicamos aquellas que el Instituto ha presentado en los últimos meses. El libro "El Federalismo Mexicano: Régimen Constitucional del Sistema Federal" fue sustentado por su autor el pasado 19 de octubre de 1988 en el salón de Cabildos del Palacio Municipal. Escenario que sirvió de marco para que el Lic. Julián Salazar Medina presentara su obra "Elementos Básicos de la Administración Municipal", el 23 de junio de 1988, y de la misma manera , el C.P. José Merino Mañón hiciera el 17 de noviembre de 1988 la presentación de la obra de la que es coordinador, "Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana ". Finalmente, el Dr. José Fernández Santillán nos hace una brevísima pero acertada reseña de dos obras que consideramos la lectura obligada para los estudiosos de la filosofía política , nos referimos a los textos " Liberalismo e democracia " de Norberto Bobbio y "'The crisis of democracy" de Crozier, Hungtington y Watanuki.**

**ENSAYOS**

# GENESIS Y FORMACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL

Roberto Moreno Espinoza (1)

## INTRODUCCION

Hoy día más que en otros tiempos es de vital trascendencia ocuparse del estudio de uno de los objetos de estudio más olvidados en nuestro país: La Administración Estatal, de ese orden de gobierno que no corresponde con el local o el central pero que históricamente se identifica en mayor medida con el central.

En un país que acusa una extraordinaria centralización en favor del poder federal, resulta cada vez más relevante aportar elementos que permitan analizar la formación de la administración estatal, más aún cuando el país en su conjunto se encuentra enfrascado en un esfuerzo colectivo por llevar a cabo una descentralización real de la vida nacional, a donde reformas constitucionales recientes crean mayores condiciones para impulsar y fortalecer una vida política y social que tenga como base al municipio. Es en este contexto en que consideramos urgente el análisis profundo y detenido de la administración que se encuentra en el lugar intermedio.

El desarrollo de una teoría histórico-explicativa en la medida de lo posible, tendrá como justificación el de dar cuenta de los elementos y condiciones que han contribuido a in

(1) Este ensayo **forma parte** de la Investigación que con el mismo nombre, **desarrolla** actualmente **en el Instituto**.

clinar la balanza a favor del centro y brindar luces acerca de las posibilidades y alternativas que actualmente es posible vislumbrar que se traduzcan en un fortalecimiento y vitalización de la vida política en el plano local y regional en toda su riqueza y manifestaciones.

Las transformaciones y cambios a que actualmente se encuentra sujeto el país, colocan a la relación del Estado con la sociedad civil en el umbral de modificaciones amplias; la centralización centenaria que ha caracterizado al país ha mostrado cada vez más reiteradamente que ha llegado **a sus límites** de racionalidad, es pues urgente la reforma del Estado, reforma que debe ser estudiada en todos y cada uno de sus detalles.

El proceso de cambio que ya se está efectuando en México en los órdenes económico, social y político **es la evidencia** más grande que urge a impulsar estudios **que apunten** las transformaciones que ya se han iniciado.

En la presente investigación nos proponemos **el estudio** de la génesis y formación de la administración **estatal en tres** formaciones económico sociales diferentes pero de coincidencias históricas en las cuales las experiencias político-administrativas son compartidas; específicamente, pretendemos abordar los casos Francés, Español y Mexicano desde sus raíces novohispanas.

En el caso Francés, analizaremos la administración pública regional al través de dos categorías político-administrativas: **El Intendente y el Prefecto**, partiendo de los antecedentes encarnados en la figura del oficial y fundamentalmente del comisario regio.

En el caso Español, estudiamos la figura **del Corregidor y del Intendente**, a partir de la implantación del régimen de intendencias en suelo hispano por la Casa de Borbón de marcada influencia francesa; asimismo destacamos los antecedentes de la administración regional ubicando el papel jugado por los merinos, entre otras de las categorías que analizamos y que, asisten a la formación de la administración regional en **España**.

En el caso Mexicano, rescatamos los antecedentes de nuestra administración regional en el estudio del dispositivo de gobierno de este orden implantado por la metrópoli durante la época colonial, que dio lugar a la creación **o adaptación** de categorías político-administrativas en quienes recayó la administración regional: Corregidores, alcaldes mayores,

capitanes generales, gobernadores y finalmente intendentes, desde el momento en que como secuela de la experiencia española, de las recomendaciones de estadistas como Campillo y Cosío y de estudios como los efectuados por el visitador José de Gálvez, es implantado en la Nueva España el régimen de intendencias que por ciento se generaliza en prácticamente los dominios de España en América. Las intendencias dan lugar a la división política que define a los estados de la federación del novísimo Estado, al surgir México como nación independiente.

Los antecedentes arriba citados, apenas esbozan la trayectoria de lo que consideramos la Génesis y **formación de la Administración Pública Estatal**.

Nos proponemos, por tanto, desarrollar como **objetivo general de** la investigación, analizar el origen, formación y desarrollo de la administración pública estatal en la administración regional y provincial en los casos francés, español y mexicano, durante la época del Estado absolutista y de la primera fase de desarrollo del Estado burgués de derecho.

Asimismo como objetivos particulares fundamentales de la misma investigación, los siguientes:

-- Analizar el proceso de transición del orden feudal al capitalista a través de la actividad estatal en el ámbito regional de gobierno;

Estudiar la gestación y desarrollo de la centralización político-administrativa en tres casos específicos: Francia, España y México.

- Analizar las formas concretas a través de **las cuales se** organiza la administración regional en los casos citados en el párrafo anterior.

- Estudiar la formación de la Administración Estatal en México en la primera mitad del siglo XIX.

Explicar el interés, utilidad y sentido actual del estudio de la génesis y formación **de la Administración Estatal en México**.

- Localizar los argumentos de orden histórico con trascendencia actual que evidencien la necesidad de impulsar y llevar al cabo la descentralización político-administrativa a sus últimas consecuencias en el México de hoy.

## EL DESARROLLO HISTORICO : EL ORIGEN ( Breve esbozo histórico)

La administración regional o provincial constituye un fenómeno históricamente determinado, **el cual se encuentra íntimamente asociado al** proceso de cohesión de los reinos españoles, en particular de los de Castilla y Aragón, **en la época** de los Reyes Católicos, **en este sentido, la** administración provincial queda vinculada desde sus **orígenes** al proceso de centralización que caracteriza a los modernos **estados nacionales.**

Puede afirmarse, por tanto, que las formas, dispositivos y tecnologías en que se apoya el monarca **para acercarse a** la vida local, dan origen a la administración provincial o regional. Así, ayer como hoy tal administración **es una necesidad** que vincula al centro con la diversidad y atomización de la vida local; **asimismo, al** través de **ella, se ha** llevado a cabo un descomunal esfuerzo que dura varios **siglos**, que persigue la homogenización de la sociedad civil y la consolidación **de la unidad** civil de la nación, tal proceso **aún continúa,** la vida local y regional también mantienen formas de vida política propias, quizá debilitadas; sin embargo, la centralización, la generalización y consolidación **de las** relaciones de producción y de intercambio capitalistas, favorecen el proceso de homogenización citado.

### El régimen de intendencia en Francia

El régimen de intendencia en Francia, constituye un modelo de gobierno en el cual concurren características de la mayor relevancia que conviene tener en cuenta , **tan es así que** se transforma en un producto de exportación, en efecto, tal es el caso de la España borbónica, la cual implanta en su momento y de acuerdo con sus antecedentes históricos **el régimen** de intendencias de fuerte ascendencia francesa.

Establecido y probado el régimen aludido en suelo hispano, éste se extiende por convenir **así a los intereses españoles** a sus dominios de ultramar.

Las intendencias como formas de gobierno, permitieron al ejecutivo regio labrar la centralización desde la época del antiguo régimen, según lo demuestra fehacientemente Alexis de Tocqueville.

La centralización político-administrativa desarrollada en Francia a lo largo de los siglos XVI al XVIII, tuvo en el régi-

men de intendencias uno de los dispositivos fundamentales para hacerla realidad.

En el estudio de la administración regional y provincial como antecedentes de la administración estatal, el modelo francés de las intendencias, por tanto, se transforma en un antecedente insalvable e imprescindible.

Los primeros intendentes franceses tuvieron jurisdicción militar en Córcega y Lyons, en 1555 -según **lo señala Rees Jones**-. Los primeros **intendants de justice** con carácter permanente se establecieron en Lyons (1601-1607), como una evolución natural de los **commissaires de l'edit**, que eran agentes encargados de lograr el cumplimiento de los edictos **reales**.

Fue, -sin embargo-, Luis XIV (1638-1715) quien, con la ayuda eficaz de su ministro Colbert, logró consolidar el sistema. El intendente esporádico de las épocas anteriores se hizo permanente y ejercía sus labores en **la généralité a su cargo**, como instrumento eficaz del desarrollo centralizado. Eran comisarios del propio rey y sus facultades emanaban en consecuencia de la respectiva **lettre de commission, que** señalaba la órbita de una muy amplia competencia. (1)

El quehacer del intendente era múltiple y variado y, entre los siglos XVI y XVIII, aquel fue en aumento; además de representar regionalmente al monarca llevaba al cabo funciones de justicia, hacendarias, de orden militar y, naturalmente de policía (de la buena policía). (e)

(1) Reas Jorres, Ricardo, Introducción a la edición Facsimilada. **Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España 1786**. México, UNAM, 1984, p. XVI.

(2) El término policía en la época del Estado absolutista, nos remite a una de las actividades más características de este como Estado de policía antecedente inmediato del moderno Estado burgués de derecho. Las acciones de policía abarcan "Desde los problemas más pequeños de la vida social, como el control sobre los pesos y las medidas, sobre las bebidas y sobre los alimentos, sobre los mercados y sobre las actividades comerciales, sobre la seguridad y sobre la tranquilidad de la vida en las ciudades y en los campos, la orden del príncipe se extendió hasta reglamentar los problemas de fondo de los nacientes estados territoriales: la creación de un ejército estable, el aumento de **la tasación**, segura, el impulso a la actividad económica, el bienestar de los súbditos... todo esto es desde entonces, a fines del siglo XVIII, la policía: "todo el ordenamiento interior del estado, y en consecuencia el aparato de poder destinado a garantizar este último" Schiera, Pierangelo. "Estado de Policía", en: Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. Diccionario de Política, A-J. México, Siglo XX, Edit. pp. 616-617.

## La formación del régimen de intendencias

La formación, desarrollo y consolidación de la monarquía absoluta francesa corre en paralelo **a su capacidad centralizadora**, por tanto a la eliminación de parlamentos locales o tribunales provinciales y, al debilitamiento **de las autonomías** de que gozaban los antiguos señores feudales y de los privilegios señoriales.

En la segunda mitad del siglo XV durante **la monarquía** de Luis XI, estamos aún frente **a un Estado** no centralizado y, por tanto, integrado; las 12 gobernadurías que componían a la monarquía eran administradas por príncipes **reales**, llevando a cabo su labor con una amplia autonomía y con una amplia cobertura de derechos reales; asimismo, **la monarquía** compartía el poder con un conjunto de parlamentos, lo que da cuenta de la existencia de una fuerte convivencia de la monarquía con enclaves feudalizados.

Sin embargo, las cosas empiezan a cambiar **en la primera** mitad del siglo XVI, así, Francisco 1 y Enrique II **encabezan** una monarquía que va en ascenso y, se las arreglan **para disminuir** el quehacer representativo de los **parlements**; **los llamados** Estados Generales dejan de existir; por su parte la monarquía desarrolla la administración de las **relaciones exteriores que se** tradujo en que ésta se transformara paulatinamente en un campo reservado al monarca.

Durante el siglo XVII el absolutismo francés llegó con relativa rapidez a su madurez -señala Perry Anderson-, aunque todavía habría de producirse una regresión **radical** antes de que se estableciera definitivamente. **Sus grandes** arquitectos administrativos en el siglo XVII fueron, por **supuesto**, Sully, Richelieu y Colbert. Cuando comenzaron su trabajo, las dimensiones y la diversidad del país aún permanecían ampliamente inconquistadas. Los príncipes **reales eran todavía** rivales celosos del monarca, y con frecuencia estaban en **posesión** de gobiernos hereditarios. **Los parlements** provinciales, compuestos por una mezcla **de pequeña aristocracia rural** y abogados, representaban los bastiones del particularismo tradicional. (3)

La convivencia del Estado absolutista con los enclaves feudalizados autónomos y semiautónomos **se encontraban en** vías de extinción, en el desarrollo **del régimen de intenden-**

(3) Anderson. *Perry. El Estado Absolutista*. México, Siglo XXI, Edit. 1980, p. 90.

cias, el intendente haría su aparición como un supercomisario del soberano con amplias atribuciones. Richelieu fue quizá el puntal que mayor impulso brindó para el desarrollo y consolidación de las intendencias francesas, teniendo como antecedente la figura del comisario regio. (')

El propio Bodino menciona las diversas clases de **comisarios** existentes en la monarquía absoluta francesa de la segunda mitad del siglo XVI, aquellos pueden ser para el gobierno de las provincias, para la guerra, para la justicia, para la hacienda, o para cualquier otra materia que atañese al Estado. Para la época de Richelieu los comisarios son ya **intendants** y, los hay de justicia, de policía y de finanzas entre los más destacados.

Bodino se encarga de subrayar con todo cuidado, "que las comisiones emanan del príncipe soberano, de los magistrados o de los propios comisarios designados por el soberano". Así, deja en claro que el comisario deriva su investidura y poder directamente del monarca. Su sucesor el intendente en un momento más avanzado de la monarquía absoluta refrenda la naturaleza y origen del comisario regio.

Los intendentes, en efecto, "eran funcionarios enviados con poderes omnímodos a las provincias, en un primer momento con misiones temporales y ad hoc, y que más adelante se convirtieron en delegados permanentes del gobierno central en toda Francia." (')

La intendencia y el intendente son categorías de política y gobierno que de acuerdo a su naturaleza son revocables, por tanto, constituyen puestos no enajenables a diferencia de muchos otros como era la costumbre de la época, es pues un paso fundamental en el proceso de modernización de la administración pública del Estado absolutista, a su vez se transforman en el dispositivo fundamental a través del cual

- (4) Juan Bodino analiza las categorías político-administrativas del oficial y el comisario en el Capítulo II, libro tercero de su obra **Las Seis libros de la República**, aludiendo que "El oficial es la persona pública que tiene cargo extraordinario en virtud de simple comisión... se podría decir estableciendo la distinción entre el uno y el otro- que el oficio es como una cosa prestada que el propietario no puede reclamar hasta que expire el plazo convenido, en tanto que la comisión es como una cosa que se tiene por tolerancia es otro y en precario, pudiéndola reclamar el dueño cuando a bien lo tenga". Bodino, Juan. **Los Seis Libros de la República**. Madrid, Edit. Aguilar, 1976, pp. 105-106.
- (5) Anderson, Perry. **El Estado ... Op. cit, p. 92.**

fluye el poder del Estado hacia los rincones más apartados y distantes del reino.

A la cúspide de la administración pública de la monarquía se encontraba el monarca quien presidía el Consejo, órgano fundamental de gobierno, **el Conseil des Dépêches** se encargaba de los asuntos provinciales y del interior y el **Conseil des Finances**, supervisaba la organización económica de la monarquía, asienta Anderson.

En el plano provincial, los intendentes cubrían el gobierno del resto de Francia, la cual se dividió en 32 intendencias o regiones. Alexis de Tocqueville apunta en su **El Antiguo Régimen y la Revolución**, haciendo referencia a los intendentes y citando **las Memorias** del marqués de Argenson que un día le dijo a Law: «Jamás hubiera creído lo que vi cuando era inspector de Hacienda. Sabed que este reino de Francia está gobernado por treinta intendentes. No tenéis parlamento, ni estados, ni gobernantes; de treinta relatores del Consejo de Estado (maitres des requetes) comisionados en las provincias dependen la felicidad o la desgracia de esas provincias, su abundancia o su esterilidad».

Tocqueville al analizar la organización de la administración central y provincial francesa de la segunda mitad del siglo XVIII fija su análisis en el fenómeno de la centralización y en la figura del intendente, genuino depositario de los poderes centrales a nivel regional dice Tocqueville:

Del mismo modo que la administración central no tiene en realidad más que un solo agente en París, tampoco tiene más que un agente en cada provincia. En el siglo dieciocho aún se encuentran grandes señores que ostentan el nombre **de gobernadores de provincia**. Son los antiguos representantes, a menudo por herencia, de la monarquía feudal. Se les siguen concediendo honores, pero no poder. **En realidad es el intendente quien posee todos los poderes del gobierno.**

Es éste un hombre de nacimiento humilde -añade Tocqueville-, siempre desconocido en la provincia, joven, que tiene que labrarse su fortuna. No ejerce sus poderes por derecho de elección, de nacimiento o por oficio comprado, sino que es elegido por el gobierno entre los miembros inferiores del consejo de Estado, siendo siempre revocable. Separado de dicho cuerpo le representa, y por eso se le llama en la lengua administrativa

de la época **comisario delegado** (**commissaire départi**). En sus **manos** se acumulan casi todos los poderes que el propio consejo posee, ejerciéndolos todos en primera instancia. Al igual que el consejo, es a la vez administrador y juez. El intendente se comunica con todos los ministros. Es el agente único, en la provincia de la voluntad del gobierno. (e)

De ese calibre fue la presencia, atribuciones y labor desarrollada por el intendente en beneficio de la administración central; así también se labró la centralización que caracteriza a Francia desde la época del antiguo régimen y hoy día. Como veremos la experiencia francesa será trasladada a España a partir del cambio dinástico de principios del siglo XVIII cuando se entroniza la casa de Borbón.

### **El Sistema de Corregimientos Español**

La generalización del sistema de corregimiento que desde fines del siglo XIV se introdujo en el reino de Castilla, es sin duda el antecedente más próximo de la administración provincial española y, el corregidor la figura que se interpuso como delegado del monarca entre éste y los súbditos, constituyó además el artífice de la centralización y de la construcción del edificio estatal, así, la presencia del Estado en la sociedad, incluso en los ámbitos geográficamente distantes se transforma en un proceso en pleno ascenso.

En el caso francés el oficial, el comisario y el intendente, como lo hemos esbozado, labran la centralización. Uvalle Berrones señala acerca de este particular: La administración pública -es- el centro motor de la actividad estatal, es la instancia que plasma el poder soberano en la sociedad y como la organización centralizada del poder público, detalla la ejecución de las leyes en las esferas correspondientes de los súbditos. La división del trabajo gubernamental en el seno de la monarquía absoluta constituye el reflejo de la forma de organización de las líneas de autoridad jerárquicas, es decir, de la manera en que el soberano hace valer la presencia del Estado en la sociedad, **presencia que se materializa en dos instituciones funcionales**: el oficio y la **comisión**. (7)

- (6) Tocqueville, Alexis de. **El Antiguo Régimen y la Revolución**. Madrid, Alianza Editorial, 1982, dos tomos, tomo 1, p. 79.
- (7) Uvalle Berrones, Ricardo. **El Gobierno en Acción**. México, FCE, 1984, p. 60, el subrayado es nuestra

Retornando al modelo español, conviene señalar que la acción del poder provincial se cimentó en la administración judicial que se proyectaba ampliamente en la impartición de justicia, puesta en práctica por funcionarios diferenciados por la índole de su nombramiento, sus funciones y el ámbito de su ejercicio político. Unos ejercían la acción meramente gubernativa, tendiente al mantenimiento del orden y la paz, así como la ejecución de actos de enjuiciamiento. Otros se encargaban sólo de ejercer la acción de juzgar, aunque también fue usual que fuera un mismo gobernante el que ejerciera la función administrativa y judicial, como los merinos, funcionarios con atribuciones militares, fiscales y judiciales; los adelantados mayores que, al generalizar su gestión **a los antiguos reinos**, restringieron las facultades de los merinos; finalmente los corregidores, delegados reales con amplias facultades político-administrativas y judiciales. (")

Hay que señalar que la administración pública de la **España del antiguo** régimen, se caracteriza por su complejidad y falta de uniformidad, este último parte con los Reyes Católicos y culmina con los Borbones y el correspondiente régimen de intendencias.

Las provincias españolas se dividen en partidos, éstos, son desproporcionados y muestran la existencia de enclaves que obstaculizan la administración. En la cabeza de partido podemos encontrar un corregidor, un alcalde mayor, o bien uno o más alcaldes ordinarios, sin que pueda establecerse una relación directa entre la gradación de esas autoridades y el tamaño de las poblaciones correspondientes. Existen, además, ciertos núcleos de población **eximidos**, es decir, que se gobiernan sin sujeción a la jurisdicción de los partidos. (a)

**En suma** : la figura del corregidor proviene desde la época medieval, se institucionaliza en la administración provincial con los Reyes Católicos y continúa su proceso de consolidación hasta la época borbónica; es una institución que se adapta a la evolución del absolutismo español y al proceso de sometimiento del municipio al régimen monárquico cen-

(8) Borah, Woodrow, et. al. **El Gobierno provincial en la Nueva España**, 1570-1787. México. UNAM, 1985, p. 19,

19) De Castro, Concepción. **La revolución liberal y los municipios españoles**. Madrid, Alianza Universidad, p. 23.

tral; es así, un instrumento fundamental de la centralización monárquica. (10)

El corregidor fue una figura destacadísima de política y gobierno provincial que labra la centralización del poder político monárquico en el ámbito local y regional. Tales fueron algunos de los fundamentales antecedentes de la administración regional o provincial.

### **El gobernador en la Nueva España**

Los antecedentes de la administración estatal en México durante la época de la colonia son por demás interesantes y, constituyen premisas de primera importancia no únicamente **en aquel** ámbito de gobierno, también lo son para la misma administración pública presidencial mexicana de hoy día.

La figura del gobernador es consignada por Carlos F. Almada como "El Capitán General Gobernador".(11)

La figura del gobernador colonial se basó hasta fines del siglo XVIII al decir de Almada en la existencia de circunscripciones administrativas cuyas fronteras se traslapaban con frecuencia. Por otra parte, los funcionarios y órganos colegiados se multiplicaban sin una clara repartición de funciones. Esta organización difusa se debió parcialmente al hecho de que las autoridades españolas desconfiaban de sus enviados y deseaban preservar su preeminencia mediante el arbitraje de los conflictos competenciales. (12)

El gobernador dentro de este marco, llegó a desarrollar actividades de alcalde mayor y corregidor y, figuraba en la provincia como representante de la autoridad real.

(10) ' La tendencia centralizadora y uniformada de la monarquía **absoluta** llega al máximo de sus posibilidades con los Borbones y el Despotismo Ilustrado. Los corregimientos se extienden a los países de la Corona de Aragón entre 1716 y 1718. La creación del intendente -pieza básica en la reorganización administrativa de los Borbones- alivia hasta cierto punto el recargado papel del Corregidor, Tras sucesivos tanteos, la distribución de funciones queda definitivamente fijada; hacienda; y guerra corresponden al intendente; justicia y gobernanación, al Corregidor. Ibid. p. 35.

(11) Aldama, Carlos F. **La Administración Estatal en México**. México, INAP, 1982, p. 8.

(12) Ibid. pp. 8-9.

Como representante máximo de la Corona, sus encargos en el ramo de administrador civil se podían resumir en una frase: debía ver y mantener la buena policía en su jurisdicción. Esta frase tan corta, muy utilizada en la época, abarcaba una gran variedad de aspectos; **en este** sentido, el gobernador tenía la facultad de emitir ordenanzas de buena policía para resolver los problemas locales que **surgían**, y para los cuales no había regulación suficiente en la legislación real y colonial. (13)

Al gobernador incumbía también, vigilar el adoctrinamiento de la población indígena, el aprendizaje de la lengua castellana, la vigilancia y supervisión de la vida económica, el buen orden y arreglo del comercio, por tanto, de las pesas y medidas entre otros de sus deberes. Esto, da cuenta del cúmulo de actividades que a nivel provincial ejecutaba el gobernador.

El origen de las demarcaciones políticas, administrativas y judiciales, no se desarrollan a partir de la institución virreinal propiamente dicha, sino que derivan de ella. En primer lugar, por el carácter que confiere la Corona a los primeros conquistadores (por ejemplo a Cortés se le dio el título de gobernador); en segundo lugar, la naturaleza de la conquista (la cual se considera por **accesión y reinos**) permite la introducción de instituciones desarrolladas en el seno del imperio español, tales como la alcaldía, el corregimiento y el cabildo. En tercer lugar, la forma de dominio reviste un carácter de tutelaje, en razón de que los aborígenes fueron la base del poder de los monarcas de ultramar, lo que da lugar a los corregimientos de indios, y en cuarto lugar, la distribución de instituciones judiciales y de tutelaje permite que en la práctica adquieran un carácter político y administrativo que a la postre origina un conjunto de cuerpos e instituciones autónomas que adquieren importancia fundamental para la formación del Estado político-administrativo; por ejemplo: los estados federados y el municipio (14)

- 113) Borah, Woodrow ... Op. Cit. pp. 67- 68. **Para analizar la riqueza teórica de la Ciencia de la Policía, véanse los trabajos aparecidos en la Revista de Administración y Política, No. 10, segundo cuatrimestre de 1985 de: Guerrero, Ornar. "Cultivadores Mexicanos de la Ciencia de la Policía en el siglo XVIII y, Uvalle B., Ricardo, "Reflexiones sobre la Ciencia de la Policía", Toluca, Edo. de México.**
- 114) **García Cárdenas, Luis. "Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México", en: Revista da Administración Pública (RAP), No. 54, México, INAP, 1983, p. 217.**

## El régimen de intendencia en Nueva España

Si bien, la centralización avanza desde el orden político-administrativo implantado por los Habsburgo tanto en España como en las Indias, el cambio dinástico de principios del siglo XVII y, por tanto, de la entronización de la Casa de Borbón, trae consigo un impulso al proceso de centralización a través de la implantación del régimen de intendencias que para el caso de la Nueva España, una vez preparado el terreno por el visitador José de Gálvez, queda establecido definitivamente en 1763.

Con la implantación del régimen aludido, se da un paso fundamental para la uniformidad del gobierno novohispano, así como para la delimitación más precisa de una administración territorial basada en provincias e intendencias y, en funciones específicas a desarrollar por el intendente.

José María Luis Mora efectúa observaciones interesantes al respecto de las intendencias, con relación a la formación de los Estados de la República Federal surgida del movimiento independentista de 1810:

La división territorial asignada a las intendencias fue imperfecta según Mora, pero con ella se lograron varias ventajas, y no fue la menor de ellas el haber reducido a la unidad los principios administrativos y la denominación de las secciones del territorio. Este se repartió en doce intendencias que fueron las siguientes: México, Puebla, Guadalajara, Oaxaca, Guanajuato, Mérida, Valladolid, San Luis Potosí, Durango, Veracruz, Zacatecas y Sonora. Esta división sirvió de base al establecimiento de la Federación Mexicana pues cuantas se han hecho después han partido de ella y la mayor prueba de su perfección relativa es que no se ha podido tocarla después de 1763 sino experimentando grandes resistencias provenientes sin duda de los poderosos y mutuos intereses que las localidades de cada sección han contraído entre sí y que han sido fortificados por el tiempo y la costumbre, 11

Se dio pues un paso importante con la organización político-administrativa sustentada en las intendencias en lo que toca al gobierno provincial, asimismo se agudizó la centralización mediante una descentralización administrativa; esta paradoja parece ser insistente en el tiempo, en virtud de que

15) Mara, José María Luis. **México y sus Revoluciones**. México, Edil Porrúa, 1977, Tomo 1, p. 159.

la segunda no afecta a la primera, más bien, la refuerza. La necesidad de uniformar los dominios españoles es visible con la implantación de las intendencias y de manera expresa se contempla en los "Motivos que obligan al establecimiento de Intendentes en el Reino de la Nueva España y objetos de esta Real determinación". (") Los intendentes, como es sabido, se les encargan los cuatro ramos o causas de: Justicia, Policía, Hacienda y Guerra, otorgándoseles la jurisdicción y facultades necesarias; lo anterior constituyó una reorganización de la administración novohispana, fue pues una modernización del aparato público que trascendió el orden colonial.

Hemos esbozado hasta el momento algunos de los antecedentes que concurren en la génesis y formación de la administración estatal, acudiendo a las formas específicas de gobierno regional o provincial que se desarrollaron en Francia, España y la Nueva España, enseguida nos ocuparemos del fenómeno de la centralización en el contexto del objeto de estudio que nos ocupa.

### **La centralización y el gobierno provincial.**

El proceso de formación de los modernos estados nacionales va aparejado del fenómeno de la centralización, en el cual el poder regional y las autonomías locales ceden en favor del poder central; en este dilatado proceso el monarca se valió de sus comisarios y de un conjunto de tecnologías que se tradujeron en el afianzamiento de su presencia y poder, forjándose así además el desarrollo, nutrición y fortalecimiento del Estado nacional.

En el desarrollo del proceso antes aludido tienen un papel fundamental la delimitación de las regiones y provincias, derivadas de condiciones naturales, geográficas, históricas y, por supuesto políticas; la formación de las **regiones** y provincias, se encontró directamente vinculada a las comunicaciones sociales y, a la "pacífica aceptación del hecho, a veces inicial y siempre interceptivo, de la presencia y del mando de un rey", asienta Beneyto, así, la relación con el soberano,

(16) Véase: **Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, 1786.** México, Instituto de Investigaciones Históricas, Edición Facsimilar, 1934; Introducción de Ricardo Rees Jones.

labra paulatinamente la unidad regional y en una siguiente instancia la propia unidad nacional.

Apoyándose en la confianza de los súbditos, los reyes se pasan de la raya en lo convenido, y la uniformización conduce a la centralización, tal como la unidad se había ido haciendo uniformidad --añade el propio Beneyto-. (17)

La uniformidad y la centralización acrecientan el poder **central** y como contrapartida, las localidades, las ciudades y **las regiones**, ven erosionarse sus poderes; así pues, en la construcción de la centralización se pasa por la definición de un poder provincial delegado y depositario del poder central.

En el caso español la noción de provincia tiene un alto contenido político equivalente **al de intendencia** en la Francia del antiguo régimen y al **de departamento** posterior a la revolución de 1789. Haciendo alusión al término de **provincia**, Adolfo Posada evoca el origen del significado y su vigencia en la España moderna:

En el régimen político español, **la Provincia** conserva, al menos originariamente, y en el proceso de desarrollo legal de nuestro Derecho administrativo, la significación romana de distrito, gobernado o bajo el imperio del poder central del Estado; de una manera más concreta, la Provincia es una circunscripción administrativa, obra de la ley, comprendida en la división territorial del Estado y elaborada entre nosotros bajo la sugestión de la división en **departamentos** de la nación francesa. (t°)

Beneyto tiene grandes coincidencias con Posada cuando argumenta las diferencias entre el regionalismo y el provincialismo, afirmando que, cuando una provincia se erige en región saltará en ella en seguida el tema del origen del poder. El poder provincial no deriva del poder social, sino del estatal. Su finalidad es, además --siempre--, uniformizadora.

El proceso centralizador desarrollado desde el antiguo régimen en los estados que nos ocupan es irresistible y, descansa de manera fundamenta! en la definición de un gobier-

(17) Beneyto, **Juan. Las Autonomías, El Poder Regional en España**. Madrid. Siglo XXI de España, 1980, pp. 27-28.

118) Posada, Adolfo. Escritos **Municipalistas** y de la Vida Local. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1979, pp. 286-287.

no provincial, así, por grande que sea la fuerza de un gobierno, y por muchos medios de acción que tenga, es imposible que desde la capital de la monarquía pueda atender a todas las necesidades de los extremos, hasta lograr en ellos el cumplimiento de las leyes y prestar a los ciudadanos el auxilio y las garantías que ellas mismas exigen que se les preste -apunta José Posada de Herrera-. En todos tiempos se ha conocido como una necesidad para el poder central, tener muchos agentes que ejerzan sus atribuciones **en las** provincias y en los pueblos; y es tan antiguo entre nosotros, que se encuentra ya señalado como obligación del poder central en el concilio de León de 1020, en donde se decía que hubiese en todas las ciudades, villas y alfoques, jueces de nombramiento **real, delecti á rege.** (19)

Los jueces citados por Posada de Herrera, luego se transformaron en corregidores y atrajeron hacia sí facultades judiciales y administrativas, y como delegados del monarca se transformaron en verdaderos adalides de la centralización; entrado el siglo XVIII se agrega a la labor centralizadora del corregidor la del intendente, sintetizándose así la experiencia franco-española.

Durante el siglo XIX, la centralización no desaparece ni se atenúa, más bien se fortalece, en efecto, "La centralización ha constituido, desde los comienzos del siglo XIX, un dato característico de la historia administrativa española... supone un factor persistente que no ha conocido, prácticamente, ningún altibajo... Las estructuras municipales y provinciales, base de la articulación de la Administración local, han compuesto, tradicionalmente, **un continuum** ligado al poder central por rígidas relaciones jerárquicas, señala Luciano Vandelli.

La centralización demandada por la consolidación del Estado nacional bajo **la égida** del poder central tuvo muchas manifestaciones en el ámbito provincial y municipal, por tanto, el modelo organizativo utilizado por el centralismo español fue de corte napoleónico, basado en la concentración de las competencias de los entes locales en órganos monocráticos, dependientes jerárquicamente de la Administración central, y en la atribución a los órganos colegiales que los acom-

(19) Posada de Herrera, José, **lecciones de Administración, trasladadas por sus discípulos D. Juan Antonio de Bascón, D. Francisco de Paula Madrazo, y D. Juan Pérez Calbo, Madrid, INAP, tres tomos, 1978, Tomo 1, 154.**

pañan de funciones esencialmente consultivas. De este modo, -subraya Vandelli-, el municipio -pese a la proclamación de su carácter de unidad natural y fundamental del sistema administrativo- no goza de ninguna autonomía efectiva, es rígidamente dirigido desde arriba y está sometido a penetrantes poderes de tutela. ('u`)

La centralización española como lo hemos señalado tiene profundas raíces francesas, lo cual no es casual, en virtud de la tradición centralizadora que acusa Francia, producto de sus condiciones históricas, políticas, sociales e incluso naturales, que dicho sea de paso, marcó la modernización del Estado francés y, consolidó la unidad civil de la nación así como la nítida distinción entre el espacio público y el espacio privado. (11)

La centralización en la Nueva España fue un reflejo acentuado de la vivida en la península ibérica, la cual también resintió la influencia francesa con la implantación del régimen de intendencias.

En suma, la centralización es un fenómeno inherente y estructural en el proceso de formación del Estado moderno; explica asimismo la delimitación de regiones y provincias en las cuales se hace presente el poder central a través de sus comisarios para labrar la unidad civil de la nación, por tanto, la naturaleza y carácter de la administración provincial de ayer, nos aporta ingredientes fundamentales para explicar la propia de la **administración pública estatal** de nuestro tiempo.

- 20) Vandelli, Luciano. **El Ordenamiento Español de las Comunidades Autónomas**. Prólogo de Eduardo García de Enterría, Madrid, IEAL 1982, p. 32.
- (21) Beneyto reconoce y trata los antecedentes del modelo francés de la centralización en la experiencia hispana así afirma que "La administración deseada -por España-, es la más sofisticadamente **centralizante**. N. sólo hay una cadena de transmisión entre la capital y la provincia, sino del prefecto al alcalde. Se trata de que el mecanismo del poder central se extienda desde el ministro al administrado de modo ininterrumpido, de manera que la ley y las órdenes de aplicación o desarrollo se transmitan -en la frase tan expresiva de nepierrer tras la invención de la electricidad «con la rapidez del fluido eléctrico». Francia como modelo y Francia, sin duda, como ejemplo Reneyto, Juan. **Las Autonomías** . **Op. cit. p. 57**

# **ASPECTOS JURIDICO -ADMINISTRATIVOS DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO.'**

**Rolando Barrera Zapata**  
Me. del Pilar Conzuelo de C. "

## **I INTRODUCCION.**

La creciente complejidad de los problemas sociales y el consecuente incremento de las demandas de mayor seguridad y bienestar de una población cada vez en **ascenso, ha** obligado a la administración pública a plantearse la eficiencia como condición para su funcionamiento.

Dentro de los esquemas de organización del aparato administrativo que han contribuido a tal propósito, revisten particular relieve las distintas formas de desconcentración administrativa, cuyo objeto se constituye por la posibilidad de **acercar los** servicios a los usuarios y reducir los **costos que** estos enfrentan al realizar sus trámites y gestiones **ante las** diversas instancias de la administración pública.

La desconcentración puede asumir, fundamentalmente, dos modalidades: la funcional, en tanto opera una delegación

Una versión ampliada de este trabajo ha sido realizada en la Coordinación de Control de Gestión de la Secretaría de Planeación en la que los autores se desempeñan.

Agradecemos la amplia colaboración de los Lics. en Ciencias Políticas y Administración Pública, Roberto germen Méndez y Lilia Pérez Quevedo. en la elaboración de este artículo.

de un funcionario superior **a sus subalternos de ciertas atribuciones** y que, en algunos **casos**, implica **la creación de unidades administrativas territoriales** ubicadas fuera del centro geográfico de la administración central; **y la orgánica**, en la que por acuerdo del titular del Ejecutivo **se crean órganos desconcentrados responsables** de una función o programa específico, formando parte de la administración central, y por tanto, conservando dependencia con esta última.

Es precisamente **esta segunda** modalidad a **la que se da** atención en el presente **trabajo**. A partir de 1978 y con mayor **énfasis en el período 1981 -1987**, la administración pública estatal ha visto la creación de un conjunto significativo de órganos desconcentrados que cumplen **una múltiple gama de servicios**. Desafortunadamente este esfuerzo, de suyo **plausible**, puede verse obstaculizado en tanto que **la naturaleza jurídica** de casi el 50% de tales órganos, no corresponde a lo que, en estricto sentido indica la teoría jurídica y administrativa.

El propósito de este artículo **es llamar la atención sobre** las incompatibilidades que se **presentan en los órganos desconcentrados** cuyo instrumento de constitución y su operación diaria indican una **naturaleza** descentralizada (personalidad jurídica, autonomía técnica y patrimonio propios) y, a la vez, el propio acuerdo de creación explícita **su carácter** desconcentrado, **en franca** contradicción. **Esta situación acarrea** implicaciones serias no solo en cuanto **a los efectos legales** y administrativos que podría traer aparejados **la actuación** de un órgano que actúa con personalidad **jurídica**, careciendo de ella, sino en cuanto al peso específico y relaciones de coordinación sectorial, dado **que la existencia de órganos** desconcentrados que actúan como descentralizados **afectan** los esquemas de coordinación sectorial y de control **del gasto** público.

## 1.-GENERALIDADES **SOBRE** DESCONCENTRACION.

### a) **Conceptualización y principios de la desconcentración.**

La desconcentración administrativa se define como un proceso jurídico-administrativo por medio del cual se delegan atribuciones y funciones a unidades u órganos jerárquicamente subordinados a la administración central, con la finalidad de acercar las decisiones y las acciones, con sus

correspondientes recursos financieros, materiales y humanos, **al lugar** donde se requieren, y en su caso, descongestionar la actividad de la administración central para hacerla más eficaz y eficiente.

La desconcentración administrativa, para que cumpla cabalmente su propósito requiere evitar determinados vicios administrativos como son: la duplicidad de funciones, la duplicidad de autoridad, el crecimiento burocrático excesivo, la realización de trámites prolongados y engorrosos, etcétera; para lo cual el proceso de desconcentración precisa cumplir los siguientes principios:

Con base en **el principio de la unidad en la toma de decisiones**, la desconcentración se debe dar en forma integral, no parcial, para no caer en el error de desconcentrar solo parte de la decisión conservando una fracción de la misma en el órgano central. Esto ayudaría a prevenir la duplicidad de funciones, de autoridad y de tener que acudir a más de una instancia administrativa.

**El principio de racionalidad**, indica que solamente se deben crear estructuras administrativas realmente necesarias, para evitar el crecimiento desequilibrado y anárquico del aparato administrativo y en su caso, solo aumentar la burocratización de trámites.

**En el aspecto de patrimonio**, el órgano desconcentrado deberá incluirse en los programas y presupuestos del órgano central, identificando las partidas presupuestales que correspondan a dicho órgano desconcentrado, es decir, no contará con patrimonio propio, aunque en ciertos casos administrará con cierta autonomía financiera el presupuesto asignado.

**El principio de autoridad**, especifica que el órgano central asumirá funciones de normatividad y control apoyando técnica y administrativamente al órgano desconcentrado en los asuntos o funciones que le competan. El órgano desconcentrado a su vez, mantendrá permanentemente informada a la dependencia administrativa de la cual depende.

**De acuerdo con el principio de legalidad**, el órgano desconcentrado no contará con personalidad jurídica propia y conservará, respecto del titular del órgano central, una relación de dependencia jerárquica con todas las consecuencias en materia de reforma, modificación, nulificación y revisión, en su caso, de las resoluciones dictadas por aquél.

b) **Tipos de desconcentración.**

**La desconcentración administrativa en su operación, asume** diversas modalidades como la delegación simple o de trámite, la desconcentración territorial y la desconcentración de facultades.

La delegación simple o de trámite, es un acto jurídico-administrativo discrecional que permite a un funcionario (delegante) transferir a sus subalternos (delegados) -sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio directo- una o varias funciones de tramitación de asuntos que no implican necesariamente contar con las facultades de decisión correspondientes, siempre y cuando la Ley no le prohíba hacer la **delegación**, por tratarse de una competencia exclusiva del delegante.

La desconcentración territorial, es un proceso encaminado a descongestionar -sobre todo de los grandes centros **urbanos- tareas y responsabilidades de la administración pública central**, hacia regiones o territorios determinados, para **acercar los servicios y las decisiones**, lo más posible a la comunidad que los requiere. En la medida que las instituciones gubernamentales crecen y se hacen más complejas, se hace necesario desconcentrar funciones y servicios a fin de **eficientar su** operación.

La desconcentración orgánica, es un acto jurídico-administrativo que permite al titular de una dependencia, delegar ciertas facultades de autoridad en un órgano específico de la **institución gubernamental**, **sin que ello implique necesariamente**, un desplazamiento territorial.

El órgano desconcentrado es la unidad administrativa de una dependencia al que por disposición formal se le han conferido bajo su responsabilidad la realización de funciones específicas, y ha sido habilitado con los apoyos presupuestales y administrativos necesarios para su cumplimiento. Su objetivo es realizar y resolver con agilidad y eficiencia las funciones y servicios encomendados por el órgano central del cual depende.

Para éste análisis se consideraron básicamente los tipos orgánico y territorial, en virtud de que solo se tratarán los organismos desconcentrados que hasta la fecha se han creado, **los cuales responden a las características aludidas y han servido** para descongestionar la actividad pública de los órganos centrales y coadyuvar en el despacho oportuno y eficiente de los asuntos de su competencia.

Lo anterior no implica desconocer que existen otras formas y mecanismos de desconcentración administrativa, que no devienen necesariamente en la creación de un órgano desconcentrado.

c) **Diferencias y similitudes entre desconcentración y descentralización.**

La descentralización y la desconcentración son procesos que presentan en cuanto a su finalidad ciertas similitudes aun cuando en su operación se encuentran diferencias significativas.

Entre las semejanzas más importantes se encuentran las **siguientes:**

Ambos procesos pretenden contribuir a un aumento de la eficiencia y la eficacia en la administración pública, coadyuvando a disminuir los esquemas de concentración de poder y centralización administrativa.

Tanto la descentralización como la desconcentración tienen por finalidad acercar los servicios públicos al lugar donde los requiera la población, así como la de descongestionar la administración pública central de actividades y/o funciones.

Las diferencias entre órganos desconcentrados y descentralizados se derivan principalmente de su naturaleza jurídica y su operación administrativa, resumiéndose de la siguiente manera:

Respecto de la **torna de decisiones**, el órgano descentralizado tiene dependencia jerárquica directa del órgano central, y sus resoluciones están sujetas a confirmación, modificación, revocación, nulificación y revisión en su caso, por dicho órgano. En cambio, el órgano desconcentrado goza de autonomía en la toma de decisiones. con facultades para normar, planear y controlar su funcionamiento.

Por lo que se refiere a su **naturaleza jurídica**, el órgano desconcentrado carece de personalidad jurídica, misma que asume el órgano central del cual depende, y su acto jurídico de creación es por acuerdo del Ejecutivo Estatal. El organismo descentralizado sí cuenta con personalidad jurídica propia, en tanto que el acto jurídico que lo crea es una ley aprobada por el Congreso Local.

Tocante a **su patrimonio**, éste, en un órgano desconcentrado, se constituye por las asignaciones presupuestales que el órgano central le autorice; caso distinto en un organismo

descentralizado, dado que su patrimonio se integra por **asignaciones** o subsidios del Gobierno Estatal o Federal, por venta de bienes y/o servicios, y otros ingresos, contando además con autonomía para el manejo de sus recursos.

En los aspectos de organización administrativa, el órgano desconcentrado se representa como parte de la estructura de la Secretaría o unidad administrativa **a la cual se** adscribe, dada su falta de personalidad; en tanto que el organismo descentralizado sale de la representación orgánica de la unidad central y sólo mantiene con ésta relaciones de coordinación sectorial,

**d) Principales categorías e indicadores para el análisis de la desconcentración.**

Derivado de los tipos y principios mencionados como válidos para la desconcentración, se mencionan **a continuación** algunos indicadores que permitirán analizar y valorar la situación jurídico-administrativa de cualesquier organismos desconcentrados.

El acto jurídico de creación de estos organismos es por una disposición legal del Poder Ejecutivo, sin aprobación de la Legislatura.

Estos organismos conservan, respecto del titular del órgano central, una relación de dependencia jerárquica con **todas las** consecuencias en materia de reforma, modificación, revocación, nulificación, y revisión, **en su caso, de las resoluciones** dictadas por aquellos, **esto es**, no cuentan con personalidad jurídica propia.

El órgano creado con este proceso de delegación comparte la misma personalidad jurídica del órgano central, y queda facultado **para ejercer** funciones **que son propias de la** dependencia respectiva.

**El órgano desconcentrado debe formar parte de los programas y presupuestos del órgano central, identificándose claramente las partidas y programas que correspondan a dicho órgano. Es decir, no puede contar con patrimonio propio.**

A toda creación de un órgano desconcentrado debe corresponder una precisión o adecuación, en su caso, **de la estructura** y procedimientos del órgano central.

Este tipo de órganos se convierten en instancia obligatoria inexcusable para resolver sobre los asuntos de su com-

**petencia** en el ámbito territorial que se determine, de tal manera que el órgano central no deberá resolver sobre las funciones delegadas, sino después que el órgano desconcentrado dictamine al respecto.

El órgano conducirá sus actividades con base en las políticas, prioridades, restricciones y controles que establezca la dependencia centralizada (órgano central).

Estos elementos serán la base para el análisis jurídico y de operación administrativa, que se expone a continuación.

## **2. SITUACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA DE LOS ACTUALES ORGANOS DESCONCENTRADOS.**

Una vez analizados brevemente los aspectos teóricos sobre desconcentración, y entendidas las características que este proceso conlleva en su operación, se procederá a efectuar el diagnóstico jurídico-administrativo de los órganos desconcentrados creados en el Gobierno del Estado de México de 1978 a 1988.

Para integrar este apartado se definieron los criterios que servirán para realizar un análisis jurídico-administrativo, paralelamente a la recopilación de los acuerdos de creación de la totalidad de los organismos que funcionan en el Estado. En un segundo momento se analizaron las características que legalmente presentaban dichos organismos, encontrándose algunos casos de órganos desconcentrados que presentan uno o varios rasgos de organismos descentralizados; finalmente se dan a conocer los resultados del diagnóstico funcional de siete órganos que se crearon como desconcentrados pero que operan con una o varias características de descentralizados.

Lo anterior se pudo detectar no solo en su documento de creación sino también a través de la aplicación de una guía de entrevista para conocer cuáles son las características de su operación real y en qué medida ésta se acercaba o alejaba del modelo de desconcentración.

### **a) Criterios para el análisis jurídico-administrativo.**

Dentro de los aspectos más relevantes que servirán para guiar el análisis jurídico-administrativo, se enuncian los siguientes:

El acto jurídico de creación de los órganos desconcentrados es por un acuerdo que emite el titular del Poder Ejecutivo.

Los órganos desconcentrados no deben de estar dotados de personalidad jurídica ya que dependen tanto normativa como administrativamente del órgano central del que forman parte.

Los reglamentos internos de las Secretarías del Gobierno Estatal, en su articulado señalan que el Secretario del ramo respectivo tiene autoridad sobre los órganos desconcentrados para confirmar, modificar, revocar, nulificar y revisar, en su caso, las resoluciones dictadas por el órgano administrativo desconcentrado.

El patrimonio se integrará conforme se señale en el acuerdo de creación, pero en ningún caso se podrá dotar al órgano de patrimonio propio. Si en el acuerdo de creación no se aclara esta situación, se entenderá que su patrimonio estará incluido en los programas y presupuestos del órgano **central**, identificando en éstos las partidas que correspondan al órgano desconcentrado.

El órgano desconcentrado implica el descongestiona miento físico y/o funcional de la administración pública **centralizada**.

#### **b) Identificación de los órganos desconcentrados y su situación jurídica.**

Desde 1978 hasta el presente año (1988) se han creado 15 órganos desconcentrados dependientes de la administración pública centralizada del Estado de México. De éstos no funcionan tres por diversos motivos: La Comisión Estatal de Estudios Jurídicos; la Comisión para el Desarrollo de la Zona Industrial de Atlacomulco y el Patronato Cultural Otomí.

Para identificar los órganos desconcentrados se revisó la legislación correspondiente, identificándose los acuerdos de creación de cada uno de ellos; destacando sus características más significativas para la realización del presente estudio como son: la fecha de creación, que se tomó como atributo para ordenar la información; la nominación del órgano y la dependencia a la cual se adscribe; por último se utilizaron las categorías ya mencionadas que permitirán identificar un organismo como desconcentrado o descentralizado, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

**ORGANOS DESCONCENTRADOS DE LA  
ADMINISTRACION ESTATAL**

No.	Fecha de Creación	Organo	Dependencia a la cual se adscribe	Características Presentadas
1	3-VIII-1978	Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna (CE-PANAF).	Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.	- Funciona <b>me órgano desconcentrado.</b>
2	18-XII-1979	Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México (ISCCEM).	Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social,	- Funciona como órgano desconcentrado.
3	13-IX-1980	Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial (ICATII).	Secretaría del Trabajo.	<b>Se crea con autonomía para el manejo de su patrimonio y recursos.</b>
4	16-V-1981	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLA - DEM)	Secretaría de Planeación	- Se crea con personalidad jurídica y patrimonio propio.
5	17-VII-1982	Instituto Estatal para el Desarrollo de la Seguridad en el Trabajo (ISETI).	Secretaría del Trabajo.	- Se crea con autonomía para el manejo de sus recursos.
6	10-VII 1984	Radio Mexiquense.	Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.	<b>Se crea con autonomía el manejo de sus recursos.</b>
7	10-VII-1984	Televisión Mexiquense.	Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social,	Se crea con autonomía en el manejo de sus recursos.
8	8-XI-1984	Centro Estatal de Estudios Municipales.	Secretaría de Gobierno.	- Se crea como órgano desconcentrado.
9	9-XI-1984	Consejo Estatal de Población.	Secretaría de Gobierno.	<b>Se crea desconcentrado con personalidad jurídica y patrimonio propio.</b>

10	17-1-1986	Centro Coordinador de Educación. Continua.	Secretaría de Educación, <b>Cultura y Bienestar Social</b> .	- Funciona como <b>órgano desconcentrado</b> .
11	10-VII-1987	Central de Equipo y Maquinaria Mexiquense (CEMMEX).	Secretaría de Finanzas.	- <b>Se crea con personalidad jurídica y autonomía en el manejo de sus recursos</b>
12	18-11-1988	Comisión Estatal de Ecología.	Secretaría de Desarrollo <b>Urbano y Obras Públicas</b> .	- <b>Se crea enmo órgano desconcentrado</b> .

De 15 órganos desconcentrados, seis fueron creados con características que corresponden a lo que teóricamente entendemos por desconcentración, éstos son: Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna (CEPANAF); Comisión Estatal de Ecología; Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México; Centro Coordinador de Educación Continua para el Magisterio del Estado de México; Centro Estatal de Estudios Municipales; y Comisión Estatal de Estudios Jurídicos, éste último no funciona.

Por otra parte, cuatro organismos presentan algunas características de organismos descentralizados, aunque fueron establecidos expresamente como desconcentrados.

En este rubro encontramos aquellos órganos que se crearon con patrimonio propio y autonomía en el manejo de sus recursos, tales como: Instituto Estatal para el Desarrollo de la Seguridad en el Trabajo (ISET); Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial (ICATI); Radio Mexiquense; Televisión Mexiquense.

También existen dos que por acuerdo del Poder Ejecutivo se les dota de personalidad jurídica propia, como: La Comisión para el Desarrollo de la Zona Industrial de Atlacomulco, Méx. y el Patronato Cultural Otomí, ambos no funcionan.

Finalmente, tenemos tres organismos que presentan características de descentralizados, por estar dotados con personalidad jurídica y patrimonio propio, estos son: El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), el Centro de Equipo y Maquinaria Mexiquense (CEMMEX) y el Consejo Estatal de Población.

Adicionalmente, y con base en esta descripción inicial de los órganos, podemos enunciativa mente precisar ciertas características que, esta modalidad de organización administrativa, ha adoptado en la administración estatal. Consideramos sólo aquellos órganos que a la fecha se encuentran en operación.

Respecto de su fecha de creación, el primer órgano creado fue la Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna en 1978. De ahí, en 1979, se crearon dos órganos más: Centro Coordinador de Educación Continua para el Magisterio del Estado de México y el Instituto Superior de Ciencias de la Educación. En 1980 se creó el Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial.

El sexenio 1981-1987 ha resultado ser el más prolífico en cuanto a la creación de órganos desconcentrados, ya que en el período se crearon 7 de ellos: Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (1981); Instituto Estatal para el Desarrollo de la Seguridad en el Trabajo (1982); Radio Mexiquense, T.V. Mexiquense, Centro Estatal de Estudios Municipales y Consejo Estatal de Población (1984); y Central de Equipo y Maquinaria Mexiquense (1987).

Recientemente en este año de 1988, el Gobernador Mario Ramón Beteta, creó la Comisión Estatal de Ecología.

Sectorialmente, la Secretaría que tiene bajo su jerarquía el mayor número de órganos desconcentrados es la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social con 5, las Secretarías de Gobierno y Trabajo con dos cada una y con un órgano las Secretarías de Finanzas, Planeación y Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

Respecto de la forma orgánica que adopta cada organismo, pueden agruparse en: Centros (3), Institutos (3), Comisiones (2), Consejos (1), Comités (1) y otros (2) sin una definición semejante: Radio y T.V. Mexiquense.

Respecto a la naturaleza de la función que desempeñan, se encuentra una amplia gama de propósitos que van desde la conservación del medio ambiente, hasta la difusión y comunicación, pasando por actividades de capacitación y educación, promoción económica y normativo-asesora,

- c) **Diagnóstico funcional de los órganos desconcentrados que operan como descentralizados - propuestas y recomendaciones.**

**Con base en la situación jurídica ya descrita sobre los órganos desconcentrados que operan en la administración pública estatal, se encontró que siete de estos no corresponden a lo que se planteó en el marco conceptual.**

**Los organismos sujetos a este análisis por presentar con base en su acuerdo de creación una o varias características de descentralizados (personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en el manejo de sus recursos, entre otras), son:**

**Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial (ICATI).**

**Instituto Estatal para el Desarrollo de la Seguridad en el Trabajo (ISET).**

**Central de Equipo y Maquinaria Mexiquense - - - - (CEMMEX).**

**Radio Mexiquense.**

**— Televisión Mexiquense.**

**Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM).**

**Consejo Estatal de Población.**

**Los resultados del análisis, que permitió confrontar la situación jurídica del órgano contra su operación real se muestran a continuación.\***

**Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial (ICATI).**

Se crea por acuerdo del Ejecutivo como órgano deseen- centrado con autonomía para el manejo de sus recursos y personalidad jurídica propia. En su funcionamiento, el órgano puede contratar empréstitos, suscribir títulos de crédito y participar en convenios interinstitucionales con otras dependencias o entidades.

Su patrimonio se conforma con asignaciones y subsidios estatales y federales; se incluye dentro de las partidas del presupuesto global de la Secretaría del Trabajo; y se tienen ingresos propios por la prestación de servicios o venta de bienes.

La información fue recabada a través de entrevistas con los responsables correspondientes en cada órgano.

**El patrimonio** de ICATI es administrado **en forma autónoma**, aunque también vía **contrarrecibos y autorizaciones previas sujetas** a control y autorización por la Secretaría del Trabajo.

**Este órgano guarda una relación de dependencia jerárquica directa con el órgano central y esta sujeto a su supervisión y control.** La toma de decisiones **se realiza con base en lo que establece el acuerdo de creación con plena libertad** para decidir sobre aspectos de organización administrativa, definición de políticas, prioridades y programas. Sin embargo, **las decisiones están sujetas a la autorización de las instancias centrales.**

Su órgano de gobierno no sesiona desde el cambio de administración.

**Este organismo esta sujeto a los mecanismos de evaluación y control administrativo , financiero y programático que ejerce la Secretaría de Planeación y la Secretaría de Administración** sobre los organismos auxiliares del Sector Público.

La contratación de personal y de recursos materiales **esta sujeta a** la autorización y gestión de las dependencias del Sector Central.

De acuerdo con lo que se entiende teóricamente por desconcentración administrativa, encontramos una grave **confusión en la operación del organismo , suscitada principalmente porque en su acuerdo de creación se establece como órgano** desconcentrado, pero con características que corresponden a un organismo descentralizado, como son: personalidad jurídica y patrimonio propios *y autonomía para* el manejo de sus recursos. También cuenta con un Consejo Directivo que aunque no funciona existe legalmente.

Esto ha llevado a que el organismo oscile entre una **dependencia** jerárquica del órgano central y sea una entidad independiente de dicho órgano, asumiendo actitudes tanto de dependencia, como de total autonomía, de acuerdo con **el estilo de quién lo dirige.**

**Se propone que se abroge su acuerdo de creación para transformarlo en organismo descentralizado, en razón de que por los servicios que presta requiere de relacionarse con empresas privadas para brindarles asesorías, cursos; y en su caso que los servicios y algunos productos como maquinaria diseñada en este órgano , les sean vendidos.**

## **Instituto Estatal para el Desarrollo de la Seguridad en el Trabajo (ISET).**

Se crea por acuerdo del Ejecutivo como órgano desconcentrado, legalmente cuenta con personalidad jurídica propia, pero de hecho no la ejerce como se demuestra en el caso de participar en convenios interinstitucionales con otras dependencias o entidades, en donde tiene que informar de ello a la Secretaría del Trabajo.

Su patrimonio se conforma con asignaciones o subsidios estatales, subsidios federales indirectos (a través de un programa de becas); por la prestación de servicios; y se le autoriza un presupuesto en forma directa.

La administración de su patrimonio la realiza en forma autónoma, de acuerdo a la calendarización programática y presupuestal; y vía contrarrecibos o autorizaciones previas sujetos al control de la Secretaría del Trabajo.

Guarda una relación de dependencia jerárquica y subordinación con la misma Secretaría, solo en forma orgánica y para **algunos** aspectos de su operación.

La toma de decisiones se realiza con fundamento en lo que establece su acuerdo de creación, la mayoría de las decisiones requieren de la autorización de las instancias **centrales** y los acuerdos tomados están sujetos a aprobación, revisión, modificación, confirmación, revocación y/o nulificación de la Secretaría del Trabajo.

El organismo cuenta con un Consejo Directivo que existe de derecho pero no de hecho.

Se encuentra sujeto a los controles administrativos financieros y contables que ejercen la Secretaría de Planeación, la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Administración sobre los organismos auxiliares.

Finalmente, el proceso de contratación de personal y de adquisición de recursos materiales **lo realiza el** organismo, previa autorización y gestión con **las instancias** administrativas centrales.

Con base en la descripción anterior, podemos hacer algunas reflexiones: Se nota en el funcionamiento **del organismo** cierta inclinación hacia comportarse como desconcentrado, aunque en su acuerdo de creación se le atribuyan características de descentralizado; esto se debe principalmente a que su titular conoce en teoría lo que debe ser un organismo desconcentrado, dada su formación profesional, lo cual lo ha

llevado a limitar la operación del organismo, no ejerciendo algunas de las atribuciones que le señala su acuerdo de creación y que lo llevarían a funcionar como órgano descentralizado, como es, la autonomía en el manejo de su patrimonio y recursos.

Este organismo al igual que el anterior, por los servicios que presta y por su relación con empresas privadas a las que ofrece servicios de asesoría y cursos relacionados principalmente con la seguridad e higiene en el trabajo, requiere de personalidad jurídica propia para actuar y decidir libremente en su ámbito de acción; así como patrimonio propio y autonomía en el manejo de sus recursos para cobrar por los servicios que presta y hacer autofinanciable al organismo.

Lo anterior nos lleva a proponer se abrogue el ordenamiento jurídico de creación, para transformarlo como organismo descentralizado.

### **Central de Equipo y Maquinaria Mexiquense.**

Se crea por acuerdo del Ejecutivo Estatal, con personalidad jurídica propia y facultades para contratar empréstitos, suscribir títulos de crédito y participar en convenios interinstitucionales con otras dependencias o entidades, en forma autónoma.

Su patrimonio se conforma con la venta de bienes, la prestación de servicios, renta de maquinaria y equipo y recuperación de créditos, entre otros.

Se adscribe para su control a la Secretaría de Finanzas, la relación del organismo con esta dependencia es de supervisión y control principalmente.

El organismo cuenta con un órgano de Gobierno que es el Consejo de Administración, el cual sesiona regularmente, y tiene designado además un Comisario de la Secretaría de Planeación.

El control administrativo, programático y financiero se realiza por parte de la dependencia de coordinación global, en los mismos términos que como se ejerce en los organismos auxiliares.

El proceso de contratación de personal y adquisición de recursos materiales se realiza en forma autónoma.

Por las características que presenta este organismo en su funcionamiento, se inclina más hacia lo que operativamente entendemos por descentralización, el titular del organismo

también ha detectado esta situación y elaboró una propuesta en relación a modificar el acto jurídico de creación del mismo, para que opere legalmente como descentralizado.

Es conveniente crear al órgano como descentralizado, en virtud de los servicios que presta, como son: arrendamiento, venta, reparación y mantenimiento de maquinaria y equipo de construcción a empresas privadas y municipios. Precisa de contar con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en el manejo de sus recursos, a fin de poder brindar sus servicios en forma más ágil y eficiente.

### Radio y Televisión **Mexiquense.**

Se analizan conjuntamente ambas **dependencias porque** administrativamente se encuentran fusionadas **bajo una misma** Dirección, a pesar de haberse creado como órganos independientes.

Ambos organismos fueron creados por acuerdo **del Ejecutivo Estatal**, con personalidad **jurídica propia y facultades para** contratar empréstitos, suscribir títulos de crédito y participar en convenios interinstitucionales con otras dependencias o entidades, en forma autónoma.

Su patrimonio se conforma con asignaciones o subsidios **estatales**, y su presupuesto se autoriza integrado **al de la dependencia** a la que esta adscrito.

La administración de sus recursos **asignados la realizan** en forma autónoma, de acuerdo a la calendarización **programática y presupuestal**; aunque también vía contrarrecibos o autorizaciones previas sujetas al control de **la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social**; y se elaboran **mensualmente** estados financieros sobre el ejercicio **presupuestal**.

Su relación orgánica con la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, es de dependencia jerárquica y subordinación directa.

La toma de decisiones se basa en **lo que establece el** acuerdo de creación; los acuerdos que se tomen están sujetos a aprobación, revisión, modificación, confirmación, revocación y/o nulificación por parte de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.

Este organismo no cuenta con un órgano de gobierno de hecho, aunque si se preveo su existencia en el acuerdo de creación del mismo.

Para el control administrativo, programático, **financiero** y contable el organismo esta sujeto **a las reglas de los organismos auxiliares del Poder Ejecutivo.**

La contratación de personal y la adquisición **de recursos materiales** se realiza de manera autónoma, **aunque se sujeta a los controles que establece la Secretaría de Administración.**

Se piensa que si este organismo tuviera libertad para cobrar por servicios de propaganda y producción **seria auto-suficiente.**

Aunque legalmente este organismo fue creado como desconcentrado, operativamente funciona en forma de descentralizado, porque cuenta con autonomía en el manejo de su patrimonio y recursos y con personalidad jurídica **propia.**

Por la naturaleza tan especializada de los servicios que presta, es necesario crearlo como descentralizado; **para que pueda actuar con mayor libertad en su relación con empresas privadas y gobierno, buscar de esta manera su autofinanciamiento.**

Se propone abrogar sus acuerdos de creación y por medio de una ley aprobada por el Congreso local crearlos como descentralizados.

En resumen los 5 organismos desconcentrados que se diagnosticaron presentan la necesidad de funcionar **en forma descentralizada**, ya que como desconcentrados **se limita u obstaculiza su funcionamiento.** Por esta razón se cree conveniente modificar el acto jurídico de creación **de los mismos, para** proponer su establecimiento como organismos **descentralizados** a través de una Ley que se someta a la aprobación del Congreso Local.

Lo anterior es con el propósito de dotarlos **de personalidad jurídica propia** que puedan ejercer, patrimonio propio y autonomía en el manejo de sus recursos, con la finalidad de darles mayor libertad y agilidad en su funcionamiento; **prioritariamente** se deben considerar para **descentralizar aquellos organismos que entre sus funciones tengan la venta de bienes y/o prestación de servicios.**

Por último, se hará referencia a dos órganos cuya naturaleza similar de asesoramiento y normatividad, los ubica en una situación distinta a los ya mencionados, **en tanto que su constitución jurídica como desconcentrados adolece del defecto de incluir características de descentralizados.** En este caso, la conveniencia será su convocación como deseencontrados, corrigiendo la anomalía ya observada.

## **Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México.**

Al igual que los organismos anteriormente señalados, éste fue creado como órgano desconcentrado, por medio de un acuerdo del Ejecutivo Estatal, en el cual se le dota de personalidad jurídica y patrimonio propios.

No existe una dependencia jerárquica o de subordinación del órgano al que esta adscrito, es decir la Secretaría de Planeación. De hecho, tampoco cuenta con patrimonio propio. Su función es actuar como instancia de coordinación, cooperación y concertación de acciones entre dependencias federales, estatales y municipales así como, entre los sectores público, social y privado.

De acuerdo con el análisis anterior se propone que el COPLADEM funcione como un organismo desconcentrado, ya que la personalidad jurídica de que lo dota el Acuerdo de Creación es innecesaria en tanto su función de instancia de coordinación intergubernamental.

## **Consejo Estatal de Población.**

Se crea por acuerdo del Ejecutivo Estatal, el 9 de noviembre de 1984, como órgano desconcentrado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su patrimonio se integra por los fondos o partidas presupuestales que le asignen los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal; y los bienes y demás ingresos que por cualquier otro título adquiera. Depende para su control de la Secretaría de Gobierno.

El Consejo lo preside el Secretario de Gobierno; el vicepresidente es el Secretario de Planeación; y como secretario técnico el Director del Sistema Estatal de Información; y nueve consejeros, de dependencias e instituciones estatales.

Su objetivo fundamental es, promover y ejecutar acciones específicas en materia de población, a fin de que el ritmo de crecimiento y la distribución de la población dentro del Estado, sean acordes con los programas de población regionales y nacionales, así como con los de desarrollo socioeconómico y que éstos respondan a las necesidades de la dinámica demográfica.

Atendiendo a la naturaleza de la función de este órgano se propone se adecúe su base jurídica de creación, apegándose a lo que debe entenderse como organismo desconcentrado.

**CARACTERISTICAS FORMALES Y FUNCIONALES DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS**

CARACTERISTICAS ORGANOS	DESCONCENTRACION		DESCENTRALIZACION	
	ACUERDO DE CREACION	FUNCIONAMIENTO	ACUERDO DE CREACION	FUNCIONAMIENTO
CEPANAF	X	X		
ISCEEM	X	X		
ICATI	X	X	X	X
COPLADEM	X	X	X	
ISSET	X		X	X
RADIO MEXIQUENSE	X		X	X
TV. MEXIQUENSE	X		X	X
C. ESTATAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES	X	X		
C. ESTATAL DE POBLACION	X		X	
CENTRO COORDINADOR DE EDUCACION CONTINUA	X	X		
CEMMEX	X		X	X
C. ESTATAL DE ECOLOGIA	X	X		

## **DE LAS CONSIDERACIONES PREVIAS PODEMOS DERIVAR LAS SIGUIENTES CONCLUSIONES:**

1. El proceso de desconcentración de la administración estatal, en la modalidad orgánica, data de 10 años a la fecha, aunque es en el sexenio 1981-1987 en donde se presenta la mayor cantidad de órganos creados (7 de los 12 que operan).

2. Del total de órganos desconcentrados que actualmente operan en la administración estatal (12), 7 de ellos presentan en su acuerdo formal de creación características de descentralizados, lo que implica una evidente contradicción por ser su naturaleza jurídica, totalmente diferente. En la práctica 5 de esos 7 operan como organismos descentralizados, sujetos a los mecanismos de coordinación y control del Gobierno del Estado, pero también presentan relaciones de subordinación jerárquica con respecto de la Secretaría a la cual se adscriben.

3. El proceso de creación de órganos desconcentrados de la administración estatal ha adolecido de congruencia entre lo que jurídica y administrativamente se entiende por desconcentración y las características que presenta su acuerdo formal de creación. Esto ha originado, también una dualidad en su operación real: funcionan como descentralizados en algunos aspectos y como desconcentrados en otros.

4. Por otro lado, se observa que existen por lo menos tres organismos que por su naturaleza de Consejos o Comisiones son más bien instancias de orientación, coordinación y apoyo interinstitucional, los cuales al ser creados como desconcentrados se convierten, al menos formalmente, en órganos operativos, desvirtuándose así su finalidad original.

El propósito de la desconcentración radica en lograr una mayor eficiencia en la prestación de servicios o funciones de la administración pública (reducir trámites e instancias administrativas, acercar los servicios al usuario, etc.); los órganos aludidos son más bien mecanismos de deliberación y armonización de políticas gubernamentales, y como tales su función no es operativa.

5. Por último, es necesario enfatizar que los conceptos desconcentración y descentralización presentan en la doctrina jurídico-administrativa características que los distinguen plenamente como formas de organización de la administración pública, por tanto, se requiere apegarse lo más posible a ellas a fin de evitar imprecisiones que pueden devenir en actos jurídicos o decisiones que carecen de validez.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. **"MARCO CONCEPTUAL Y LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL"**. México. Núm. S.
- Revista de Administración Pública. **INAP "DESCONCENTRACION"**. México. No. 67/68. 1987.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO. SECRETARIA DE ADMINISTRACION. **COMPILACION DE LEGISLACION ADMINISTRATIVA**.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO. **LEGISLACION DEL ESTADO DE MEXICO 1981 - 1987**. SECRETARIA DE FINANZAS.
- **GACETAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO.**

Fechas: 3 de agosto de 1978  
18 de diciembre de 1978  
17 de enero de 1979  
30 de agosto de 1980  
13 de septiembre de 1980  
9 de abril de 1981  
25 de abril de 1981  
16 de mayo de 1981  
9 de junio de 1981  
17 de julio de 1982  
10 de julio de 1984  
8 de noviembre de 1984  
18 de febrero de 1988

**ANEXOS**

## ANEXO 1

### CUADROS COMPARATIVOS DE ORGANISMOS DESCONCENTRADOS

Denominación del Organismo y Fecha de Creación	Secretaría de Adscripción	O B J E T I V O	Características	Organización Interna
1 Comisión para el Desarrollo de la Zona Industrial de Atlacomulco, Méx.* 9 de junio de 1981.	Secretaría de Desarrollo Económico.	Proporcionar con más amplitud la actividad industrial de la población indicada, que inclusive cuenta ya con la estructura necesaria para recibir a un mayor número de industrias, que aprovechen las facilidades que les brinda el Gobierno del Estado.	Con personalidad jurídica.	La autoridad máxima de la Comisión será el Comité Directivo y se integrará por: — Un Presidente que será el Gobernador del Estado o la persona que él proponga. — Seis vocales nombrados ordinariamente con la siguiente designación: Primer vocal, el Director del Instituto de Acción Urbana e Integración Social; Segundo vocal, el Director de Promoción Industrial, Comercial y Artesanal; Tercer vocal, el Presidente del Ayuntamiento del Municipio de Atlacomulco; Cuarto, Quinto y Sexto vocales, con representantes de los industriales del Parque Atlacomulco.
2 Comisión Estatal de Ecología, 18 de febrero de 1988.	Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.	Planear, conducir y ejecutar la política ambiental de preservación ecológica en el Estado de México.	— Organismo desconcentrado.	— Presidente.—Gobernador del Estado. — Secretario Técnico.—Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

<p>3 Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna. (CE-PANAF). 3 de agosto de 1978.</p>	<p>Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.</p>	<p>Coordinar, encauzar, dirigir y ejecutar todos los programas, planes y trabajos relacionados con el equilibrio ecológico, la flora y la fauna silvestre y zoológicos, dentro y fuera de los parques naturales de recreación popular en el Estado.</p>	<p>— Organismo desconcentrado.</p>	<p>— Vocal Ejecutivo.—Quien designe el C. Presidente de la Comisión. — Vocal Técnico.—El Delegado de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. — Secretario de Acuerdos.—Quien designe el C. Presidente de la Comisión. — El número de vocales necesarios relacionados con el objeto de la Comisión.</p>
<p>4 Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México. 18 de diciembre de 1979.</p>	<p>Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.</p>	<p>Organizar, dirigir y controlar la formación profesional del Magisterio en los distintos tipos y modalidades de la educación con encausamiento de criterios nuevos que se ajusten a los</p>	<p>Se crea como órgano dependiente de la Dirección de Educación Pública del Estado.</p>	<p>Se faculta al Director de Educación para designar sus autoridades y expedir los reglamentos internos para su organización y funcionamiento.</p>

---

avances científicos, tecnológicos y culturales que tiendan a desarrollar armónica y plenamente al individuo para alcanzar la integración total de nuestro Estado.

5 Patronato Cultural Otomí.\*  
Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.  
25 de abril de 1981.

Administrar, conservar, perfeccionar y operar el Centro Ceremonial Otomí, así como estudiar, preservar, fomentar, desarrollar y difundir la cultura otomí, a través de los órganos que el propio patronato determine.

Dotado de personalidad jurídica propia.

Patrimonio propio.

- Cuatro miembros del Consejo Supremo Otomí.
- Representante otomí del Ayuntamiento del Municipio de Temoaya.
- Representante otomí del Gobierno del Estado.
- Cuatro miembros relacionados con el movimiento cultural otomí.
- Representante de la Dirección de Turismo.
- Representante de la Dirección de Patrimonio Cultural.

6 Radio Mexiquense.  
Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.  
10 de julio de 1984.

Explotar el permiso federal para el uso de una frecuencia de transmisión radiofónica, para contribuir a difundir las manifestaciones educativas, políticas y culturales de los habitantes del Estado de México, mediante una programación radiofónica que estimule la participación de la población y de los gobiernos Estatal y Municipal.

Órgano desconcentrado, maneja en forma autónoma sus recursos materiales y financieros provenientes de las aportaciones estatales, de la donación o aportación que otras empresas públicas y privadas le concedan y los que

- Un Consejo Editorial formado por:
  - Un Presidente, cuyo titular será el Secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social; un Vicepresidente, el será el Secretario de Gobierno; y un Secretario, que será designado por el C. Gobernador del Estado, a propuesta de la Dependencia de Coordinación Sectorial.
-

7 Televisión Me- Secretaría de Edu-  
xiquense. cación, Cultura y  
10 de julio de Bienestar Social.  
1984.

Explotar el permiso federal para el uso de una frecuencia de transmisión televisiva, para contribuir a difundir las manifestaciones educativas, políticas y culturales de los habitantes del Estado de México, mediante una programación televisiva que estimule la participación de la población de los Gobiernos Estatal y Municipal.

por cualquier otro título adquiera sujetándose a las reglas de los Organismos Auxiliares del Poder Ejecutivo.

Órgano desconcentrado con autonomía para el manejo de sus recursos.

— Seis vocales que serán: El Secretario de Gobierno; el Secretario de Administración; el Subsecretario "A" de Gobierno; el Secretario Particular del Gobernador; el Coordinador General de Comunicación Social; y el Coordinador Ejecutivo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

— Un Consejo editorial formado por:

— Un Presidente, cuyo titular será el Secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social; un Vicepresidente, el Secretario de Gobierno; un Secretario que será designado por el Gobernador a propuesta de la Dependencia de Coordinación Sectorial.

— Seis vocales que serán: el Secretario de Gobierno; el Secretario de Administración; el Subsecretario "A" de Gobierno; el Secretario Particular del Gobernador; el Coordinador General de Comunicación Social; y el Coordinador Ejecutivo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

Se invitará a formar parte de dicho Consejo, a los representan-

- 
- |  |  |   |  |   |
|--|--|---|--|---|
| 8 Centro Coordinador de Educación Continua para el Magisterio del Estado de México. 17 de enero de 1986. | Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social. | Promover y coordinar acciones de actualización y mejoramiento profesional del docente en servicio.  | Se crea como órgano dependiente de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.         | tes de las entidades siguientes:<br>El Rector de la U.A.E.M.; un representante de los cronistas municipales del Estado de México; el Director de alguna de las Instituciones de Educación Técnica Superior radicadas en el Estado.<br>— Un Director General, que será designado por el Gobernador del Estado.<br>— El personal auxiliar de tipo técnico o administrativo necesario para la buena marcha del órgano. |
| 9 Central de Equipo y Maquinaria Mexiquense. (CEMMEX). 10 de julio de 1987.                              | Secretaría de Finanzas.                              | Impulsar el fomento y desarrollo económico y social tanto del sector público como del privado, a través de los apoyos necesarios consistentes en la compra-venta y arrendamiento de maquinaria y equipo para las áreas de agricultura, construcción civil, instrumental | Órgano desconcentrado con personalidad jurídica propia y autonomía para el manejo de sus recursos. | Un Director y los responsables de área que se estimen necesarios.<br><br>El órgano supremo de Gobierno, es el Consejo de Administración que tiene el carácter de autoridad máxima del mismo y se integra por:<br>— Un Presidente que será el Secretario de Finanzas.<br>— Un Vicepresidente, que será el titular de la dependencia que designe el Gobernador.   |
-

- 
- de servicio, incluyendo la de transporte en sus diferentes modalidades, que permitan realizar en forma pronta y eficiente los programas y acciones de los Gobiernos Estatal y Municipal.
- 10 Comisión Estatal de Estudios Jurídicos.\*  
Secretaría de Gobierno.  
30 de agosto de 1980.
- Realizar la actualización del marco jurídico, que comprende todos los ordenamientos que regulan la vida institucional, tanto de la propia administración pública, como de los gobernados.
- Un Secretario y cuatro vocales que serán designados por el Gobernador del Estado.  
— Un Comisario, designado por el Gobernador a propuesta del Secretario de Planeación.
- La Comisión estará integrada por:  
— Un Presidente que será el titular del Poder Ejecutivo o la persona que el designe como su representante.  
— Un Coordinador que será el Oficial Mayor de Gobierno.\*  
— Un Secretario Técnico que será el Director Jurídico y Consultivo y los vocales que se requieran.
- Los tres primeros vocales serán nombrados por el propio ejecutivo y los representantes serán acreditados por los representantes de los Poderes Judicial y Legislativo.
- 11 Centro Estatal de Estudios Municipales.  
Secretaría de Gobierno.  
8 de noviembre de 1984.
- Fomentar el desarrollo de la reforma municipal, en el marco de la democratización integral y de la descentralización de la vida nacional.
- Los recursos del Centro Estatal se integrarán con:  
— El presupuesto que le otorgue el Gobierno del Estado.
- Comisión Consultiva.  
— Consejo Asesor.  
— Vocal Ejecutivo.  
La Comisión Consultiva estará presidida por el Secretario de Gobierno.
-

- Las aportaciones que reciban y las que puedan derivarse de acuerdos o convenios que suscriba con las dependencias y organismos auxiliares de la Administración Pública Federal y Estatal, y con los municipios;
- y
- Los demás ingresos o bienes que adquiera por cualquier otro medio legal.

12 Consejo Estatal Secretaría de Gobierno.  
de Población.\*  
9 de noviembre  
de 1984.

Promover y ejecutar acciones específicas en materia de población a fin de que el ritmo de crecimiento y la distribución de la población en el Estado, sean acordes con los programas de población regionales y nacionales, así como con los de desarrollo económico.

Organo desconcentrado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

- Un Presidente, Secretario de Gobierno.
- Un Vicepresidente, Secretario de Planeación.
- Secretario Técnico, Director del Sistema Estatal de Información.
- Consejeros, que serán los titulares de las siguientes dependencias e instituciones: Servicios Coordinados de Salud Pública; Direcciones Generales de Educación Pública, Gobernación y Desarrollo

---

Urbano y Vivienda; Dirección del Registro Civil; Rector de la U.A.E.M., y Director del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

- 13 Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México. (COPLADEM). 16 de mayo de 1981.
- Secretaría de Planeación.
- Promover y coadyuvar en la formulación, actualización e instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo, buscando compatibilidad a nivel local los esfuerzos que realizan la Administración Pública Federal, del Estado y de sus Municipios, relacionados con la planeación, programación, ejecución, evaluación e información del proceso de desarrollo socioeconómico de la entidad, propiciando la colaboración en estas tareas de los diversos sectores de la comunidad.
- Organismo des-concentrado.
  - Dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.
  - El patrimonio del comité se integrará con las aportaciones de recursos físicos, materiales y financieros del Gobierno del Estado y el Gobierno Federal.
- Un Presidente, que será el Gobernador.
  - Un Coordinador General, Secretario de Planeación.
  - Un Secretario Técnico, que será el titular en el Estado, de la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
  - Los titulares de las dependencias del Ejecutivo Estatal que señale el Gobernador.
  - Los titulares de los órganos que actúen en el Estado, de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, que tengan participación en el cumplimiento de los objetivos del comité.
  - Los titulares de las comisiones donde participen los sectores público, social y privado cuyas acciones interesen al desarrollo socioeconómico de la Entidad.
  - También podrán formar parte del comité; Los Presidentes Municipales los represen-
-

---

14 Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial. (ICATI).  
13 de septiembre de 1980.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Coordinar, encauzar, dirigir y ejecutar todos los programas y planes relacionados con la capacitación y adiestramiento para el trabajo, con personalidad propia y facultades para solicitar y obtener la calidad de institución capacitadora y adiestradora.

Organismo desconcentrado con autonomía para el manejo de su patrimonio y recursos.

El Consejo Directivo será la autoridad máxima del Instituto y estará integrado por:

- Un Presidente cuya titularidad recaerá en el Gobernador.
  - Un Vicepresidente, Secretario del Trabajo.
  - Cuatro vocales, que serán los Directores Generales de: Empleo, Capacitación, y Desarrollo de los Trabajadores; Promoción Industrial, Comercial y Artesanal; Educación Pública; y Administración y Desarrollo del Personal.
- 

tantes de organizaciones mayoritarias de trabajadores de campesinos, así como de sociedades cooperativas que actúen a nivel Estatal y estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes; así como los representantes de las organizaciones mayoritarias de empresarios. Los representantes de Instituciones de Educación Superior y de Centro de Investigación en el Estado. Los Senadores y Diputados Federales por la Entidad, así como los Diputados Locales.

- 
- 15 Instituto Estatal Secretaría del Trabajo para el Desarrollo de la Seguridad en el Trabajo. (ISET). 17 de julio de 1982.
- Promover el desarrollo de la seguridad e higiene en el trabajo.
- Organó desconcentrado.
  - Con autonomía para el manejo de su patrimonio y recursos.
  - El Instituto manejará en forma autónoma sus recursos materiales y financieros provenientes de las aportaciones estatales, de la recuperación que obtenga por los servicios que preste, de la donación o aportación que otras empresas públicas o privadas le concedan y los que por cualquier otro título adquiriera, sujetándose a
- Un Secretario Técnico designado por el Secretario del Trabajo.
  - El Director General será designado por el Gobernador.
- El Consejo Directivo estará integrado por:
- Un Presidente cuyo titular será el Gobernador del Estado.
  - Un Vicepresidente, quién será el Secretario del Trabajo.
  - Cuatro vocales que serán los Directores Generales de: Jurídico Laboral y de Conciliación; Promoción Industrial, Comercial y Artesanal; Educación; y Empleo.
  - Un Secretario Técnico que será designado por el Secretario del Trabajo.
  - Director General, designado por el Gobernador del Estado.
-

---

a las reglas de  
los Organismos  
Auxiliares de l  
Poder Ejecutivo  
en los términos  
de la legislación  
de la materia.

- Organos desconcentrados que fueron creados pero que no funcionan actualmente.
-

## **EL PROCURADOR DEL CIUDADANO : UNA INSTANCIA DE CONTROL EXTERNO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL**

**Roberto Bermeo Méndez**

### **1. El Ombudsman.**

A principios del siglo XIX nace en la Constitución Sueca del 6 de junio de 1809, una nueva figura jurídica: el "Ombudsman". Este término proviene de la palabra sueca, "ombud", que añadida al patronímico man significa, persona que actúa como vocero o representante de otra". (1)

Esta institución fue adoptada posteriormente por otros estados escandinavos, extendiéndose también a estados europeos como Inglaterra, Francia, España y Portugal, entre otros; que utilizan diferentes denominaciones para identificarla, como: Comisionado Parlamentario para la Administración, Representante Judicial de la Cámara, Defensor del Pueblo y Promotor de la Justicia del Pueblo, respectivamente. Más tarde aparece en algunos estados de América, como Estados Unidos, Canadá y Venezuela.

Pero, ¿Quién es el Ombudsman? y ¿Qué características presenta en su funcionamiento?

Giuseppe de Vergottini la define, "como un órgano encargado de asegurar el correcto desarrollo de la actividad ad-

(1) Juvemino V. Castro, **Ensayos Constitucionales**, Textos Universitarios, S.A., México. 1977, p. 113.

(2) Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, **Diccionario de Política**, Tomo ti,

ministrativa y la tutela de los intereses de los administrados". (2)

Donald C. Rowat, en su libro "El Ombudsman", lo define como, "Un funcionario del parlamento **que investiga las quejas** de los ciudadanos en el sentido de que han sido injustamente tratados por alguna dependencia gubernamental y que, cuando encuentran la queja justificada, se busca un remedio". (3)

**De estas** definiciones podemos extraer **tres características** fundamentales: la primera, es un funcionario **del parlamento**; la segunda, **actúa en** defensa del ciudadano contra injusticias de orden administrativo; y finalmente, tiene **la facultad de asegurar** el correcto desarrollo de la actividad administrativa pública.

En Europa, al igual que en los países escandinavos, el ombudsman que es designado por el parlamento o por una comisión de éste, se le conoce como ombudsman clásico o parlamentario (Vgr, Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega, Inglaterra, Francia, España y Portugal, entre otros). En América la designación la hace el Ejecutivo (Vgr. Estados Unidos, Canadá y Venezuela); **esta** modalidad en la designación del ombudsman carece de funcionalidad, ya que resta autonomía e independencia **a la figura para** poder llevar a cabo sus funciones.

**En general** las funciones que realiza esta institución las podemos resumir **en los siguientes** términos:

- Recibir las quejas de los ciudadanos en contra de injusticias de orden administrativo.
- **Denunciar la mala** conducta de algún funcionario ante los tribunales.
- Realizar investigaciones a solicitud o de "motu propio", **en las** dependencias de la administración pública, con el objeto de promover medidas que coadyuven a mejorar su funcionamiento.

**En esencia** éstas son las funciones que encontramos **arraigadas** a la institución desde **su origen**, aunque adquieren diferentes formas y modalidades en cada país, de acuerdo con sus circunstancias históricas, económicas, políticas y **sociales**.

(2) Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, **Diccionario de** Política, Tomo II, Siglo XXI, México, 1981, p. 1122.

(3) Donald C. Rowat, **El Ombudsman**, F.C.E., México, 1973, p. 41.

## 2. --Antecedentes en México

Para pensar en establecer esta institución en México, es necesario revisar algunas características de nuestro sistema de gobierno.

De acuerdo con nuestra tradición jurídica, existen diferentes instancias de las cuales se puede valer el ciudadano para la defensa de sus derechos contra injusticias derivadas de la actuación de la administración pública; **éstas son: El marco jurídico existente** en nuestro país, que incluye **elementos** como el Derecho de Amparo, el Recurso Administrativo y el Contencioso Administrativo. **Los Tribunales Administrativos**, como son tribunales fiscales y tribunales de lo contencioso administrativo; aunque éstos cumplen únicamente funciones de tipo jurisdiccional, y sólo actúan a solicitud de parte para resolver controversias entre los particulares y la administración pública, sí representan un medio del cual se puede valer el particular para defender sus derechos contra actos de la administración; cabe aclarar que por lo tardado del procedimiento y por el costo que representa para el particular, es una opción que muchas veces está fuera del alcance del ciudadano común.

Una de las Instituciones más parecidas a un ombudsman administrativo, dentro de nuestro sistema de **gobierno es** la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Es conveniente hacer un paralelismo entre ésta y el ombudsman, ya que ambos se identifican por el ejercicio del control y fiscalización de la actividad administrativa pública; asimismo, **se integran** a uno de los poderes del Estado (Ejecutivo y Legislativo respectivamente); sin embargo, la autonomía de la Contraloría está limitada por la dependencia directa que tiene del Ejecutivo, en tanto que el ombudsman clásico guía su actuación en forma más independiente y libre. Dichas instituciones tienen la obligación de rendir un informe anual de sus actividades al órgano del cual dependen y desarrollan también actos de investigación, auditoría, sugieren modificaciones, pero no tienen facultades para revisar, modificar o **alterar** las decisiones de las autoridades que investigan; no obstante la Contraloría puede imponer sanciones (Art. 52 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

La Contraloría no está inspirada en la institución escandinava, sino es producto de la voluntad política por **renovar** moralmente a la sociedad, y de nuestra propia tradición jurí-

**dico-administrativa. Esta se asemeja más a la modalidad americana del ombudsman, que a la forma clásica.**

**Este modelo** de la Contraloría ya está siendo imitado por algunas entidades federativas, como es el caso del **Estado de Morelos, donde recientemente se crea la Secretaría de la Contraloría** dependiendo del Ejecutivo Estatal y con los mismos elementos que conforman el Sistema Integrado de Control y Evaluación del modelo federal.

Hay otra figura parecida al ombudsman de muy reciente **creación, ésta es la "Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal" (PSDF)**, que se crea por acuerdo del titular del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 25 de enero del presente año.

**Esta figura tiene facultades para recibir quejas e inconformidades directamente del ciudadano (ya sea por escrito u oralmente) sobre actos, u omisiones de las autoridades administrativas y sobre irregularidades en la prestación de servicios a cargo del Departamento del Distrito Federal, de sus entidades sectorizadas o de los que presten los particulares en forma autorizada o concesionada.**

También tiene facultades para realizar o solicitar **investigaciones sobre las quejas o inconformidades presentadas** por los ciudadanos, con base en ellas, emitirá recomendaciones a las autoridades o prestadores de servicios, para conciliar las diferencias entre éstos y los particulares, y poder mejorar la prestación de los servicios públicos; finalmente, el Procurador Social debe presentar informes periódicos sobre su actuación al Jefe del Departamento del Distrito Federal, los cuales se publicarán en la Gaceta Oficial del **Departamento del Distrito Federal.**

A diferencia del Ombudsman esta figura depende **directamente del titular del Departamento; y no puede iniciar juicios** ante los tribunales, es decir, si las quejas o denuncias implican o suponen una responsabilidad atribuible a los servidores públicos; **éste** la debe turnar a la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal para su trámite. Ambas características limitan la actuación de esta institución, como ya lo señalamos, cuando hablamos de la modalidad **americana del ombudsman; el Procurador Social del Departamento del Distrito Federal corresponde a este modelo.**

**También existen figuras en nuestro país que están inspiradas en el ombudsman, como el Procurador de Vecinos del**

H. Ayuntamiento de Colima y el Defensor de Derechos Universitarios.

El primero, por acuerdo del H. Ayuntamiento de Colima durante el período **del Ing. Carlos Vázquez Oldenburg**, se instituye dentro de la administración municipal el cargo de **Procurador de Vecinos**, designado por el H. Cabildo a propuesta del Presidente Municipal (artículo 1o, del Acuerdo).

El artículo 2o. señala: El Procurador de Vecinos será una persona de reconocida capacidad y probada honorabilidad y **ejercerá las** siguientes funciones:

- I. Recibir e investigar en forma expedita, las quejas, reclamaciones y proposiciones que por escrito u oralmente presentes los afectados por la actividad de la administración pública local;
- II. Como resultado de dichas investigaciones, proponer a la autoridad respectiva vías de solución a las cuestiones planteadas, las que no tendrán imperativo;
- III. Ser el enlace y coordinador entre los comités de barrios y el Presidente Municipal;
- IV. Procurar la conciliación entre vecinos en querrelas administrativas; y
- V. Rendir anualmente al H. Cabildo un informe de sus actividades incluyendo las propuestas de solución y las respuestas de las autoridades requeridas. Este informe deberá de incluir proposiciones de reformas al procedimiento o a las Leyes que regulan la actividad de la administración pública local.

Este ejemplo puede servir de modelo para establecer esta institución a nivel municipal, con la salvedad de que la designación no sea hecha única y exclusivamente por el Presidente Municipal.

**El segundo** ejemplo es el **Defensor de Derechos Universitarios**, quien se crea con el objeto de defender los derechos individuales de estudiantes y miembros del personal académico frente a actos de autoridad que les afecten. Para tal efecto, el Consejo Universitario de la UNAM aprobó la creación del puesto de defensor de los derechos universitarios. Al igual que la institución escandinava sus observaciones no tienen carácter obligatorio hacia el funcionario simplemente se confía en la fuerza moral que representa la nueva figura; también, debe rendir un informe anual de carácter público y llevar un registro de las denuncias planteadas.

En la exposición de motivos del proyecto aprobado por el Consejo Universitario se afirma que este órgano viene a ocupar un espacio que otros medios y mecanismos no pueden cumplir actualmente.

### **3. El Procurador del Ciudadano como Instancia de Control Externo de la Administración Pública Estatal**

El proponer establecer una figura en nuestro país con las características del Ombudsman, no es simplemente por importar una institución extranjera a nuestro país; sino obedece más bien a una necesidad latente que demanda la sociedad; **a nuestra** propia tradición jurídico-administrativa (como se **señaló en el** segundo punto de este artículo); y a nuestro desarrollo político.

La implantación de esta institución **es necesaria en los** tres ámbitos de gobierno porque es un elemento de apoyo que permite ejercer un control real y eficiente sobre el funcionamiento de la administración pública; **ya que es una instancia efectiva**, de la cual se puede valer el ciudadano para denunciar en su caso, el mal funcionamiento de la gestión pública; de esta manera se incorpora a la ciudadanía como **encargado** de vigilar y controlar el servicio público.

En este espacio, únicamente trataremos la incorporación de esta figura a nivel Estatal, planeando algunas condiciones y características mínimas que deben considerarse para establecer esta nueva institución en el Estado de México.

El primer aspecto a considerar es la denominación. La expresión que mejor identifica la naturaleza de la institución **es la de "Procurador del Ciudadano"**, porque define a la persona que actúa como gestor, representante o defensor de otra.

Para establecer la figura del Procurador del Ciudadano **es necesario** que se respeten las siguientes condiciones:

- El Procurador del Ciudadano debe ser una persona libre de presiones o influencias políticas.
- Por las funciones que realiza en relación con la administración pública, debe ubicarse fuera de ésta, es decir, en el Órgano legislativo. El ombudsman clásico o parlamentario se ubica como su nombre lo indica, **en la Legislatura**, éste es su lugar idóneo ya que así **tiene la autonomía** y el poder necesarios para llevar **a cabo sus funciones**; de esta manera se convierte en instancia de control externo de la administración pública estatal.

En su designación no deberá intervenir el Ejecutivo para evitarle al Procurador compromisos de tipo político que condicionen su actuación.

La duración en el cargo podría ser permanente o por períodos determinados (los cuales no deberán corresponder con el período de Gobierno). En los dos casos debe considerarse que el Procurador podrá ser removido en cualquier tiempo por mala conducta o si se le encuentra culpable de algún delito común u oficial que amerite pena corporal de más de un año de prisión, el cual deberá ser sancionado por el Congreso Local.

Finalmente, se hace referencia a las características funcionales mínimas, que deberá asumir la institución:

- Defender a la población del Estado contra disposiciones de la administración pública estatal, que afecten su integridad, patrimonio o seguridad y que carezcan de fundamento legal.
- Recibir e investigar con rapidez las quejas y reclamaciones que en forma escrita u oral, presenten los particulares, afectados por la actividad de la administración pública estatal.
- Con base en estas investigaciones y en las que realice de "motu proprio", deberá hacer observaciones y recomendaciones a los servidores públicos para corregir desviaciones en su actuación.
- Seguimiento de sus observaciones y recomendaciones, para garantizar el mejoramiento de la Administración. El Procurador del Ciudadano, luego de haber efectuado sus observaciones y recomendaciones, deberá continuar inspeccionando, tantas veces como sea necesario para determinar si éstas se han seguido o no.  
Proponer reformas a las leyes y presentar proyectos de iniciativa de Ley, encaminados a mejorar el funcionamiento de la administración pública.  
Presentar un informe anual de labores a la Legislatura Local, con copia al Gobernador del Estado, que contenga las acciones realizadas en el año inmediato anterior, clasificadas de la siguiente manera:

- Investigaciones realizadas.
- Casos resueltos, y
- Recomendaciones y observaciones efectuadas a los funcionarios y servidores públicos, diferenciando las

que se tomaron en consideración, de aquellas que se hizo caso omiso.

## CONCLUSION

No se pretende que la implantación de esta institución, sea la panacea a los problemas que enfrenta hoy en día la administración pública estatal, pero sí es un hecho que la Procuraduría del Ciudadano ayudaría a disminuir problemas como la corrupción, el abuso de autoridad y en general el funcionamiento ineficiente de la administración pública, ya que, como se señaló, incorpora al ciudadano como un elemento de vigilancia y control de la actuación del gobierno, y sobre todo, le da la facilidad, para denunciar injusticias de orden administrativo y manifestar sus inconformidades en relación con el ejercicio de la función pública.

Visto así, el Procurador del Ciudadano es un elemento de control y retroalimentación externo y constante sobre la actuación de la administración pública estatal, entendida la retroalimentación con todas sus consecuencias.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- 1.-Bermeo Méndez Roberto, **Propuesta para Introducir la Figura del Procurador del Ciudadano al Contexto de la Administración Pública del Estado de México** (Tesis de Licenciatura), Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, U.A.E.M., México, 1986.
- 2.-Bobbio, Norberto y Matteucci Nicola, **Diccionario de Política**, Tomo II, Siglo XXI, México, 1981.
- 3.-Cabanelas, C., **Diccionario de Derecho Usual**, Heliasta, México, 1961.
- 4.-Castro, Juventino V., **Ensayos Constitucionales**, Textos Universitarios, S.A., México, 1977.
- 5.-Fix Zamudio, Héctor, **Posibilidades de Innovación Institucional en las Entidades Federativas**, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 8-9, octubre 82 a marzo 83, INAP.
- 6.-Fraga, Gabino, **Derecho Administrativo**, Porrúa, México, 1979.

- 7.-Meneses, Manuel, "Habrá en la UNAM un defensor de derechos", **la Jornada**, Diario, D.F. México, 3 de junio de 1985.
- 8.-Rowal, Donald C., **El Ombudsman**, F.C.E., México, 1973.
- 9.-Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## LA PLANEACION DEL DESARROLLO MUNICIPAL La experiencia del Estado de México

Luis Inostroza Fernández (\*)

### I INTRODUCCION

La planeación del desarrollo municipal tiene raíces históricas, que vienen desde la conquista hasta nuestros días; sin embargo, interesa identificar los grandes esfuerzos realizados en el Estado de México, para hacer realidad la acción planificada de los municipios que conforman el territorio de la Entidad.

En el presente, estos esfuerzos le han dado sentido a la descentralización y han valorizado el desarrollo estatal integral como la estrategia clave para superar las crisis. Esto significa analizar el proyecto político de descentralización dentro de un proceso de modernización, el que desata un conjunto de otros fenómenos e integra a las diferentes variables que nos determinan el escenario estatal y el escenario municipal, en los mismos términos que en el plano nacional se define el gran escenario de la economía mixta, que funciona con tres sectores claves, que son: el público, el privado y el social. Dentro de estos sectores están presentes los grupos sociales, las organizaciones y empresas productivas, los sindicatos, las entidades públicas y todas las organizaciones que le dan contenido al desarrollo socioeconómico, nacional, estatal y municipal.

Este trabajo corresponde a un avance de la investigación que se realiza en el IAPEM y resume los principales capítulos de la misma.

El desarrollo socioeconómico y cultural debe corresponder a un intento de cambio de los Ayuntamientos, lo que actúa primero como una propuesta, para transformarse posteriormente en un auténtico compromiso de la sociedad local, en donde intervienen los partidos y movimientos que tienen representación en la unidad básica territorial y administrativa que define a los municipios.

La participación social es un elemento clave para dar forma al proceso de concertación y de acuerdo entre sectores; el derecho a elegir a las autoridades implica todo un compromiso para participar en las decisiones políticas y en el proceso de planeación del desarrollo municipal, dado que, en la práctica del poder local, funciona una racionalidad democrática mediante la consulta popular y las formas de organizar a la población, para que participe en la formulación, ejecución y control de los planes y programas de desarrollo municipal.

Esta investigación trata de explicar la problemática de la planeación local y su significado para el desarrollo estatal integral y la política de modernización, así como la viabilidad de imponer un modelo de planeación ajustado a la diversidad de municipios y realidades que exhibe el Estado de México.

## **1.-PROBLEMATICA GENERAL DE LA PLANEACION DEL MUNICIPIO**

La importancia de la planeación del desarrollo municipal surge de los problemas que crea la crisis y de las exigencias de una mayor participación, seguridad y servicios públicos, que demanda la población. Esta problemática general obliga a los gobiernos locales a tener que adoptar técnicas de administración y gestión en donde la planeación se impone como el instrumento vital para asignar mejores recursos, facilitar la toma de decisiones e instrumentar mecanismos para la participación activa de la población.

Los efectos de la crisis y la problemática social de las desigualdades, como consecuencia de la inflación y el desempleo, señalan al municipio como un lugar estratégico para iniciar la recuperación de la economía y poner en acción las capacidades empresariales, así como la inteligencia innovadora del pueblo para superar la crisis; esto exige de la concertación y acuerdo entre sectores, lo que es más fácil de

conseguir en el nivel municipal que en los niveles estatal y nacional.

Por otra parte, es en el ámbito local donde se aprecian mejor las contradicciones entre la sociedad civil y la política; o bien, entre la sociedad global y la Federación, así como entre las Entidades Federativas y los municipios. Esta forma de confrontación se ha visto agudizada por la situación de crisis, la que provoca cambios en la correlación de fuerzas y en los comportamientos diferenciados y nos hace conocer una diversidad de problemas, en lo que atañe a las tareas de gobierno y a la administración municipal.

### **1.-Los problemas del desarrollo municipal en situación de crisis**

La población, en el nivel local, es la primera en reconocer los efectos de la crisis y las insuficiencias del desarrollo. Esta situación le exige a los Ayuntamientos y Presidentes Municipales contar con algún tipo de explicación -aunque sea muy general- a los problemas de la realidad local y de la práctica del desarrollo municipal, así como una visión general de las perspectivas del mismo. Esta tarea o acto del desarrollo implica -sin embargo- un compromiso no sólo de las autoridades, sino también de toda la sociedad civil; asimismo, determina reacondicionamientos de todo tipo, tanto de los que se refieren al ámbito institucional como aquellos que inciden en un reordenamiento de las relaciones intergubernamentales.

Este reordenamiento asegura mejores relaciones entre la Federación y los Estados, y, a través de éstos, de los municipios. Esto último tiene un alto significado para otorgarle un nuevo contenido a las relaciones entre la sociedad civil y la política, a partir de las relaciones de convivencia y de vecindad que toman cuerpo en el nivel municipal, desde donde se deben ir creando las condiciones para mejorar las relaciones entre gobernantes y gobernados.

El problema de la crisis y lo que significan las reducciones presupuestales preocupa a los Presidentes Municipales y miembros del Ayuntamiento, dado que su gestión se ve amenazada por la insuficiencia de recursos financieros y ello complica las tareas de gobierno, particularmente las de administración y planeación del desarrollo municipal. Esta coyuntura -que se califica como de "crisis"-- exige de un análisis y

una explicación teórica, para comprender correctamente sus efectos en los ámbitos estatal y local. Se hace necesario -por tanto- conocer sus raíces y las formas que afectan a la estabilidad del sistema político y económico; es decir, hay que conocer las tendencias a la crisis y de cómo se expresan en el nivel municipal. Esto lo podemos apreciar en el Cuadro de la página siguiente: (1)

## CUADRO 1

### LA CRISIS EN EL GOBIERNO y LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

Forma que adopta la crisis	La explicación en el ámbito municipal
<p><b>1.-Crisis económica en el nivel del municipio</b></p> <p>(las limitaciones financieras y de recursos, en el nivel local)</p>	<p>a) <b>Insuficiencia del sector público, en el ámbito municipal, para asegurar un funcionamiento eficiente del mercado y de la producción (sectores público, privado y social): y</b></p> <p>b) <b>El nuevo papel del Ayuntamiento, como planificador que interviene y trata de regular el desarrollo económico municipal; ampliación de funciones del gobierno local (modificaciones al Artículo 115).</b></p>
<p><b>2.-Crisis de la racionalidad en la actividad de gobierno y administración local</b></p> <p>(las insuficiencias de una mala gestión)</p>	<p>a) Manejo burocrático local y falta de racionalidad en el desempeño administrativo de los Ayuntamientos: apoyo a grupos y sectores, en desmedro de otros; e</p> <p>b) <b>Insuficiencia de la planeación del desarrollo municipal.</b></p> <p style="margin-left: 20px;"><b>- Limitación a la autonomía local</b></p> <p style="margin-left: 20px;">Fallas en la fijación de criterios para la asignación de recursos. Problemas de corrupción y mal manejo del proceso de inversión municipal.</p>

(1) El Cuadro fue elaborado tomando la idea de las tendencias a la crisis, de Jurgen HABER MAS, en Problemas de legitimación en el capitalismo tardío": Amorrortu, Ed., Buenos Aires, ARGENTINA, 1973.

- 3.-Crisis de la legitimación del gobierno local
- (cambios en las correlaciones de fuerzas y enfrentamientos, con una oposición más organizada)
- a) **Limites a la gestión del gobierno local;** e
- b) Intervención en la tradición cultural
- **Generación de estructuras innecesarias y multiplicación de actividades paralelas.**
- **Cambios en la cultura política municipal**
- Desarrolla de conciencia y de crítica a la gestión de gobierno y autoridades locales
- **Manipulación y manejo,** que afectan sus condiciones de reproducción. Uso de técnicas publicitarias y manejo de los medios masivos de comunicación, para reducir las resistencias o control administrativo: **emprender tareas de una pieñeación ideológica en el nivel municipal**
- 4.-Crisis de motivación, en el nivel local
- (Crisis de valores y debilitamiento de la moral endurecen al poder local)
- a) **Los modelos** de motivación en ciertas regiones, correspondientes a esquemas culturales que constituyan una mezcla de elementos tradicionales precapitalistas y de tipo moderno; **casos de municipios rurales, urbanos y metropolitanos;**
- b) Deterioro de las tradiciones, **para entorpecer** el sistema y estabilidad social; **fortalecimiento** del autoritarismo, en desmedro **de la participación popular;**
- c) El fatalismo **de los sectores campesinos y de la población marginal urbana se refugia** en las tradiciones religiosas, que ofrecen consuelo a las necesidades de salvación; y
- d) **El proceso de modernización impone nuevas necesidades, que le crean problemas al sistema.**

Este cuadro facilita -a partir de la realidad económica y del cambio social- el análisis de la crisis y sus efectos a nivel local, así como el de la acción del poder local; tanto en lo que corresponde al deterioro de una racionalidad administrativa o lo que corresponde a una autojustificación o en la forma de suscitar una validación de su legitimidad y lo que significan los problemas de motivación ligados a la tradición cultural, que condiciona lo que se define como una moral de principios que se difunde mediante la comunicación social; ello crea conflictos dentro del sistema sociopolítico, con diversas intensidades en el nivel local.

La lucha por superar la crisis y las tareas que asumen -en la misma- los Ayuntamientos, exigen comportamientos nuevos y la utilización de técnicas y procedimientos de la planeación para ampliar la participación social, la racionalidad administrativa local, la legitimación de la acción de gobierno y la motivación, para dar consistencia al proyecto de modernización a partir de los municipios.

## **2.-El esquema o proyecto de descentralización estatal y el desarrollo local**

La planeación del desarrollo municipal debe inspirarse en la solución de los problemas centrales que tiene la entidad, como son la fuerte conurbación de los municipios situados en la zona metropolitana de la Ciudad de México y en la problemática de los municipios rurales de bajo desarrollo. En los primeros municipios -los metropolitanos- se tienen tasas de crecimiento poblacional entre el 15% y el 22%, mientras que el Distrito Federal crece a un ritmo del 7%; en los municipios rurales, en cambio, la población crece a un ritmo menor, el 2%, por efectos de la emigración hacia las grandes ciudades o hacia el norte del país (frontera).

El proyecto de descentralización estatal nos plantea un problema de tipo metodológico, a nivel de planeación municipal, en el sentido de reconocer que la problemática de lo urbano y lo rural tiene connotaciones diferentes, dado que se analizan separadamente y tienen soluciones también diferentes. La experiencia nos muestra que la planeación urbana ha entregado productos finales muy limitados, ya que la mayoría de los planes urbanos municipales se han formulado y presentado en rasgos muy generales y no han estado acompañados por instrumentos idóneos para hacerlos funcionar adecua-

damente. En la práctica, la planeación urbana estatal ha sido útil para describir la problemática municipal de desarrollo urbano y para destacar los problemas de tipo económico y de ordenamiento del territorio de que se dispone, a nivel local.

De cualquier manera, la experiencia **lograda** dentro del Estado de México, en este sentido, podría **facilitar la integración** de esfuerzos y la elaboración de una metodología de planeación municipal urbano-rural. Esto tiene su importancia, por cuanto ha sido la centralización dentro del territorio estatal lo que ha llevado a los actuales problemas de conurbación que se observan por el crecimiento acelerado de la población de muchos municipios, mientras que la mayoría **de los rurales** sufren de retraso económico y marginación **social**. Esta situación ha sido muy criticada, porque ha agudizado la dinámica excluyente entre mayorías y minorías dentro **de la entidad**, ampliando las desigualdades y la mala redistribución del ingreso, el desempleo y la pobreza crítica.

Esta realidad que se vive debe hacer reflexionar a las autoridades locales con miras a buscar soluciones propias, entendiendo la importancia que tiene un cambio de actitud con respecto al desarrollo local, por parte de la población y del ciudadano, quien percibe, a través de los medios masivos de comunicación, **que sus** posibilidades de realización individual -la suya propia y la de su familia- **están cada día más** distantes **que las** de los habitantes de las grandes ciudades; ello provoca, sin duda, una reacción que puede ser positiva o negativa: positiva, si lucha por el desarrollo de su localidad; negativa, si emigra -ya sea solo o con su familia- a la gran ciudad.

**Para** provocar **las reacciones** positivas de los ciudadanos, se hace necesario **la planeación** participativa. Ello debe **llevar a** la concertación e inducción de acciones que favorezcan la autonomía municipal y el desarrollo local, particularmente lo que significa un desarrollo **rural** integral sustentado en una política que le identifique como una acción definida, para hacer que las actividades agropecuarias y forestales

-sectores retenedores de mano de obra- sean capaces de crear condiciones para una forma de estabilidad poblacional y económica, necesaria para el Estado.

## 11.-PLANTEAMIENTOS TEORICOS Y CONCEPTUALES DE LA PLANEACION MUNICIPAL

### 1.-Democracia y planeación del desarrollo municipal

La democracia, en el nivel municipal, **está determinada** por la forma en cómo la población -comunidades y organizaciones sociales- **elige a** sus autoridades locales. Corresponde al método democrático aceptado, mediante el cual toma cuerpo: "el acuerdo institucional para la toma de decisiones políticas, en que los individuos adquieren el poder de decisión a través de una lucha competitiva por los votos del pueblo." (1)

Esta lucha competitiva **determina** y condiciona **una forma** de cultura política en donde los líderes locales, a través de sus organizaciones políticas, **tratan de ganar la representación** mediante el apoyo popular. Esto le daría sentido al concepto de teoría de la democracia: "**que se sostiene a través de los procesos por los cuales los ciudadanos ordinarios ejercen un grado relativamente alto de control sobre los líderes.**" (3)

**Estas** visiones teóricas de lo que sería **una práctica de la democracia local** han estado sujetas a la crítica y **protesta** de amplios sectores de la población, en razón de:

- a) La monopolización del poder local en manos de caciques o familias determinadas, que se alternan el **ejercicio del gobierno municipal**;
- b) La pérdida de confianza y credibilidad en sus autoridades, por parte de amplios sectores de la población local;
- c) La aparición y desarrollo de formas bucráticas y autoritarias **en las organizaciones populares y de trabajadores, en el nivel municipal**; y

(2) **SCHUMPETER, Joseph: "Capitalismo, Socialism and Democracy"; Ed. Harper Torchbooks, New York, 1962; págs. 251-259.**

(3) **DAHL, Robert: "A Preface to Democratic Theory"; Chicago, USA. 1956; pág. 3.**

**Citado por Carlos Ruiz en: "Participación y Democracia, en Gobierno Local y Participación Social: Ediciones GIA, Santiago, CHILE, 1988.**

- d) La agudización de contradicciones en el nivel local y la pugna entre los diferentes sectores (público, privado y social), para ganar posiciones y privilegios a través de la gestión del gobierno municipal.

Esta visión amplia de la práctica de una democracia local se sujeta al cambio y responde a una valoración del orden establecido, así como a la apertura que se propicia para ampliar la democracia municipal, mediante la consulta popular y participación directa de los ciudadanos en la solución de sus demandas de mejores condiciones y calidad de vida.

Es aquí donde la planeación del desarrollo municipal cobra toda su importancia, dado que es en el municipio donde se dan las relaciones más estrechas entre los ciudadanos; y es allí -asimismo-- donde la población demanda los insumos colectivos o servicios públicos y satisface sus necesidades básicas de educación, vivienda, salud y recreación.

En función de esta realidad concreta, de búsqueda de mejores condiciones de vida y de un orden político democrático, que de seguridades a todos -a pesar de la diversidad de proyectos y de la forma en que se expresa la pluralidad de opiniones y corrientes políticas-, es en el nivel local donde más fácilmente se puede operar o instrumentar el pacto entre sectores, para hacer efectiva la concertación y el acuerdo político. Esto va a depender mucho de la capacidad de las élites locales, para buscar el consenso y acuerdo; es aquí donde debemos definir la democracia municipal: en la realidad del contexto local y aceptando la viabilidad de un entendimiento, a pesar de los conflictos, de las tensiones sociales y de las formas burocráticas de actuar de los políticos locales

#### **a) Los enfoques teóricos**

La problemática de la planeación del desarrollo municipal puede concebirse como un proceso colectivo de comunicación directa entre vecinos y comunidades locales, quienes analizan y discuten sus problemas, referidos a los servicios públicos y a la promoción del desarrollo local. Dichos vecinos y comunidades se apoyan en sus propias fuerzas para resolver los problemas que los afectan, estudian juntos su realidad y aprenden a inventar nuevas formas de cooperación, de ayuda mutua y de protección local. Esta visión amplia de la planeación municipal debe entenderse como: .. "un largo

proceso de aprendizaje social; como un juego social e institucional en que los hombres crean e inventan formas nuevas de acción, con el fin de transformar su propia realidad." (4)

Esta visión de la participación social y de la ampliación de la democracia municipal le da sentido a una integración y unidad de la población de las localidades, en función de sus problemas y de la forma de resolverlos conjuntamente con las autoridades municipales, al mismo tiempo que señala un camino para el cambio cualitativo de las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno municipal, abriendo toda una posibilidad cierta para la concertación y el acuerdo político. Esto último es un elemento clave **para avanzar hacia** una articulación efectiva entre democracia política -en las condiciones sociales que muestran las comunidades- y participación de la población, lo que hace viable un orden democrático municipal con estabilidad.

Este estudio tiene la finalidad de profundizar en los nuevos enfoques teóricos del desarrollo local, tomando en cuenta los principios de igualdad, libertad y democracia -como valores significativos del concepto de autonomía local-, así como las ideas de autosuficiencia; del concepto de control social; de las necesidades básicas; de la coparticipación y autogestión en las empresas; y del concepto de ecodesarrollo o desarrollo sin destrucción del medio ambiente, (5) entendido éste como un crecimiento en armonía con los ecosistemas, lo que nos ayudaría a buscar tecnologías apropiadas a la realidad geográfica local y ajustada a los valores culturales de cada municipio; todo esto irá creando las condiciones para imponer una racionalidad, al gobierno y administración municipal.

Esta visión teórica permite la evaluación de nuevas alternativas para el desarrollo municipal y facilita el análisis, bajo una nueva perspectiva de las experiencias pasadas y de los problemas que se enfrentan en la conyuntura actual. Se puede decir que ello corresponde **a fases** históricas, de una amplia experimentación en técnicas y procedimientos de planeación para provocar el cambio y desarrollo locales, así co-

(4) FERREIRA DE CHONCHOL, Edy: "**Planificación del desarrollo local: un enfoque de pedagogía social**"; *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XVI, No. 62; Junio de 1982, Pág. 75.

(5) SACHS, Ignacy: "Ecodesarrollo: **desarrollo** sin destrucción"; Ediciones Colmex. México, 1978.

**mo de nuevos modos de articulación entre el poder central y el poder estatal, entre el poder estatal y el poder municipal, y de nuevas formas para dar solvencia al juego institucional que ocurre en el ámbito municipal.**

**b) Las connotaciones de la planeación municipal**

**En el Estado de México, las políticas de descentralización y desconcentración de algunas actividades de la administración estatal han determinado la obligatoriedad de la planeación municipal, lo que ha venido a dar un mayor impulso a los procesos de democratización en los niveles locales y en la práctica de la concertación e inducción de acciones con los sectores privado y social, por parte de los Ayuntamientos. Lo anterior ha tenido un gran significado para legitimar la planeación democrática, dado que ello abrió la posibilidad de hacer ajustes o cambios en el ambiente local, dentro de un respeto a la legalidad vigente y al pluralismo ideológico y político, lo cual aseguró intentos serios de desarrollo local en el marco de una realidad con tensiones y conflictos sociales, que han provocado la inestabilidad en muchos Ayuntamientos. Esta es la realidad local en la que se ha tratado de hacer funcionar la planeación democrática.**

**Este estudio tratará de profundizar acerca de la instrumentación de la planeación democrática dentro de los municipios que integran la entidad federativa, a través del análisis y estudio de las formas de participación, de la ayuda mutua y de la protección colectiva, en las localidades y comunidades locales. Entendemos que éste es el camino para fortalecer la autonomía y garantizar la actividad planificadora en el nivel local.**

**Se puede decir que la planeación del desarrollo municipal tiene sus propias connotaciones, las que se diferencian tanto de la planeación global o nacional como de la sectorial y de la regional. Esta distinción tiene su significado en las características generales que posee una política planificada de desarrollo regional, la cual puede ser definida como un proceso complejo de cambio, que supone transformaciones de la base social; en el comportamiento institucional; en la forma de fijar criterios para la asignación de recursos; en la toma de decisiones; y en la forma de aumentar las inversio-**

nes, acciones y obras cuyos resultados se trata de materializar en períodos cortos de tres años y no al cabo de períodos prolongados.

Estas connotaciones, propias de la planeación del desarrollo municipal, tienen su importancia por la especificidad que tiene la política planificada del desarrollo local y de su consistencia interna, para asegurar la debida vinculación entre objetivos, estrategia e instrumentos. Esto facilita la tarea de definir supuestos teóricos, metodológicos y organizacionales, a partir de considerar al municipio como una instancia autónoma y con capacidad para echar a andar programas de servicios públicos, programas sectoriales y proyectos por localidades.

Otra connotación —en el plano de los métodos para la formulación del plan de desarrollo municipal— surge de la característica de que estos planes son trienales, con los cuales cada Presidente Municipal trata de imponer una fisonomía propia en su gestión de tres años. Esto ha significado imponer estrategias que, en la mayoría de las veces, no han correspondido a la opción más viable, porque los gobiernos locales han tratado de dar solución a los problemas más urgentes, dejando de lado los lineamientos programáticos que se hicieron al comienzo de la gestión municipal. Todo esto ha complicado la relación: gobierno estatal-gobierno municipal y —aún más— la relación: gobernantes-gobernados.

Finalmente se puede hablar de otra connotación, que distingue a la planeación del desarrollo municipal como un subsistema de la planeación estatal y de considerar al plan de desarrollo municipal como parte integrante del plan de desarrollo estatal, del cual se toman sus orientaciones generales para ajustar los objetivos, estrategias, prioridades y metas del plan municipal. Esto estaría dándole sentido a un sistema de funcionamiento de la planeación que da congruencia a la división política y administrativa del Estado, reconociendo que —no obstante la autonomía municipal— existe todo un reconocimiento a las competencias, atribuciones y jerarquías del Ayuntamiento, en función de la normatividad vigente y del espíritu de garantizar y respetar las autonomías respectivas de las tres instancias de gobierno, respaldadas por el pacto federal y la relación: Federación-Estado-Municipio.

En este contexto, se puede decir que la planeación municipal se vincula al sistema nacional y estatal de planeación

al tomar en cuenta a las directrices globales y estatales, con **respecto** a la formulación de los planes municipales. Por otra parte, se relaciona a la actividad municipal con la planeación **sectorial y regional**, particularmente en lo espacial. Se obtendría así una vinculación directa con la planeación **microregional realizada** por las Secretarías que operan **según una** directa vinculación con los gobiernos estatales.

## **2.-El concepto de planeación municipal**

Dentro de la actual realidad de la crisis que **sufre la Entidad Federativa**, el concepto de planeación debe tomar en **cuenta** lo realizado en el campo académico, **especialmente** los significativos aportes a las investigaciones sobre **diferentes aspectos** de la planeación municipal. Particular atención hay que darle a los proyectos de investigación, seminarios, conferencias y mesas redondas, que la Universidad **Autónoma del Estado** de México y el IAPEM han realizado en **este** campo, lo que constituye un acervo bibliográfico de gran **riqueza en cuanto** a ideas sobre la problemática municipal del **Estado, las** que pretendemos utilizar en este estudio. la)

- a) **La planeación municipal, un instrumento de gobierno y de acción para el desarrollo local**

La planeación municipal, concebida como un instrumento de gobierno y de acción local, debe responder a la voluntad y al deseo mayoritario de la comunidad para coordinar el esfuerzo colectivo, la reorientación de las acciones y el apoyo al cambio social y al progreso económico sustentado en la **estrategia** global y en las directrices políticas de la Federación y los Estados, entendiendo que se trata de una técnica que facilita la toma de decisiones y se aplica para llevar adelante la transformación profunda de la realidad local, apoyada en una correlación favorable de fuerzas y con un esquema de valores que apunta hacia una sociedad más igualitaria, acorde con una voluntad nacional bien definida por el gobierno central. Esto presupone coordinar la acción y participación de diversos grupos y sectores sociales de la comunidad, que defiende sus intereses en función de sus fuerzas y en un mar-

- (6) **Están las investigaciones** realizadas por la UAEM y las memorias de los eventos celebrados sobre planeación municipal, en diferentes **con tres de investigación y organismos estatales.**

co de respeto a la regulación, conciliación y acuerdo político que -se da por entendido- está reflejado en la aceptación del plan que sustenta el desarrollo municipal integral.

Este concepto amplio de planeación municipal nos lleva a dar una caracterización **de los** principios que sustentan este tipo de planeación. Ellos son:

- i) Facilitar a los Presidentes Municipales el ejercicio del poder y la administración del desarrollo local;
- ii) Racionalizar **la asignación de los recursos** locales, el ordenamiento territorial y la generación de los servicios públicos;
- iii) Ampliar la capacidad empresarial, de regulación y de promoción de actividades económicas, **sociales**, políticas y culturales, para coadyuvar con los cambios estructurales del país, en su conjunto;
- iv) Crear condiciones para que los Ayuntamientos puedan -con la participación efectiva de la población- fijar objetivos, metas, **estrategias** y prioridades locales; y
- v) Modernizar la gestión municipal, para facilitar la toma de decisiones, la delimitación de responsabilidades y la fijación del tiempo de ejecución de los programas, proyectos y **tareas**, así como la coordinación, el control y la evaluación de resultados.

Estos principios deben ser congruentes con aquellos que sustentan a la planeación federal y estatal, dado que la planeación municipal tiene una vinculación estrecha con lo global y lo estatal. Estos principios deben ser congruentes con aquellos que **sustentan** a la planeación federal y estatal, puesto que la planeación municipal corresponde a la que realiza la unidad básica -o más desagregada- de la instancia de gobierno, tal como puede apreciarse en el Cuadro de la página siguiente:

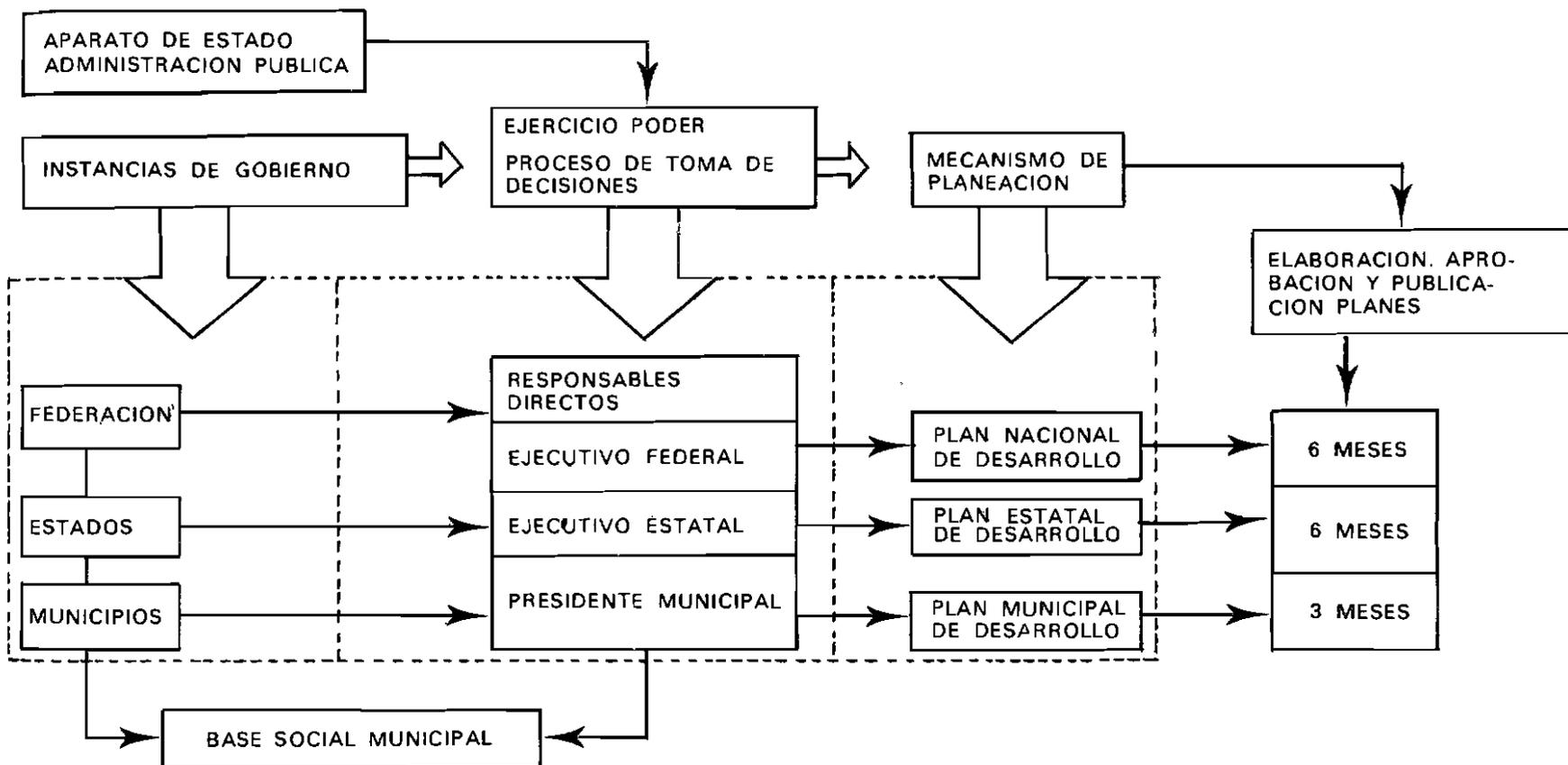
El Cuadro nos muestra que el municipio **es la parte más** desagregada de las instancias de gobierno, en donde el Presidente Municipal tiene contacto directo con el pueblo y organizaciones sociales de las diferentes localidades municipales; ello facilita la comunicación y permite conocer las demandas básicas de la población.

### **b) La normatividad y las funciones propias de la planeación**

La normatividad vigente define el significado y las funciones que tienen los mecanismos de planeación. Es allí don-

## C U A D R O 2

### LA PLANEACION MUNICIPAL EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



de se precisan sus alcances y formas de operar -con respecto a las tareas de identificación y jerarquización de las necesidades básicas de la población- y cómo se deben ellos integrar, en forma congruente con las prioridades estatales y municipales, para utilizar adecuadamente los recursos financieros disponibles.

Aquí cobra importancia la vinculación entre objetivos, estrategias e instrumentos, así como la regulación de las actividades de tipo institucional que tienen directa relación con la planeación. Por ello, tienen gran importancia las bases jurídicas y la reglamentación existente, con respecto **a la planeación** en los diferentes niveles o ámbitos de gobierno, dado que es fundamental precisar muy bien las funciones, objetivos y responsabilidades que se tienen en materia de formulación, ejecución y control de planes y programas. Además, hay que saber distinguir las atribuciones y competencias, **así** como el sentido que tiene la rectoría económica en el nivel federal, estatal y municipal. Este conocimiento de la normatividad facilita reconocer el significado que tienen las funciones, las atribuciones y las competencias de los responsables de la planeación, como asimismo las interrelaciones entre ámbitos de gobierno y sectores, tal como podemos apreciar en el Cuadro No. 3:

El Cuadro 3 muestra cómo -en general- se fijan las funciones de la planeación municipal, las cuales deben ser tomadas en cuenta para definir los objetivos y estrategias del desarrollo municipal integral; asimismo, muestra cómo los Presidentes Municipales deben hacer funcionar los órganos de colaboración, (7) los Convenios de Coordinación entre el Estado y los municipios y los de tipo intermunicipal y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM). Este último tiene carácter de organismo público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es la de promover y coordinar la formulación, actualización, instrumentación y evaluación del plan de desarrollo del municipio, realizando -además- los análisis de

(7) En muchos Estados, los órganos de colaboración son los Comités de Vecinos (o Comités de Participación Ciudadana) y los Consejos de Planeación y Desarrollo, integrados por el Presidente Municipal, el Director de Obras Públicas Municipales, un representante del Gobernador del Estado, un representante de SEDUE, y otros. (Ver Código Municipal para el Estado de Chihuahua, Artículo 72, pág. 73).

congruencia de los esfuerzos que realizan los gobiernos federal y estatal, con las del desarrollo local.

Estos mecanismos de colaboración y coordinación facilitan la concertación e inducción de acciones, con los sectores privado y social.

En la actualidad, se han creado las condiciones para hacer del municipio una comunidad organizada y más participativa, ampliando su capacidad **empresarial**, política, **jurídica** y administrativa, para dar sentido a la planeación del desarrollo socioeconómico y cultural del nivel local.

La Reforma Municipal, iniciada con las modificaciones al Art. 115 constitucional, en 1983, le han dado mayor fuerza a las funciones del municipio y centrado en él toda una acción descentralizadora, mediante una ampliación **de la autonomía** administrativa y financiera. En el referido artículo, se faculta al municipio para que, en el ámbito de su jurisdicción, (´) pueda realizar las **siguientes** funciones:

- i) Formule, apruebe y administre planes de desarrollo urbano municipal;
- ii) Participe en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas;
- iii) Controle y vigile la utilización del suelo; e
- iv) Intervenga en la regulación de la tenencia de la tierra.

Esta ampliación de funciones del municipio ha significado tener que fortalecer su actividad planificadora. Esto ha exigido dar **asesorías** por parte de la administración estatal, **en materia** de planeación, junto con tratar de que la mayoría de los municipios integren planes de desarrollo. Una forma de apreciar cómo se relaciona la planeación municipal con el sistema estatal y nacional de planeación democrática, puede inferirse de la observación del Cuadro No. 4, en la **página siguiente**. Este Cuadro muestra cómo se relaciona el municipio e integra su planeación **al sistema** nacional y estatal de planeación democrática. El Cuadro nos señala, también, las responsabilidades de los Ayuntamientos y de los Presidentes Municipales, al mismo tiempo **que está** mostrando un camino para mejorar las relaciones **entre** la sociedad civil y el gobierno municipal respectivo.

(8) Véase el Artículo 115 de la Constitución Política Mexicana.

## VISION GLOBAL DE LA PLANEACION MUNICIPAL

AMBITOS	BASES JURIDICAS	FUNCIONES PROPIAS DE LA PLANEACION	ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS DE LOS RESPONSABLES DE LA PLANEACION	INTERRELACION ENTRE AMBITOS DE GOBIERNO Y SECTORES
<b>FEDERAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</li> <li>• LEY DE PLANEACION</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ORDENACION RACIONAL Y SISTEMATICA DE ACCIONES</li> <li>• REGULACION Y PROMOCION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA, SOCIAL, POLITICA Y CULTURAL</li> <li>• TRANSFORMACION DE LA REALIDAD Y REORDENAMIENTO DE LA ECONOMIA NACIONAL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL, EN MATERIA DE PLANEACION NACIONAL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CENTRALIZACION DE LA NORMATIVIDAD</li> <li>• DESCENTRALIZACION DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES</li> <li>• DIVERSAS MODALIDADES DE COORDINACION</li> <li>• PLANEACION GLOBAL Y SECTORIAL</li> <li>• CONCERTACION SECTORES SOCIAL Y PRIVADO</li> </ul>
<b>ESTATAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CONSTITUCION ESTATAL</li> <li>• LEY DE PLANEACION ESTATAL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UTILIZACION EFICIENTE DE LOS RECURSOS</li> <li>• ASEGURAR LA PARTICIPACION ACTIVA DE LA SOCIEDAD EN LAS ACCIONES DE GOBIERNO</li> <li>• SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS DE LA POBLACION Y MEJORAMIENTO DE SU CALIDAD DE VIDA</li> <li>• BUSCAR EL EQUILIBRIO DE LOS FACTORES DE PRODUCCION</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS DEL EJECUTIVO ESTATAL, EN MATERIA DE PLANEACION ESTATAL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• COORDINACION ESTADO-FEDERACION (CUD Y COPLADEM)</li> <li>• RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES FEDERACION - ESTADOS MUNICIPIOS</li> <li>• PLANEACION REGIONAL Y SECTORIAL</li> <li>• CONCERTACION E INDUCCION DE ACCIONES CON SECTORES SOCIAL Y PRIVADO</li> </ul>
<b>MUNICIPAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CONSTITUCION ESTATAL</li> <li>• LEY DE PLANEACION ESTATAL</li> <li>• LEY ORGANICA MUNICIPAL</li> <li>• REGLAMENTOS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SATISFACER LAS NECESIDADES BASICAS Y PROPORCIONAR LOS SERVICIOS PUBLICOS A LA POBLACION</li> <li>• REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA</li> <li>• MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA Y PROMOVER EL DESARROLLO ECONOMICO</li> <li>• RACIONALIZAR EL USO DEL SUELO Y UTILIZACION ADECUADA DE LOS RECURSOS NATURALES</li> <li>• ASEGURAR LA PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES MUNICIPALES EN LA PLANEACION DEL DESARROLLO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS DEL PRESIDENTE MUNICIPAL, EN MATERIA DE FORMULACION; IMPLEMENTACION Y EJECUCION DE PLANES MUNICIPALES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• COMITES DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL (COPLADEM)</li> <li>• CONVENIOS DE COORDINACION ESTADOS-MUNICIPIOS Y DE TIPO INTERMUNICIPAL</li> <li>• CONSEJOS DE PLANEACION Y COMITES DE COLABORACION CIUDADANA</li> <li>• RELACIONES MUNICIPIO-SECTOR PRIVADO Y SECTOR SOCIAL</li> <li>• PLANEACION POR LOCALIDADES Y SECTOR DE LA ECONOMIA LOCAL</li> <li>• PLANEACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS</li> </ul>

## **111.-LA RACIONALIDAD DE LA ADMINISTRACION Y LA PLANEACION MUNICIPAL**

El problema de la racionalidad, en la administración y planeación municipal, es todo un referente para analizar e investigar la racionalidad política de los gobiernos locales y el comportamiento de los Presidentes Municipales, en lo relativo a su capacidad para manejar situaciones conflictivas y en adoptar criterios para tomar decisiones ajustadas a una gestión eficiente, en la cual cobra sentido y validez la acción nacional en el manejo de los recursos, en las relaciones entre sectores (público, privado y social) y en las relaciones: población-gobierno local.

Por otra parte, ya se había mencionado que la comprensión del concepto: —acción racional" tenía su explicación en los efectos de la crisis y en la exigencia histórica de los gobiernos locales de: "hacer más, con menos". Esto implica el uso adecuado de técnicas y procedimientos administrativos y de planeación, para fijar prioridades, determinar criterios de asignación de recursos y adoptar una toma de decisiones que respete la calculabilidad o la racionalidad instrumental.

Esta racionalidad instrumental le exige a los Presidentes Municipales y Ayuntamientos la formulación de presupuestos bien hechos y de planes y programas, así como de una burocracia científico-técnica capaz de manejar todo este instrumental, propio de la planeación, para dar fuerza a una modernización y a un nuevo estilo de gestión municipal.

En la actualidad, muchos Ayuntamientos están enfrentando serios problemas de burocratismo dentro de las actividades que les corresponden, propias del manejo municipal, lo cual indica la falta de racionalidad en el desempeño de algunos gobiernos municipales. Esta situación exige de un análisis y estudio profundo, para explicar la situación actual y poder elaborar una propuesta que haga funcionar adecuadamente los mecanismos de planeación local.

### **a) El concepto de racionalidad, dentro de la gestión y planeación municipal**

Actualmente se hacen esfuerzos para imponer una racionalidad que se sustenta en la ideología neoliberal, que invoca la modernización y la puesta en marcha de "planes de choque" sustentados en una débil concertación y acuerdo po-

**lítico. Esto merece ser reflexionado y debe causar preocupación cuando nos referimos a la racionalidad dentro de la gestión y planeación municipal, dado que ello se debe asociar a la idea de eficiencia y de eficacia, en la gestión o forma de ejercer el gobierno o poder local. También, esto implica un juicio de valor con respecto a las tareas de gobierno que realizan los Ayuntamientos y los Presidentes Municipales, dado que ellos postulan una modernización apoyada en una racionalidad instrumental, que entienden como parte de la presente filosofía política.**

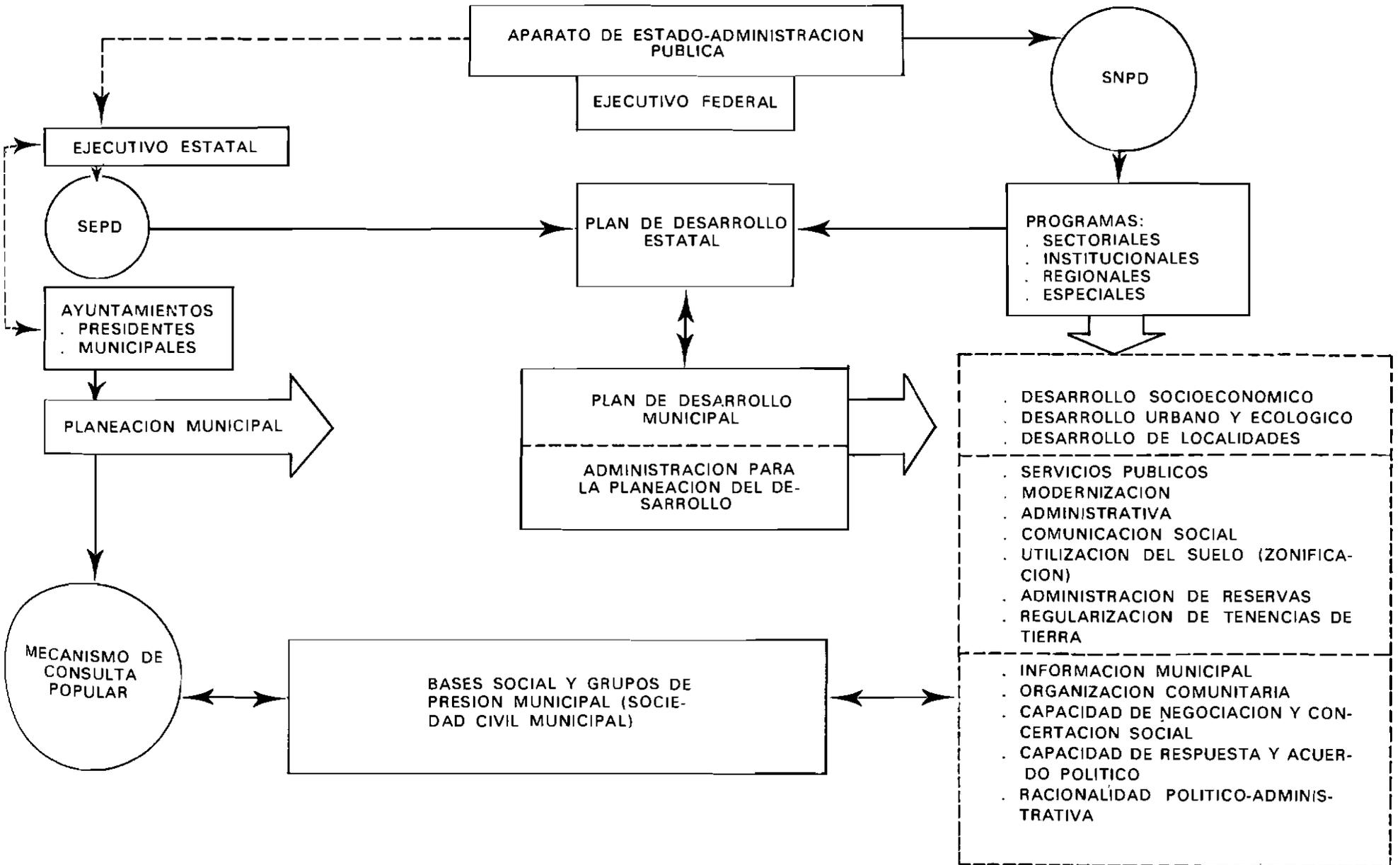
Lo anterior debe entenderse en el marco de los cambios que sufre la administración estatal y federal, cuyo funcionamiento no puede concebirse según el modelo tradicional de un órgano ejecutor y rector que trata de intervenir para **regular el mercado** y darle un **espacio a los grupos empresariales unificados** —que actuarían de acuerdo a planes y acuerdos políticos con el vértice del poder central—, sino que habría un apoyo en un plan y en **una estrategia de desarrollo nacional que reivindicaría a la política dentro de un proceso** de legitimación que explica la dinámica modernizadora de la actual administración.

**En el nivel estatal, existe la búsqueda de una racionalidad sustantiva y no meramente instrumental; en cambio, en el nivel municipal, la necesidad de operativizar políticas y dar más fuerza al proceso de inversión ha hecho que los Ayuntamientos se apoyen más en una racionalidad instrumental. Esta realidad de apoyar el proceso de toma de decisiones en la acción racional, ha significado darle mayor consistencia a la planeación municipal.**

**Esta racionalidad administrativa y planificadora debe sentirse a partir del gobierno municipal. Ello debe operar con formas de participación social, para dar efectividad al proceso de toma de decisiones y a la relación : gobernantes-gobernados. Este cambio y sentido de la nueva racionalidad debe estar presente en todas las actividades que realiza el sis-**

C U A D R O 4

LA PLANEACION MUNICIPAL Y SUS RELACIONES CON EL SISTEMA ESTATAL  
Y NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA



tema de administración municipal, que podemos caracterizar en cuatro aspectos:

- i) Imponer la acción racional a la gestión municipal, la que estaría conformada por tres subsistemas, a saber planeación, organización y control;
- ii) Adecuar un estilo de dirección para agilizar la gestión del Presidente Municipal, como una forma de darle racionalidad instrumental al proceso de toma de decisiones del sistema de gestión municipal;
- iii) Ampliar la participación en el ejercicio del gobierno y en la administración del municipio en sus dos componentes sustantivos, que son:
  - 1) La racionalidad para generar los servicios públicos que demanda la comunidad; y
  - 2) La racionalidad en el manejo de los incentivos y de los mecanismos de concertación e inducción para promover el desarrollo económico, social y cultural del municipio; y
- iv) Promover la modernización de la administración pública municipal como una acción de racionalidad orientada hacia la innovación y democratización de la vida municipal.

Estos cuatro aspectos le dan sentido a la nueva racionalidad, para crear condiciones para un nuevo orden democrático municipal. Este le daría sentido -también- a una modernización que enfrenta serios desafíos conceptuales, cuando trata de justificarse a través de una gestión participativa y de un proceso de democratización que justifique la lógica de la acción colectiva y la acción racional de los gobiernos locales. Esta sería la forma de legitimar y justificar la racionalidad en la gestión y planeación municipal.

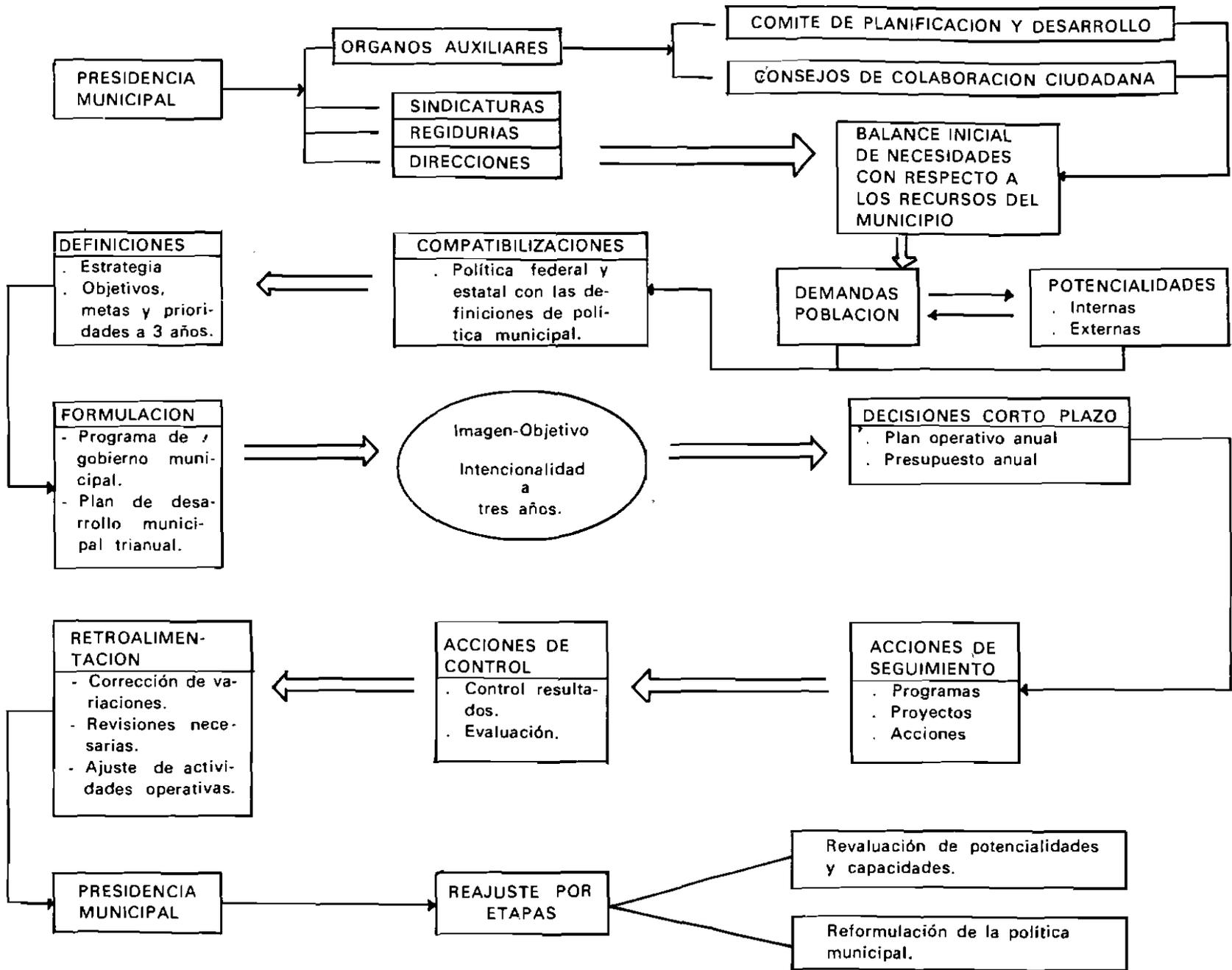
#### **b) Hacia la puesta en marcha de un sistema integrado de administración y planeación municipal**

En la realidad del Estado de México, el funcionamiento de los sistemas administrativos ha tenido pequeños avances

y ganado una cierta capacidad de planeación, **en materia de desarrollo local**. Existen experiencias **interesantes, que se** han tratado de utilizar para ganar legitimización en el ámbito del orden democrático estatal y municipal. **En las** localidades, los Presidentes Municipales han tratado — **en la medida de sus capacidades y posibilidades-** de lograr avances y abrir oportunidades de inversión, para activar la economía municipal.

La búsqueda de una racionalidad, en la gestión municipal, ha sido el objetivo perseguido por muchas administraciones estatales, con la idea de promover nuevas actividades y lograr una mejor utilización de los recursos, en el nivel local. Esto ha significado una toma de conciencia de la responsabilidad política que tienen los Ayuntamientos y los Presidentes Municipales, quienes deben tomar importantes decisiones que, en el nivel local, afectan a grupos y personas en sus intereses inmediatos, como demandantes de servicios y satisfactores de bienestar social.

La responsabilidad de la gestión municipal la tienen los Presidentes y autoridades municipales (síndicos; regidores; delegados; subdelegados; jefes de sector y de manzana; etc.). Ellos asumen tareas y tienen en sus manos la conducción del municipio. Su manejo político y administrativo, no es fácil de **realizar** cuando pesa la tradición cultural, el clientelismo y el caciquismo, factores que limitan las buenas intenciones de quienes desean innovar y producir cambios favorables en el nivel municipal. Sin embargo, hay quienes tratan de mejorar y de adoptar medidas que ayuden a poner en marcha un sistema integrado de administración, que se apoye en subsistemas flexibles y bien diseñados de planeación, organización y de seguimiento-control, tratando de darle sentido y facilitar -con instrumentos sencillos- la toma de decisiones del Ayuntamiento y Presidentes Municipales, tal como podemos apreciar en el Cuadro siguiente, el No. 5, conteniendo un diagrama de gestión y planeación municipal:



El diagrama anterior nos muestra una forma de funcionamiento de un sistema integrado de administración y planeación municipal que señala, como centro de la toma de decisiones, a la Presidencia Municipal, con **sus órganos de apoyo**. Entre los órganos de apoyo principales, tenemos: **los organismos auxiliares** (Comités de Planeación y Desarrollo y Consejos de Participación Ciudadana); las sindicaturas; las regidurías; y las Direcciones Generales, que son las ejecutoras de las funciones principales de los Ayuntamientos.

El proceso de gestión y planeación señala toda una forma continua de retroalimentación, que se inicia y termina en la Presidencia Municipal. Desde allí **se van realizando los reajustes por etapas**, a través de la reformulación de la política municipal y de la reevaluación de potencialidades y capacidades, tomando en cuenta lo cambiante de las **correlaciones de fuerzas** en el ambiente local, y la necesidad de ir formulando la política municipal en función de la consulta popular y de la participación directa, para conocer las demandas de la población. Esto podría mostrar que la administración estatal -en este intento por poner en marcha **un sistema integrado de administración y planeación municipal**- estaría avanzando hacia una racionalidad política sustentada en el pacto o lógica de la acción colectiva, que tiene su base en el buen manejo del poder local.

## 2.-La propuesta y viabilidad de un sistema **integrado** de administración **municipal**

### a) Un concepto **amplio de administración municipal**

La idea de un sistema integrado de administración municipal implica imponer una racionalidad al proceso de toma de decisiones, para asignar mejor los recursos con la intención de optimizar el empleo de los mismos, en el nivel local. Esto cobra importancia cuando existe una política definida de fortalecimiento municipal, la que le otorga al municipio un nuevo papel, en el sentido de transformarlo en el centro de la acción racional y hacerlo jugar un papel importante en el proceso de descentralización y desarrollo regional. Esta visión proporciona la idea de un comportamiento nuevo y más comprometido, de las autoridades locales, con el desarrollo socioeconómico, lo que necesariamente lleva a discutir un concepto de administración más amplio, como el siguiente:

"La administración municipal corresponde **a un sistema** integrado de gestión, que facilita la acción política e impone una racionalidad al proporcionar instrumentos técnicos y procedimientos que permiten **una mejor toma de decisiones, a los gobiernos** locales. Además, los subsistemas **de planeación, organización y control** -apoyados con la participación comunitaria y ciudadana- **aseguran** el mejor **uso de los recursos humanos, materiales, financieros, tecnológicos, de territorio y de tiempo**, en el cumplimiento de los objetivos propios del municipio." (9)

Esta definición se apoya **en la idea** de hacer **funcionar un sistema inetgrado** de planeación municipal, que le facilite **a los Presidentes** Municipales la formulación, instrumentación y ejecución de las polfticas, así como hacer más **manejable** la gobernabilidad del municipio.

**Este** concepto amplio de administración pública municipal se apoya **en la idea de** un sistema integrado por tres **subsistemas** (Planeación, Organización y Control) **e implica reconocer** la necesidad de una acción de gobierno **que utilice** racionalmente el instrumental administrativo, ordenándolo de acuerdo **a una** funcionalidad sistémica, **que toma en cuenta la dinámica** de los procesos de acción colectiva y trata de facilitar la acción de gobierno, para hacer viable la conciliación entre intereses individuales y colectivos, **en el nivel municipal**.

#### **b) El sistema de administración municipal y el mecanismo de operación die los subsistemas**

El sistema integrado de administración municipal reconoce, en su forma de operar y de apoyar la gestión del gobierno local, la importancia de integrar y de darle congruencia a tres funciones básicas, como son la planeación, la organización y el control. Ellas determinan el funcionamiento del mecanismo de operación, que se describe en el Cuadro No. 6. (Ver página siguiente).

El mecanismo de operación propuesto en el Cuadro dispone de instrumentos y estructuras que son la base del funcionamiento integrado de los tres subsistemas, los cuales le

- (9) Este concepto de Administración Pública Municipal ha sido adecuado por el autor a los fines que **persigue este ensayo, el cual es el de promover la discusión teórica acerca de la importancia de la racionalidad en la gestión y planeación de tas actividades municipales.**

dan forma y contenido al sistema de administración municipal. El manejo de este mecanismo de operación determina la calidad de la gestión, que se mide en los resultados y en la **toma de** decisiones del gobierno municipal. Un mecanismo de operación bien diseñado e implementado debe asegurar una mejor movilización y asignación de los recursos de que **dispone** el municipio, dado que permite racionalizar la acción de gobierno y ajustar la toma de decisiones a las estrategias y políticas del plan y programas municipales.

El funcionamiento del sistema de administración tiene la responsabilidad de dirigir: la actividad de la planeación, programación y presupuestación municipal; la actividad **organizativa**, referida a mejorar el funcionamiento de todo el aparato municipal; el control social, referido a la actividad de medir resultados; la retroalimentación o información para el control; y la corrección de errores y desviaciones directamente relacionados con la toma de decisiones del Ayuntamiento. Todas estas actividades son interdependientes y se relacionan directamente con la gestión o dirección que señala la **Presidencia Municipal**.

El problema teórico de dar consistencia, coherencia y un sentido de totalidad a la operatividad del sistema **administrativo** municipal cobra verdadera validez en la exigencia **actual** de la crisis que afecta al país, en el sentido de ampliar el espacio político del municipio mediante una democratización integral, lo que implica dinamizar la actividad creadora del municipio para que cumpla adecuadamente con sus funciones básicas de servicios públicos y de promoción del desarrollo económico, social y cultural.

Esta consideración teórica nos debe hacer **pensar en** algunos problemas, referidos al manejo de los subsistemas que integran el sistema administrativo, como serían -entre otros- la congruencia, el traslape y las dificultades para precisar límites y esferas de acción bien definidas entre ellos, especialmente cuando en el municipio las estrategias y políticas fijan criterios generales para orientar acciones de gobierno. En ciertos casos, ellas se confunden con los procedimientos que funcionan como normas y reglamentos, que determinan la conducta de los Ayuntamientos **y de los responsables directos**, los Presidentes Municipales.

La teoría debe ayudar a precisar claramente los ámbitos de acción de los subsistemas y mostrar una efectiva congruencia con la normatividad que regula la actividad de los

gobiernos municipales. Esta es la forma de dar consistencia a la relación dialéctica que debe existir entre teoría y práctica.

### **3.-El estilo de dirección y la racionalidad política de los Ayuntamientos**

Los Ayuntamientos están en una relación directa con los problemas de la comunidad municipal; en el manejo y solución de los mismos, deben hacerlo con cierta racionalidad política y de acuerdo a un estilo particular de dirección, el que debe ajustarse a los condicionamientos de lo político, lo socioeconómico, lo administrativo y lo cultural, aspectos todos sustantivos de la totalidad municipal, que integra lo normativo con **las estrategias** y políticas que postulan, dentro de **sus programas** de gobierno, los Ayuntamientos y Presidentes Municipales.

#### **a) La diversidad de los problemas y el saber decidir, en el nivel municipal**

**En la realidad** contemporánea, las organizaciones sociales y las instancias de gobierno -como el municipio- se enfrentan diariamente a situaciones difíciles, con problemas **que van desde los más** complejos a los más simples, pero **que tienen** que resolver autoridades y funcionarios de alto nivel aplicando una cierta racionalidad y tratando de que las medidas adoptadas sean congruentes con aquellas que **resguardan la** imagen, estabilidad y le dan una mayor fuerza a la gestión del gobierno municipal.

La diversidad de los problemas que requieren **la atención** de la administración y del gobierno local son muchos y muy variados, pudiendo ser de carácter: económico, social, cultural, político, tecnológico, presupuestario, administrativo, organizativo, etc. De lo que se trata, en este estudio, es de **fi- jar algunos** criterios para identificar y apreciar el grado de complejidad de los problemas, antes de iniciar cualquier acción racional **que lleve a la** solución de los mismos. Es en el ejercicio diario de la administración y gobierno local donde los Presidentes Municipales, las autoridades locales y los **auxiliares**, irán definiendo una visión de cómo tratar ciertos pro-

## C U A D R O 6

### MECANISMO DE OPERACION DE LOS SUBSISTEMAS

SUBSISTEMAS	MECANISMO DE OPERACION	
1. PLANEACION	A) MEDIANO PLAZO	<ul style="list-style-type: none"> <li>. PROGRAMA DE GOBIERNO A TRES AÑOS</li> <li>. PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO TRIANUAL</li> </ul>
	B) CORTO PLAZO	<ul style="list-style-type: none"> <li>. PLAN OPERATIVO ANUAL</li> <li>. PRESUPUESTO POR PROGRAMA ANUAL</li> <li>. PLAN DE TRABAJO DE LAS COMISIONES DE PLANIFICACION Y DESARROLLO</li> </ul>
2. ORGANIZACION	<ul style="list-style-type: none"> <li>. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE ACUERDO A LAS CARACTERISTICAS O TIPO DE MUNICIPIO (DIVISION DE FUNCIONES).</li> <li>. NORMATIVIDAD, REGLAMENTACION Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.</li> <li>. ORGANIZACION DEL SISTEMA CONTABLE Y PRESUPUESTARIO.</li> <li>. MANUALES DE ORGANIZACION Y OTROS.</li> <li>. ORGANIZACION DE LOS CONSEJOS DE COLABORACION O DE PARTICIPACION CIUDADANA.</li> </ul>	
3. CONTROL	<ul style="list-style-type: none"> <li>. SISTEMAS DE INFORMACION (DATOS SOBRE NECESIDADES BASICAS DE LA POBLACION, INFORMACION GENERAL Y ESTRATEGIA SOBRE EL MUNICIPIO).</li> <li>. LA CONSULTA POPULAR COMO UN MECANISMO DE CONTROL SOCIAL.</li> <li>. SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACION (MEDICION, RETROALIMENTACION Y CORRECCION).</li> </ul>	

blemas y de utilizar adecuadamente las herramientas técnicas que hagan comparaciones realistas entre distintas alternativas de solución. Esto debe corresponder a una actitud y toma de conciencia de la necesidad de adoptar medidas que logren mejorar decisiones en las tareas diarias de la gestión municipal.

En el ejercicio del poder local, los Presidentes Municipales y Ayuntamientos deben enfrentar una gran diversidad de problemas o situaciones, que exigen adecuadas y oportunas decisiones. La multiplicidad de los problemas hace que no exista una forma exacta de clasificarlos; sin embargo, en este estudio identificaremos tres categorías de problemas municipales.

### **b) Las tres categorías de problemas municipales**

En el municipio es donde se pueden identificar, con mayor claridad, las actividades sociales, económicas y políticas, así como la vida comunitaria y las relaciones de carácter vecinal. Además, el municipio es una institución que ha tenido un desarrollo histórico y una trayectoria en la que se han reflejado todas las contradicciones y tensiones sociales que ha sufrido la sociedad mexicana. El municipio **-por tanto-** con sus procesos económicos, políticos, sociales y culturales, **es** una organización social que registra, en su dimensión territorial, los antagonismos y tensiones de la sociedad local, provocados por problemas complejos, intermedios y simples. Un análisis de estas tres categorías mostrará que no es fácil **saber** decidir y elegir las alternativas adecuadas de solución.

Esta clasificación en tres categorías de problemas **complejos, intermedios y simples**, tiene sentido **para la gestión municipal** y para proporcionar un instrumento sencillo, que **le facilite** a los Presidentes Municipales su diario accionar. Por ejemplo, es una forma para delegar y hacer que el **Ayuntamiento** ponga más atención en los problemas complejos; en cambio, para los intermedios y simples, éstos pueden **asignarse** -para su solución- a funcionarios de alto nivel, medio y bajo. Esto hay que entenderlo como un esfuerzo para **crear** una disciplina para el análisis: **saber decidir y elegir las** soluciones adecuadas, de entre las alternativas posibles, del gobierno municipal. Evidentemente, éste debe considerarse **en el marco** que precisa la racionalidad política, que se **sustenta en** la concertación y en una tendencia hacia el consenso.

#### **4.-La dinámica política y el proceso de toma de decisiones en el municipio**

##### **a) La consistencia de la acción política con la toma de decisiones**

El carácter de la dinámica política, en la esfera social del municipio, adopta la mayoría de las veces una forma conflictiva, debido a la diversidad de intereses de grupos, facciones y comunidades que conviven en el territorio municipal. Sin embargo, hay que entender el comportamiento de las correlaciones de fuerzas y el poder que tiene la tendencia de mayoría que controla el gobierno municipal, el que asume la responsabilidad de tomar las decisiones y adoptar las medidas administrativas que tienen relación con los fines del municipio, entre los que destacan, como principales, los siguientes:

- i) Proporcionar, en cantidad y calidad, los servicios públicos que demanda la población; y
- u) Promover y crear condiciones para el desarrollo económico, social y cultural del municipio.

En la práctica del gobierno municipal, el proceso de toma de decisiones está condicionado para los fines expuestos, así como la organización y normatividad que regula el funcionamiento político-administrativo de los Ayuntamientos, los que racionalizan su acción para superar, en el contexto actual, tres problemas claves, que son:

- i) Incapacidad financiera para generar todos los servicios públicos (insumos colectivos) que demanda la población;
- II) Imposibilidad de promover condiciones favorables para un desarrollo económico armónico, acorde con las potencialidades naturales y sin deteriorar el medio ambiente; (10) y
- ni) Incapacidad para interpretar y buscar nuevas opciones, que signifiquen paliar, a nivel local, los efectos de la actual crisis (inflación y desempleo, básicamente).

(10) Esto implica considerar el ecodesarrollo y la búsqueda de un desarrollo sin destrucción. (Véase a Ignacy Sachs).

Estos problemas — comunes a la mayoría de los municipios — no son fáciles de superar y afectan al proceso de toma de decisiones. Es importante destacar que en el municipio hay tres niveles de decisiones, que mantienen una directa relación con la solución de diversos tipos de problemas.

Para facilitar la toma de decisiones en estos tres niveles hay que desarrollar instrumentos y técnicas relacionadas con la toma de decisiones en diferentes espacios de la actividad municipal.

Los niveles de decisión corresponden a una clasificación hecha en base a las funciones que tienen las autoridades de elección popular, las de designación del Ayuntamiento y los funcionarios de alto nivel del municipio. Todos ellos deben solucionar problemas y participar en la toma de decisiones, para hacer realidad las metas y objetivos precisados en el plan municipal y en los programas sectoriales y regionales del mismo.

Por otra parte, se relaciona la organización y administración municipal con los niveles de decisión, los cuales son: el superior, el intermedio y el bajo. La relación horizontal está dada por la jerarquía de las autoridades y funcionarios.

La organización muestra, en cada nivel, las funciones que realizan y el presupuesto anual. Este estaría relacionado al plan operativo, que mostraría el grado de compromiso de la acción de gobierno, para cumplir los objetivos de la administración pública municipal; básicamente, la prestación de servicios públicos y la promoción del desarrollo económico-social.

Los Presidentes Municipales, miembros del Ayuntamiento y funcionarios de alto nivel, deben decidir y adoptar medidas administrativas para resolver los diferentes problemas que se presentan a diario en la gestión municipal. En la toma de decisiones, juega un papel muy importante el buen criterio y la visión política de la autoridad local, dado que una buena decisión eleva la imagen de la autoridad municipal, en tanto que una mala la deteriora.

En la realización de las tareas diarias, hay que estar constantemente decidiendo sobre diversas alternativas, las que deben ser congruentes con los objetivos de los programas y las posibilidades de financiamiento presupuestario. Aquí hay una restricción seria: la limitación de recursos financieros; esto debe ser tomado muy en cuenta cuando se elige la alternativa adecuada.

Para la toma de decisiones, las autoridades municipales no pueden actuar irresponsablemente; más bien, deben hacerlo con un sentido político de la acción racional, que hace viable la posibilidad de tomar una decisión correcta. Esto implica reconocer que, para que exista una situación de toma de decisiones, al menos deben existir dos alternativas posibles. Si existiera sólo una, entonces habría un solo curso de acción, lo que significa que, obligadamente, habrá que proceder en función de él. Pero éste no es el caso más usual y siempre será posible elegir alternativas entre dos o más, lo que viene a darle un sentido más exacto al proceso de la toma de decisiones en el nivel local.

#### **b) El reconocimiento de los problemas, en el ámbito de una meta y objetivo municipal**

En el ámbito del gobierno municipal, todo intento consciente de toma de decisiones debe darse en función de una racionalidad política, que tome en cuenta un reconocimiento preciso de qué problema se trata y de cuáles son sus implicaciones económicas, sociales y políticas. De esta forma, se está identificando correctamente al problema y se le está dando el tratamiento adecuado para iniciar la acción que lleve a la solución favorable. En la mayoría de los municipios, los problemas más graves afectan a la Presidencia Municipal y ellos provienen del área de servicios públicos; del área de promoción del desarrollo económico y cultural; y del área de acción político-administrativa interna del municipio.

En el manejo diario de las diversas unidades de gestión municipal, encontramos que ellas enfrentan problemas particulares, que competen directamente a su funcionamiento. Así, podemos decir que un problema de archivo o correspondencia oficial es de competencia directa de la Secretaría Municipal; un problema de caja afecta a Tesorería y Finanzas, controlada por el síndico municipal; un problema de equipamiento urbano compete resolverlo al regidor responsable de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ecología; y por último, un problema de agua potable le compete a la Dirección de Servicios Públicos. Esta ubicación de los problemas facilita el reconocer el nivel en que deben ser tratados así como la dimensión de los mismos, para relacionarlos con las acciones y medidas administrativas que se deben adoptar, con miras a solucionarlos de la mejor manera posible.

Los problemas crean situaciones que limitan las posibilidades de alcanzar determinados objetivos y metas, del programa de gobierno municipal. Además, su mal manejo puede provocar alteraciones, retrasos y tensiones sociales, que en el nivel local conviene evitar. Por ejemplo, un objetivo estratégico del municipio es mejorar la calidad de vida de la población y lograr su arraigo en sus lugares de origen: colonias, pueblos, localidades, etc.). En cambio, una meta referida a la educación sería la construcción de 20 escuelas -digamos-, para atender la enseñanza primaria durante los tres años del gobierno municipal.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Las diversas ideas aquí expuestas -tendientes a hacer efectiva una planeación municipal racional en el Estado de México- exigen de una discusión teórica que busque adoptar aquellas que se muestren viables para adoptar un sistema de administración dentro del cual opere, en forma congruente, un subsistema de planeación, apoyado con un mecanismo efectivo de participación social, de tal manera que se promueva la racionalidad en las decisiones, en el marco de una lógica de la acción colectiva.

La visión anterior da el perfil de una forma de pacto o de concertación social, a la cual concurren, en el nivel local, los tres sectores (público, privado y social); esto implica una acción instrumental, para hacer efectiva una inducción, una coordinación y una interacción consensual que permita asegurar el éxito de los objetivos y planes municipales.

La gestión de la planeación local es política y debe estar referida a la toma de decisiones y asignación de recursos; ello la hace justificable racionalmente y le da a los Presidentes Municipales el reconocimiento de la población, la validez de sus procedimientos y un sentido de consenso, lo que permite predecir una estabilidad social, política y económica, en el nivel local.

Ahora, cualquier situación conflictiva que provoquen personas, organizaciones y grupos, puede impedir tanto el logro del objetivo como las metas que se postulan en los programas municipales. La racionalidad política en el manejo de estas situaciones exige al Presidente Municipal cautela y ponderación para evitar serios problemas de dirección y acción política-administrativa del gobierno municipal.

Para tomar buenas decisiones y poder adoptar medidas administrativas consecuentes con los objetivos y metas fijadas por el gobierno municipal, se hace necesario disponer de un buen sistema de información, que reúna las estadísticas y datos básicos del municipio. Esto exige darle un valor importante a la información y contar con un banco de datos que proporcione un servicio no sólo a las autoridades de gobierno, sino también a la población del municipio y a los usuarios que requieran de esta información.

## **ANALISIS DE LA ESTRUCTURA SOCIOLOGICA DE LA INSTITUCION DENOMINADA MUNICIPIO**

**Daniel Reyes Valencia**

### **I NTRODUCCION**

La realización del presente trabajo tiene como objeto señalar un aspecto importante del Municipio, visto no como tradicionalmente ha venido siendo observado por los estudiosos de esta institución, es decir, desde el punto de vista Jurídico y Administrativo, sino que se pretende analizarlo en su estructura sociológica, que en nuestro medio, poco se ha dicho **de él.**

Se considera que la estructura Sociológica, hace del Municipio, un verdadero promotor del desarrollo integral de la comunidad, y es por ello, que hemos tenido interés personal de hacer notar la importancia que esta faceta tiene, pues estamos convencidos de que a través del "habitat municipal", se observan diversas manifestaciones que indican que la institución tiene carácter eminentemente Sociológico, **sin que** desde luego desconozcamos sus caracteres Jurídico, Administrativo y Político.

El presente trabajo lo realizamos con limitaciones bibliográficas, porque Sociológicamente, poco se ha hablado de él en nuestro medio; sin embargo, queremos demostrar que efectivamente el Municipio, es una institución de origen natural y con distintos matices Sociológicos en el quehacer del Municipio.

En el último capítulo **señalamos algunas realidades de la vida Municipal que a nuestro entender, tal parece que niegan la estructura** Sociológica del Municipio, **sin embargo, no sólo criticamos, sino que señalamos algunas alternativas que parece** conveniente observar, a fin de que sea considerada la naturaleza sociológica de la Institución.

## CAPITULO 1

### **LA SOCIABILIDAD DEL HOMBRE COMO MANIFESTACION DE LAS RAICES SOCIOLOGICAS DEL MUNICIPIO**

#### **1.1 La Sociabilidad en el Hombre**

El **análisis** previo de la sociabilidad humana, **tiene como** objeto, que se comprenda el aspecto Sociológico del Municipio, pues es precisamente a través de ella como el hombre se integra naturalmente en familias y posteriormente en comunidades.

Respecto del fenómeno de la sociabilidad humana, son distintos autores y en diversas épocas, quienes han hablado de esto; sin embargo, todos como Aristóteles han expresado que el hombre es un "ente social" y coinciden en que la sociabilidad humana es innata en el hombre.

La sociabilidad es desde el origen del hombre, un factor importante del ser humano, tanto que de no ser **connatural a su** misma esencia, su existencia no hubiera trascendido, pues debió enfrentarse a circunstancias tan difíciles, que de haber permanecido aislado, hubiera desaparecido como sucedió con otras especies de seres vivos.

Por otra parte, aun cuando no se admitiera la sociabilidad en el hombre como algo esencial de su naturaleza, pueden señalarse otros puntos que por conveniencia o necesidad el hombre es un ente social, pues se observa que de todos los seres vivos, es el hombre quien más desprotegido está por **la misma naturaleza**, ya que si **lo comparamos con otros seres, se** observa que su constitución "**biológica - psíquica - social**", requiere de protección para satisfacer diversas necesidades: es por ello, que desde que nace hasta su muerte, está participando dentro de diferentes grupos sociales en su vida diaria, como: La familia, la escuela, el trabajo, el barrio, la colonia, el Municipio, la nación, etc. Por el contrario, los animales, si bien es cierto que a su nacimiento, requieren de

protección, su evolución es más acelerada, debido a su naturaleza, por lo cual es evidente que a determinada edad -muy inferior a la del homihre, comparativamente--- se bastan a si mismos.

Esto refleja indudablemente que si no se acepta la sociabilidad como un fenómeno natural inherente a la esencia del hombre, al menos sí habrá de comprenderse que es social por necesidad de su misma naturaleza y que por lo mismo, requiere de diferentes interrelaclones con otros hombres, a fin de obtener los satisfactores que le permitan cubrir sus amplias y diversas necesidades que tiene.

De lo anterior se puede deducir, que la sociabilidad humana no puede negarse, pues se vive una época donde el individuo depende necesariamente de los demás, por lo mismo se dice que: "lo social forma parte esencial, necesaria de la vida humana, como componente inelud;hle de ella, hasta el punto de que un hombre no sociable, sería imposible. Un hombre no social constituiría un absurdo del mismo grado que la enunciación de un circulo cuadrado—.(')

## 1.2 La Familia

Se ha señalado anteriormente que la sociabilidad del hombre, se concretiza en grupos sociales y entre los primeros viene a ser la familia, de ahí que el grupo social denominado familia, es la primera asociación humana con la que tiene contacto, y no sin razón ala familia se le considera como la "célula básica de la sociedad", esto es, si todo tiene una causa eficiente y próxima, la de la sociedad humana es la familia, pues se considera el núcleo primario y fundamental que satisface las necesidades primarias del hombre; es ahí donde el ser humano, al nacer encuentra sus primeros satisfactores a sus más elementales necesidades; es ahí, donde experimenta sus primeras interacciones sociales, y donde se prepara para integrar otros grupos sociales y comunidades de mayor extensión y complejidad, como son el Municipio y la Nación.

No obstante que la familia es un ejemplo típico de comunidad, ésta como grupo social es limitativa; en virtud de que el individuo no puede en ella satisfacer todas sus necesidades, y es por ello que busca otros grupos sociales que le

[1) **Recasen Siches** Luis-Tratado General de Sociología", Ed. Porrúa. México, 1965, Pág. 157.

satisfagan las necesidades, pues su familia unitariamente no puede hacerlo, y es así como surge **en él la** necesidad de "re-ligarse" a otro grupo social de mayor dimensión, integrándose así un conjunto de familias que se asientan en un determinado territorio y se denomina comunidad. A través de ella, el hombre se va integrando múltiplemente, no sólo con otros individuos, sino también con otros grupos sociales inmersos en la misma comunidad.

De esta forma, la sociabilidad innata o necesaria del hombre, va encontrando su "concreción" en diferentes grupos sociales, hasta **llegar** a la comunidad, y que en nuestra organización jurídico-política, representa el Municipio como Institución visible, de ahí, que consideramos que tiene un carácter Sociológico.

### **1.3 La Comunidad**

Como resultado del conjunto de familias, grupos primarios de la sociedad, resulta la comunidad, es decir, la comunidad también se deriva de la misma sociabilidad humana; sin embargo, el concepto de comunidad es tan amplio que para su estudio, conviene que analicemos **algunos** tipos de ella, sólo así se entenderá el por qué se considera el Municipio representante visible de la comunidad. En ella existe lo que se llama fusión de pensamiento, y sentimientos entre sus **integrantes**, hasta llegar a formar la conciencia de un "nosotros", que afrontan problemas comunes para la solidaridad que los une, y como habremos de ver más adelante, eso caracteriza al Municipio como comunidad.

#### **1.3.1 La Comunidad Local**

De lo que se ha señalado respecto a la comunidad, es evidente que habremos de analizar en forma más objetiva lo relativo a la comunidad local, pues ésta viene a ser un grupo intermedio entre la familia y otros grupos sociales más amplios o extensos, y es además, el que más refleja la Institución que denominamos Municipio.

Es por ello que para conceptualizarla recurrimos entre otros a René Koing, quien de ella dice que: "Es una sociedad global del tipo de unidad local que comprende dentro de sí, una multiplicidad indeterminada de círculos funcionales, grupos colectivos y otros fenómenos sociales que se condicio-

na innumerables formas de interacción social y de nexos comunes, así como de valoraciones; y que además, **tiene al lado** de muchas formas de vinculaciones interiores, también aspectos externos de institución y organización muy notorios". (1)

Como se observa, de esta conceptualización, la comunidad local se identifica con el municipio, pues aun cuando aquella constituye un conjunto de relaciones y procesos sociales, y de los llamados modos colectivos de ciertas conductas peculiares, no queda integrada plenamente, si además de esa realidad social, no tiene un territorio donde se establezca dicha comunidad; por esto, coincidimos en que el municipio viene a ser una institución exponente visible de la comunidad local, expresada dentro de nuestra organización jurídico-político que tenemos en nuestro país.

En conclusión, habrá de observarse que la comunidad local tiene también su origen en la sociabilidad del hombre, pues ésta genera unidad social, la cual se manifiesta no sólo porque los integrantes tienen conciencia de solidaridad, sino porque su propósito de realización, es el de satisfacer las necesidades del grupo; es por ello, que la comunidad local no está constituida solamente por el hecho de que sus integrantes vivan en relativa contigüedad, sino que además, de las interacciones que se dan entre sus integrantes, **se genera una** coordinación entre sus conductas sociales, de tal forma que se puede hablar de una acción colectiva propia de ese grupo social. Ahora bien, para el Maestro Recasen: "La más notoria expresión de esa unidad se halla en la organización administrativa de la Comunidad local, es decir, en el Municipio. (3)

### **1.3.2 El Municipio Exponente Visible de la Comunidad Local**

Antes de considerar esta realidad que se observa en nuestro país y en cualquier otro, cabe señalar brevemente lo que hemos considerado el retrato hablado de lo que viene a ser el concepto sociológico del Municipio, por parte del Maestro Recasens:

—Sí visitamos una pequeña ciudad vieja y con fuertes tradiciones, y al dar una vuelta por ella observamos a sus gentes, percibiremos que entre éstas existe algo así como un

(2) Recasen Siches Luis.-Op. Cit. Pág. 480.

(3) Recasen Siches Luis.-Op. Cit. Pág. 481.

aire de familia, ciertos estilos comunes de vida, y múltiples **semejanzas** de varias órdenes; percibiremos, por ejemplo, cierta peculiaridad en su acento; descubriremos semejanzas entre sus sentimientos: La misma admiración por su catedral, por su fuente pública, la misma envidia contra la ciudad rival situada en las cercanías, y un mismo culto o un mismo terror hacia determinadas ideas, similar curiosidad en relación con ciertos detalles, insinuaciones análogas, indagaciones **semejantes**, silencios parejos. En suma, percibiremos que hay una unidad de matiz peculiar en muchos modos de vida de los habitantes de esa ciudad, y quizás advirtamos también que parece existir cierta armonía entre **esos** rasgos de los habitantes y el aspecto de la ciudad, **las líneas** de sus monumentos, e incluso el paisaje que la enmarca. Todos esos rasgos comunes, esas afinidades, esas semejanzas, determinan que aquella ciudad se nos aparezca como un grupo, con una cierta unidad, diferente de otros grupos, por ejemplo, diferente de otras pequeñas ciudades". (1)

De lo anterior resulta por demás claro y preciso, de que el Municipio tiene por lo aquí expuesto, matices sociológicos que los tratadistas mexicanos que han analizado a la Institución, no han resaltado, y que sin embargo, son muy importantes para tener un estudio más global de la estructura Municipal.

El Municipio visto así como exponente visible de la Comunidad Local, tal pareciera que esto sólo se reflejaría en las pequeñas ciudades, sin embargo, no se deja de observar que la comunidad local en los términos que se analizó anteriormente, puede ser vista tanto rural como urbana, y en ambos aspectos, cabe el Municipio como representante visible de la Comunidad Local.

## CAPITULO 11

### MANIFESTACIONES SOCIALES DEL MUNICIPIO COMO COMUNIDAD

Si hasta aquí hemos señalado que el Municipio viene a **ser la** Institución visible de la comunidad local, independientemente de que sea rural o urbana; es importante **analizar el** por qué se dice que dentro del ámbito Municipal, es donde

(4) **Recasen** Siches Luis.-Op. Cit. Pág. 55.

se generan manifestaciones sociales, que permiten identificar el Municipio, con un carácter sociológico, es por ello, que habrán de explicarse los diferentes conceptos sociológicos que en el primer capítulo se hace referencia, y algunos otros que resultan como manifestaciones sociales de la **estructura** sociológica del Municipio.

### 2.1 Interacciones.

Se dice que hay interacción cuando hay acción recíproca entre dos o más sujetos, derivándose desde luego, una influencia que los conduce a comportarse en cierta forma; y es claro que donde mayor se manifiestan éstas, es en los distintos grupos sociales, pues ahí la convivencia es continua y por lo mismo no puede negarse su existencia en la familia, la comunidad local, rural o urbana, menos aún en lo que viene a ser exponente visible de ellas que es el Municipio.

La interacción nos dice el Maestro Recasens: "Es la esencia misma de lo social. Los hechos en los cuales varias personas están en recíproco contacto, son procesos de interacción. Las llamadas relaciones interhumanas sociales, ya sean éstas inter-individuales o ya sea colectivas, son fenómenos de interacción, formas de interacción, constelaciones de influjos recíprocos, los procesos en que las gentes se acercan unas a otras o se separan entre sí, son interacciones. (5)

Por nuestra parte, decimos que conforme a lo señalado por el Maestro Recasens, la interacción humana es **parte esencial** de la sociabilidad humana, por ello se comprende, el por qué de los diversos hechos en los cuales las personas integrantes de una comunidad, están en recíproco contacto. Los hechos a los cuales se hace referencia, son las religaciones que dentro del ámbito municipal son evidentes, o acaso no son interacciones y a su vez "concreciones" sociales, las que se dan en: La plaza pública, la escuela, el mercado, el cine, templo, etc., en realidad sí lo son, porque las llamadas relaciones interhumanas aquí señaladas, ya sea interindividuales o ya sean colectivas, son interacciones y religaciones a través de los cuales los individuos de un Municipio se unen e influyen recíprocamente, para formar una verdadera comunidad local.

Podría decirse que es a través de las distintas interacciones como el Municipio integra a sus habitantes, dentro de

(5) **Recasens** Siches Luis.-Opus Cit. Pág. 348.

su circunscripción, como individuos y como familias, reconociéndose con esto que él tiene un verdadero carácter sociológico.

## 2.2 Vínculos de Vecindad

El Municipio como Institución, constituye un factor muy importante de comunicación, a través de diferentes interrelaciones sociales, que ya hemos señalado y cuyo grado de intermediación es elevado, por la vecindad que existe entre sus habitantes: es aquí donde hacen su vida diaria, donde se les va arraigando el sentido de pertenencia a la comunidad.

Se ha dicho y con verdad que: "El Estado es demasiado vasto, demasiado pesado, demasiado alejado de las necesidades inmediatas, necesidades que como problemas, surgen en el contacto vecinal y que encuentran su más pragmática y justa solución en la accesibilidad del Municipio". (6)

Respecto a la vecindad, nadie duda que ella constituye un factor muy importante dentro de los que constituyen al municipio, pues lo era histórica y vitalmente, tanto que coincidimos en que: ""sin la existencia de lo vecinal, no se comprende el municipio"". (7)

Si observamos la vida Municipal de cualquiera de los Municipios, veremos que la vecindad se genera a través de la contigüedad material de familias y edificios, constituyendo una agrupación perfectamente individualizada en el espacio; de ahí, que la vecindad la entendemos como una categoría sociológica y no estrictamente jurídica, por lo que la ley la regula, pero no la crea; en todo caso, sólo se define el concepto de residencia dentro de las leyes civiles, y de vecindad en las constituciones locales, para efectos políticos, pero la vecindad como elemento de la realidad, no es propiamente un concepto legal sino sociológico.

En el ámbito Municipal, es donde los vínculos de vecindad se fortalecen porque: "Los vínculos que unen a los elementos de una comunidad, deriva fundamentalmente de la habitación continua, de la ubicación primaria de un núcleo de individuos que viven en un pueblo o en una ciudad, y que tie-

(6) Albi Fernando.-Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico. Aguilar. Madrid, 1955. Pág. 21.

(7) Hernández Vega Raúl-Ensayos Jurídicos-Filosóficos. "Reflexiones Metodológicas". Universidad Veracruzana. Inst. de Invest. Jdcas. México. Pág. 135.

nen necesidades económicas, sociales, jurídicas de naturaleza similar". (')

En el Municipio, las carencias de: escuelas, servicios de agua o drenaje, alumbrado, panteones, etc., inclinan a los vecinos a fortalecer sus vínculos, pues consideran que dichos problemas no los afectan como individuos, o entes aislados, sino que es toda la comunidad la afectada, y por lo mismo buscan una solución a las necesidades comunes. De esta forma y de acuerdo a lo referido, el Municipio viene a ser la casa común de todos sus habitantes, pues es el **lugar** donde un conjunto de familias se aviecinan y conviven, integrando una "familia de familias", y por lo mismo, sus vínculos de vecindad se van fortaleciendo para un mejor desarrollo integral de la comunidad.

### 2.3 Solidaridad Común

Antes de señalar cómo existe dicho fenómeno en el Municipio, consideramos algunos conceptos que de ella se tienen: Para Bissón es: "La interdependencia de los seres aceptada por la voluntad, como medio de realizar el fin de toda sociedad humana"; para Paul Bancour: "Es fenómeno por el cual el acto realizado por el individuo miembro de un grupo, encarnando así entre todos los miembros de tal grupo, una dependencia recíproca; para Macusin: ""Es conjunto de acciones y reacciones que ejercen sobre su modalidad respectiva los hombres que viven en sociedad", y para Coste: —Es el vínculo que liga así, tanto a los más humildes como a los más poderosos". (a)

Como se advierte, todos los conceptos vertidos sobre este fenómeno, pueden ser aplicados para la solidaridad que se da en el ámbito municipal, ya que la idea de solidaridad es en términos generales, la de una relación constante, una mutua dependencia entre los integrantes de un grupo, **caracterizado** porque, en un todo constituido por unidades dependientes unos de otros, con su respectiva actividad particular, se subordinan a la del conjunto, en este caso, a la de la comunidad Municipal.

- (8) **Jiménez O. Regina** y Moreno C. **Jorge.-Los** Municipios de **México**. IJNAM. México, **1978, 1a. Ed. Pág. 10.**
- (9) **Duprat G. L.-La solidaridad social**. Enciclopedia Científica. **Daniel Jura**. Ed. Madrid, 1941. Pág. 4.

En virtud de ello, se observa que los **intereses comunes** despiertan en los miembros de una comunidad, el sentido de solidaridad, a veces muy profundo, por lo que en muchas **ocasiones, se** traduce en un gran esfuerzo que todos hacen para resolver problemas de la comunidad. (Municipio).

Los individuos de un Municipio, son solidarios **naturalmente** y de esto deriva una fuerza social que domina a sus integrantes, los mantiene agrupados, unidos e inspira en cada uno de ellos, un sentimiento de pertenencia a la comunidad, y por lo mismo ellos se compensarán de los problemas que ahí existen y los analizan y los ingieren en tal forma, **que los** problemas viera, a ser de cada habitante, y es precisamente ese efecto de sentir suyo el problema, el que los hace **aceptar** en cuanto grupo, responsabilidades mancomunadas y aportar su inteligencia, su poder humano y sus recursos **propios** para la solución de sus problemas comunes.

La comunidad de un municipio implica la **existencia de** solidaridad, porque ésta viene a ser anterior a la **misma** sociedad, pues una sociedad se constituye cuando **seres solidarios**, es decir, en estado de íntima dependencia, forman un todo de individuos, que tienden **a realizar un** objetivo común. Desde luego que el municipio como Institución de carácter sociológico tiene una permanente comunicación **de ideas, de** sentimientos y de dependencia, lo que origina **una verdadera** comunidad solidaria.

## PARTICIPACION DE COMUNIDAD

Como un efecto directo de la solidaridad común es precisamente la participación de la comunidad, la que ha de entenderse como: "La actividad organizada, racional y consciente por parte de un grupo social, con el objeto de expresar iniciativas, necesidades o demandas, de defender intereses y valores comunes, de alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos y de influir directa o indirectamente en la toma de decisiones para mejorar la calidad de vida humana". (10)

Conforme a este concepto es evidente que se da verdadera participación, cuando la comunidad se interesa en resolver problemas que afectan a todos o a la mayoría de sus integrantes, y cuando los miembros de esa comunidad se dan

(10) **Revista de la SAHOP "Desarrollo Urbano Municipal. Año 1. Vol. 1. Febrero 1979. Pág. 2.**

cuenta que es necesario unir esfuerzos y organizarse para resolver los problemas que los afectan. Esta participación puede ser independiente, cuando los miembros se organizan y actúan por sí mismos y dirigida cuando las autoridades municipales organizan a la comunidad para apoyar los planes de desarrollo urbano o rural, encaminados a solucionar los problemas prioritarios que ahí se tengan.

Debe aclararse que lo anterior sólo puede darse en una comunidad como es el Municipio, y no en una colectividad, pues en ésta sus integrantes sólo tienen de común la cercanía física y para que se dé una participación comunitaria, no basta que estén juntos físicamente, sino lo más importante es que los miembros del grupo social (comunidad municipal) se interesen en resolver problemas que afecten a todos o a la mayoría de sus integrantes.

A través de la participación de la comunidad, las Autoridades Municipales pueden realizar obras de beneficio común que les permite, por un lado solucionar los problemas de sus representados, y por otra realizar las obras con menor inversión; de ahí que la importancia de la participación de la comunidad sea evidente, pues además de que permite establecer la comunicación entre la comunidad y sus autoridades y por medio de ella, que la misma plantee sus necesidades, demandas y sugerencias, también se genera que las soluciones emprendidas por las Autoridades Municipales sean congruentes con los problemas a solucionar.

Con todo esto se puede concluir que en verdad la participación de la comunidad hace aparecer al Municipio con un carácter eminente sociológico y por lo mismo **las autoridades municipales** no debieran prescindir de esta estructura dentro de su quehacer municipal, pues "cuando se aprecia en lo que vale la participación de la comunidad, cuando un Presidente Municipal consigue despertar el interés, el entusiasmo y la unidad de sus pobladores para hacer trabajos de beneficio común, se puede decir que ha encontrado el más rico manantial para el desarrollo del Municipio que gobierna". (11)

## 2.5. Institución **Natural**

Una vez analizadas las distintas manifestaciones sociales que hacen aparecer al Municipio como comunidad local

(11) Revista SAHOP. Op. Cit. Edit. de la **Revista**.

con carácter sociológico, habrá de concluirse que esta Institución más que una creación del Legislador viene a ser en nuestro país y cualquier otro, una Institución natural, que ha existido siempre, aun cuando formalmente no se le conozca con la misma denominación. El criterio se apoya en la teoría del Jusnaturalismo Municipal y del análisis sociológico que se deriva de los fenómenos sociales expuestos anteriormente.

Reiteramos aquí que desde el inicio de la humanidad el hombre ha tenido la necesidad de asociarse, actuando conjuntamente frente a la naturaleza y otras especies de animales, para su supervivencia. Al paso del tiempo el desarrollo de la sociedad humana se complica, por lo que se requiere de otro grupo social y éste viene a ser el Municipio como una prolongación de la familia, ya que a través de él, el hombre satisface otro tipo de necesidades de su "habitat", que la familia no puede resolverle; de ahí que conforme a la teoría sociológica el Municipio se ha considerado como: "una institución de derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de una sociedad, asentada en una localidad". (12)

La teoría sociológica no considera al Municipio como creación del Legislador, pues sostiene que la Ley no puede suplantar la obra de la sociabilidad, y si acaso admite, que podrá moldear de una forma u otra al Municipio según el lugar y tiempo de cuando se legisle, pero no considerar que la institución sea creación de la misma ley, pues a ésta no le queda otra función que considerar básicamente los elementos naturales del municipio para reconocer su existencia y regularlo, como si se tratara de otra institución de la sociedad. Por lo anterior, es que algunos tratadistas consideran al municipio como: "Una verdadera comunidad anterior y posterior a los individuos que la componen, y su existencia como su destino no puede supeditarse, y menos depender de la voluntad de un hombre, llámese ciudadano, legislador o gobernante. La comunidad municipal debe entenderse así como la espontánea extensión de la familia, como lo afirma Alexis Tocqueville, es el hogar donde vienen a reunirse los intereses y los efectos de los hombres".

Lo anterior se fortalece al considerar que el municipio es en cuanto a comunidad local o vecinal, la forma natural y

(12) Jiménez Ottalengo Regina y Moreno Coolado Jorge-Op. Cit. Pág. 10.

espontánea que religa a los individuos y a las familias, y por lo mismo cabe la consideración de que esta institución se ha dado en todo el mundo donde ha existido una comunidad y preferentemente asentada en un determinado territorio, para satisfacer los intereses originados por las relaciones de vecindad.

El origen natural del Municipio que se plantea se fundamenta conforme a la teoría sociológica en la existencia del hombre mismo, y en concreto por la sociabilidad inherente de la naturaleza humana, pues hay quienes afirman que: —El Municipio es la única asociación que está de tal modo en la naturaleza, que donde quiera que haya hombres reunidos, se forma por sí mismo el municipio. La sociedad municipal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus costumbres y sus leyes, el hombre es quien hace los reinos y crea sus repúblicas, el municipio parece salir directamente de las manos de Dios-." )

En conclusión, no sólo porque en el ámbito Municipal se dan una serie de manifestaciones sociales, habrá que afirmar, que tiene una estructura sociológica, sino que también porque teóricamente analizado su origen, se puede afirmar que el Municipio es un grupo social necesario que tiende a la organización de un grupo social más extenso; de ahí que las familias se van agrupando, dado como resultado al Municipio, verdadera comunidad local, sin que para ello concorra precisamente alguna autorización por parte de la ley.

## CAPITULO 111

### **REALIDADES POLITICO-SOCIALES DEL MUNICIPIO QUE CONTRAVIENEN LA ESTRUCTURA SOCIOLOGICA DE LA INSTITUCION MUNICIPAL**

#### **3.1 Realidad Política**

El aspecto sociológico de la Institución Municipal conlleva necesariamente un rasgo político, pues quien integra una comunidad -los hombres- no pueden como humanos prescindir de su naturaleza misma, ni dividirla. En este caso

- (13) **Martis Daniel Hugo.-\_Los Problemas Municipales y su Solución Contemporánea. Instituto de Derecho. Publicado (revista) Caracas, Venezuela, 1978.**

el hombre político-social es quien vive en el Municipio y por lo mismo se requiere ver la realidad política que vive la Institución, con el objeto de observar si la estructura sociológica que hemos venido analizando, se ve afectada por la realidad política Municipal.

Si bien es cierto que la participación política del hombre se manifiesta en diversos niveles de gobierno y en los distintos grupos sociales donde normalmente convive, también lo es que el marco municipal es el lugar donde el hombre político-social encuentra circunstancias mejores para participar dentro de la política, porque es ahí donde los ciudadanos sienten en carne propia las decisiones más importantes que pueden beneficiar o afectar su comunidad; es ahí donde la lucha por el poder se hace en forma más apasionada, y esto sucede porque hay intereses comunes más visibles que en otro nivel, y porque todos los ciudadanos como miembros de su comunidad ven la posibilidad más real de formar parte de su gobierno a través del Ayuntamiento.

Siguiendo los lineamientos de la teoría sociológica debe señalarse que: "El Municipio es una entidad sociológica con poder específico para darse su propio gobierno".(14)

Sin embargo, al revisar nuestra realidad política municipal, se observa que ésta normalmente contradice a los verdaderos intereses del municipio como comunidad.

### **3.1.1 Origen de las Autoridades Municipales**

Si analizamos el artículo 115 Constitucional Federal y los demás artículos de las Constituciones locales relativos a la elección de Ayuntamiento, observamos que ahí se señala "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular".

Lo anterior nos manifiesta que formalmente y en sentido estricto, la comunidad del municipio es quien deberá elegir a sus autoridades; sin embargo en muchas ocasiones dentro de nuestra realidad política se cuestiona el origen popular de ellos, por lo que la disposición jurídica-formal de esta elección ha quedado en una buena intención, originándose con ello graves problemas sociales, políticos y administrati-

(14) Carmona Romay Adriana-Tratado de los Modos de Gestión de las Corporaciones locales. *Revista de la Facultad de Derecho*. Año II. No. 5. Mayo 1963. Caracas, Venezuela. Pág. 16.

partido, resultan integrantes de los Ayuntamientos; por su vos dentro de las comunidades, como explicaremos en punto aparte.

### **3.1.2 Origen Real de los Ayuntamientos**

Planteamos este aspecto porque en ocasiones **este fenómeno** afecta primordialmente a la participación auténtica de las comunidades para elegir a sus autoridades, originándose entre otras cosas, una ciudadanía indiferente y amorfa, que de hecho contraviene a la naturaleza sociológica del Municipio.

Lo que ahí se señala no es absoluto, pero sí diríamos que hay generalidad en un gran número de municipios cuando, sin considerar la importancia que tiene el aspecto sociológico del Municipio, se incurre en errores de imponer autoridades en los Municipios.

La imposición de las autoridades en el Municipio y por supuesto en contra del consentimiento de los ciudadanos de la comunidad, trae como consecuencia el rechazo "a priori" de las actividades que pretenden desarrollar las autoridades y por lo mismo el espíritu de "participación de la comunidad" y "la solidaridad común" se ven atrofiadas, e incluso generan una indiferencia ante los actos de Gobierno de los Ayuntamientos.

## **SISTEMA DE ELECCION DE LOS AYUNTAMIENTOS**

En nuestro sistema político han variado **las formas de selección** para los integrantes de Ayuntamientos, desde la imposición a través del sistema de "recomendados", hasta la ficción de democracia transparente, y recientemente los Plebiscitos y consultas a la base pero dirigida. Cada **una de estas** formas han sido utilizadas en distintos tiempos, lugares y circunstancias políticas; y desde luego no siempre han tenido éxito desde el punto de vista estrictamente político electoral, porque en todas se observa que existen vicios que contradicen la estructura sociológica de! Municipio.

Véamos por ejemplo en el sistema de "recomendados", se dan casos en los cuales se postulan candidatos que no sólo carecen de arraigo en la comunidad, sino que incluso no son de la comunidad a que aspiran representar, pero por el hecho de que los recomienda algún funcionario de gobierno o de partido, e incluso de alguna organización corporativa de

parte en la democracia "transparente", los delegados de partido mercantilizan su actividad de auscultación y manejo político de los cuadros de partido a nivel municipal y resulta que de los aspirantes, en ocasiones llegan los que tuvieron más "relación" con el delegado o quienes de otros niveles políticos recibieron la recomendación ante este personaje; y finalmente en los plebiscitos y las llamadas consultas a la base si bien es cierto que son unos de los sistemas donde podría respetarse mejor la estructura sociológica del Municipio, siempre que sean auténticas, también aquí observamos vicios que no resultan congruentes, pues cuando previamente a la comunidad se le induce hacia un candidato determinado, aunque efectivamente éste gane la postulación, no siempre en sentido estricto viene a ser auténtico líder de la comunidad que aspira a representar.

Por otra parte no puede dejar de señalarse que tanto las sindicaturas como las regidurías de los Ayuntamientos se seleccionan conforme a los distintos sectores del partido, es decir cada sector: obrero, campesino y popular tienen —posiciones- en el Ayuntamiento, de ahí que quienes forman parte de él, lo hacen porque su sector los propuso y ciertamente no siempre son líderes auténticos de la comunidad, lo que aún más deteriora la estructura sociológica del Municipio.

De esta realidad resulta que las elecciones Municipales se conviertan en fracaso, pues aun cuando se realizan campañas políticas costosas, no existe una auténtica participación de la ciudadanía en las elecciones, y es así como los Padrones Electorales alcanzan cifras reducidas en comparación con los votantes, y además con esto se genera un distanciamiento entre autoridades y comunidad. De ello también se desprende la falta de participación social de los Ayuntamientos e incluso se llega a conflictos político-sociales entre autoridades y grupos sociales que integran la comunidad.

#### **3.1.4 Trascendencia Sociológica de la Auténtica Elección de Ayuntamientos**

No sólo por disposición Constitucional sino por convenir así a la estructura sociológica del Municipio y desarrollo de su misma comunidad, debiera cambiarse el sistema de selección por parte de los distintos Partidos Políticos, a fin de que sus candidatos en los municipios sean auténticos representantes de la comunidad que gobiernan.

Para conseguir este objetivo, se recomienda que si aceptamos el carácter sociológico del municipio, éste debiera respetarse con la selección de líderes auténticos que en los Municipios haya, pues al observarse lo anterior, se verá que las manifestaciones sociales que hemos analizado alcanzarán una mejor concreción en las comunidades. Además debiera entenderse que la base de un verdadero desarrollo está en la participación comunal, la que se alcanza cuando existe íntima relación o identificación entre la comunidad y sus autoridades; esto normal y necesariamente es así, cuando el representante del Municipio es un líder auténtico y popular, surgido de su seno mismo, y por lo cual la comunidad lo siente parte de sí y le depositan su confianza, colaborando con él para alcanzar los objetivos de la comunidad. No hay distanciamiento ni recelos, pues su elección ha sido por una auténtica decisión unánime de los habitantes de la comunidad.

Por otra parte, las autoridades municipales con estas características sociológicas, desde luego que tendrán que cambiar su "modus operandi", pues al sentir que realmente representan a su comunidad, tendrán mejores relaciones con sus representados y además entenderá que los planes y proyectos del Municipio no son de ninguna forma, patrimonio exclusivo de los dirigentes políticos, sino que pertenecen a la comunidad; esto provocará un éxito dentro de su gestión administrativa porque: "Es en sus relaciones con los demás ciudadanos en general en donde reside el éxito de todo programa de gobierno".

Porque no basta a los funcionarios locales el proclamar las virtudes de los puntos contenidos en ese programa, sino que es más importante lograr que la ciudadanía los acepte y los comprenda. (")

## CONCLUSIONES

- 1.-La sociabilidad como fenómeno natural inherente a la naturaleza humana, se considera generadora de las sociedades espontáneas y entre las cuales se incluye la institución, hoy conocida como Municipio.

(15) Sherert Arnalco.-Las **Relaciones** Humanas entre el **Gobierno Mpi** y la **Ciudadanía**. **Revista Cubana** de Derecho. Abril 1960. Pág. 19.

- 2.-Sociológicamente el Municipio es un conjunto de **familias que se asientan** en un determinado territorio, considerándose así el marco donde los individuos, sociales por naturaleza, se religan con diferentes grupos sociales (familias) generando así un grupo social de mayor dimensión con identificación de pensamientos, sentimientos y valores hasta formar la conciencia de un —nosotros—, y donde sus integrantes pueden pasar su vida entera.
- 3.-La vecindad es un factor sociológico de la vida municipal, y a través de ella los vínculos entre los individuos de la comunidad son fuertes y solidarios, llevándolos a buscar soluciones a sus necesidades comunes.
- 4.-La solidaridad es un factor sociológico de la vida municipal que mantiene a los integrantes de la comunidad agrupados, e inspira en ellos un sentimiento de pertenencia a olla, de tal forma que los hace aceptar en cuanto grupo, responsabilidades mancomunadas, y aportar acciones y recursos propios para la solución de problemas comunes.
- 5.-La verdadera participación de la comunidad dentro de un municipio refleja su carácter sociológico, pues además de realizar obras con menor inversión, permite establecer una comunicación más eficiente entre la comunidad y sus autoridades, generándose, que el planteamiento de necesidades por parte de la comunidad, sean **congruentes** con las soluciones por parte **de las** autoridades municipales.
- 6.-El municipio es una institución natural que ha existido siempre, pues la ley no puede suplantar la obra de la sociabilidad, tan sólo la moldea de una forma u otra, **según** el lugar y tiempo de su legislación y conforme a los elementos naturales del municipio.
- 7.-El hombre como ente político-social encuentra en el marco municipal las mejores circunstancias para participar dentro de la política, porque es ahí donde más siente las decisiones que pueden afectar o beneficiar a su comunidad.
- 8.-Conforme a la estructura constitucional federal, las autoridades municipales deben ser de elección popular, lo que significa participación de la comunidad para elegir a sus autoridades; sin embargo esto en la realidad queda tan sólo en una disposición jurídica-formal-elec-

toral, pues en muchas ocasiones se incurre en errores de imponer autoridades municipales, generándose ciudadanos indiferentes y amorfos que contravienen a la naturaleza sociológica del municipio.

- 9.-La imposición de autoridades municipales por parte de partidos políticos y gobierno, generan rechazo a "priori" de las actividades que pretenden realizar, dando como resultado que la participación de la comunidad y la solidaridad común características del municipio se vean atrofiadas e incluso se genere la indiferencia ante los actos del gobierno municipal.
- 10.-El proceso de elecciones municipales es resultado de no considerar el carácter sociológico del municipio y por lo mismo ignorar la auténtica participación de la ciudadanía en la selección de sus candidatos, por lo que es recomendable cambiar el sistema de selección de candidatos por parte de los distintos partidos políticos, a fin de que sus candidatos en los municipios sean auténticos representantes de la comunidad que pretenden representar.

### **BIBLIOGRAFIA**

- Albi Fernando.-Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico. Edit. Aguilar. Madrid, 1955.
- Carmona Romay Adriano- Tratado de los Modos de Gestión de las Corporaciones Locales. Revista de la Facultad de Derecho. Caracas, Venezuela.
- Duprat G. L.--La Solidaridad Social, Enciclopedia Científica. Daniel Jura Editora. Madrid, 1941.
- Hernández Vega Raúl-Ensayos Jurídicos. Filosóficos. **Reflexiones** Metodológicas. Universidad Veracruzana. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980.
- Jiménez O. Regina y Moreno Collado Jorge.-Los Municipios de México. U.N.A. M. México, 1ª edición.
- **Martínez** Daniel Hugo-Los Problemas Municipales y su Solución Contemporánea. Instituto de Derecho. Caracas, Venezuela, 1978.
- **Recasens** Siches Luis- Tratado General de Sociología. **Edit. Porrúa**, S.A. México, D.F., 1965. 16ª edición.
- Sherirt Arnalco.-Las Relaciones Humanas entre el Gobierno Municipal y la Ciudadanía. Revista de la Facultad de Derecho, Cuba, 1960.

## "HACIA UNA PLANEACION URBANA CRITICA—(")

**Alfonso Iracheta Cenecorta**

Este trabajo, tiene su origen en dos inquietudes:

- 1.-Dilucidar qué es aquello de "lo urbano", — **lo espacial**", "lo territorial".

Esta inquietud va más allá de lo estrictamente profesional, para ubicarse en cuestiones filosóficas, valorativas y políticas, que a final de cuentas son las determinantes en la interpretación del mundo que nos rodea.

- 2.-Muchas veces me he preguntado por qué proponemos soluciones a los problemas de las ciudades del modo que lo hacemos? ¿En base a qué marcos filosóficos, teóricos, técnicos? ¿Por qué hemos adoptado formas de planificar las ciudades a partir por ejemplo de ideas como el Plan Director, creación de nuevas ciudades o polos frente a la concentración, aceptar el predominio del automóvil, aceptar que el mercado inmobiliario **es capaz de generar equilibrio** en la localización de los usos **del suelo y en la localización** de los **grupos sociales**, etcétera?

(1) Texto de la **presentación** del Libro "HACIA UNA PLANEACION URBANA CRITICA" del M. en PI. Alfonso Iracheta C., **Director de la Escuela de Planeación Urbana y Regional** de la U.A.E.M. Evento organizado por el I.A.P.E.M., la U.A.E.M. y el H. Ayuntamiento de Toluca el pasado 9 de febrero en el Salón de Cabildos del **Palacio Municipal** de Toluca.

Como respuesta a estas inquietudes veo que:

El modo como planificamos nuestras ciudades, es producto en su origen del traslado directo y acrítico de ideas y soluciones que se han creado en las sociedades llamadas desarrolladas.

Dicho traslado, no sólo no ha sido tamizado y adecuado a las condiciones del desarrollo de nuestro país, sino que ni siquiera ha tomado en cuenta las críticas que en sus propios países de origen, han recibido estos esquemas de planificación.

En consecuencia, en este libro me propuse como objetivo, identificar y analizar los grandes postulados filosóficos, políticos y teóricos que han permitido desarrollar, en dichos países industrializados, una conceptualización de la ciudad y cómo planificarla. Es decir, conocer el producto intelectual que hemos estado importando por décadas, a partir de lo que los propios autores han planteado.

Este objetivo va más allá que la pura indagación intelectual, dado que existe una premisa que lo fundamenta: no obstante que planificamos, es claro que las condiciones de vida de nuestros compatriotas no mejoran. De hecho, en casi todos los aspectos han empeorado (transporte, vivienda, servicios públicos, medio ambiente, etc.).

En este sentido, ¿no será que, además de nuestras limitaciones ya tradicionales, los conceptos clave de nuestra interpretación de la ciudad, no son los adecuados?

Me atrevería a decir que, en efecto, nuestros conceptos sobre qué es la ciudad, cómo se produce, quién y por qué la produce son en el mejor de los casos parciales.

Esto me lleva a entrar de lleno en el tema.

Para alcanzar el objetivo mencionado, fue necesario analizar lo que podemos llamar el pensamiento dominante en la interpretación de la ciudad, así como la planeación urbana que se ha desarrollado al amparo de estas ideas.

Me estoy refiriendo a las 3 grandes escuelas del pensamiento en las ciencias sociales de las que se han nutrido las ideas de la planificación europea y norteamericana, y por decañtación la planificación latinoamericana. La Escuela Ecológica de Chicago, el Funcionalismo y la Teoría de Sistemas.

Por otro lado, fue necesario analizar aquellas corrientes de pensamiento que han establecido una interpretación dis-

tinta de los fenómenos urbanos y que al mismo tiempo proponen una crítica profunda a las 3 escuelas mencionadas.

Me estoy refiriendo a la llamada Escuela Francesa así como a las aportaciones de pensadores, norteamericanos, británicos e italianos, entre otros, que fundamentan **su pensamiento** en una visión progresista y transformadora de la sociedad, frente a la posición de mantener el estatus social como está, que es lo que al fin proponen las 3 primeras.

De este debate, surgen múltiples conclusiones:

La más global de ellas es que debemos conocer **con gran profundidad** este objeto de estudio tan complejo que es la ciudad, para luego proponer alternativas **de planeación**.

Y aquí uno de los problemas radica en la confusión entre filosofía y metodología. Es decir, la creencia que las teorías o métodos para planificar son neutrales desde el punto de vista ideológico o valorativo y que la **planeación** se realiza para todos por igual.

Yo concluyo que no es así. Toda decisión que tomamos se basa en nuestra concepción filosófica del mundo y por lo tanto no puede ser imparcial.

De ahí que sostener que la planeación es básicamente técnica y que está exenta de una base ideológica a mi juicio es falso.

Del mismo modo, sostener que las transformaciones en el espacio urbano son motor de las transformaciones sociales, creo también que no es cierto.

Estos ejemplos me permiten enfatizar esta primera conclusión.

Desde el punto de vista filosófico, las escuelas de pensamiento que dominan la planeación urbana parten de la existencia de un equilibrio social. En sus esquemas, el conflicto no tiene cabida y en consecuencia nos proponen opciones para entender la ciudad y para planificarla, cambiando algunos elementos para que al final no cambie nada.

Frente a esto, sabemos que la sociedad urbana vive en permanente conflicto y contradicción: los que tienen y los que no tienen; los que especulan y los que pagan; los que tienen las mejores localizaciones y los que son segregados a los peores sitios en las ciudades.

Al reflexionar sobre esto, adoptamos un marco interpretativo crítico y damos un paso adelante en la comprensión de este fenómeno.

Desde el punto de vista filosófico, requerimos entonces **adoptar una posición crítica y progresista para empezar a adentrarnos en una interpretación más profunda de la ciudad.**

Metodológicamente, sin embargo, reconocemos que las **escuelas que dominan el pensamiento de la planeación** han hecho muy importantes aportaciones, al describir, ordenar ideas y prever fenómenos, por ejemplo.

Una segunda conclusión que quisiera referirles, es que **de este debate surge que la planeación es una** actividad eminentemente política y que los planificadores fundamentan su acción en el pensamiento social.

Esto es así porque creo que el fenómeno que planificamos en su origen no es un producto físico-espacial a secas, sino que es la consecuencia de lo que hacen diferentes actores sociales, que actúan bajo lógicas sociales, económicas y políticas. Entonces la ciudad es un producto social y refleja las contradicciones de esa sociedad, sus alianzas y su cultura.

Planificar es por ello una acción política que beneficia o no a diversos actores sociales y no sólo un ejercicio técnico de ordenación de infraestructuras y equipamientos.

- \* Una tercera conclusión, es que el proceso de creación del espacio **urbano es** fundamentalmente comandado por la lógica económica y no por las necesidades de la población.

Esta lógica económica en las ciudades, es conducida por el mercado inmobiliario, como parte del capital avocado específicamente a producir suelo urbanizado y edificios.

El capitalista debe buscar la ganancia como meta central de su acción si pretende ser coherente con el modelo económico. La contradicción es que cuando miles de agentes económicos buscan optimizar su inversión personal, el producto urbano de esta acción, ha sido la excesiva concentración, el desorden, la especulación y la segregación de los que no pueden pagar los precios que impone dicho mercado, hacia zonas carentes de condiciones para ser habitadas.

La planeación, frente a interpretaciones de esta naturaleza de su objeto de trabajo (la ciudad) debería entonces orientarse, a incidir en los elementos que determinan el proceso urbano y éstos, se ubican en las esferas de la economía y la política y no sólo en aquellas de orden estrictamente espacial.

" Una última conclusión que quisiera mencionar, es que el análisis de estas diversas corrientes, la reflexión sobre la ciudad y sobre la planeación urbana, permiten plantear algunas líneas de acción a seguir.

En primer lugar, pareciera necesario que se requiere un marco teórico alternativo para la planeación, que vincule a ésta como proceso socio-político y como actividad práctica.

Sus características centrales serían a mi juicio:

Su visión del fenómeno urbano como una totalidad, donde la urbanización, el desarrollo económico y el medio ambiente se integran bajo una sola teoría interdisciplinaria.

--- Su perspectiva transformadora y crítica. Es decir, entender a la planeación como una herramienta para la transformación social y no para el mantenimiento de un estatus que reconocemos inadecuado.

Su capacidad explicativa de fenómenos concretos, reconociendo que cada ciudad y cada país es específico y tiene una historia y una cultura propia.

Su excelencia científica y tecnológica que permita crear los métodos y procedimientos para una práctica efectiva.

- Su compromiso con la comunidad, en el sentido de que se parte de la base que la planeación es un proceso social y no un espacio exclusivo de planificadores, administradores y políticos.

En segundo lugar, se requieren cambios en el nivel profesional de esta actividad.

El profesional de la planeación, debe justificar su acción a través del desarrollo investigativo de su objeto como única vía para comprenderlo plenamente y actuar en consecuencia.

Este profesional debe optar en términos valorativos y políticos, ya que en razón de su compromiso social, es que le evará a cabo una forma de planificación específica.

Finalmente, debemos reconocer que la planeación es una actividad ampliamente difundida en las sociedades modernas y su responsabilidad no recae exclusivamente en el planificador o en el administrador público, **sino en las sociedades, a través de sus organizaciones y sus movilizaciones.** Esto nos deberá conducir a un acercamiento comprometido con la comunidad, por encima de actitudes gremiales y excluyentes.

En tercer lugar, es necesario replantear los procesos de formación profesional para la planeación. **Esta nueva perspectiva se localiza en el nivel de la conciencia y preocupación y en el de la formación que el estudiante de planeación desarrolla, mismas que conforman su posición futura en lo social y en lo profesional.**

**En este sentido el entendimiento de las relaciones entre los procesos sociales y la forma urbana, de las fuerzas socio-políticas que comandan dichas relaciones y las limitaciones y posibilidades que tiene la planeación urbana, se convierten en elementos de gran importancia en la formación de profesionales de la planeación.**

La mayoría de las escuelas de planeación urbana en las sociedades desarrolladas, han sostenido que los mejores métodos para formar planificadores deben ser crecientemente rigurosos, de carácter cuantitativo y básicamente técnicos y no ideológicos.

**La consecuencia de esto ha sido la falta de compromiso ante la comunidad y la comisión de múltiples errores, por desconocer los procesos que determinan la urbanización. El problema es que los errores no son en el papel, sino en la práctica concreta, de ahí que la lección es clara; es más conveniente mejorar nuestro conocimiento y nuestras teorías de la planeación, antes que los pongamos en práctica y no después, lo cual justifica el desarrollo de una teoría de la planeación urbana y la creación de instituciones educativas superiores avocadas a este campo.**

## **UNA NOTA FINAL**

Este trabajo pretendió analizar críticamente **la planeación urbana en los países desarrollados desde su propio contexto y a través de sus propios autores.** En una segunda fase, desarrollará un trabajo de investigación que analice **las pecu-**

Haridades de México y culmine con una propuesta de aplicación a nuestra realidad.

### COMENTARIOS

del Mtro. Carlos Tejeda Vargas (=')

Empiezo con un agradecimiento muy sincero a Alfonso Iracheta por la distinción que me hace, permitiéndome estar aquí en esta importante ocasión. Los comentarios que siguen son producto de una cierta experiencia profesional en el campo de lo urbano y de una inquietud por la teoría.

En primer lugar, pienso que esta obra tiene un valor muy importante por su objetivo de conocimiento en sí mismo, es una pieza rara en un campo que abunda en planteamientos superficiales o demagógicos, pero escaso de esfuerzos teóricos **serios que** intenten esclarecer su contenido complejo, sobre todo en nuestro país. Considero además que la ambición del objetivo está balanceada por sus logros: el alcance, que cubre una gran cantidad de aspectos, haciendo una revisión muy completa de las ideas que han conformado el pensamiento de la planeación urbana moderna.

Un método riguroso que hace posible la disección de un fenómeno muy complejo y su reconstrucción en una **estructura entendible**; y una innegable claridad de expresión que permite una lectura fácil aun por los no iniciados, como yo.

Pero creo que este libro logra algo más, que no es común: se trata de un trabajo que tiene medida y balance, distingue matices, descubre contradicciones, hace justicia a enfoques opuestos, tiene respeto por el esfuerzo intelectual, independientemente de su ideología; y por fortuna carece del determinismo simplista de otros trabajos que se pretenden **estructura listas**. En este caso se trata de un trabajo académico esforzado y serio que hace justicia a la naturaleza tremendamente compleja del urbanismo, sin complicaciones ni **pretensiones innecesarias**.

De modo más particular, quiero hacer un breve repaso **de algunos** de los conceptos importantes de la obra, en el orden en que se exponen:

**El autor** empieza por negar la supuesta neutralidad científica de la planeación, estableciéndola como una actividad eminentemente política y llena de valores. No como mera tec-

(2) Asesor y consultor en organismos de desarrollo urbano.

nología para solucionar problemas sino como herramienta de **transformación social**, que requiere, primeramente, **desarrollar sus bases teóricas**.

En la búsqueda de dichas bases, primeramente se **revisan los principales conceptos de la escuela funcionalista, la escuela socioecológica y el análisis de sistemas**: tres corrientes que conforman gran parte del pensamiento de la **planeación urbana de las sociedades capitalistas**. Se caracterizan por considerar la cuestión urbana en términos del **funcionamiento eficiente de las partes, dentro de sistemas en equilibrio, autoregulables, de validez permanente y natural**. En ese marco **no se cuestionan las bases sociales, el orden de las cosas está dado y el cambio solo**.

**Puede ser gradual. Dentro de una evolución natural. En esta revista, el análisis de sistemas y la construcción del modelo aparecen como herramientas útiles y poderosas, en el estudio de ciertos fenómenos repetitivos y medibles, siempre y cuando se conozcan bien sus límites y supuestos, y citando a Harvey, menciona que los supuestos son "puentes frágiles para cruzar un mar de problemas". Pero el autor advierte lo importante que es distinguir entre las actividades que se pueden modelar y otras muchas áreas de la vida que no admiten ser modeladas, como son las situaciones sociales, donde los valores políticos e ideológicos juegan un papel importante.**

**Gracias a una interesante reflexión, acerca del grado de independencia que puede existir entre metodología y filosofía, el autor concluye esta parte reconociendo el valor que tienen las aportaciones funcionalistas, como herramienta para el estudio de aspectos particulares del fenómeno urbano; pero a la vez rechaza a estas escuelas como filosofía, precisamente porque subestiman la médula sociopolítica de la planeación, y proponen que los problemas de la ciudad son, básicamente, desequilibrios técnicos en sistemas cerrados.**

Continuando con la búsqueda de bases teóricas para la **planeación, el autor nos acerca al estudio del fenómeno urbano con los conceptos del estructuralismo marxista, y en particular de Manuel Castells y David Harvey. Así, "lo urbano" surge como una problemática específica, que no puede diluirse en la explicación general de la sociedad capitalista, sino que analiza cómo, en la ciudad se refuerzan y articulan las contradicciones de los modos de producción capitalista. Bajo este enfoque, la ciudad es un medio para la acumulación ca-**

pitalista, con el consecuente desarrollo urbano desigual; pero lo específicamente urbano lo da su carácter como medio de consumo colectivo, para la reproducción social. Es decir, la infraestructura, vivienda, cultura, educación, salud, etc., localmente contenidos por la ciudad.

Ya que es el estado el principal responsable de estos aspectos, la crisis urbana está dada por el fracaso estatal en el manejo y provisión de los medios para el consumo colectivo.

El pensamiento marxista no considera al espacio urbano como algo neutral o accidental, sino como el producto histórico del desarrollo capitalista, que privilegia los intereses particulares sobre el interés social. En cualquier caso, se considera que existe una fuerte interrelación entre la estructura urbana y el desarrollo de la sociedad.

Más adelante, en el capítulo titulado "una visión crítica de la planeación urbana", se hace una excelente relación sobre el papel de la planeación en las sociedades capitalistas industriales.

Se explica la intervención estatal en lo urbano como defensa del sistema económico en general, por encima de los intereses de grupos particulares, como manifestación de lo que se llama "autonomía relativa del Estado". La intervención estatal en la ciudad asume muy diversas formas entre las que destacan: el financiamiento del consumo colectivo, la coordinación de localizaciones para los diversos agentes sociales, la segregación espacial de los grupos de menores ingresos, la creación de infraestructura, y de nueva tierra para el desarrollo, el mantenimiento de los valores del suelo, la contención de externalidades ambientales, etc.

En este contexto, la planeación es el instrumento principal para resolver estas cuestiones, no como solución de contradicciones de fondo, sino como instrumento de regulación y control de desequilibrios extremos. Los documentos de planeación promueven el consenso entre demandas contradictorias, los organismos de planeación se vuelven lugares de negociación y el planificador es un agente del estado de despolitizar las cuestiones para buscar dicho consenso.

Sin embargo, el autor reconoce el papel fundamental que la planeación ha tenido en la creación de infraestructura y en el cambio de las condiciones de vida urbana para la mayoría, que son incomparablemente mejores a las que predominaban cuando nacía la planeación. Asimismo, parece que el autor se une a la crítica hecha al enfoque marxista tradi-

cional por su visión totalmente determinista y monolítica de la acción estatal; así como por el nulo espacio que le deja a la acción progresista dentro de la sociedad capitalista: es decir, si el planificador se comporta convencionalmente, está siendo simplemente una pieza más del aparato de dominación capitalista; pero si en cambio intenta una vía progresista, entonces será víctima de la cooptación y contribuye a la reducción del potencial revolucionario.

En el último capítulo, "hacia una planeación urbana alternativa" encierra las recomendaciones finales, primeramente se esbozan dos caminos hacia la ciudad socialista: el primero implica el control estatal de la mayor parte de la inversión y la propiedad como medida para garantizar la eficacia de la planeación y propone, como mérito de la planeación socialista, el debate explícito y público sobre el uso de los recursos. La otra opción es más general, implicando la lucha por igualar las habilidades y oportunidades de los diferentes grupos sociales, la justicia distributiva y la libertad individual.

Entre las recomendaciones se propone:

Cambio a nivel teórico; combinando las bases filosóficas estructuralistas con los valores metodológicos de las escuelas liberales.

Cambio a nivel profesional; trabajando por una planificación más socializada que involucre mayor justicia en la distribución de recursos y oportunidades, el trabajo social, gremial y partidista.

Cambios a nivel educativo; haciendo énfasis en la filosofía, la ética y las ciencias sociales para superar la actual orientación tecnocrática.

En la parte final de este comentario quiero referirme a ciertos puntos que me inquietan.

A lo largo de la obra de Alfonso Iracheta estuve recordando un pequeño libro llamado "Los orígenes de la planeación urbana moderna": escrito por Leonardo Benévolo en 1963. En él Benévolo plantea cómo desde su nacimiento, la planeación casi siempre llega tarde a la escena de los acontecimientos que pretende controlar, y cuando finalmente interviene, lo hace con carácter paliativo. Desde sus orígenes la planeación estuvo sujeta entre dos escuelas de pensamiento contrarias: los utopistas que proponían el replanteamiento total de la comunidad (Owen, St. Simón, Fourier, Cabet, etc.) y los técnicos especialistas y funcionarios, que pensaban que cada problema debía tratarse por separado, sin considerar

**las interrelaciones ni tener una visión de la ciudad como un todo.** Fueron estos últimos los que introdujeron la reglamentación y los servicios de salubridad a las ciudades industriales y quienes establecieron las bases de la legislación de la planeación urbana moderna.

Muchos de estos logros, aun los más técnicos, tuvieron fuertes bases ideológicas, correspondiendo con los principios del socialismo moderno al grado tal que la historia de los principios de la planeación urbana se encuentra en obras sobre historia económica y socialismo, más que en tratados técnicos pero como explica Benévolo, esta conexión duró hasta 1848, a partir de lo cual el pensamiento socialista se organiza en oposición a los partidos de la burguesía y se desentien- de de la planeación urbana y de los experimentos de **reformas parciales**. Por su parte, la planeación **se aleja de la discusión política**, se vuelve más técnica pero al servicio del poder establecido y bajo la influencia de la ideología conservadora. Y es esta dicotomía la que nos trae de regreso al objeto del libro de Alfonso Iracheta.

Aceptamos que la estructura de la ciudad está históricamente determinada como resultado de un modo de producción, y que espacio urbano y modo de producción se **afectan mutuamente**, pero creo que todavía hay mucho camino por andar en el campo de la investigación, para entender este proceso cabalmente y sus implicaciones sociales.

Cuando se hace referencia a la planeación y la ciudad socialistas debemos mantenernos conscientes que se trata todavía de objetivos y referencias teóricas sin paralelo en el mundo real; como lo atestiguan las ciudades de los países socialistas que sufren también el desarrollo urbano desigual por fuertes desequilibrios en la inversión estatal, aunque hayan resuelto otros males comunes a las ciudades capitalistas / además pienso que todavía se da un acto reflejo innecesario: al plantear la ciudad socialista se recurre con demasiada facilidad a la idea de un Estado todopoderoso. Ahora ya sabemos que una cosa no significa la otra.

Se debe rechazar la visión determinista de que la estructura económica siempre predomina sobre la política e ideológica, sobre todo en el caso de México, donde el Estado mantiene relaciones complejas y cambiantes con el capital, demostrando en muchas ocasiones un grado de autonomía muy considerable.

**Cuando se trata la base económica de la estructura urbana, se está cayendo en la trampa de repetir que ésta es el resultado único del gran capital haciendo de las suyas, y que el Estado se dedica principalmente a ponerle infraestructura a ese capital, y medios de consumo colectivo a los trabajadores. Yo pregunto: ¿Qué hay del enorme impacto que producen en la estructura urbana las actividades monopólicas del estado central actuando como productor industrial, como detentador de grandes terrenos baldíos, como especulador inmobiliario, como demandante insaciable de espacio para su burocracia y creando presiones enormes en los valores del suelo? Creo que estas cuestiones deben ser analizadas a fondo, superando un cierto esquematismo en relación con el papel que juegan el capital y el Estado en la ciudad.**

**Creo que se debe tener más cuidado con el argumento antiespacialista que subyace en gran parte de esta obra. Es decir, se justifica como reacción a aquella planeación que se queda nada más en lo físico; pero no es válida como postura generalizante. Finalmente, el espacio es el producto histórico que nos envuelve todo el tiempo, que tiene el valor de lo político y lo social, pero que también puede tener el valor de lo estético y sensoria, el reconocer y apoyar esto último no le quita fuerza al argumento político: se la da.**

**Por último, creo que no hay duda sobre la necesidad que tiene la planeación de incorporar cabalmente la discusión filosófica y política, pero esto no implica que deba desechar su compromiso con lo técnico, lo concreto, lo específico y lo temporal de la ciudad. Recordando a Benévolo, hay que lograr la integración de valores no hay que producir, por reacción, una nueva división estéril, si queremos que la planeación nos sirva de algo debemos comprometerla con la historia urbana de México.**

## HACIA UN ENFOQUE TEORICO DE POLITICAS PUBLICAS

Armando Sánchez Albarrán  
Filiberto Chávez Méndez

El enfoque de políticas públicas a pesar de su enorme importancia en la toma de decisiones y de nutrirse de muy diversas teorías específicas que abarcan desde marcos estrictamente técnico-organizativos hasta los de tipo humanístico no cuenta con una teoría propia que revalorando el papel de la política retome al mismo tiempo los elementos económico-organizativos.

La importancia de un tema como el de las teorías y las políticas públicas radica en que cada vez más las ciencias **sociales en general tienen** que ver de manera directa o indirecta con alguna política oficial ya sea para analizarla, criticarla o proponer cambios en las modalidades de su implementación y ello se debe a que la intervención estatal se encuentra presente prácticamente en todos los ámbitos de la sociedad. Al mismo tiempo los paradigmas analíticos básicos para el estudio de las prácticas sociales pasan a ser replanteados en otros términos.

Las interrogantes básicas sobre las que se intentará abordar esta propuesta se refiere al ¿cómo explicar las políticas públicas en el marco de su contexto estructural, considerando los aspectos económicos y políticos? ¿Cómo entender la función productiva de las políticas públicas, para poder explicar la función reproductiva al interior de la formación social? Por último ¿Cómo inciden los movimientos sociales en las políticas públicas?

El objetivo de este trabajo se propone **analizar las políticas** consideradas como un espacio de la reproducción social. Dicho análisis supone considerar el factor institucional dotado de su propia materialidad, por tanto **revalorando la acción estatal** que se expresa mediante **la generación de políticas públicas**.

Se parte del supuesto de que las políticas públicas operan en base a dos criterios: de producción y de reproducción, es decir el económico y el político. El problema de las políticas públicas se inscribe en un tiempo y espacio determinado, donde actúan los hombres o actores sociales transformándose **en** objeto de cambio y de este modo cambian la totalidad.

El estudio de las políticas públicas se ha visto **obstaculizado** por la visión ortodoxa tanto desde el enfoque marxista como del no marxista.

## 1. EL ENFOQUE MARXISTA

En la concepción del marxismo ortodoxo ha predominado un análisis economicista del problema **de la organización** y del mismo Estado. El Estado es caracterizado como el **momento** de la fuerza, de la coerción. Predomina la visión instrumentalista que interpreta al Estado como **una junta que administra** los intereses de la burguesía. El Estado son **las fuerzas represivas** al servicio de la clase dominante (Marx, 1978; Lenin, 1979).

En Marx la burocracia ocupa un lugar secundario al no **estar** vinculada al proceso de producción **y su permanencia** tiene un carácter temporal y parasitario. La burocracia **estatal** aparece como el medio que posibilita el paso **del interés particular** al interés general. La burocracia como instrumento de **la burguesía** es incompetente, opresiva y **parasitaria**. **Según** Marx solamente en el socialismo **las tareas** administrativas competarán a todos.

Lenin, en "Estado y Revolución", considera que con la dictadura del proletariado se inicia el fin de la burocracia, mediante la elegibilidad y revocabilidad instantánea de todo funcionario; la reducción del salario del funcionario **al nivel** del jornal de un obrero ordinario y la creación de un estado de cosas tal que las funciones de control y contables resulten tan fáciles que cualquiera las pueda ejecutar.

Después de 1917, Lenin y Trotsky se percatan del carácter opresivo de la burocracia soviética, se culpaba de ello

al atraso económico y cultural de las masas y sólo el desarrollo económico y cultural del proletariado oprimido modificaba la dictadura de los burócratas.

En los análisis marxistas no ortodoxos se parte de que los fenómenos de intervención estatal no necesariamente se encuentran en relación con la esfera económica (Habermas, 1973). En su obra tardía, Poulantzas redefine su noción del Estado donde se posibilita incluir actores y acciones específicas, tales como las políticas públicas. (Poulantzas, 1978).

Las problemáticas han cambiado en lo que se refiere a los procesos de superespecialización del trabajo y problemas de la descapacitación (Gorz, 1977; Maurice, 1980). Otros autores hablan de la necesidad del capitalismo de establecer consenso en el proceso laboral. (Buroway, 1979; Hirsch, 1979; Poulantzas, 1978).

## 2. EL ENFOQUE WEBERIANO

Uno de los principales límites en el análisis de las políticas públicas fue sin duda el apego estricto al esquema racional weberiano basado en el paradigma medios-fines.

Weber define al poder como la posibilidad de imponer la voluntad de una persona sobre el comportamiento de las otras. La dominación exige por su parte una organización administrativa que ejerza las órdenes y sirva de puente entre gobernantes y gobernados. La organización administrativa típica que corresponde a la dominación **legal se** llama burocracia, basada en la creencia en leyes y en el orden legal.

Weber considera ala burocracia como la más eficiente forma de organización pero también considera que esa máxima eficacia se transforme en la mayor amenaza para la libertad individual y las instituciones democráticas.

El esquema anterior fue criticado por Lindblom argumentando que un modelo racional no era operativo y que en **realidad las** políticas públicas se redefinen sobre la marcha, ya que la influencia de los factores políticos son muy **determinantes**.

El análisis sobre políticas públicas surgió en los E.U. después de los años cincuenta al reconocer un conjunto de factores que hacen fracasar las políticas adoptadas, **entre este** tipo de elementos están la complejidad, el alto **riesgo, la** deficiente información, los efectos no esperados, etc. Entre los pioneros de estos análisis surgen los nombres de (Ha-

rold Laswell, 1951; Daniel Lerner, 1986; Quade, Dror, 1970; Wildovsky, 1965).

Una deficiencia importante es la carencia del estudio del Estado ya que se han analizado los gobiernos y los sistemas políticos (Truman, 1956; Easton, 1967). Otros críticos a **este** esquema son **Benson** (1977); Collignon y Cray (1980); entre otros. Se adhirió la teoría de grupos y teoría **de la organización** (Evnas, 1976; Cook, 1977; Perrow, 1979; Hjern y Porter, 1981), se adoptaron esquemas de corte voluntarista. (Scheyogg, 1980; Hirsch, 1975).

Otros enfoques que forman parte del **análisis** de políticas públicas es la elaboración de la agenda (Cobb y Elder, 1986). James Anderson en "Public Policy-Making", ofrece **una síntesis** de la distinción entre los enfoques o modelos racionalista, operativo e incrementalista. (Anderson, 1978).

El enfoque incrementalista propuesto por Lindblom es el que permite más acercamiento de la teoría del Estado al rescatar el factor político donde la legitimidad **está** definida por elementos culturales o valores de las decisiones **y sus jerarquías**, adaptándose más a la visión global **de las** políticas públicas no sólo productivas (bienes y servicios) o técnico-operativas sino también políticas o reproductivas del todo social.

### 3. INTERVENCION ESTATAL Y POLITICAS PUBLICAS

El desarrollo del régimen de producción capitalista lleva a la crisis económica que se resuelve en parte gracias a la intervención del Estado en la economía como signo de la decadencia del sistema de libre empresa (Mattick, 1981; Habermans, 1973).

En el proceso de intervención estatal el Estado cumple con funciones que en su conjunto permiten la estructuración y reproducción económica del Estado, entendiendo a este último en su visión ampliada, es decir, como la suma de la sociedad política más la sociedad civil (Poulantzas).

Parte de las funciones generales que tiene que cumplir el Estado son las siguientes: asegurar las condiciones generales de producción; integrar a las clases a la ideología dominante y reprimir las amenazas al sistema.

La nueva división internacional del trabajo y la necesidad del capital de abastecerse de materias primas produce en los países pobres grandes desigualdades económicas y

**sociales entre** el campo y la ciudad. Así como **la necesidad** de la frágil burguesía por adecuarse **a las nuevas** condiciones **de desarrollo**, tales como la falta de concentración y diversificación de las actividades, y las viejas estructuras **de organización** administrativa gerencial o financiera. Los nuevos requisitos de intercambio requieren también **de bienes intermedios** y de capital, obras de infraestructura **y materias primas**, así como la necesidad de un adecuado sistema crediticio amplio y centralizado. En los países subdesarrollados **la intervención** es mayor que en los países desarrollados.

Las bases sobre las que se conjugan la acumulación de capital y la producción de infraestructura **supone que además** de los requisitos económicos y racionales de dicha infraestructura, se debe contar con prácticas **legitimadoras mediante un** proceso institucional de modo que **asegure el consenso** que al mismo tiempo permita el abastecimiento **de infraestructura**.

Los grupos sociales que producen estos bienes y servicios se transforman en nuevas formas de vida que no incluyen trabajo, como la burocracia y que crecen en términos cuantitativos, convirtiéndose en un elemento potencialmente peligroso para el Estado. (Offe, 1979).

Un ejemplo de la intervención **estatal es** el hecho de que las modalidades de intervención actúan **de manera** contradictoria en dos niveles: 1) la estatización de lo privado y 2) la privatización del Estado, aunque son mutuamente excluyentes, en ocasiones se encuentran simultáneamente, **aunque en diferentes** campos de la vida social.

La intervención del Estado tiene diferentes **grados, para** el caso de México se distinguen dos modalidades: la intervención extensiva y la intervención intensiva del Estado.

**La intervención** extensiva del Estado de 1940-1970 es el momento en que el estado deja de ser vigilante de la economía y se inicia la intervención en ramas no **rentables de la** economía. las políticas públicas se implementan de manera más incrementalista que racionalmente, con dos modalidades: 1) la de atender a la lógica capitalista y 2) de **legitimar** al Estado. Concretándose mediante la utilización del gasto público atendiendo a las dos lógicas: la economía y la política.

Las políticas públicas se manejaron con la política del Estado de Bienestar, ya que así se trataría **de estimular la producción** al invertir el gasto público con un criterio de redistribu-

bución del ingreso, dirigiéndolo a renglones no rentables como el sector salud, en la educación, en los deportes, etc.

En la intervención extensiva del Estado, se expandió la burocracia en términos cuantitativos en base a la inversión del capital estatal en obras públicas.

**La intervención intensiva** de 1970-1988 es aquella en que el Estado participa en el control de empresas **estatales**, apoyándose en el complejo interinstitucional. En esta modalidad las políticas públicas se hacen más racionales en lo económico y en lo político.

La mayor intervención estatal corrió a cargo del gasto público inflacionario con lo que se crea una contradicción importante, que llevó a la crisis fiscal de 1982. Como resultado se modifican los términos de la intervención dando fin **a la era** del Estado Benefactor.

Las acciones económicas adoptadas ante la crisis de 1982 fueron: 1) dar solución a la crisis fiscal nacionalizando la banca y 2) la política económica del cambio estructural: reduciendo el gasto público, estancando los salarios, vendiendo empresas paraestatales, etc. En otras palabras las políticas públicas se frenaron.

#### **4. EL PASO DE LO PRIVADO A LO PUBLICO: LA CULTURA POLITICA**

Las políticas públicas no son solamente funciones técnico-funcionales con fines definidos racionalmente, por el contrario, la mayoría de los fines son definidos en el escenario político por los actores sociales.

O'Connor insiste en que el trabajo del policía, del juez, del empleado, se conecta a procesos de intercambio en la medida en que su función es asegurar las transacciones, transformándose en mano de obra de "guardia" (O'Connor, 1975). Adquiriendo no una función productiva sino reproductiva, en este sentido se retorna el papel de la ideología como parte de la teoría organizacional. Aquí juegan un papel **importante las jerarquías**.

No únicamente el trabajador asalariado es el grupo sobre el que recae la necesidad de legitimidad del gobierno, también necesita convencer con los empleados burócratas respecto a las prestaciones sociales, a los colonos sobre los servicios públicos, a los enfermos sobre la seguridad social, a los delincuentes sobre la necesidad de preservar la paz, etc.

En todas estas formas de vida es importante **la necesidad** de convencer y a un tiempo "educar" (Gramsci, **1978**) es decir, de cumplir con una función reproductiva.

Los actores sociales se constituyen por unidades convirtiéndose en soportes para iniciar acciones y provocar una diversidad de comportamientos. La interpretación individual de la concepción del mundo permite **integrarse a los actores del grupo** articulados según la identificación **de intereses**.

El **paso de lo** privado a lo público como **proceso de la** reproducción, implica que el sujeto estructura un discurso o acto transformador y de ejercicio del poder. Los productores se incluyen en el discurso con sus diferentes significados, como sujetos, sujeto-actor y actor-sujeto, dependiendo de los términos de **las relaciones** de poder.

**Para** Habermas la interacción es el problema **del paso** de lo privado a lo público como un centro de autogobierno y que depende de la capacidad de formarse o reproducir un público ya constituido o crear un público (Habermas, 1981:41 ).

El público compuesto por particulares **se inscribe en la** estructura comunicativa transformándola en una esfera de interés común. La competencia comunicativa entre los miembros de la sociedad es posible como proceso de intercambio, en donde en el ámbito de la cultura actúan **expresiones simbólicas** que adquieren significado al convertirse en **estructuras lingüísticas** que pretenden la verdad o **adecuación del lenguaje a normas** y valores con vigencia actual **para integrar** a los individuos a una colectividad, donde la distinción es una red de comunicación (Habermas, 1981:12-13). Así la lucha entre miembros de la sociedad es por la colocación en el ámbito público del razonamiento de lo privado.

Para Easton las interacciones son posibles **mediante la** relación cotidiana entre individuos y el ámbito de lo público. En el ejercicio político se reconoce una vida política, definida con un complejo proceso mediante **los cuales una clase** "inputs" se convierte en "outputs" que puede **ser una política autoritaria**, decisión e implementación **de acciones** (Easton, 1965:17).

Como consecuencia del desarrollo **se generan acciones** colectivas derivadas de una tensión que modifica **el sistema social**. La tensión produce creencias **generalizadas que movilizan** a la acción y buscan restablecer el equilibrio **del sistema**.

Las demandas se ponderan formando parte de la multiplicidad de niveles presentes del espacio que forma su realidad. Los actores sociales parten de un mundo subjetivo que le es dado y que lo orienta a la acción. Lo que le es dado, su realidad, puede ser de origen subjetivo y estimular un tipo de interés.

El comportamiento, experiencias subjetivamente provistas de sentido que emanan de nuestra vida espontánea frente a una alteración de la circulación de los bienes colectivos provocan una movilización inicial de los actores hacia un estado de tensión e incertidumbre.

La realidad social se conforma por un indeterminado número de niveles de manifestación, tantos como complejas puedan ser las relaciones sociales. Los niveles de manifestación se constituyen por demandas o necesidades de diversa índole, donde algunos de los niveles en un tiempo y en un lugar determinados llegan a convertirse en el articulador de los otros niveles.

El elemento disturbador es el momento inicial de las posibles transformaciones. Identificar el tipo disturbador estructural y sus consecuencias probables permite un proceso de cambio siguiendo determinados criterios colectivos.

Los límites de las acciones sociales, acciones que concurren hacia la creencia en disputa o disturbada, constituye un campo caracterizado por la presencia de elementos recuperados de la experiencia.

No es posible luchar por todos los intereses, dimensiones o problemas de nuestra realidad, existe una selección de los problemas, las opciones pueden ser amplias. Una acción **colectiva se distingue porque en ella participan un conjunto de conductos conflictuales al interior del sistema social, lo que implica una lucha con al menos dos actores colectivos.**

Las políticas públicas provocan diversas modificaciones **en las conductas de los grupos sociales implicados, a su implementación ha seguido el aprendizaje de nuevas prácticas.**

**En países subdesarrollados las clases sociales se encuentran segmentadas y con intereses de diversa direccionalidad, de modo que las demandas no logran adquirir preponderancia y difusión entre los grupos sociales, en estas condiciones el movimiento social encuentra obstáculos para desarrollarse, y sobre todo para influir en la decisión sobre los problemas.**

La segmentación obstaculiza la formación de las demandas, su organización discursiva y sobre todo su capacidad de influir en la generación de asuntos públicos así como su decisión política de atención. De tal manera que los movimientos sociales tienden a politizarse en lo más pronto posible. Ante su limitada capacidad los grupos sociales movilizados o en tensión, recurren a la experiencia personal. Recurren a **quien** consideran con mayor capacidad para vislumbrar los objetivos y los medios adecuados: al político.

## 5. PARTICIPACION POLITICA Y AGENDA

En una obra que ha cobrado ya mucha importancia para las políticas públicas, Dahl y Lindblom se preguntan sobre cuáles son las probabilidades de atención a los problemas de una comunidad y encuentran que las respuestas no son tan simples "porque la organización económica plantea problemas intrincados que sólo pueden resolverse dedicando una atención muy prolija a detalles técnicos (Dahl y Lindblom, 1971:31).

El ciudadano común, dice Pizzorno, participa en la política con su propia identidad o sea: con el peso de la propiedad, el prestigio, la capacidad de movilizar recursos, en definitiva, con la fuerza que le corresponde en virtud de su posición personal; en síntesis, la participación política es una acción que se cumple en solidaridad con otros, en el ámbito de un Estado o de una clase, en vistas a conservar o modificar la estructura del sistema de intereses dominantes. (Pizzorno, 1976:20,38).

La participación en sentido de concurrencia, de competencia de cada grupo, debe efectuarse por el intercambio de bienes de los cuales se encuentran provistos o presumen mediante los cuales se busca una salida posible. (Moodie, 1975:10).

Ninguno de los grupos que forman la comunidad de intereses generales dejan de generar demandas particulares y específicas, siempre que se experimente déficit respecto a algún bien. Su grado de avance depende de la capacidad de potenciar la demanda a fin de que ésta ingrese al campo de la disputa definitoria. Dicho de esta manera, se trata de la elección social.

Lo que se convierte en demanda pasa por momentos de tranfermácido como asunto público. Pero lo público es la ar-

ticulación de diversas demandas individuales que se concatenan por la común referencia orientadora.

En cuanto a los problemas relacionados con el orden, los recursos de negociación generados previamente en el grupo, se convierten en recursos políticos. Se **entiende como tales** todo tipo de medios a la disposición de un político para su **actuación** lo cual le permite provocar retrocesos **en los límites** de avance de sus contrincantes, aumentando, al mismo tiempo, el campo de sus posibilidades, es decir, aumenta su autonomía inicial y facilita el desarrollo de su **estrategia** (Lacambra, 1988:27). Los recursos, cualesquiera que permitan controlar y ordenar una situación conflictiva o al menos en tensión, constituyen la palanca por medio de la cual los actores políticos modifican el campo de su influencia y multiplican sus oportunidades de éxito. Entonces es importante identificar los recursos, acumulables incluso, que facilitan los términos y las formas de atención de un problema.

Lo posible en la política reside en la capacidad de partir de **lo que** se ha logrado acumular para potenciar y activar los recursos respecto de fines determinados. Sin embargo una competencia perfecta de esta idea encuentra **serias dificultades** en lo real. Por un lado, según el diagnóstico **presentado** por Cobby y Elder, los presupuestos de la teoría clásica de la participación democrática en los asuntos públicos ha quedado muy lejos de **realizarse en las** condiciones de las modernas sociedades de masas, y la baja participación de los ciudadanos en la definición de los asuntos públicos. Además, este problema se ha deteriorado más por las maneras de asignación de medios de atención al asunto, que ha sido **generalmente** autoritativa.

De cualquier forma, los asuntos públicos han recibido atención. La historia política y la propia historia de la administración pública se cuestionaría con la pregunta ¿Cuáles han sido los asuntos que decidió atender el gobierno? Esta pregunta abre un ángulo de investigación de la toma de decisiones tanto de gobernantes como de gobernados respecto de algún asunto.

La pregunta también abre la puerta para el estudio de las políticas públicas en un nivel específico, que se refiere a la constitución de la agenda, entendiendo como tal el conjunto general de controversias políticas que en cualquier punto del tiempo se contemplarán como aptas para quedar **dentro del**

**rango de** asuntos legítimos que ameritan la atención del sistema político.

## CONSIDERACIONES FINALES

Las políticas públicas deben entenderse en su contexto, **no según las** funciones específicas de cada forma **de organización**, sino como partes de un proyecto más amplio que adquiere sentido en la acción reproductiva del Estado.

El análisis marxista ha impedido un estudio propositivo de las políticas públicas, que se ha traducido en la pérdida de eficacia política. Mientras el análisis weberiano ha dado más énfasis a la relación funcional medios- **fines**, **al margen** de una explicación estructural, así se ha tenido como consecuencia una interpretación operativa separada de una visión totalizadora.

Ambos enfoques, el marxista y el enfoque "norteamericano", coinciden en señalar la creciente intervención **estatal**, así como los riesgos de ésta. La intervención estatal supone una idea de sociedad más amplia, en donde la complejidad de la sociedad pueda ser vista como un fortalecimiento de la sociedad civil.

El Estado es el elemento que organiza y articula las políticas públicas particulares como factor de reproducción social del sistema social en su totalidad, en sus determinantes económicas-políticas en una función productiva y reproductiva del Estado.

La noción de trabajo pierde su fuerza para dar paso a la idea de organización del trabajo no productivo o —de **guardia**—, **que** es recuperada como parte de la función productiva y reproductiva de la política pública.

Existen diversas modalidades de intervención **estatal**, aquí señalamos para el caso de México la forma extensiva y la intensiva. En la primera el Estado concentra los recursos económicos en una gran cantidad de actividades **necesarias** y no necesarias, expandiéndose significativamente a la burocracia. Aparecen como una acción interinstitucional.

La modalidad de intervención intensiva significa una mayor intervención debido a los problemas de la crisis fiscal ocasionado por la creciente intervención.

Los procesos culturales sintetizan la experiencia de la sociedad en determinadas manifestaciones. Su forma de expansión la adquiere por la concurrencia **diferencial de sus**

miembros quienes definen las características en relación a la calidad o monto de los recursos que en ello invierte.

Esta concurrencia también origina un movimiento social cuya principal contribución es el impulso a una serie de cambios sociales que inevitablemente enfrenta el momento de la restauración del orden o al menos de **la regla** o norma disturbada.

Este momento se convierte, por un lado en el tránsito de lo privado a lo público, pero también de lo social a lo político. Es decir, la conversión de los recursos en elementos políticos.

En consecuencia, genera el conjunto de asuntos que reciben determinada forma de atención gubernamental. El tema que habría que discutir es sobre los criterios que deciden la inclusión de los asuntos **en la agenda** gubernamental.

### **BIBLIOGRAFIA**

- Anderson, James E. **Public Policy-Making**, USA, Ed. Library of Congress Catalog in Publication Data, 1978.
- Benson **Organizational Analysis Critique and Innovation**, London, Sage, 1977.
- Braberman**, H. Labour and Monopoly Capital, London: **Monthly Review Press, 1974.**
- Burroway**, M. Manufacturing Consent: Changes in the Labour Process under Monopoly Capitalism ( **Chicago: University of Chicago Press, 1979.**
- Chave**, D. Neotaylorisme ou autonomie **ouvriere Sociologie du travail**, 18:3-14.
- Coob**, R. W. y Ch. **Elder**; "Participación en política americana. La dinámica de la estructuración **de la agenda. México, Nocua Editores, 1986.**
- Colignon**, R. y **Cray**, Critica) Organizations **Organizational Studies**, 1, 1980.
- Dror**, Y. Public Policy making re-examined. USA, 1965.
- Easton, **D. A system analysis of political life** New Jersey, John Wiley and Sons Inc. 1965.
- Friedland, I. **Introduction to the concept of rationality in political science**. USA, Ed. Board for Political Science, 1974.
- Foucault **M. La arqueología del saber**, México. S. XXI. 1976. **Microfísica del poder**, Madrid, La Piqueta, 1978.
- Gerraud, **P. La selection du personnel politique local en Revue Francaise de Science Politique**. Vol. 38, No. 3, jun. **1988.**

- Habermas, J. **Historia y crítica de la opinión pública**, Barcelona, Gustavo Gilj, 1981.
- Problemas de legitimación del capitalismo tardío**. Buenos Aires. Amorrortu, 1973.
- Hirsch, J. **Elementos para una teoría materialista del Estado** en Críticas de la economía política, No. 12/13, jul-dic. 1979.
- Herber, A.S. **Desitio-Making and administrativa organization** en Lasswell, Harold Dwight **Democracy Throgh Public Opinion**. USA, 1970.
- Systems Analysis and Policy Planning aplicatins defense**. USA, 1970.
- Lasswell H. y Lerner, Daniel **The policy sciences**. E.U. Stanford Press, 1951.
- Marx C. **El Manifiesto del Partido Comunista**. Moscú, Ed. Progreso, 1978.
- Mattick, P. **Marx y Keynes: Los límites de la economía mixta**. México, Ed. ERA, 1981.
- Merton Et al Reader in burocracy New York, The Free Press, **1958**.
- Lacan, J. P. **Le politicien investisseur un modele d'interpretation de la gestion des ressources** en Revue Francais de Science Politique, Vol. 38, No. 1, Fevrier, 1988.
- Martínez y Alicia Ziccardi. **El municipio entre la sociedad y el Estado**, en Revista Mexicana de Sociología. Año XLVII, No. 4, 1987.
- O'Connor, J. James. **The fiscal crisis of the state New York**: St. Martin's, Press 1973.
- Offe, C. **La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad**. En Heinz y Valecillos. El Estado en el capitalismo contemporáneo. México, S. XXI. 1979.
- Offe, C. **Lo stato nel capitalismo maturo**. Milano, Etas Libri, 1977.
- Woodie, C. **Opiniones, Públicas y grupos de presión**. México. FCE. Col. Pop. No. 148, 1975.
- Pizzorno, et al Participación y cambio social. BAASIAP, 1975.
- Pieck, E. **La educación rural no formal en el Estado de México 1940-1986**. Tesis de grado, M. S. Toluca. FCP y AP, 1988.
- Pye, L. **Polictical cultura and developmen**. New Jersey, Princeton University Press, 1965.
- Poulantzas, **Estado, poder y socialismo**. México, S. XXI, 1978.
- Rauban, L. **"Innovation, complexité el crise de L'etat moder-**

**no", en Revue Française de Science Politique. Vol. 38,  
No. 3, 1988.**

Schutz, **A. La construcción social de la realidad.** B.A. Amor-  
rortu, 1978.

Touraine, **A. Movimientos sociales y sistemas políticos en  
América Latina.** Santiago de Chile, PRAEALC, 1987.

Weber, **M. Economía y Sociedad.** México, ESD FCE, 1979.

**DESARROLLO Y FORMACION DE FUNCIONARIOS  
EN ADMINISTRACION PUBLICA A TRAVES DE  
LA HISTORIA: EL CASO DE MEXICO**

Francisco José **Díaz Casillas**

**El Arthasastra**

Los esfuerzos para la formación de funcionarios públicos no son nuevos, tan es así, que encontramos **en las grandes civilizaciones del pasado** vestigios que demuestran la preocupación del hombre por aprender y desarrollar una tecnología administrativa que garantice la conservación y desarrollo del poder.

Los libros de administración pública a los que nos referimos son **los Arthasastras indios** elaborados **entre los siglos VI al IV** antes de la era Cristiana. De estas obras sobrevive un trabajo elaborado durante la dinastía Maurya (321 - 185 a. de J.C.) que Chandragupta (321 -297 a. de J.C.) ( **1**) inaugurara al forjar en el Delta del Ganges un poderoso imperio que comprendía desde el mar Arábigo hasta el golfo de Bengala. **El** documento al que nos referimos fue escrito por Kau-

11) **Se** hacia llamar " Sakravartin, señor de la paz.

tu ya (2), primer ministro del rey Chandragupta, y lleva por título **Arthasastra**. (e)

Los hindúes desarrollaron una ciencia consagrada a la enseñanza de los medios de apropiación y conservación del poder y la tierra al través del estudio y desarrollo **del Arthasastra o Ciencia Política**. La "obra está integrada por quince libros que en unidad comprenden la materia política y temas conexos, tales como la economía, diplomacia y arte militar, así como la administración, la que trata en forma parcial en el capítulo 1 y completamente en el 2; éste último por cierto, es el más extenso. Empero, el arte de la administración es la espina dorsal de la obra, ya que Kautilya está preocupado en todo momento del rendimiento óptimo de los funcionarios imperiales". (4)

"El Arthasastra es un magno tratado de teoría a la vez que un gran manual de política y administración" (s). Es el primer estudio del que tenemos noticias sobre el funcionamiento administrativo de un Estado altamente centralizado y de poderosa y eficiente organización administrativa. "Está elaborado con un espíritu similar a la moderna ciencia de la administración, es decir, como disciplina aplicada a los problemas gubernamentales". (")

- (2) Su verdadero nombre era "Chanakya" o también conocido como "Vishnagupt". El sobrenombre **de Kautilya significa "corcovo"**.
- (3) **Arthasastra significa: " La subsistencia de la humanidad es llamada Artha, riqueza; la tierra, que contiene a la humanidad, es también llamada Artha, riqueza; la ciencia que trata de los medios para adquirir y mantener la tierra es la Arthasastra, ciencia de la política". Kautilya. Arthasastra. Libro XV. p. 458. La traducción de la obra fue realizada por el Doctor A. Shamasastri en 1915. La versión consultada corresponde a la sexta edición de 1960 de Mysore Printing and Publishing House. Existe una versión fragmentaria en español de la obra en la Revista de Administración Pública (RAP) del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de México. No. 54, pp. 403-520. Un estudio indispensable para la comprensión de tan interesante obra es el que realizara Radhakrishna Choudhary Kautilya's Political Ideas and Institutions. India. The Chowkhamba Sanskrit Series Office. Varanasi-1 (India). 1971. 444 p.**
- (4) Guerrero, Omar. **Introducción a la administración pública, p. 11.**
- (5) *ibid.*, p. 11.
- (6) *ibid.*, P. 11.

## Los Espejos de Príncipes Musulmanes

Los árabes formaban una sociedad tribal (7) de cultura nómada cuando el Islam (8) aparece en Arabia. La historia del Islam comienza cuando Mahoma, el profeta, huye de la Meca para residir en Yazrib, después Medina. En Medina asume el mando de la secta religiosa que preside, dando un paso sin precedentes en el mundo árabe al lograr la unificación de las tribus en torno a la religión sustituyendo así la filiación tribal.

Durante los cuatro primeros califas el Islam se había expandido territorial y religiosamente adquiriendo un carácter imperial y monárquico que daba inicio a la era de los Califatos imperiales (9) y con esto, se daba un paso sin precedentes en el mundo árabe al trasladar el espíritu de la **Asabiya** (Le) tribal a la religión.

Como resultado de la expansión territorial árabe surge la necesidad de administrar la región siendo "uno de los propósitos de los vencedores el aprender el arte del gobierno y uno de los fines de los vencidos el seguir participando en el poder", máxime que, como antes mencionábamos, el pueblo árabe mantenía formas de gobierno sencillas, propias de una sociedad tribal nómada, pero pobres para sociedades urbanas, por lo que "la antigua burocracia es mantenida y los al-

- (7) Los árabes **"se agrupaban** en dos conglomerados distintos, igualmente rivales, a cuya cabeza **estaba un** jeque. sayyid: los árabes del Sur (o Yemenies). grupo sedentario que descendía de Qahtan, y los del Norte, nómadas, descendientes de Ismail, o Nizaries. Estos grupos, **a su vez, se** dividían también en facciones: entre los Yemenies había Lajim, Kindas y Ghassanidas, mientras que **entre los Nazaries** había Oaíses y Qoraishies". Sampere Vilet, Francisco. **Los Libros del Administración en el Islam.** p. 50.
- (8) **"Islam significa** actitud religiosa a Dios y la palabra **se aplica a** la comunidad de los adeptos de Alá, el Dios musulmán." A la muerte del profeta Mahoma, todas sus revelaciones fueron reunidas por su secretario y redactadas por el tercer califa Otman 1 en 650-651 en el libro Al Qur'an, el "Corán", y que significa recitación o lectura recitada. Guerrero. Omar. **Op. Cit.** p. 13. Ver Sourdel. **Dominique El Islam.** Barcelona-Madrid. Salvat Editores, 1953.
- (9) Nos referimos a los Califatos: Omeya, Abasida, Omeya de Córdoba, Fatimita, el Reino Seljuqui, el Imperio Mongol y el Imperio Otomano.
- (10) **La Asabiya** significa el espíritu de coligación que los lazos sanguíneos familiares, la pureza del linaje, el abolengo, la nobleza, la genealogía, las costumbres, la religión, la historia, la tierra, etc., producen en los pueblos árabes para el predominio y permanencia de la agnación. Ver Ibn Jaldun. **Introducción a la Historia Universal (Al Muqaddimah).** México. Fondo de Cultura Económica, 1977.

tos funcionarios invitados a escribir tratados que **diagnostiquen** la situación política imperante. Nacen, de este modo los espejos de los príncipes musulmanes. Por extensión, con el tiempo los espejos comprenden también obras escritas no sólo **para los** sultanes, sino también para **dignatarios, visires, gobernadores** y hasta secretarios de la cancillería. En todo **caso**, los espejos no dejan de ser para príncipes, porque los propios secretarios forman parte de la clase dominante, disfrutan de sus privilegios y gozan de su prestigio". ( 11)

Estas obras están catalogadas en el género literario llamado **Adab** (12) dando lugar al perfeccionamiento **de la lengua** escrita como medio fundamental de comunicación vertical y horizontal y a la creación y desarrollo de una teoría administrativa para altos funcionarios de elevada concepción intelectual. Son en suma las anteriores obras una concepción intelectual prosaica y aforística con el propósito de instruir política y administrativamente a los altos funcionarios del Islam. (13)

### **Los Espejos de Príncipes Españoles**

**En España, los siete siglos** de dominio moro **impactan** la filosofía política española consolidando en la península una escuela de pensamiento cuyas raíces fueron **los espejos** de príncipes musulmanes; tradición que se ve enriquecida "por tratarse del tránsito del discurso consultivo de finalidad **pedagógica** y asesora a la constitución de un organismo co-

- (11) Guerrero, Omar. **Los Espejos de los Príncipes Musulmanes: Un Programa de Capacitación Administrativa de Alta Jerarquía**, en Revista Tlamati, p. 6.
- (12) "El Adab es un estilo literario, una forma de discurso refinada, una forma bella de expresión del pensamiento mediante la palabra escrita". "En general, este género es el que mejor refleja la ampliación del horizonte cultural islámico. Comenzando por ser concebido como una norma de conducta, luego evolucionó hasta convertirse en tradición, sabiduría y urbanidad social, llegando a ser algo análogo a la Humanitas latina y humanística; una disposición de ánimo y una correlativa apertura y disciplina intelectual". Op. Cit. Francisca Vilet. p. 157 y 160.
- (13) "Los espejos de príncipes no son, ciertamente, un monopolio musulmán. El más famoso de ellos, **El Príncipe de Maquiavelo**, es occidental. Egidio de Columna, Baltazar de Castiglione y Erasmo de Rotterdam fueron también autores de espejos. La diferencia radica en el carácter religioso de **los espejos musulmanes y, con énfasis para nuestro caso, el importante papel dado por los pensadores árabes a la administración pública.**" Guerrero. Omar. **Los Consejos de los Príncipes Españoles**. RAP No. 54. p. 523.

legiado vernáculo: el consejo" (14) Institución administrativa que se remonta al siglo XIV, logrando su máximo desarrollo en el siglo XVII.

### **Otras Aportaciones Orientales y Occidentales**

Para la formación de los funcionarios del Estado existen algunas aportaciones dignas de ser mencionadas, como es el caso de el libro de **los Exámenes**, elaborado para la formación y reclutamiento de la burocracia China; el trabajo de Frontino, funcionario romano, **Fórmula administrativa de los acueductos de la ciudad de Roma**, obra de extraordinario valor por sus aportes a la administración urbana; la obra de Filoteo -funcionario bizantino del siglo X- el **Kletorologion** en donde se explica la jerarquía palaciega de la época; **el trabajo de Ricardo Fils-Nel**, denominado **Diálogo del Echequier** (15), donde se reproduce la organización administrativa del Estado angeviano (siglo XII) de la Inglaterra medieval. (1e)

#### **Juan Bodino**

La formación de funcionarios en administración pública cobra un nuevo rumbo al aparecer publicada en París en 1756 la obra de Juan Bodino **Los Seis libros de la República**. **Este trabajo tiene el gran mérito de sistematizar por primera vez** la teoría de la administración pública. Bodino capta con **absoluta** precisión el surgimiento de la administración pública moderna, en el seno del absolutismo y este hecho **sin precedentes** en la historia del hombre demarca ya el fin del patrimonialismo estamental y contribuye enormemente **a la formación y consolidación del Estado Nacional**.

En síntesis, el trabajo de Bodino constituye el primero y único aporte teórico realmente significativo para **el estudio y comprensión del nacimiento y funcionamiento de la administración pública de los primeros funcionarios públicos**. Son ellos los precursores y su acción los cimientos de la lucha del poder monárquico contra las fuerzas centrífugas feudales.

(14) Ibid; pp. 527 y 528.

(15) El Echiquier es un organismo fiscal relativamente complejo, encargado de la contabilidad, la tesorería y el gasto." Op. Cit., Guerrero. Omar. Introducción ... p. 23.

(16) Ver ¡bid., **Cap. 2**.

## El Cameralismo

El cameralismo es una concepción intelectual del Estado absolutista que comprende los siglos XVI al XVIII, cultivada únicamente por los alemanes y los austriacos (17). El cameralismo se constituye en el eslabón de unión entre la ideología beligerante y activa, de carácter reservado a los funcionarios del Estado absoluto, al desarrollo erudito, académico y docente de dicha disciplina en la formación de los servidores del Estado. Es decir, que la concepción intelectual del cameralismo rompe con la barrera del secreto de la función pública, para llevar a las aulas universitarias una especialidad profesional de carácter científico que capacite a los funcionarios del Estado.

Las cátedras universitarias de las ciencias camerales contemplaban la enseñanza de materias tales como la economía, la policía y la cameralística o cameralia, dando así surgimiento a una especialidad profesional propiamente administrativa encaminada a la formación de los servidores públicos en las tecnologías modernas que pudiesen desenvolver y potenciar al Estado absoluto.

"La enseñanza de las ciencias camerales fue impartida por los grandes catedráticos como lo fueron: Pedro Simón Gasser (1676-1750) (18), Justo Cristóbal Dithmar (1677-1737) (19), Federico Stisser (1689-1732) (20), Juan Furstenau (1688-1756) (21), Joaquín Jorge Zincke (1692-1768) (22), Joaquín Jorge Darjes (1714-1791) Daniel Schreber

- (17) Fuera de Alemania sólo Suecia la llega a practicar, por lo que sin lugar a duda su difusión es su mayor limitante.
- (18) Publica el primer libro de texto sobre ciencias camerales: **Introducción a las Ciencias Económica, Política y Cameral** en Halle en 1726.
- (19) Su trabajo lleva por título **Introducción a las Ciencias Económica, de Policía y Comerá**; publicada en Frankfurt en 1731.
- (20) Autor de varios libros, destaca de su producción **la Introducción a la Economía Agrícola, Según la Economía, Policía y Cameralística**, publicada simultáneamente en Jena y Leipzig en 1735.
- (21) Su libro lleva por título **Introducción al Arte de la Economía y es publicado en 1736.**
- (22) De la producción de Zincke destacan **las siguientes obras: el Prefacio a la edición de 1746 de la obra Introducción a la Economía Agrícola, Según la Economía, Policía y Cameralística de Stisser; el Tratado de Ciencia Cameral**, publicado en Liepzig en 1743; la obra más importante de todo lo escrito sobre ciencias camerales: **Biblioteca Cameralista**, publicada en Liepzig entre 1751 y 1752; y **Los Principios de Ciencias Camerales**, publicada en Liepzig en 1751.
- (23) El título de su obra es: **Primer Tratado de Ciencia Cameral** publicado en Jena en 1756.

(1709-1777) ("), Juan Enrique van Justi (1717-1771) ("), José von Sonnenfels (1733-1814) (u") y Andreas Berch (1711-1774) (27) **en las** Universidades de Halle, Frankfurt del Oder, Riltten, Jena, Leipzig y Upsala. Así pues, la administración **adquiere la sistematización** y congruencia **necesarias para ser** considerada como ciencia. (-")

### **La Ciencia de la Policía**

Con el paso del tiempo, de las materias que comprenden a la profesión cameralista surge el desarrollo de manera independiente de la Policía, ciencia que se desarrolla durante los siglos XVI y XVII y que corresponde al surgimiento, desarrollo, fortalecimiento y expansión de los Estados Nacionales. La Ciencia de la Policía tuvo una mayor difusión que rebasa las fronteras europeas y produce algunos frutos en América.

Su más importante cultivador fue Juan Enrique Amadeo von Justi (1717-1771), sus obras sobre Policía así lo atestiguan, éstas son: **Principios de Ciencia de la Policía y Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados o exposición de toda la Ciencia de la Policía**. La Ciencia de la Policía tuvo como objetivo el desarrollo y fortalecimiento de las fuerzas materiales, morales e intelectuales, que transformadas en

- (24) Las obras de Schreber **son: Introducción a la Historia de las Ciencias Camerales como Ciencias Universitarias y Discurso Sobre Daños y Desventajas que se Derivan de la Introducción de la Ciencia Económica en la Universidad**, ambas publicadas en una misma edición en Leipzig en 1764.
- (25) De la rica producción de Justi, cabe señalar dos de sus obras: **Economía de Estado o Tratado Sistemático de Todas las Ciencias Económicas y Camerales Necesarias para el Gobierno de un País**. consta de seis volúmenes y es publicada en Leipzig en 1755, y su tratado **Principios de Ciencia de la Policía**, publicado en dos volúmenes en tolinga en 1756.
- (26) **Su trabajo lleva por título Tratado de Policía, Comercio y Finanzas**, escrito en 1765.
- (27) Su obra **es la Introducción a la Economía General**, publicada en Upsala en 1747. Las obras **anteriormente citadas fueron extraídas del tratado sobre las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista**, del Doctor Omar Guerrero. Todas ellas **fueron escritas con el único propósito de facilitar las cátedras universitarias**.
- (28) Si bien la enseñanza **escolarizada para administradores públicos** se da desde el siglo XIII en Oxford, Praga, Cracovia, Viena y Salamanca, no es sino hasta la creación de la Profesión **en Economía, Policía y Cameralística** cuando ésta adquiere el estatuto de **ciencia**.

procesos, técnicas, tecnologías y conocimientos, incrementarían el poderío del Estado y el bienestar de los individuos.

"El concepto de policía inscrito en la vida política y administrativa del Estado moderno, hace referencia al carácter racional en la administración del poder, donde la organización y el ejercicio de las funciones, involucran medios eficientes y oportunos para que la sociedad con sus individuos, sean preservados, protegidos y tengan oportunidad de desarrollarse con plenitud. Por ello, el concepto de policía se refiere a tecnologías gubernamentales que se canalizan en **beneficio de la vida individual**". (29)

Las materias que comprenden la ciencia de la policía son:

#### **CULTURA Y TIERRA.**

**Territorio y habitación.**

**El ornato en el campo y la ciudad.**

**Las ciudades.**

#### **CULTURA INTERIOR Y POBLACION.**

**Colonización mediante extranjeros.**

**Colonización mediante nacionales.**

**Salud pública.**

#### **AGRICULTURA: LAS MERCADERIAS.**

**Economía rural.**

**Manufacturas y fábricas.**

**Oficios y profesiones.**

#### **AGRICULTURA Y OTROS ORDENES ECONOMICOS,**

**Comercio y tráfico.**

**Circulación del dinero.**

**El crédito.**

**Otros medios para hacer florecer el orden económico.**

**Reglamentos necesarios para hacer florecer la economía,**

#### **LAS COSTUMBRES DE LOS SUBDITOS**

**Religión.**

**Disciplina de los súbditos.**

(29) Uvalle Borriones, Ricardo Reflexiones sobre Ciencia de la Policía, en la Revista "Administración y Política", de la UAEM, pp. 134 y 135.

EDUCACION EN GENERAL .

Educación de la juventud.

Lujo y desperdicio.

**Combate a la ociosidad y la mendicidad**

SEGURIDAD INTERIOR DEL ESTADO.

Administración de justicia.

Administración de justicia y policía.

Orden público.

Represión del hurto y la rapiña. ('ie)

### **La Ciencia de la Administración**

La ciencia de la administración del Estado moderno tiene sus antecedentes en el Estado absoluto y es Francia, el país más moderno de Europa durante los siglos XVIII y XIX, por lo que de manera natural, es el ámbito propicio para la formación y el desarrollo de la ciencia de la administración pública. **En el año** de 1808, Carlos Juan Bonnín escribe el primer tratado de ciencia de la administración, bajo el nombre **de Compendio de los principios de administración** . Si bien la fecha en que el trabajo es publicado nos hace pensar que la obra pertenece al imperio napoleónico, no lo es así, ya que la obra se presentó en la Asamblea Constituyente, que sesionó de 1789 a 1791, o sea que se trata de un trabajo difundido en pleno calor republicano.

El trabajo de Bonnín es el punto de arranque de la administración pública en su sentido moderno. Si bien observamos que durante el absolutismo la organización de la sociedad era la tarea de la ciencia de la policía, el Estado liberal, requiere de estructuras organizativas acordes a los nuevos fines de la sociedad, y la administración pública de Bonnín persigue el esclarecimiento de sus objetivos.

Para Bonnín, la administración pública "es una potencia **que arregla**, corrige y mejora cuanto existe y da dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas" (a'). Es

(30) Muchos de los autores anteriormente citados han **realizado clasificaciones** sobre el contenido de las materias de la policía, pero la clasificación más completa, **es la realizada** por Juan Enrique Van Justi. Omar Guerrero, en su trabajo sobre **Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista**, dedica el capítulo 8 denominado: "Contenido de la Ciencia de la Policía" a explicar la anterior clasificación, misma **que aquí se** reproduce.

(31) Bonnín, C. Juan. **Principios de la administración**, en RAP "Especial Gabino Fraga". p. 93.

decir, el fin fundamental de la administración, concebida por **Bonnin**, es el de desarrollar una tecnología que como fuerza organizadora actúe sobre la sociedad. Dicha tecnología, debe **ser tratada** desde tres ángulos, como ciencia por lo respectivo ala teoría de los principios productores de las cosas administrativas; como arte en cuanto a la aplicación **de los principios** a la ejecución de las leyes, y como institución política **en** el conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras; que es el sistema completo de la ciencia administrativa". ( 2)

La ciencia administrativa, **para Bonnin**, se compone de principios "universales e invariables como los que constituyen a la sociedad"", siendo sus principios fundamentales: "1.-Que la administración nació con la asociación o comunidad; 2.-Que la conservación de ésta es el principio de la administración; 3.-Que la administración **es el gobierno de** la comunidad; y 4.-Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de las leyes de interés **general**". (ta)

## **La educación administrativa y profesional en México.**

### **La educación de los Aztecas**

Antes de la conquista hispánica, la civilización más desarrollada del Anáhuac, eran los Aztecas. Para este pueblo, el "Tlacahuapahualiztli (" o arte de criar a los hombres" se constituía como la única forma de transmisión a los hombres de la herencia de sus antepasados, de la formación y comprensión de los valores de su pueblo, es decir, el moldear con sensibilidad y madurez intelectual la mentalidad de los hombres, **para** que éstos a su vez sean capaces de enseñar y utilizar las experiencias de un estilo de vida y a su vez heredar a sus hijos las mejores realizaciones de su sociedad.

Para los Aztecas " la enseñanza tenía como propósito fundamental formar la personalidad del individuo, la cual en lengua náhLlatl se expresaba por medio de un diaforismo poético: in ixtli, in yollotli; alcanzar el rostro y el corazón, es decir: conformar la personalidad". ("

(32) **ibid., p. 86.**

(33) **ibid., p. 97.**

(34) "O su equivalente, **la Ixtla Machiliztli, sabiduría que se trasmite a los rostros ajenos.** Díaz Infante, Fernando. **La Educación de los Aztecas.** p. 40.

(35) **Ibid., pp. 40 y 41.**

Esto se lograba a través de diferentes técnicas educativas, tales como la educación preverbal basada en el lenguaje interior, o sea, el que se expresa con las manos, la mirada y el calor del cuerpo, ya que denotan los más profundos sentimientos y pensamientos; el consejo y la persuasión; la obediencia a los padres, a través del sentimiento de culpa por el error y el deber de enmendarse con esfuerzo; el reconocimiento de las transgresiones morales de tipo agresivo y sexual a través de una confesión('u); la corrección de la conducta por medio de premios y castigos; la educación con técnicas mágicas ('); el aprendizaje por identidad, o sea, el desempeñar las actividades propias de cada sexo dentro de la sociedad, pero exaltando la importancia de la femineidad y la virilidad.

La educación en los templos se llevaba a cabo en dos lugares: En el Tepochcalli o escuela de los guerreros y en el Calmecac. En la primera se les enseñaba a labrar la tierra y se les adiestraba en el uso de las armas. "En este templo pedagógico había tres categorías: la primera era tiacacali, a la que pertenecían los alumnos recién ingresados; la segunda, telepuchtlatl, para el jefe de instructores; la tercera, tlatcatecatl, para el director del templo.

"Las dignidades militares sólo se conquistaban mediante hazañas heroicas. La captura de reclutas enemigos merecía el ascenso a la categoría de oficial del ejército. Y aquel que lograba aprender a un jefe enemigo adquiría la dignidad de Caballero Tigre, Otomitl; y el que hacía prisioneros a tres jefes, la de Caballero Aguila o Cuauhtli". ("

En el Calmecac, se enseñaban las ciencias técnicas y humanísticas, y se preparaba a sus miembros para el desempeño de las altas actividades estatales. A esta escuela tenían

**(36) Dicha confesión se realizaba en un rito denominado Neoyolmelahualliztli o acción de enderezar los corazones.**

(37) "El pueblo azteca estaba educado dentro de un contexto en el que la magia tenía gran repercusión. Todos los actos y fenómenos eran susceptibles de ser controlados por la superstición y de los poderes mágicos. En su misma religión, cuyo fundamento es la fe, la creencia sin discusión en la veracidad de los dogmas, tiene en su haber esa "estrategia del animismo" que es la magia. A través de ella se dan las transfiguraciones: el sacerdote se atavía de dios y se convierte en el dios que representa; cada hombre tiene su nahual, un alter ego, un animal, y los sacerdotes, así como los dioses, pueden transformarse en su nahual por voluntad y en el momento deseado." Ibid., pp. 51 y 52.

(38) Ibid., p. 62 y 63.

acceso principalmente los pipiltin o nobles y de manera excepcional los jóvenes de estratos inferiores que demostraban gran sensibilidad e inteligencia. Su educación incluía la religión, la historia, la pintura, la música, el derecho, la astrología y el lenguaje refinado exclusivo de nobles y sabios.

Los conocimientos adquiridos en esta escuela, tenían el alto honor de servir de auxilio en las funciones del Tlatoani o gobernante vitalicio, y que son: administrativas, jurisdiccionales, hacendarias, militares y religiosas.

Esta institución educativa, el Calmecac, se constituye en el antecedente más remoto sobre la capacitación de funcionarios del Estado de México precortesiano. (39)

### Nueva España

Unos cuantos años después de la conquista de los españoles, y con la profesionalización de algunas de las actividades, se decidió, como apoyo a la consolidación de las instituciones políticas y sociales exportadas desde la metrópoli, así como para dar respuesta al constante reclamo de los diferentes grupos sociales de la Nueva España, la creación de la Universidad.

Atendiendo a estas peticiones el Rey "expidió la Cédula Real, fechada en Toro el 21 de septiembre de 1551, en la que ordena se fundase en la capital del virreinato un estudio y Universidad de todas ciencias donde los naturales y los hijos de españoles fuesen industriados en las cosas de nuestra santa fe católica y en las demás facultades y les concediésemos los privilegios y franquezas y libertades que así tiene el estudio y Universidad de la ciudad de Salamanca con las limitaciones que fuésemos servidos". (40)

"El plan de estudios de la Real y Pontificia Universidad, obedecía al propósito de formar los cuadros superiores para el gobierno civil y el eclesiástico. La Universidad medieval, común a toda Europa, desde la antigüedad, tenía substancialmente el mismo programa: Las Siete Artes Liberales", o sea el Trivium y el Quadrivium, el triple y el cuádruple camino.

(39) Para estudiar la jerarquía administrativa de los Aztecas es conveniente leer el trabajo de: López Rosado, Diego, la burocracia en México. Epoca Prehispánica. México. Secretaria de Comercio, 1980. Vol. I. 65 páginas.

(40) Jiménez Rueda, Julio. Las Constituciones de la Antigua Universidad. PP. 10 y 11.

El Trivium abarcaba el estudio de la gramática -el latín y la lectura de los clásicos-, de la retórica **-arte de** redactar documentos, instrumentos oficiales, cartas y otros escritos- y de la dialéctica, que a veces se refundía con la retórica. A partir del siglo XI, bajo la influencia del escolasticismo, la **lógica teórica** y práctica va pasando, **cada vez más**, **a primer plano**, por encima de la gramática y de las **lecturas clásicas**. El Quadrivium estaba formado **por la enseñanza** de la aritmética, la geometría, la música y la astronomía. **Después seguían los estudios** de teología". ("")

La Real y Pontificia Universidad de México, se rigió durante la colonia por cinco estatutos, cabe hacer notar que ninguna de las cinco modificaciones hechas a las **Constituciones** contempla la reforma a los planes de estudio. **Esto resulta** evidente, pues la tarea fundamental de la educación superior al interior de los dominios de ultramar debía contribuir a la edificación y consolidación del régimen **absolutista español**.

De cualquier forma el empleo de la escolástica como forma de enseñanza, contribuyó a que los cauces de las nuevas corrientes del pensamiento se desbordaran aniquilando a la Universidad en el curso del siglo XIX. Tan es así, que en **numerosas** ocasiones es suprimida y vuelta a la vida hasta **que a** mediados en el año de 1865 quedaría cerrada, no volviendo a abrir sus puertas sino hasta **la siguiente centuria**.

Es importante aclarar que nunca existió interés por parte de la corona de capacitar a los funcionarios públicos **hispánicos**, toda vez que la enseñanza **de las prácticas administrativas** era por transmisión directa o dicho de otra manera, por métodos empíricos. (12)

Lo que nos lleva a afirmar que el conocimiento administrativo **jamás gozó** -o muy poco- durante la colonia de un saber sistematizado. Quizá los únicos documentos sistematizados que tengamos sobre este periodo son: **La recopilación de leyes de los Reinos de las Indias de** Antonio de León Pine-lo publicado el 12 de abril de 1680; **La Recopilación de todos los Autos Acordados de la Real Audiencia y Sala del Crimen de esta Nueva España**, del Oidor Eusebio Ventura Beleña de 1787; **La Historia General de las Rentas de Nueva España**, de

[41) Lombardo Toledano, Vicente. *Las corrientes filosóficas en la historia de México*, pp. 24 y 25.

(42) **De otra manera, cómo explicar que jamás se implantara una cátedra de derecho indiano.**

Fabián Fonseca y Carlos Urrutia escrita en 29 tomos entre 1790 y 1793, pero que no fue publicado sino que hasta la primera mitad del siglo XIX, más específicamente entre 1840 y 1852 en cinco volúmenes.

Los documentos más próximos a la educación de los gobernantes novohispanos, en los deberes del cargo de virrey, fueron las **Relaciones** que al término de su administración redactaron y legaron como testimonio de su gestión al sucesor en el cargo. Dichos documentos fueron elaborados en los territorios del nuevo mundo por orden de 22 de agosto de 1620 de Felipe IV, Aunque cabe mencionar que dicha práctica es realizada en los territorios Novohispanos desde la época del primer virrey.

Además de estos documentos, las Ordenanzas de Intendentes, que pueden considerarse como el antecedente de los manuales administrativos del siglo XIX, y sirvieron de auxilio a los altos funcionarios en el desempeño de sus trabajos administrativos. Pero de ninguna manera estos documentos fueron redactados expresamente para las aulas universitarias.

#### **La educación en el México decimonónico**

Con el movimiento de Independencia de 1810 se sacudió profundamente la vida del país. La Universidad y los colegios de educación no podían **estar al** margen de los acontecimientos. Al consumarse la Independencia de México se empezaron a advertir algunos cambios en lo que respecta a la educación científica y literaria, pero estas tendencias provenían de una minoría, que, consciente de la necesidad de romper con la marcha establecida, luchaba sin una idea precisa. Los primeros intentos fueron de carácter parcial y de importancia secundaria.

Para 1830 la decadencia de los colegios y universidades era tan notoria, que las administraciones de la época ya no podían desentenderse. Durante la administración de Valentín Gómez Farías, es instalada la Comisión del Plan de Estudios. El 19 de octubre de 1833 (43), se suprime la Universidad por considerarse "inútil, irreformable y pernicioso: inútil porque en ella nada se enseñaba, nada se aprendía; porque los exámenes para los grados menores eran de pura for-

(43) **Dublán, Manuel** y José María **Lozano**. **Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República**. Tomo II. pp. 564 a la 666. .

ma, y los de los grados mayores muy costosos y difíciles, capaces de matar a un hombre y no de calificarlo: irreformable porque toda reforma supone las bases del antiguo establecimiento, y siendo las de la Universidad inútiles e inconducentes a su objeto, era indispensable hacerlas desaparecer sustituyéndoles otras, supuesto lo cual no se trataba ya de mantener sino el nombre de la Universidad, lo que tampoco podía hacerse, porque representando esta palabra en su acepción recibida, el conjunto de estatutos de esta antigua institución, serviría de antecedente para reclamarlos en detalle y uno a uno como vigentes.

Si bien la argumentación dada por la Comisión resultaba cierta, también era verdad que dicha educación formaba excelentes eclesiásticos, pero de ninguna manera hombres aptos para desempeñar funciones públicas. La nueva nación mexicana debía formar cuadros útiles para resolver las necesidades de un país que, si bien se había sacudido el yugo colonial, todavía le faltaba librar la batalla más importante: la de definir el rumbo por el que la nación debía transitar. Así pues, con el cierre de la Universidad se establece la Dirección General de Instrucción Pública, para el Distrito y Territorios de la Federación.

Esta Dirección, publica el 26 de octubre de 1833 el Bando de "Erección de establecimientos de instrucción pública en el Distrito Federal..." 1"), dicho bando propone la creación de seis establecimientos, entre los que figuraban el de Estudios Ideológicos y Humanidades.

En Circular de 31 de julio de 1834 ("), se suprime la Dirección General de Educación, así como los establecimientos producto de la gestión de dicha dirección, volviendo a funcionar la Universidad. El 12 de noviembre de 1834 se solicita a una junta la presentación de un nuevo plan que arreglara los estudios. Como resultado, la junta presentó el "Plan Provisional para los Estudios de los Colegios". En él se aprecia que las cátedras de Derecho Patrio, Derecho Político Constitucional, Derecho Marítimo, Economía Política y Estadística Nacional son eliminados, volviendo a ocupar la educación escolástica medieval un primer plano. El 16 de fe-

(44) **Bando de** 26 de octubre de 1831 **Op. Cit.**, Dublán y Lozano, Tomo II. pp. 571 a 574.

(45) **Op. Cit.**, Dublán y Lozano. Tomo II. pp. 713 a la 715.

(46) **ibid.**, Tomo II. pp. 754 a la 762.

brero de 1835 (7) se aprueba el reglamento para cátedras y cursos de la Universidad. El reglamento contemplaba la inclusión de la cátedra de Derecho Patrio y la de Derecho Público, manteniéndose el resto de la currícula escolástica.

La Secretaría de Relaciones, en Circular del 3 de abril de 1835 (48) erige una junta para formar el Plan de Instrucción Pública. La creación de la junta obedecía a la necesidad de que se le proporcionara a la "juventud la enseñanza de los primeros principios elementales y el de las facultades y ciencias, con cuyos conocimientos puedan adquirirse una verdadera y sólida instrucción". (49)

**El 18 de agosto** de 1843 se promulga el Plan de Instrucción Pública. Para esta época empezaron a penetrar ideas **nuevas** sobre procedimientos de registro, por parte de los ingleses y los norteamericanos, comenzó entonces la necesidad de estudiar de manera sistemática la teneduría de libros. En enero de 1854 el gobierno decreta el establecimiento de la **Escuela Especial** de Comercio. (00)

En decreto de 10 de julio de 1854, el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio de la República Mexicana hacía saber que los alumnos que cursasen en la Escuela Especial de Comercio todo el plan de estudios tendrían preferencia para la ocupación de puestos administrativos. (51)

El Ministerio de Justicia y Educación Pública el 4 de enero de 1855, dicta nuevo reglamento sobre el orden y método en el que se impartirían las cátedras en la Universidad de México.

**Meses después**, el Ministerio de Justicia y Educación Pública, expide el nuevo Reglamento de estudios el 13 de junio de 1855. (52)

Siendo presidente de la República el General Ignacio Comonfort, estudia el informe que la comisión visitadora de la Universidad (5e) rindiera al Ministerio de Justicia, Negocios **Eclesiásticos** e Instrucción Pública. Dicho informe después de hacer una reseña de la Universidad concluía diciendo: "En vista de los datos recogidos y expuestos aquí y como resultado

(47) *ibid.*, Tomo III. pp. 20 a la 22.

(48) *ibid.*, Tomo III. pp. 39 y 40.

(49) *ibid.*, Tomo III. pp. 478 y 479.

(50) Op. Cit., Dublán y Lozano. Tomo VII. pp. 23 a la 25.

(51) *ibid.*, Dublán y Lozano. Tomo VII. p. 230.

(52) *ibid.*, Tomo VII. pp. 493 a la 519.

(53) Op. Cit., Rangel, Nicolás. Apéndice. Documento XIII.

de la visita que consultar a V.E.? Claro es que la Universidad tal como existe no debe permanecer así. Eso salta a primera vista, y V.E. lo comprende al encargarnos esta visita informativa, y nosotros no corresponderíamos dignamente a su encargo y confianza, si no le expusiéramos desnudamente la verdad y **nuestro juicio sin circunloquios** " (51) De tal suerte, que el 14 de septiembre de 1857 (55) se suprime la Universidad. En vano el Rector Sollano trató de que no se llevara esto a efecto, a pesar del nuevo Plan para la Restauración de la Universidad (50), del propio Rector.

Siendo presidente interino Félix Zuluaga ( 1858-1862), el 5 de marzo de 1858 restablece la Universidad (5T). Pero sólo se mantendría bajo este nuevo esquema hasta **que siendo** Juárez presidente interino, dispuso el 23 de **enero de** 1861 (53), que la Universidad volviera al estado en que se hallaba antes del Plan de Tacubaya. La Universidad quedaria cerrada de manera permanente en 1865 (5e) por orden del emperador Maximiliano.

"El 2 de diciembre de 1867 Juárez promulga la Ley Orgánica de Instrucción Pública (Gu) en el Distrito Federal. En **ella se** da unidad a la enseñanza, se organizan los estudios **secundarios**, **se establece la Escuela Nacional Preparatoria y se reglamenta la enseñanza superior**" (G). El 24 de **enero de** 1868 se dicta el Reglamento de la Ley Orgánica de Instrucción Pública (12). El 31 de marzo de 1869 se hacen algunas reformas a la ley de Instrucción Pública (F3) más de forma que de fondo.

Nuevamente Juárez realiza modificaciones a la Ley Orgánica de Instrucción Pública del 2 de diciembre de 1867, para promulgar el 15 de mayo de 1869 la nueva ley Orgáni-

(54) Ibid., Rangel, Nicolás. p. XIX.

(55) Ibid., Apéndice. Documento XIV.

(56) Ibid., Apéndice. Documento XV.

(57) Ibid., Apéndice. Documento XVI.

(58) **Op. Cit., Dublán y Lozano.** Tomo IX. pp. 17 y 18.

(59) Castrelón Díez, Jaime. El Concepto de Universidad. pp. 140 y 141.

(60) **Op. Cit., Rangel, Nicolás.** Apéndice. Documento XIX.

(61) **Op. Cit., Dublán y Lozano.** Tomo X. **pp. 193 a la 205.**

El 2 de enero de 1867 se deroga el artículo 91 de la Ley Orgánica de Instrucción Pública que a la letra dice: No se admitirán como pensionistas internos, en las escuelas en que deba haberlos, conforme a los reglamentos, sino a los jóvenes que acrediten no tener familia en esta capital". p. 205.

(62) Ibid., Tomo X. pp. 242 a la 254

(63) Ibid., Tomo X. pp. 560 a la 566.

ca de Instrucción Pública (") sin que en la cátedra de Jurisprudencia existiera cambio alguno. El 9 de noviembre del mismo año (') se promulga el reglamento de dicha ley.

De lo que se ha visto hasta aquí, podemos concluir que la educación superior en el México independiente es sólo un reflejo de la lucha que se da entre las dos corrientes políticas e ideológicas: la conservadora y la liberal. Que la única formación de los funcionarios públicos tenía principalmente un ángulo formal o sea, la visión jurídica de los fenómenos sociales, políticos y administrativos.

Este panorama para la administración, no es desalentador, pues el siglo XIX es cuna de grandes obras de naturaleza administrativa, y que si bien no existió una Escuela de Administración Pública en México, no faltó una regia producción administrativa. Aunque sí es de extrañar, que si las corrientes intelectuales de las que abreva la Ciencia de la Administración mexicana son la francesa y la española, no se siguiera el ejemplo por establecer centros educativos como la Escuela de Administración que por Decreto de 29 de diciembre de 1842, se estableció en España y la Escuela de Administración francesa de marzo de 1848, que tuvo una existencia efímera, pero que contribuyó para establecer la Escuela Nacional de Administración de 1945. No obstante la ausencia de una institución educativa consagrada a cultivar la formación intelectual de funcionarios públicos, se hace una sucinta relación de escritos referidos al tratamiento de la administración pública. Para fines de exposición se mencionan con un criterio cronológico dividido en décadas.

—1820- 29

Juan María Barquera. **Lecciones de política y derecho público para la instrucción** del pueblo. 1822.

Lorenzo de Zavala. **Aspirantismo y parcialidad. Aspirantismo, y Medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo. 1828.**

1830-39

Tadeo Ortiz. **México considerado como nación independiente** 1832.

Juan Wenceslao Barquera. **Directorio Político para los alcaldes constitucionales. 1834.**

(64) *ibid.*, Tomo X. pp. 591 a la 601.

(65) *ibid.*, Tomo X pp. 753 a la 763,

Juan Rodríguez de San Miguel. **Manual de providencias económico-políticas** para los habitantes del Distrito Federal. 1834.

José María Luis Mora. **Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía.** 1837.

Lucas Alamán. **Examen general de la organización de la administración pública.** 1838.

1840-49

Juan Rodríguez de San Miguel. **Directorio general de los supremos poderes y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la Nación.** 1845.

Luis de Ezeta. **Manual de alcaldes y jueces de paz.** 1845.

Mariano Otero. **Consideraciones sobre la situación política y social de la República Mexicana en el año de 1847** (Capítulo sobre los empleados). 1847.

1850 - 59

Mariano Galván Rivera. **Novísimo manual de alcaldes.** 1850.

Luis de la Rosa. **Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de Zacatecas** 1851.

R.M. Veytia. **Opúsculo de derecho constitucional y administrativo.** 1852.

Teodosio Lares. **lecciones de derecho administrativo.** 1852.

Luis de la Rosa. **Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla.** 1852.

Francisco de Paula Madrazo. **Manual de administración.** 1857.

1860-69

Guillermo Prieto. **Algunas ideas sobre la organización de la hacienda pública basadas en el presupuesto de 1857.** 1858.

Manuel Dublán. **Derecho fiscal.** 1865.

Julio' Jiménez. **Tratado de administración y contabilidad de los caudales del gobierno federal.** 1868.

José María del Castillo Velasco. **Disposiciones de policía.** 1869.

1870 - 79

Isidro Antonio Montiel y Duarte. **Derecho público mexicano.** 1871.

José María del Castillo Velasco. **Ensayo sobre el derecho administrativo** mexicano. 1874.

**Manuel López Meoqui. Curso elemental teórico-práctico de contabilidad administrativa. 1874.**

Julio Jiménez y Agustín Lozano. **Manual de ayuntamientos. 1875.**

1877-1910

Ildefonso Estrada y Zenea. **Manual de gobernadores y jefes políticos. 1878.**

Juan M. Vásquez. **Curso de derecho público. 1879.**

**Manuel López Meoqui. Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública. 1879.**

**Julio Jiménez. Manual de administración económica y contabilidad fiscal. 1885.**

**Charles Nordhoff (y Eduardo Ruiz). La ciencia política al alcance de los jóvenes. 1885; aparecida después, 1890, con el título La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes. 1890.**

**Alberto Díaz Rugama. Guía práctica del empleado en la República Mexicana. 1887.**

**Eduardo Ruiz. Curso de derecho constitucional y administrativo. 1888.**

**Emiliano Busto. La administración pública de México. 1889.**

**Miguel León. Directorio para los ayuntamientos. 1890.**

**Manuel Cruzado. Elementos de derecho administrativo. 1895.**

**Cosme Garza García. Manual de los presidentes municipales. 1897.**

**Francisco Bulnes. El porvenir de las naciones hispanoamericanas. (Capítulo "El canibalismo burocrático"). 1899.**

**C. Trajo Lerdo de Tejada. Derecho administrativo mexicano. 1911". (66)**

De las obras citadas, cabe resaltar el trabajo del mexicano Luis de la Rosa denominado **Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla**. Así como Justi es el autor más importantes de las ideas administrativas contenidas en la ciencia de la policía, y Bonnin es de la administración pública moderna, Luis de la Rosa es el primer su-

[66] Guerrero, Omar. **Introducción a la administración pública**. pp. 209 a la 211. Es conveniente consultar el trabajo del Doctor José Chanes Nieto, **La Investigación sobre la administración pública de México**, en el que ahonda en este tema.

tor que con orden y precisión conceptual, escribe sobre la ciencia de la administración. El deslinda el estudio de la ciencia de la administración del derecho administrativo, definiendo claramente su objeto de estudio, es decir, señala y demarca las fronteras que existen entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo. En el Proemio a su trabajo dice: "El Sr, D. Teodosio Lares ha publicado recientemente una obra bajo el título de: lecciones de derecho administrativo. Entre esta obra y el Ensayo que voy a publicar, hay esta diferencia: la obra del Sr. Lares examina las materias legales relativas a la administración; - yo me propongo examinar la teoría de la administración pública en su aplicación a la moral y ala economía. La obra del Sr. Lares será consultada principalmente por los tribunales y por todos los que se ocupan en cuestiones jurídicas de administración. Mi ensayo podrá ser consultado con algún provecho por los funcionarios y agentes de la administración pública, siempre que se trate de reformas e innovaciones, de mejoras y adelantos en materias prácticas de administración". la`)

El esfuerzo extraordinario de Luis de la Rosa, no logra coronarse, como en el caso de la obra de Teodosio Lares, en una cátedra, mucho menos en una Escuela. En síntesis, el siglo XIX en México se caracteriza por el predominio del Derecho Constitucional y el derecho administrativo, sin que hubiese eco a nivel de estudios posteriores al trabajo de De la Rosa.

### **La Escuela de Administración Pública**

No es sino hasta sesenta años después, ya en el México postrevolucionario, que surge la primera escuela de administración pública y de la que nos ocuparemos enseguida. En los primeros meses del año de 1922 se funda la Escuela de Administración Pública por iniciativa del entonces Departamento de la Contraloría. La idea surge de la necesidad de "establecer unos cursos de Contabilidad Fiscal, teniendo en cuenta el vasto campo de la Administración Pública y las dificultades que con frecuencia se presentan a los empleados en el variado desarrollo de sus trabajos, ya que, impreparados para labores que no sean las corrientes, sus alcances, en

167 De la Rosa, Luis. Sobre la **administración pública de México y medios de mejorarla**. RAP No. 50 p 113.

lo general limitados, no les permiten apersonarse con trabajos que, por su naturaleza, ameritan resoluciones profundas u orientaciones mayores a las que pudiese llamarse mero trámite. El empleado público posee especializaciones en las cuales es competente, pero, si se le coloca frente a un asunto superior a sus conocimientos, casi siempre su labor es mediana o francamente mala; no porque carezca de voluntad y buenos propósitos sino porque no se encuentra debidamente preparado y prácticamente educado' (5')

La Escuela tuvo como primer Director a Manuel Centurión. En su primer año tuvo una excelente acogida, ya que comienza sus cursos con setecientos alumnos, en el siguiente período crece el interés por estudiar en dicho plantel y la matrícula se eleva a ochocientos alumnos. El Plan de Estudios era de carácter técnico y dependía de la Dirección Técnica Industrial y Comercial de la Secretaría de Educación Pública. Las materias que se impartían eran las siguientes: Contabilidad, Timbre, Aduanas, Direcciones Generales, Ramo Civil, Ramo Militar, Inspección, Archivo y Correspondencia Oficial, Cálculo y Nociones de Álgebra y Taquimecanografía. En el año de 1924 por problemas económicos, la Escuela se ve en la imperiosa necesidad de cerrar sus puertas.

En el ambiente existía el gran deseo por parte de directivos y alumnos de su reapertura, en ese mismo año de su cierre, al tomar posesión el nuevo Contralor de la Nación, Luis Montes de Oca, quien consciente de la utilidad de la misma, inicia las gestiones necesarias para abrirla nuevamente. Montes de Oca contó con la simpatía del entonces Presidente Emilio Portes Gil (1928-1930), quien manifestó su apoyo y por conducto del titular de la Secretaría de Educación Pública, Ezequiel Padilla Peñaloza y el Rector de la Universidad, Alfonso Pruneda, la Escuela vuelve a trabajar, dependiendo económicamente del Departamento de Contraloría y académicamente de la Universidad Nacional de México.

La Escuela Superior de Administración Pública al depender académicamente de la Universidad, enriquece sus Planes de Estudio, convirtiéndose en la institución destinada a la formación de los altos funcionarios del gobierno. En sus primeros años de vida no tuvo edificio propio. Pero la Facul-

(68) Guerrero, **Ornar, El Departamento de Contraloría 1917 - 1933, en RAP** No. 57/58. p. 243.

tad de Jurisprudencia le facilitaba sus aulas, así como algunos anexos en la preparatoria de San Pedro y San Pablo. En 1926 pasa a depender económicamente de la Universidad. En enero de 1927, la Escuela cuenta con local propio en la calle de Donceles No. 91. Su Plan de Estudios se integró en 1925 de las siguientes materias:

<b>M a t e r i a s</b>	<b>No. de clases por semana</b>
<b>" Primer año. — Preparación.</b>	
Lengua Castellana, primer año	3
Aritmética razonada .....	3
Nociones sobre funcionamiento de oficinas administrativas y tramitación oficial .....	3
Biblioteconomía y Archivo .....	3
	12
<b>" Segundo año — Curso medio.</b>	
Nociones de Derecho Constitucional en sus relaciones con el Administrativo y Nociones de Derecho Administrativo .....	3
Nociones de Derecho Civil y Mercantil .....	3
Estadística Administrativa .....	3
Contabilidad General .....	4
	13
<b>" Tercer año. — Curso Superior.</b>	
<b>(Primer año).</b>	
Contabilidad Superior .....	3
Contabilidad Pública	
Primer año:	
Generalidades de Contabilidad Fiscal y Ramo Civil .....	3
<b>Ramo Militar</b> .....	3
Ramo Aduanal, Primer año .....	3
Direcciones Generales .....	3
	15

"Cuarto año . — Curso Superior. (Segundo año).	
<b>Contabilidad Pública, Segundo año:</b>	
<b>Ramo Aduanal, Segundo año ...</b>	<b>3</b>
<b>Ramo del Timbre .....</b>	<b>3</b>
<b>De los Estados y Municipios</b>	<b>3</b>
Contabilidad de Inspección Fiscal	3
<b>Industrias del Gobierno .....</b>	<b>3</b>
	<b>15</b>

"Taquimecanografía. Curso Libre en dos años" (")

Con la experiencia adquirida se presenta en el año de 1927 una propuesta de nuevo Plan de Estudios que fue sometido a la Universidad Nacional. Dentro de la carrera general de la Escuela se formularon algunas carreras especiales como son: " Oficinistas en el ramo de Aduanas, Oficinistas en el ramo de Fiscal de los Estados y Municipios, Oficinistas de Direcciones Generales y de Oficinistas en el Ramo Militar, estableciéndose, además, cursos especiales para oficinistas en general, diversos cursos libres y conferencias semanales sobre tópicos interesantes". (7")

El 2 de julio de 1929 la Universidad decide que la Escuela Superior de Administración Pública se fusione con la Escuela Superior de Comercio y Administración para formar la Facultad de Comercio y Administración. Las consecuencias fueron desfavorables para la función pública, pues en esa Facultad se dejó de formar administradores públicos para formar de manera exclusiva gerentes privados.

La constante participación del Estado mexicano y de su administración en las actividades sociales, culturales, políticas y económicas del país, exigieron al cuerpo administrativo del Estado un mayor conocimiento y especialización sobre las teorías y prácticas administrativas más avanzadas de la función pública, así como la imperiosa e impostergable capacitación de los empleados públicos, por lo que la Universidad se dio a la tarea de incluir en la formación académica del

(69) *ibid.*, p. 245.

(70) *ibid.*, p. 253.

área social la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública, para dar respuesta a la creciente demanda social y estatal de funcionarios públicos capacitados para resolver la problemática de la gestión pública.

Así pues, la Universidad Nacional Autónoma de México tuvo el gran acierto de fundar en 1951 la entonces Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, en que se estableció la Licenciatura en Ciencia Política. En 1958 esta carrera se reformó positivamente, convirtiéndose en la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, así pues, la difusión y desarrollo de la disciplina se sumerge en el olvido académico desde el año de 1929 hasta 1958. Toca ahora el turno a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pues si de manera lineal no tiene relación con la Escuela Superior de Administración Pública, sí se hermanan por su labor: la enseñanza de la administración pública.

**DOCUMENTOS**

**EL DESEMPEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
EN EL PRIMER INFORME DE GOBIERNO DEL  
LIC. MARIO RAMÓN BETETA**

En días pasados el be. Mario Ramón Beteta, gobernador constitucional del Estado de México, rindió ante la H. Quincuagésima Legislatura su primer informe de gobierno, en el cual dejó innegable testimonio de su fructífera labor.

Nuestro Estado confronta una compleja problemática en materia de educación, salud, seguridad pública, abasto popular, vivienda y servicios públicos esenciales, todas ellas necesidades vitales de la población que difícilmente serán satisfechas en un periodo sexenal, y mucho menos en un año. Esto no quiere decir que no haya voluntad y capacidad para salir adelante, todo lo contrario, este primer informe es fiel testimonio de los esfuerzos emprendidos por la Administración del Lic. Mario Ramón Beteta de enfrentar los problemas con decisión e imaginación. Si hubo logros y avances orientados al beneficio colectivo, fue gracias a la coordinación de esfuerzos entre gobernantes y gobernados, Ningún programa gubernamental tiene viabilidad sin la participación de los ciudadanos. En nuestro Estado ha sido posible establecer esa coordinación que seguramente redundará en que los planes de desarrollo gubernamentales se finquen sobre bases más sólidas.

Emprender un análisis íntegro del primero informe de gobierno ocuparla más tiempo y espacio del que ahora disponemos. En las siguientes líneas haremos una serie de comentarios sobre las que han sido las actividades más importantes desplegadas en el ámbito de la Administración Pública.

**Primeramente cabe mencionar que se encuentra preparado el proyecto de reforma a la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Si bien en el informe no se consigna en específico los artículos o fracciones que habrán de reformarse, estamos ciertos que la modificación del marco jurídico permitirá un mejor funcionamiento de la Administración Pública Estatal en la medida en que se ajustan a las cambiantes circunstancias sociopolíticas de la entidad, fruto de una sociedad en movimiento.**

**Consciente de que la Federación y el Estado no pueden ni deben hacerlo todo, la gestión del Lic. Mario Ramón Beteta dio gran impulso al proceso descentralizador, buscando acercar servicios en los lugares que se demandan. Descentralizando se vigorizarán regiones, se fortalecen municipios y se ensanchan los cauces democráticos. Dentro de este renglón, cabe resaltar el impulso descentralizador que en el sector educativo y el de salud ha emprendido el Estado en beneficio de la comunidad mexiquense.**

**La consulta popular promovida intensamente en el período que cubre el informe ha dejado de ser lema de campaña política para convertirse en un ejercicio democrático que legitima y orienta los actos de Gobierno. La consulta popular es un mecanismo que, atendiendo problemas e inquietudes, guía la actividad de la Administración Pública, que no es otra cosa que el gobierno en acción.**

**Resulta ocioso comentar que el Plan Estatal de Desarrollo 1987-1993 es producto de la consulta popular efectuada en la campaña electoral del Lic. Mario Ramón Beteta, y que ahora se enriquece de manera singular con las audiencias públicas que quincenalmente se vienen realizando.**

**En la tarea de conformar un aparato administrativo moderno, racional que responda con eficiencia y prontitud a las demandas sociales, se ha puesto especial énfasis en la simplificación administrativa y en el mejoramiento de la atención al público. Estas medidas además de contribuir al ahorro de recursos públicos, tan necesarios en esta nueva etapa de desarrollo, generan mayor credibilidad en el desempeño cotidiano de las instituciones.**

**Aunado a ello se intensificó el proceso de capacitación de los servidores públicos mediante la impartición programada y sistemática de cursos. La Administración Pública Estatal será eficiente en la medida que cuente con personal de-**

bidamente capacitado y actualizado. Los esfuerzos que se hagan en este rubro, siempre serán bienvenidos.

Otro aspecto que sin duda redundará en el desarrollo más expedito y eficiente de la gestión pública es la introducción y uso de sistemas computarizados, que de manera paulatina y permanente se ha venido dando.

Nos congratula saber que en lo que concierne a la Administración de Recursos Materiales se lograron ahorros importantes como resultado de los concursos de proveedores. Todo esto se circunscribe en un principio de la Administración Pública que resulta esencial en nuestros días: hacer más con menos.

Por otro lado, la relación entre servidores públicos estatales y la administración del Lic. Mario Ramón Beteta se caracterizaron por el trato cordial y respetuoso que se han dispensado, configurando un ambiente propicio para que las instituciones gubernamentales desplieguen su vigor para cumplir los objetivos fijados.

Si hay un parámetro para evaluar el desempeño de la Administración Pública Estatal en el período que cubre el informe referido, ese es precisamente la realización de obras públicas, cuyo número de 3 600 hablan del extraordinario ímpetu con que se ha tratado de responder a los reclamos ciudadanos. Entre las obras efectuadas vale destacar las destinadas a solucionar problemas planteados por los asentamientos humanos, las relativas a la infraestructura para la producción agropecuaria, el fomento del comercio y el abasto popular, la educación, el deporte, la salud y la asistencia social.

En esta primera etapa de la gestión sexenal del Lic. Mario Ramón Beteta podemos observar la configuración de un aparato administrativo con objetivos claramente definidos, que persiguen elevar el nivel de vida de los mexiquenses, un aparato que se moderniza adecuando sus estructuras y procedimientos, un aparato que encauza sus actividades con un claro sentido social. En suma, una Administración Pública Estatal más eficiente que responde con decisión a los grandes retos socioeconómicos que afronta cotidianamente.

**PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO, 1989.**

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

**DECRETO NUM. 58**

LA H. "L" LEGISLATURA DEL ESTADO DE MEXICO, D E C R E T A:

ARTICULO PRIMERO.—El Presupuesto que regulará las erogaciones del Gobierno del Estado de México, del 1o. de Enero al 31 de Diciembre de 1989, comprende los ramos, dependencias y conceptos siguientes:



**PODER EJECUTIVO**

(MILLONES DE PESOS)

	SERVICIOS PERSONALES	MATERIALES Y SUMINISTROS	SERVICIOS GENERALES	TRANSFERENCIAS	BIENES MUEBLES E INMUEBLES	OBRAS PUBLICAS	INVERSIONES	CANCELACION DE PASIVO	TOTAL	% AL TOTAL
<b>RAMO I</b>										
100 PODER LEGISLATIVO	6,100.7	558.1	4,726.4	1.6	604.6	—	—	—	11,991.4	0.6
<b>RAMO II</b>										
200 PODER EJECUTIVO	583,560.5	42,942.6	63,357.0	443,177.3	9,582.7	559,359.0	79,790.4	175,850.1	1,957,619.6	98.8
GUBERNATURA	360.0	74.6	204.4	—	71.2	—	—	—	710.2	0.1
SECRETARIA DE GOBIERNO	45,906.3	25,549.7	10,103.9	323.8	3,797.9	—	—	—	85,681.6	4.2
SECRETARIA DE FINANZAS	22,688.4	2,456.9	3,480.0	240.0	518.6	—	6,660.2	—	36,044.1	1.8
SECRETARIA DE PLANEACION	9,542.9	991.8	2,722.8	15.5	232.1	—	—	—	13,355.1	0.7
SECRETARIA DEL TRABAJO	3,126.0	253.8	652.3	2,509.9	314.3	—	—	—	6,856.3	0.3
SECRETARIA DE EDUCACION, CULTURA Y BIENESTAR SOCIAL	450,338.2	4,843.8	5,962.3	126,413.1	2,081.9	—	—	—	589,639.3	29.8
SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLICAS	13,135.4	1,472.8	5,601.9	2,393.8	397.9	—	—	—	23,001.8	1.2
SECRETARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO	4,776.5	1,102.2	2,805.5	3,078.3	383.1	—	—	—	12,145.6	0.6
SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO	5,970.6	1,353.7	5,472.1	1,123.2	742.7	—	651.5	—	15,313.8	0.7
SECRETARIA DE ADMINISTRACION	10,150.1	1,784.9	15,204.7	26.4	478.8	—	—	—	27,644.9	1.4
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA	14,329.5	2,690.3	2,073.8	123.6	261.4	—	—	—	19,478.6	1.0
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	1,194.1	154.6	282.4	—	139.0	—	—	—	1,770.1	0.1
JUNTA LOCAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE	1,791.2	138.8	304.8	—	151.7	—	—	—	2,386.5	0.1
TRIBUNAL DE ARBITRAJE	251.3	31.4	153.5	—	12.1	—	—	—	448.3	0.1
EROGACIONES GENERALES	—	43.3	8,482.6	5,244.6	—	—	—	—	13,770.5	0.7
PARTICIPACIONES MUNICIPALES	—	—	—	301,685.1	—	—	—	—	301,685.1	15.2
INVERSIONES Y OBRAS PUBLICAS	—	—	—	—	—	559,359.0	72,478.7	—	631,837.7	31.9
CANCELACION DE PASIVO	—	—	—	—	—	—	—	175,850.1	175,850.1	8.9
<b>RAMO III</b>										
300 PODER JUDICIAL	9,598.1	619.0	975.8	120.0	598.2	—	—	—	11,911.1	0.6
TOTAL DIRECTO	599,259.3	44,119.7	69,059.2	443,298.9	10,785.5	559,359.0	79,790.4	175,850.1	1,981,522.1	100.0
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	119,356.7	188,643.7	91,755.9	32,806.6	31,145.3	394,809.3	57,510.2	80,832.9	996,860.6	
TOTAL SECTOR PUBLICO ESTATAL	718,616.0	232,763.4	160,815.1	476,105.5	41,930.8	954,168.3	137,300.6	256,683.0	2,978,382.7	
% AL TOTAL CONSOLIDADO	24.1	7.8	5.4	16.0	1.4	32.1	4.6	8.6	100.0	

ARTICULO SEGUNDO.—La asignación presupuestaria correspondiente al Poder Legislativo, se entregará a la Cámara de Diputados o se depositará en la institución que ésta señale, mediante exhibiciones mensuales, para que su manejo se haga conforme a las disposiciones dictadas por este poder.



**PODER EJECUTIVO**

**ORGANISMOS AUXILIARES DEL ESTADO DE MEXICO  
PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL EJERCICIO 1989  
(MILLONES DE PESOS)**

**ANEXO DECRETO NUMERO 58**

	SERVICIOS PERSONALES	MATERIALES Y SUMINISTROS	SERVICIOS GENERALES	TRANSFERENCIAS	BIENES MUEBLES E INMUEBLES	OBRAS PUBLICAS	INVERSIONES	DEUDA PUBLICA	TOTAL	% AL TOTAL
CENTRO DE ARTESANIA MEXIQUENSE	1,003.2	3,443.5	538.1	—	83.4	—	—	1,680.0	6,748.2	0.7
COLEGIO MEXIQUENSE, A.C.	984.0	134.9	214.6	30.2	127.4	—	—	—	1,491.1	0.1
COMISION DEL TRANSPORTE DEL ESTADO DE MEXICO	17,268.0	17,443.0	26,281.0	—	419.6	—	—	—	61,411.6	6.2
COMISION ESTATAL DE AGUA Y SANEAMIENTO	20,800.0	4,435.2	26,734.1	26.4	2,913.7	133.0	—	2,475.0	57,517.4	5.8
COMISION ESTATAL DE PARQUES NATURALES Y DE LA FAUNA	2,140.8	2,124.0	637.5	—	183.7	—	—	—	5,086.0	0.5
COMISION PARA LA REGULACION DEL SUELO DEL ESTADO DE MEXICO	4,698.4	649.9	882.7	5.5	348.6	13,440.0	3,094.0	3,138.8	26,257.9	2.6
CONSEJO MEXIQUENSE DE RECURSOS PARA LA ATENCION DE LA JUVENTUD	709.9	164.4	288.0	—	114.0	—	—	—	1,276.3	0.1
EMPRESA PARA LA PREVENCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION DEL AGUA	709.4	189.7	430.5	11.9	129.2	—	—	58.9	1,529.6	0.2
FERTILIZANTES EDOMEX, S.A. DE C.V.	3,307.1	54,098.3	2,704.6	—	544.5	—	—	12.2	60,666.7	6.1
IMPULSORA DEL RIEGO TECNIFICADO DEL ESTADO DE MEXICO, S.A. DE C.V.	232.0	1,113.9	72.6	—	—	—	—	—	1,418.5	0.1
INSTITUTO DE ACCION URBANA E INTEGRACION SOCIAL	9,480.1	6,909.3	2,966.0	12.0	192.6	362,336.3	832.6	14,920.9	397,649.8	40.0
INSTITUTO DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO PARA EL TRABAJO INDUSTRIAL	1,943.0	410.7	171.7	—	—	—	—	—	2,525.4	0.3
INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MEXICO Y MUNICIPIOS	24,949.2	55,369.2	8,104.8	32,572.8	8,749.2	9,240.0	52,143.6	10,264.8	201,393.6	20.2
INSTITUTO ESTATAL PARA EL DESARROLLO DE LA SEGURIDAD EN EL TRABAJO	529.7	74.0	83.5	—	—	—	—	—	687.2	0.1
INSTITUTO MEXIQUENSE DE CULTURA	8,926.8	859.8	2,650.6	24.0	569.5	—	—	—	13,030.7	1.3
ORGANISMO DE CENTROS ESTRATEGICOS DE CRECIMIENTO	940.6	83.9	636.7	—	18.8	—	—	—	1,680.0	0.2
PROTECTORA E INDUSTRIALIZADORA DE BOSQUES	10,431.1	29,900.0	4,406.9	—	1,126.5	—	—	10,508.7	56,373.2	5.6
INSTITUTO CATASTRAL	3,399.1	384.8	9,266.0	—	1,481.2	—	—	15,181.6	29,712.7	3.0
INSTITUTO DE INVESTIGACION Y CAPACITACION AGROPECUARIA, ACUICOLA Y FORESTAL	1,968.4	251.0	184.4	—	96.2	—	—	—	2,500.0	0.2
FIDEICOMISO PARA LA CONSTRUCCION Y OPERACION DE CENTROS DE ABASTO POPULAR	498.5	86.4	291.8	—	86.3	—	—	206.2	1,169.2	0.1
FIDEICOMISO PARA EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL DEL ESTADO DE MEXICO	468.0	58.7	566.4	123.8	79.2	—	1,440.0	—	2,736.1	0.3
CORPORACION EDITORIAL LITOMEX, S.A. DE C.V.	1,975.0	7,448.0	1,724.5	—	1,312.5	—	—	667.3	13,127.8	1.3
TAPETES MEXICANOS, S.A.	576.0	2,609.3	625.3	—	150.0	—	—	473.0	4,433.6	0.4
FIDEICOMISO PARA EL DESARROLLO DE PARQUES Y ZONAS INDUSTRIALES EN EL ESTADO DE MEXICO	513.8	78.1	484.7	—	72.0	8,460.0	—	690.9	10,299.5	1.0
CENTRAL DE EQUIPO Y MAQUINARIA MEXIQUENSE	904.1	323.7	808.9	—	12,347.2	1,200.0	—	20,554.6	36,138.5	3.6
<b>T O T A L E S</b>	<b>119,356.7</b>	<b>188,643.7</b>	<b>91,755.9</b>	<b>32,806.6</b>	<b>31,145.3</b>	<b>394,809.3</b>	<b>57,510.2</b>	<b>80,832.9</b>	<b>996,860.6</b>	<b>100.0</b>
<b>% AL TOTAL</b>	<b>12.0</b>	<b>18.9</b>	<b>9.2</b>	<b>3.3</b>	<b>3.1</b>	<b>39.6</b>	<b>5.8</b>	<b>8.1</b>	<b>100.0</b>	

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en Toluca de Lerdo, México, a los veinte días del mes de Diciembre de mil novecientos ochenta y ocho. Diputado Presidente, Lic. María Elena Prado Mercado.—Dip. Srío., Lic. María de Jesús González Melo.—Dip. Srío., Lic. Benigno López Mateos.—Dip. Prosecretario, C. Humberto Ramírez Rodríguez.—Rúbricas. Por tanto, mando se publique, circule, observe y se le dé el debido cumplimiento. Toluca de Lerdo, México, Diciembre veintitrés de mil novecientos ochenta y ocho.

EL SECRETARIO DE GOBIERNO  
Lic. Emilio Chuayffet Chaves

EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO  
Lic. María Beatriz Batata

EL SECRETARIO DE FINANZAS  
Lic. Alberto Mayoral Calles

**RESEÑAS**

## **RESEÑA**

Faya Viesca, Jacinto. EL FEDERALISMO MEXICANO.  
REGIMEN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA FEDERAL.  
Ed. INAP. México, 1988. 302 pp.

Por **Martín Sánchez Cuca**

El libro del Mtro. Jacinto Faya Viesca constituye el aporte más actual en el tema tan polémico del Federalismo Mexicano.

El I.A.P.E.M., llevó a cabo la presentación de esta obra, y a decir del Lic. Emilio Chuayffet Chemor, en voz del Lic. Luis Rivera Montes de Oca, se convirtió en un evento de una trascendencia no solamente académica, del primer nivel, sino de una trascendencia que va más allá a la luz de la Ciencia Política, de la Teoría Política y del Derecho Político. A nombre del Lic. Chuayffet, el Lic. Rivera dio lectura a los comentarios que le merecieron y que le merecen esta obra magnífica del Mtro. Faya Viesca.

"El Sistema Federativo es una idea que llega con los vientos de la modernidad, es uno de sus principios, es en este sentido un patrimonio cultural de la humanidad, un ideal que comparten los pueblos democráticos, pero enraiza en cada Estado la conformidad con sus particularidades, es pues universal y al propio tiempo particular, es moderno y también antiguo, en su modernidad lo asocia a la lucha contra el estado monárquico absolutista, lo hermana a la división de poderes, el sufragio universal, a la soberanía popular, en fin, a la vida Republicana. El ciclo de las luces anima estos métodos de distinción del poder político, los vincula, los integra en un solo manifiesto, en su antigüedad los remite a los ata-

**nos de equilibrio entre los ordenes , los grupos y las regiones. Por eso la modernidad es universalidad, se enlaza con la particularidad que es tradición.**

**La idea federativa congénita ala antigua valía, vivía como un recuerdo en el corazón de la provincia cuando la revolución francesa estalló, es importante subrayar esta doble condición de la idea Federativa para compartir un lugar común histórico, el de la imitación. El problema no es asumir una idea ajena como propia, si se carece de identidad para modelarla de acuerdo a la propia experiencia. Los procesos históricos tienden a universalizarse, pero sólo en la medida en que los pueblos les imprimen la particularidad **que exigen** sus necesidades, los franceses por ejemplo, señores de ingenio filosófico-político no desechan las aportaciones de os Estados Unidos, las adoptaron con sensibilidad, las cortaron a su medida y las pusieron en vigor.**

La fertilidad del Sistema Federativo deriva de su **racionalidad** pero también **de las necesidades particulares del espacio** político, donde florecen **las ideas de Ramos** Arizpe, el gran procurador de nuestro federalismo, sosteniendo que **no son hijas de una brillante ocurrencia , eran un imperativo histórico**, por eso afirma Reyes Heróles, a propósito del propio Ramos, "de no haber existido la fórmula del Federalismo Norteamericano habría terminado por inventarla.

En México, vimos la idea del sistema federal como un instrumento de combate contra la arbitrariedad, contra a **dictadura.**

**Entre nosotros , la federación dio vida a las entidades federativas como el incentivo de integración plural. Distinción de origen, unidad de resultados, equilibrios deseables de ramas del poder, tierras adentro en un espacio extenso.**

La Constitución de 1824, no imitó, **pues, la Constitución Norteamericana, cosechó, simplemente, la bondad del modelo para construir un país moderno; queríamos romper con viejos patrones centralistas ; prever las tiranías; así lo vieron los liberales mexicanos.**

El padre Mier tenía razón: estaba primero el bien general, pero el precio de procurarlo era el sacrificio del bien particular o acaso del propio bien general, no olvidemos la lección; las constitu<sup>^</sup>:iones centralistas condujeron a a pérdida de Texas. Si el federalismo ha sido un ideal incuestionable desde la Constitución de 1857 es porque los mexicanos aspiramos a la integración, a la unidad, al respeto a la

**soberanía de las regiones elevadas a la categoría de estados miembros del pacto, a la autonomía del municipio libre, organización primigenia entrañable para la comunidad.**

**¿Quién duda de los valores que el Federalismo encarna erradicando el prejuicio de nuestra imitación? ¿Quién del acierto de nuestras constituciones federalistas? El Federalismo, como sostiene Jacinto Faya, p'antea el pleno reconocimiento a los distintos grupos sociales la firme creencia en que éstos se pueden organizar en formaciones más amplias, en una coordinación superior y expansión en todos los órdenes.**

**Contra esa necia corriente centralista el denuedo descentralizador de los últimos años, subrayó de los últimos años, pues el propio Faya reconoce que en el área del Sistema Federal Mexicano se han producido las mínimas reformas desde 1917.**

**La crítica al Sistema Político Mexicano y a su comportamiento en los años recientes acaso olvida que, bajo circunstancias tan difíciles como las que hemos vivido sujetos a presiones y contradicciones tan desafiantes, se han operado cambios con una orientación descentralizadora muy significativa, sin lugar a dudas la congruencia Federativa, la puesta al día de la vieja y renovada fórmula Federalista ha sido una puesta valiente, resulta claro que el país puede ir mucho más allá, que el equilibrio entre los órdenes admite mayor perfección, que el proceso descentralizador y por ello democrático ha de recorrer una larga y sinuosa senda, pero ¿quién pone en tela de juicio la voluntad política de poner las condiciones propicias para una convivencia social más acorde al principio Federativo? La reforma municipal es una realidad.**

**El libro de Jacinto Faya Viesca es alentador recuento de doctrinas, repaso histórico; el libro, amén de sus virtudes didácticas nos dibuja las líneas de un difícil proceso histórico señalando por los senderos Federalistas altamente legítimos nuevos rumbos, pero también por sus contratiempos históricos como todo combate. En la historia del Federalismo se pronuncia una atención cuya solución hoy en día, favorece por fortuna una más equilibrada distribución de competencias y aun modelo de descentralización a partir de competencias compartidas y concurrentes en la dialéctica histórica es imprudente, por lo tanto, aspirar a disolver las contradicciones, lo importante es, señores, lograr su subordinación al concierto entre los Estados y la Federación."**

Agregamos, pues, que el libro constituye un reencuentro con una tradición política e intelectual de enorme raíz en nuestra nación.

El régimen federal constituye uno de los elementos esenciales del Estado mexicano y es definido como un gran logro histórico de México.

El régimen federal, pues, constituye un triunfo de las fuerzas del progreso que siguió el ensayo de un imperio y dos regencias.

La joven república nació en medio de un tiempo de incertidumbre y hondas contradicciones en las que se enfrascaba un México que moría y un México que quería nacer.

Una de las cuestiones básicas, sostiene el autor, era la redistribución de competencias entre el gobierno federal y el gobierno de las entidades federativas.

Así, para el autor la reforma trajo consigo el México Nuevo y con ello el establecimiento en definitiva del régimen federal.

Sin embargo, una cuestión estaba insoluta en 1857: Libertad de industria o monopolio de estado. Los federalistas mexicanos estaban a favor de la primera. Estas decisiones eran absolutamente congruentes con la ideología liberal de los federalistas. El resultado fue el nacimiento del liberalismo, al que atinadamente Don Jesús Reyes Heróles ha llamado "Liberalismo Social", explica Jacinto Faya Viesca.

Así marcados los límites de la centralización y la descentralización afirma Faya Viesca, México está fortaleciendo el Pacto Federal. Esta tendencia se manifiesta en dos sentidos: uno fluye hacia la consolidación de la autonomía estatal y otro, encarnado en el Art. 115 Constitucional, que manifiesta el robustecimiento de las instalaciones municipales.

Estamos en el umbral del nuevo federalismo mexicano. Parafraseando al autor de esta obra, —El nuevo federalismo mexicano será, no obstante, muy similar al que aspiramos como proyecto histórico de vida; es decir, aquel régimen de vida y de gobierno en el cual la República, los Estados y los Municipios existan con vigor político y autonomía, pero compartiendo la magna responsabilidad de eternizar a la Nación Mexicana compartida por estas tres esferas de gobierno (1)

Sostiene que el federalismo parte de valores eminentemente sociológicos; un pleno reconocimiento a los distintos

(1) INAP. Introducción. (pág. 10).

**grupos sociales**, y una firme creencia **en que estos grupos es posible organizarlos en formaciones más amplias**, pudiendo obtenerse una superior **coordinación y expansión en todos los órdenes.**

Explica la génesis del federalismo, sustentando que uno de los puntos de partida de éste, es aquel que contempla a un país, a una nación, tomando en cuenta su unidad y a su vez, toda su diversidad.

Aborda, nuestro autor, **magistralmente temas tan importantes como la exigencia del federalismo por integrar social y políticamente elementos unificadores e independizadores; el federalismo y las ideologías**, y su eficacia social como sistema, la **creciente expansión** de atribuciones a favor del poder federal y en detrimento de los estados-miembros; la preocupación por mantener un equilibrio en la distribución de competencias, entre otros.

Advierte que en México, una de las vías que han propiciado un severo debilitamiento de los Estados-miembros han sido las importantísimas facultades fiscales del Gobierno Federal, a partir de una competencia constitucional de origen.

Comenta que en los últimos cinco años se ha estado una poderosa corriente doctrinaria y gubernamental a favor de la descentralización política y económica. La descentralización constituye el tema más político de nuestro tiempo en los Estados Federales y en los de los Estados-miembros.

Dentro del texto nos da los elementos para justificar y entender que el punto de partida de toda creación de un Estado Federal es, necesariamente, la aprobación de una constitución que organice los poderes Federales y los de los Estados-miembros.

Nuevas competencias constitucionales a favor de sus Estados-miembros, constituye hoy en día, un reclamo popular y de las propias necesidades sociales. Un nuevo federalismo cooperativo en base a competencias concurrentes y responsabilidades compartidas, constituiría, **sin lugar a dudas, uno de los más sólidos avances del federalismo mexicano.**

Jacinto Faya Viesca, en su estudio, nos expone de manera nítida y lúcida la evolución del federalismo mexicano, aclara que debe ser considerado en dos aspectos: el histórico-político y el jurídico propiamente dicho.

Aborda, pues, temas tan importantes e insoslayables como la propuesta de Ramos Arizpe para el mejor gobierno de las provincias de oriente; el acta de independencia del impe-

rió mexicano y la junta provisional gubernativa; el plan de Casa Mata; los pronunciamientos de las provincias en Estados libres, soberanos e independientes; el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 30 de enero de 1824; los pronunciamientos en contra del federalismo.

Explica los temas relativos a la característica esencial del Estado Federal que consiste en la distribución de competencias que establece la Constitución entre el Gobierno Federal y los Estados; el reparto de competencias como una técnica constitucional; diferentes sistemas para establecer la distribución de competencias constitucionales, los cuales son tres:

a) Un sistema establece con absoluta precisión las competencias exclusivas del Gobierno Federal y las competencias exclusivas de los Estados.

b) El segundo sistema se limita a enumerar solamente las competencias que la Constitución otorga a los Estados-miembros.

c) El tercer sistema enumera una serie de competencias en forma exclusiva a favor de los poderes federales, reservando todas las demás para los Estados.

México adoptó este tercer sistema al establecerlo en su artículo 124, que a la letra dice "LAS FACULTADES QUE NO ESTAN EXPRESAMENTE CONCEDIDAS POR ESTA CONSTITUCION A LOS FUNCIONARIOS FEDERALES SE ENTIENDEN RESERVADAS A LOS ESTADOS".

El maestro Faya Viesca, toca los temas relativos a la teoría de los poderes implícitos: su primer antecedente y su origen constitucional; las interpretaciones de Marshall y Hamilton sobre los poderes implícitos; la influencia decisiva de estos autores en la Constitución Mexicana; temas que el propio autor, comenta, nos empujan al debate académico y a la discusión enumerándolos enunciativamente y no limitativamente.

En México las recientes reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 28 y 73 de la Constitución Federal, añaden nuevos elementos al federalismo mexicano. La rectoría del Estado y la economía mixta tendrán que estudiarse, además, en paralelo al sistema federal de reparto de competencias. Y a su vez, el federalismo no podrá estudiarse, ni mucho menos aplicarse si no se tiene la perspectiva de la rectoría del Estado que le otorga al poder público nuevas responsabilidades

de acuerdo al contenido de los artículos constitucionales citados.

Fundamenta la división de poderes en el orden federal y en el orden local, según lo estipulan los artículos 49 y 116 Constitucional. Por otra parte, explica lo que entiende la **doctrina y el** derecho mexicano por el término Constitución. **Básicamente**, y referido al ámbito local, la Constitución es el ordenamiento jurídico fundamental que organiza, dentro de su espacio político los poderes públicos estatales, y las relaciones de éstos entre sí y con los particulares; y además **otorga una serie** de derechos a favor del gobernado y al mismo tiempo le impone una serie de obligaciones.

Estamos convencidos de que estudiar el Federalismo Mexicano necesariamente nos lleva a estudiar a la institución del Municipio Libre, en virtud de lo anterior, el Maestro Jacinto Faya Viesca se propone cumplir los objetivos **siguientes**:

Conocer los antecedentes históricos del Municipio Mexicano. La forma como el constituyente de 1917, instituyó al Municipio la Personalidad Jurídica del Municipio Libre y conocer cuál es el enlace del Municipio en el Sistema Federal.

No quisiéramos **pasar** por alto algunas de las conclusiones que el distinguido Maestro Jacinto Faya Viesca, plantea en su libro, de entre otras, resaltan por su importancia las **siguientes**:

En la totalidad de los países que se encuentran organizados por un sistema federal, se ha dado una poderosa tendencia centralizadora, tendencia que ha debilitado a los Estados-Miembros, pero que ha servido para comprobar la solidez y bondad del Estado Federal.

Por supuesto, concluye, que lo ideal sería una más equilibrada distribución de competencia y un nuevo modelo de descentralización a partir de competencias compartidas y concurrentes entre el Poder Federal y los Estados-miembros.

Otra conclusión importante y que no debemos soslayar es que en México el federalismo nació por sus propias condiciones y nunca imitó al federalismo Norteamericano.

En Estados Unidos, afirma, el federalismo sirvió para centralizar poderes que se encontraban dispersos, mientras que en México, nuestro federalismo adoptado en 1824 se utilizó para descentralizar poderes anteriormente unificados.

Si bien es cierto que el federalismo es una técnica constitucional de reparto de competencias y de que es una forma de organización política de una nación, también es cierto que el federalismo en los actuales momentos **tiene que responder a las exigencias que plantean las** necesidades económicas derivadas de la complejidad social y de la moderna sociedad industrial. Por ello el federalismo moderno, en nuestro país, tendrá que orientarse por los criterios impuestos por la Constitución Política que configuran al Estado Mexicano como un Estado Democrático y Social de Derecho.

Concluye, también, que con toda seguridad, el futuro del federalismo mexicano no se va a dar en la devolución de importantes competencias a las Entidades Federativas; hoy en poder de la autoridad Federal, sino **seguramente se dará en la creación de modernos mecanismos por los cuales las entidades federativas participen** con el Poder Federal de una manera concurrente y compartida.

Afirma, **nuestro autor, que la solución se encuentra en mantener la totalidad de nuestros principios federalistas, en una permanente adaptación y evolución, hasta** alcanzar un federalismo pleno, de rico contenido económico en base a una más justa y eficaz distribución de competencias económicas y administrativas.

Con respecto al tema de las Constituciones de los Estados y derivado de su análisis, concluye que éstas sí son verdaderas Constituciones aun y cuando los Estados no **tengan una plena autonomía ya que su autonomía está** limitada por la propia naturaleza de la Federación.

El Maestro Faya Viesca, dice, "podemos concluir que la estructura y organización Administrativa del Municipio Mexicano se deriva de las atribuciones y del ámbito competencia) **que se le otorga** como requisito básico para el ejercicio cabal de sus potestades públicas. Y que es pieza fundamental de la Descentralización de la vida nacional."

**Con esta obra completamente actualizada , estamos convencidos y confiamos en que el lector obtendrá una visión, clara, sintética y didáctica de las realidades políticas y Administrativas del Federalismo Mexicano.**

"ELEMENTOS BASICOS DE ADMINISTRACION  
MUNICIPAL". Lic. Julián Salazar Medina

UAEM, Estado de México, 1987

Por: José Luis Albarrán Cruz

## PRESENTACION

La obra es la culminación de aprendizaje teórico-práctico en el ámbito municipal y pretende **eregir** en documento **base** en la impartición de cursos sobre administración municipal a nivel **licenciatura**. Como el autor advierte, el documento no contempla la totalidad de la problemática municipal, **ésta es tan vasta** que es prácticamente imposible abordar en **un solo** documento. El libro trata de rescatar los conceptos **más elementales** que permitan **una adecuada** formación del **alumnado en esta área**.

## INTRODUCCION

El presente trabajo aborda algunos aspectos de orden **nacional** y hace referencia al Estado de México cuando se **considera** pertinente **para una** mejor comprensión **de los temas analizados**. El Libro se estructura de la siguiente manera:

### CAPITULO 1. FUNDAMENTOS TEORICOS SOBRE EL ORIGEN DEL MUNICIPIO

Las doctrinas sobre el origen del municipio bien pueden resumirse en dos posturas sociológicas:

- a) El municipio es una "Formación natural" y consecuentemente anterior al Estado, o bien.
- b) El municipio es una "Formación artificial" del Estado y en consecuencia posterior a él.

Con el objeto de clarificar el debate, el autor hace una descripción somera de los principales elementos que integran la institución municipal:

- a) Un elemento social; asociación de personas, comunidad.

b)	Un elemento local, domiciliario:	circunscripción territorial.
c)	Un elemento de interés comunal;	capacidad económica para la satisfacción de intereses comunes, fines derivados de su vecindad.

- d) Un elemento económico: capacidad económica para la satisfacción de sus fines; servicios públicos.
- e) Elemento institucional jurídico-político; órganos políticos propios.

Concluye que el origen del municipio se da fundamentalmente en una formación social en la que concurren los elementos descritos anteriormente y que por lo tanto, no puede existir con anterioridad al estado mismo, ya que éste lo constituye, claro, sobre una base sociológica ya existente.

## CAPITULO II. EL MUNICIPIO EN LA COLONIA

Correspondió al conquistador Don Hernán Cortés fundar el 22 de abril de 1519 el primer ayuntamiento de la América que denominó: Villa Rica de la Veracruz. Cada ayuntamiento, de acuerdo a las ordenanzas de 1525, debería contar con dos alcaldes en materia civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano. Además, realizaba ya sesiones de cabildo, desde entonces, el ayuntamiento funge como la institución gubernamental de contacto más directo e inmediato con su comunidad.

Como es natural, la organización de los ayuntamientos varió durante toda la etapa de la Colonia, sin embargo, podemos citar algunos cargos municipales que se mantuvieron invariables en dicho período: los alcaldes mayores y corregidores, los alcaldes ordinarios, los regidores, los alguaciles,

**los alferoces reales, el fiel ejecutor, el procurador de cabildo (actualmente conocido como síndico), el escribano.**

Los municipios de la Colonia poseían dos tipos de bienes: unos tenían el carácter de ser comunes ya que la población podía hacer uso de ellos sin restricciones, los otros se presentan como propios y constituían un medio para que el municipio pudiese allegarse de recursos. Los ingresos del ayuntamiento provenían de dos fuentes: renta de los bienes propios y el establecimiento de ciertos impuestos, previa autorización del Rey. La debilidad de las finanzas municipales no es un fenómeno nuevo, encuentra su origen en la Colonia, en donde la excesiva centralización fiscal impedía que el Municipio contase con los suficientes recursos para el cabal desempeño de sus funciones.

Finalmente, los ayuntamientos de la etapa colonial usarán el pósito y la alhóndiga como instituciones de abasto.

CAPITULO M.

## **EL MUNICIPIO MEXICANO EN EL SIGLO XIX**

**El primer papel de importancia de los ayuntamientos del siglo XIX consiste en:**

- a) Introducir la doctrina de la soberanía popular.**
- b) Sentar indirectamente las bases para el movimiento de independencia.**
- c) Formar parte de la junta representativa del reino de la Nueva España.**

**Ante la gravedad de las rebeliones y movimientos independentistas de la Nueva España, en el año de 1812 las Cortes Españolas expidieron la Constitución de Cádiz, que introduce las siguientes innovaciones en la institución municipal: el establecimiento de jefaturas políticas, el sistema de elección popular directa, la no reelección de los funcionarios municipales, su renovación anual.**

**La Constitución Federal de 1824 presenta graves lagunas al no contener disposiciones en materia municipal, lo que motivó que los municipios se rigieran por disposiciones jurídicas anteriores y consecuentemente no hubo una homogeneidad clara en la composición administrativa de los mismos. De 1821 a 1876, el período de inestabilidad y anarquía afecta considerablemente la organización del municipio. Estuvo sujeto a los vaivenes del federalismo o centralismo.**

**Podemos resumir que durante la reforma e inclusive la dictadura porfirista se continuó manteniendo el régimen ya conocido de las prefecturas que cada vez fueron adquiriendo más atribuciones y consecuentemente mayor poder dentro de los ayuntamientos.**

**Después de la restauración de la República en 1867, el régimen municipal fue perdiendo autonomía y su actividad cada vez más era determinada por los gobernadores de los estados. Al suprimir la Constitución de 1857 las alcabalas, los municipios recurren a los empréstitos internos y externos, es así como se realizan importantes obras públicas. Y no será sino hasta 1902 cuando se legisle y se limite a los ayuntamientos de ejercer la facultad de obtener créditos.**

**La institución más sobresaliente del municipio durante el Porfiriato, lo constituyó sin duda alguna la jefatura política; ésta se encargó de suspender cualquier intento de inclusión de estructuras democráticas.**

#### **CAPITULO W.**

#### **GENESIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL**

**En los albores del siglo XX, ante el reclamo de algunos sectores sociales, por abrir canales de participación política, algunos críticos de la situación existente, manifestaron su inconformidad por el estado de las instituciones públicas y acompañaron su mensaje de severas demandas sociales. Cabe comentar el programa del Partido Liberal Mexicano que solicitaba el robustecimiento del poder municipal, así como el Plan de San Luis, suscrito por Francisco I. Madero, que pregonaba la libertad de los ayuntamientos.**

**El derrumbe de la dictadura porfiriana y la llegada al poder de Venustiano Carranza hicieron posible la introducción de una auténtica reforma municipal en la Constitución de 1917. Las reformas giran en torno a la consecución de un municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado. El Art. 115 Constitucional contemplaba todo lo relativo al municipio, y su fracción segunda fue ampliamente debatida y finalmente aprobada por el Constituyente de 1917, y en ella se determina que los municipios administraran libremente su hacienda y recaudaran todos los impuestos. Sin embargo, no se especificó qué impuestos formarían la hacienda municipal, dejándose dicha in-**

interpretación a las legislaturas locales, que en el transcurso del tiempo impusieron una excesiva centralización fiscal que nada benefició a los municipios, esto al menos hasta las reformas constitucionales al Art. 115 en 1982; sesenta y cinco años después.

## CAPITULO V. MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO EN MEXICO

El marco jurídico general del municipio está integrado por:

- 1) Ambito federa —Preceptos constitucionales y diversas leyes reglamentarias de su propio articulado.
- 2) Ambito estatal.-Constituciones estatales y diversas leyes y reglamentos.
- 3) Ambito municipal.-Bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que expidan los ayuntamientos conforme a las leyes.

El municipio en el estado además de la normatividad federal cuenta con disposiciones jurídicas propias que regulan su acción política-administrativa y que son las siguientes: La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Bandos Municipales, Código Fiscal Municipal del Estado de México, Ley de Hacienda Municipal del Estado de México y ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

## CAPITULO VI: FINANZAS MUNICIPALES

El conjunto de los municipios del país, tienen un ingreso exiguo, comparado con sus necesidades de servicios públicos y de su función de promotores del desarrollo social y político. Con la reforma a la Constitución General de la República, en lo relativo al artículo 115 Constitucional, el Congreso de la Unión marcó la pauta para el verdadero fortalecimiento de las haciendas municipales, prueba de ello es el traslado del impuesto predial al municipio.

La ley de Coordinación Fiscal Federal dispone que el estado otorgará "cuando menos", el 20 por ciento de las participaciones que le correspondan del Fondo General de

Participaciones. La Federación ha establecido otras fuentes de ingreso a los municipios, ya que a partir de 1980, se encargó a los ayuntamientos del país, el cobro de las multas administrativas no fiscales de autoridades **federales**, otorgándoles el 80% del producto recaudado, quedando para el Estado el 8% como gasto de administración y el 2% para la Federación. Las acciones tomadas por el Gobierno Federal reflejan no sólo la preocupación de fortalecer las haciendas municipales, sino la determinación de realizar dicho proyecto, pues las reformas a las leyes han puesto en vigor estos propósitos. Corresponde a los Estados continuar **con este** proceso de fortalecimiento a las Haciendas Municipales y de la misma autoridad municipal en su conjunto.

Es fundamental fortalecer los programas de capacitación de los recursos humanos de los municipios del estado. De hecho, el Estado de México ya ha dado el primer **paso al establecer** la Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal.

Se han realizado diversas propuestas que pretenden remediar el desequilibrio recaudatorio de las finanzas **municipales**, de las cuales destacan la propuesta para **elaborar una** nueva ley de Hacienda Municipal, autofinanciamiento municipal (coinvertión, trabajo social voluntario, **empresas para-**municipales), mejoramiento de la administración tributaria y perfeccionar los convenios de coordinación fiscal.

## CAPITULO VII.

### **LA GESTION PRIVADA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES**

Al inicio de los años ochenta, ante el repliegue del Estado benefactor e interventor, se fomenta la participación de la sociedad civil en diversos ámbitos de la actividad económica. Es en el municipio en donde se deberán de desarrollar estos mecanismos de participación social que sean auxiliares del gobierno **para** el logro de un repunte económico del país. **Estas tareas** pueden incluir desde la propia prestación de los servicios públicos requeridos hasta diseñar formas de organización para producir y resaltar las actividades económicas que cada municipio en particular, esté más apto para desempeñar.

Define el servicio público, sonara sus características y especifica el marco jurídico de la prestación de servicios públicos municipales.

De hecho, existe el marco jurídico que determina que los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

## **CAPITULO VIII. ECOLOGIA MUNICIPAL**

Esta necesidad por vigorizar al municipio tiene amplia vinculación con el hecho de corresponsabilizarlo en política ecológica, y el Art. 115 Constitucional, en sus reformas de 1983, faculta a los municipios para tomar medidas respecto al desarrollo urbano y ecológico. Así, a los ayuntamientos se le han encomendado nuevas actividades que comprenden la protección, mejoramiento, conservación y restauración del ambiente y los recursos naturales. Existen además otras implicaciones municipales dentro de la ley federal de protección al ambiente, tales como la autorización para la celebración de acuerdos con los gobiernos municipales en materia de descarga de aguas residuales y las obras de instalaciones respectivas. Los gobiernos locales y municipales deben actuar conjuntamente para el mejoramiento de la ecología.

## **CAPITULO IX. DEMOCRACIA MUNICIPAL**

La descentralización opera como requisito fundamental del fortalecimiento democrático municipal. Mientras los municipios no funjan como verdaderos centros de acción gubernamental, mientras no se distribuya el poder y mientras no se establezcan una corresponsabilidad de los tres ámbitos de gobiernos en las diversas tareas nacionales por más adecuaciones legislativas que se verifiquen, la centralización continuará minimizando el papel del municipio como centro natural de la sociedad.

Las familias, los clubes, los sindicatos, las asociaciones profesionales, las agrupaciones empresariales constituyen formas de organización de la sociedad civil, que deben ser promovidas bajo esta coyuntura económica para colaborar con

el gobierno bajo un marco de legalidad y respeto en la distribución de tareas que satisfagan las necesidades colectivas.

Las autoridades municipales (Presidente Municipal, Síndicos y Regidores) como representantes **sociales, tienen que** atender asuntos fundamentales, en tanto que los funcionarios municipales son designados por el Presidente Municipal y se encargan de auxiliarlo en el despacho de sus atribuciones, sin embargo, se entiende a minimizar la importancia de las autoridades municipales ya que el tratamiento de los asuntos que más involucran a la sociedad, se realizan con los funcionarios municipales. Se olvida que las autoridades municipales, como representantes de la sociedad en los ayuntamientos, son el órgano en el que se decide el destino municipal.

Ante esto es necesario rescatar y resaltar la importancia y la justa dimensión política que deben tener las autoridades y funcionarios, como un logro más **para** la profundización de la democracia municipal.

## CAPITULO X. **MUNICIPIO COMPARADO**

El autor realiza en su último capítulo una comparación de la forma que se nombran las autoridades municipales, la estructura orgánica y administrativa del municipio **en algunos países** desarrollados y subdesarrollados con el objeto de proporcionar **elementos** de juicio que permitan **comparar el** caso de México. Describe someramente el caso de Francia, España, Inglaterra, Alemania Federal, la Unión Soviética, Japón, Estados Unidos, Argentina, **Brasil** y Venezuela.

## **CONCLUSIONES**

- 1.-**Reformar** el marco jurídico municipal que propicie la descentralización de las funciones federales **y estatales** de tal manera que los asuntos **locales sean resueltos directamente** por los **más inmediatamente interesados**.
- 2.-Impulsar el fortalecimiento de las finanzas municipales a través de reformas **legales**, combate a la evasión fiscal, capacitación y profesionalización de los funcionarios municipales e incremento en los mecanismos de autoinversión y coinversión municipal.
- 3.-Auspiciar la participación de los ayuntamientos **en la gestión ecológica** (protección, **mejoramiento**, **conservación**

y restauración del ambiente y los recursos naturales) y el desarrollo urbano.

**4-La necesidad de descentralizar la vida política, administrativa, económica, social y cultural, dado que la extensión y complejidad crecientes de los problemas regionales y locales, en algunas partes del mundo, ya no resisten los moldes centralistas de desarrollo.**

**Merino Mañón, José (Coord.)**  
**"TAMAÑO Y COMPOSICION DE LA ADMINISTRACION**  
**PUBLICA MEXICANA"**

**Secretaría de la Contraloría General de la**  
**Federación-INAP, México, 1988**

**Por: José Luis Albarrán Cruz**

En numerosas tribunas y de manera reiterada, ciertos sectores de la opinión pública mexicana -y algunos organismos financieros internacionales-- han manifestado que uno de los factores del déficit financiero del gobierno mexicano debería buscarse en el tamaño excesivo de su burocracia, y consecuentemente, solicitan la reducción del gasto corriente. ¿Qué hay de cierto en ello? Con el objeto de responder a esta interrogante, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en coordinación con el Instituto Nacional de Administración Pública llevaron a cabo un estudio sobre la dimensión de la Administración Pública Mexicana.

Las cifras presentadas corresponden al mes de diciembre de 1987. Como resultado del proceso permanente de desincorporación de empresas públicas y su incidencia en la disminución de personal, las cifras habrán cambiado a la fecha.

La información base se obtuvo de diversas fuentes oficiales existentes, particularmente de los registros de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y de encuestas directas cuando así fue necesario. En el caso de Estados y Municipios se requirió formular estimaciones y pro-

yecciones sobre muestras significativas para suplir información detallada no disponible.

Para facilitar **análisis** comparativos que aportaran elementos adicionales de juicio, se adoptaron, en lo posible y conveniente criterios de inclusión y clasificación de uso internacional generalizado, particularmente los de los sistemas de cuentas de la Comunidad Económica Europea, por ser **esos países** los utilizados para los ejercicios comparativos.

## CAPITULO I.

### **TAMAÑO Y COMPOSICION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA**

Se considera parte de la Administración Pública Mexicana, las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, del Departamento del Distrito Federal, de los Gobiernos Estatales y Municipales y las entidades del sector paraestatal en funcionamiento efectivo dependientes de los gobiernos federal y estatal.

Forman parte de la Administración Pública en calidad de trabajadores efectivos a su servicio todas las personas que en virtud de nombramiento; designación, contratación individual o colectiva, sujeta a las leyes Federal del Trabajo, Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o a las específicas **que regulan** las relaciones laborales de los gobiernos **estatales** y municipales con sus trabajadores, presten servicios a las dependencias y entidades considerados como **integrantes** de la Administración Pública Mexicana.

La composición por orden de Gobierno -como se puede constatar en el cuadro 1- acusa un alto grado de concentración en el Gobierno Federal que absorbe en su conjunto al 81.9% de los trabajadores efectivos frente al 12.1% de los gobiernos estatales y el 6.0% en los municipios.

Referidos exclusivamente a los sectores gubernamentales centrales, excluyendo a las entidades del sector **paraestatal**, el Gobierno Federal absorbe al 72.9% de los trabajadores efectivos (un millón 662 mil), los gobiernos **estatales** al 17.29% (394 mil) y los municipales al 9.9% (262 mil).

La relación Gobierno Nacional, frente a Gobiernos locales, considerando al Distrito Federal como local en razón con su naturaleza, indicaría una concentración del **75.9% en el** Gobierno Federal (2 millones 848 mil trabajadores) frente a un 24.1% en gobiernos locales (903 mil) en el caso del total.

## CUADRO 1

### TAMAÑO Y COMPOSICION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA NUMERO DE TRABAJADORES EFECTIVOS

Sector	Número de Trabajadores ( miles)	Participación porcentual
TOTAL	3,751	100.0
GOBIERNO FEDERAL	3,071	81.9
Central	1,480	39.5
Distrito Federal	182	4.9
Suma	1,662	44.4
Paraestatal Federal	1,409	37.5
GOBIERNOS ESTATALES	454	12.1
Central	394	10.5
Paraestatal	60	1.6
GOBIERNOS MUNICIPALES	226	6.0

En términos absolutos el Departamento del Distrito Federal concentra un número de trabajadores públicos igual al del total de los municipios del país y equivale al 4.9% del total de los 31 Estados del país.

El D.F. con 10.9 millones de habitantes dispone de 20.4 de trabajadores por cada mil habitantes. En tanto que los Estados y Municipios dispone de 9.1 trabajadores por cada mil habitantes, No es que el D.F. tenga demasiados servidores públicos por cada mil habitantes; más bien a la inversa, los estados y los municipios de México tienen muy pocos servidores en relación a su población. **Esa cifra es indicadora de una seria subadministración local, por un lado y de inadecuada distribución territorial de los servidores públicos en su conjunto. Contrario a lo que se cree, la excesiva burocratización del D,D.F., frente a las entidades y municipios no se explica por efectos de concentración urbana, ya que ésta se presenta también en otras áreas del país ni por la natura-**

leza de servicios, toda vez que es frecuente que los estados cubren mayores áreas y servicios.

En lo que respecta a la composición funcional de la Administración Pública Mexicana, 15.8% desempeña funciones de soberanía y gobierno; 49.5% a funciones sociales; 10.3% se dedican a la promoción y apoyo a la actividad económica y otras funciones públicas; 20% a la producción de bienes estratégicos y prestación de servicios públicos; 4.4% a la producción de bienes y servicios de mercado.

De una población estimada por interpolación y extrapolación de datos censales en 81,139.000 habitantes, 46.2 por cada 1000 trabajan en la Administración Pública Mexicana, y de una población económicamente activa estimada según Censo de Población y Vivienda en 25,555.000, 146.8 por cada 1000 trabajan en la Administración Pública Mexicana. Estos indicadores revelan la importancia del Estado como empleador, preponderantemente en las funciones gubernamentales (110 por cada 1000) y dentro de ellas en las sociales, básicamente educación.

La relación por agrupamientos sectoriales entre el número de trabajadores por cada mil habitantes **es el siguiente:** Gobierno Federal (dependencias, Departamento del D.F. y paraestatales) 37.8%; Gobierno Estatal 5.6%, Gobierno Municipal, 2.8%.

Por otra parte, la participación sectorial de la Administración Pública Mexicana en la población económicamente activa se centra esencialmente en los servicios (21%), en la industria (9.4%) y en el sector primario lo hace de manera muy reducida (3.3%).

En comparación con los países de la Comunidad Económica Europea que agrupa a naciones con diverso grado de desarrollo, la Administración Pública Mexicana se encuentra con menor número de trabajadores efectivos por cada mil habitantes, ya que mientras la media en nuestro país es de 46.2 en los de la C.E.E. es de 66.9, incluso es menor que 9 de los 11 países que la integran ya que sólo España y Portugal tienen menos servidores públicos en relación a población, 44.4 y 42.7 por mil, respectivamente.

Al contrario de lo que se creía, a mayor desarrollo relativo de una sociedad, mayor tamaño relativo de su Administración Pública. Los datos citados con anterioridad no hacen sino aprobar esta afirmación.

De un análisis comparativo funcional se desprende que la Administración Pública Mexicana destina sustancialmente mayor proporción de sus trabajadores a labores de seguridad social que los países de la CEE, con excepción de Bélgica, donde la proporción es similar, y que destina igualmente mayor proporción a las funciones educativas, con excepción de Holanda que ocupa también una proporción similar; y que, po contra, destina una proporción menor que **los otros países**, con excepción de Luxemburgo, a funciones de seguridad nacional y fuerzas armadas.

La relación de trabajadores de la administración con la población económicamente activa, en comparación con los **países** de la CEE, muestra que nuestro índice de ocupación burocrática es si bien inferior a la media de la CEE, superior en lo individual a ocho de ellos y menor al de Bélgica, Gran Bretaña y Dinamarca.

Finalmente resulta interesante comparar los niveles de descentralización de los trabajadores públicos por orden de gobierno, en el caso mexicano, considerando autoridades locales a los Estados, Municipios y al Distrito Federal, incluyendo sus entidades paraestatales y a la administración central civil federal sin incluir fuerzas armadas y sector paraestatal. El índice resultante 62% centralizado, 38% descentralizado, ubica a México por debajo del global de la CEE que **es 55/45** y en el 6o. lugar entre los 12.

## CAPITULO II.

### **LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRAL**

La Administración Pública Federal Central se integra con un millón 480 mil trabajadores, 40% del total de la Administración Pública Mexicana.

Sectorialmente la mayor cantidad se ubica en la **Secretaría** de Educación Pública, 830 mil y la más reducida es en la Presidencia de la República y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación con 2 mil cada una.

Las fuerzas armadas con 184 mil elementos (145 mil en la Secretaría de la Defensa y 39 en la de Marina) absorbe el 12.% del total del sector, constituyendo al segundo renglón cuantitativo.

Desde el punto de vista funcional la Administración Federal Central tiene una acentuada orientación social a cuyas

funciones destina al 64.6% de sus trabajadores efectivos. A las actividades de Gobierno y Soberanía el 19.4% y a las de promoción de la actividad económica el 16.0%.

La relación de trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal Centralizada con la población económicamente activa **señala un** índice de servicio o burocratización de 18.2 trabajadores por cada 1000 habitantes y un índice de ocupación de 5.8% de la PEA ocupada **en el sector, o sea** que el Gobierno Federal da ocupación en sus dependencias centralizadas a 1 de cada 17 personas económicamente activas.

Desde el punto de vista de la situación laboral el 85.2% de los trabajadores del sector son considerados de base, un **8% son** eventuales y el 6.8% restantes, de confianza, lo que **refleja** un alto porcentaje de permanencia e inamovilidad.

Para aquellos que equivocadamente creen que el sector de la Administración Pública Federal Central presenta un elevado índice de burocratización quizás resulte necesario comentarles, que en un ejercicio comparativo con la Administración Española, de similares características, **acusa un menor** grado de burocratización y servicios en el caso mexicano, equivalente **casi al 50%** del español. En México **existen 15** trabajadores civiles de la Administración Centralizada Federal por 29 de la nación española y sólo dos efectivos de fuerza armada por 9 en España, en ambos casos referidos a cada 1000 habitantes de los respectivos países.

## CAPITULO 11 1.

### SECTOR PARAESTATAL **FEDERAL**

Para julio de 1987 el sector paraestatal federal se integra con 758 entidades en operación, si a ese número restáramos aquellas que se encuentran en procesos de desincorporación (276) tendríamos un total de 365 en operación efectiva, de las cuales 354 están asignadas sectorialmente a las dependencias centrales del Gobierno Federal y las 11 restantes al Departamento del Distrito Federal.

Las secretarías que más entidades tienen son la de Energía, Minas e Industria Paraestatal (120), Hacienda y Crédito Público (71) y Agricultura y Recursos Hidráulicos (30).

De acuerdo a la clasificación funcional, el 51.3% de las entidades en operación atiende a funciones que competen constitucionalmente al Estado o constituyen "función públi-

ca un 9.3% se ocupa de servicios públicos que conforme al régimen jurídico mexicano corresponde atender originalmente **al Estado** y sólo mediante concesión puede ser prestado **por particulares** y que el 39.4% atiende a funciones que pueden estimarse del mercado en términos estrictos, por ende, **susceptibles** de ejercicio por los particulares.

Las 365 entidades incorporadas cuentan con una plantilla de 1 409 118 trabajadores. Las entidades **paraestatales asignadas** al sector central del Gobierno Federal absorben el 97.1% del personal ocupado (1 368 324 efectivos) y las del Distrito Federal el 2.9% restante (40 676 efectivos).

El sector paraestatal del Gobierno Federal que se vino desarrollando de manera creciente en la década de los setenta **hasta alcanzar** una cifra superior a las 1 100 entidades, ha sido objeto de un intenso proceso de desincorporación **durante los últimos** cinco años y se preve su continuación **durante 1988**. A pesar de esto, la reducción del sector paraestatal no ofrece posibilidades adicionales a las realizadas en el proceso de desincorporación, a menos que se produjeran cambios sustanciales al marco constitucional mexicano o se redujeran las respuestas gubernamentales a demandas **sociales en áreas** propias de la función pública.

Aun en el supuesto de que se concluyera a corto plazo la desincorporación de] total de entidades autorizadas a ese proceso, no modificaría de manera importante el tamaño o dimensión del sector paraestatal.

Independientemente de juicios que puedan formularse **sobre la** eficiencia del sector paraestatal en términos de la productividad de sus trabajadores, puede concluirse que su tamaño y composición corresponde al marco constitucional y **a criterios** de racionalidades administrativas válidas para el caso mexicano.

#### CAPITULO IV.

#### **LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL**

**Integran la** administración pública del D. F. **222 586 trabajadores efectivos** distribuidos sectorialmente **de la siguiente manera**: dependencia, 107 404; organismos **descentralizados** autónomos, 15 031; delegaciones, **59 581; sector paraestatal, 40 570.**

La administración pública del D.F. mantiene **al 45% de su personal** (100 mil 151 trabajadores) **en esquemas de des-**

centralización: 26.8% en descentralización por región a través de la Delegación y 18.2% en descentralización por servicio a través del sector paraestatal.

La composición funcional señala una alta concentración **con las** acciones de gobierno, que ocupan el 40.9% de los trabajadores por el peso específico de las funciones de seguridad, ciudadanía y orden público (30.1% del total). En las funciones sociales ocupa el primer lugar la relativa al desarrollo urbano y comunitario y ecología con el 37.9% del total, y en producción de bienes y servicios las de transporte público de pasajeros con el 16.5%. En conjunto, éstas tres actividades absorben el 75.1% de la totalidad de trabajadores efectivos.

La composición de la administración pública del Distrito Federal en función a la situación laboral de sus trabajadores acerca un cierto índice de contratación de "eventuales" y "lista de raya", 20.6% del total, frente a sólo el 8% en un caso de la administración federal central. Índices superiores se dan también en la contratación de personal de confianza 24% frente al 6.8% en el Gobierno Federal y, consecuentemente, una baja proporción de personal de base (55.4% frente a 85.3%).

El índice de servicio o burocratización de la administración pública del Distrito Federal consolidada es de 20.4 trabajadores por cada 1,000 habitantes, superior a la administración pública federal y **a la de** los Estados. De hecho es la administración del D.F. la más burocratizada del país, medida en términos de la relación de trabajadores con población.

## CAPITULO V.

### **ADMINISTRACION PUBLICA** ESTATAL

De conformidad con las estimaciones elaboradas en base a muestreos, (1) la Administración Pública Estatal se compone con 412 mil trabajadores, absorbiendo el 12.1% de la administración pública nacional.

Sectorialmente el 86.6% (394 mil) de los trabajadores al servicio de los Estados se ubican en el sector central gubernamental y 13.2% (60 mil) en los organismos y empresas que integran el sector paraestatal.

(1) Encuesta directa con 20 entidades federativas que representan el 77% de la población de conjunto. Se considera que la muestra es suficientemente representativa como para que la desviación respecto de los números reales no sea mayor o menor a un 5%.

La relación de descentralización al sector paraestatal local con un índice del 13.2% es sustancialmente inferior a la observada en el gobierno federal donde alcanza el 57.5% consecuente a las funciones y competencias de cada uno de esos órdenes. Es igualmente menor a la observada en el caso del Distrito Federal donde es de 27.9% por el considerable peso en esta entidad de los servicios de transporte público de pasajeros.

Del análisis de la distribución funcional de los 394 mil trabajadores que componen la administración central estatal, se observa que un 66.4% (262 mil) desempeñan funciones sociales -destacando educación y cultura con un 61.7% (243 mil)- siguiendo un 29.3% (115 mil) en funciones de soberanía y gobierno y tan sólo un 4.3% (17 mil) al fomento a la actividad económica y otras funciones públicas.

En relación al alto número de trabajadores que realizan funciones sociales en actividades de educación y cultura (61.7%) cabe mencionar que ese porcentaje muestra variaciones significativas entre las distintas entidades como consecuencia de la desigual asignación de recursos humanos a las labores educativas por el gobierno federal **en las** entidades. En algunas de ellas el magisterio en funciones dependen en su totalidad del gobierno federal, mientras que en otras, los Estados concurren importantemente a la prestación del servicio, como se desprende de las cifras correspondientes a Estados incluidos a la muestra. Por citar un caso, en el Estado de México el porcentaje de trabajadores en función de educación y cultura es de 79.2% -el más alto a nivel nacional- en relación al total de los efectivos en la entidad.

El sector paraestatal dependiente de los Estados ocupa a 60,171 trabajadores y de los cuales se hayan desempeñando funciones sociales el 68.4% (41 157) y en actividades de producción de bienes y servicios el 31.6% (19 014).

La administración pública estatal consolidada muestra un índice de servicio y burocratización de 6.5 trabajadores estatales por cada 1,000 habitantes, el sector central aporta un total de 5.6 y el paraestatal el 0.8 restante. Sustrayendo a los trabajadores de la educación para facilitar comparaciones analíticas válidas con el resto de las actividades, dada la desigual concurrencia de los Estados al servicio educativo, el índice de burocratización del sector central estatal descendería a sólo 2.2 trabajadores por cada mil habitantes.

Justificar el mayor índice de burocratización se refiere a las actividades sociales por el peso específico de los trabajadores en servicios educativos. Debe considerarse, por otra parte, que a esos servicios concurren igualmente un significativo número de trabajadores del Gobierno Federal en los Estados, que de incorporarse, incrementarían sustancialmente el número de servicios en ese servicio, por cada mil habitantes.

## **CAPITULO VI. ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL**

La administración pública municipal, estimada en base a proyecciones de población sobre una muestra de 11 entidades con el 35% de la población total, se integra con 226 mil trabajadores.

Atendiendo al criterio de clasificación de distribución funcional, un 44.5% de los trabajadores públicos municipales se dedican a actividades de Gobierno (entre las que destacan las relativas al orden público y seguridad ciudadana con un 24.8%) un 38.5 desempeñan funciones sociales (ocupando el mayor porcentaje las de desarrollo urbano y comunitario y ecología con un 29.9%) y en las actividades de promoción y apoyo a la actividad económica se ubica un 17%.

La relación de trabajadores públicos con población señala un índice general de 3.2 trabajadores por cada 1000 habitantes, menor que el de cualquiera de los otros sectores (18.2 el Gobierno Federal, 20.4 el Distrito Federal y 5.2 los gobiernos estatales).

Lo anterior pone de manifiesto la pobreza de las administraciones municipales y deriva de la insuficiente descentralización por región de la Administración Pública Mexicana, aun en el caso de las funciones de desarrollo urbano y comunitario que por su naturaleza debieran ser competencia preponderante de este nivel de gobierno.

## **CONCLUSIONES**

El estudio de los cuadros estadísticos referentes a la Administración Pública Mexicana y que pretende responder a la pregunta fundamental que guía al presente trabajo (¿qué tan obeso es el aparato administrativo mexicano?) nos permite concluir que la creencia de algunos individuos y secto-

res de opinión sobre la excesiva burocratización del aparato burocrático nacional carece de fundamento.

Comparaciones con países con un considerable nivel de desarrollo nos permite inferir que nuestros niveles de burocratización son mucho más bajos que los que presentan la mayoría de los países miembros de la **Comunidad Económica Europea.**

Otra de las conclusiones importantes como resultado de las comparaciones efectuadas revelaron que a mayor desarrollo relativo, mayor dimensión de la Administración Pública en relación a la población económicamente activa, y no a la inversa como muchas veces se ha supuesto.

En nuestro país existen grupos y sectores que operan bajo diversas formas, al igual que ciertos organismos financieros internacionales, los cuales a veces exigen la disminución del aparato burocrático del Gobierno Federal pretendiendo con ello reducir el considerable déficit presupuestario del mismo. Estas opiniones son de contenido exclusivamente ideológico y con fines eminentemente políticos. Piden un gobierno cada vez más pequeño para su conveniencia, misma que se manifiesta de varias maneras: primero, un gobierno pequeño y débil es más fácil de presionar e inducir en la dirección deseada; segundo, es un gobierno que los grupos de presión se apresuran a llenar; tercero, es por definición un gobierno incompetente para desempeñar con eficacia y acierto sus atribuciones y por tanto, se convierte en un blanco fácil de las críticas a su acción y desempeño.

Por lo que quienes propugnan por reducir la burocracia si lo hacen de buena fe o por desconocimiento, están realmente pidiendo disminuir los niveles de eficiencia gubernamental. Un gobierno mexicano más pequeño querría decir menos eficiente, incapaz de cumplir con las atribuciones que tiene encomendadas.

Más que un Estado excesivamente burocrático tenemos, tal como la muestra el análisis de las estadísticas presentadas, una inadecuada distribución territorial de los empleados públicos en su conjunto. En ese sentido, se requiere fortalecer la descentralización de la Administración Pública Federal para corregir estas deficiencias que obstaculizan la cabal atención de las demandas presentadas por la sociedad en su **lugar de origen.**

Finalmente cabe comentar que a pesar del proceso de desincorporación de entidades del sector paraestatal no ha

afectado ni previsiblemente afectará al núcleo del sector **paraestatal** federal. Quienes afirman que el proceso de desincorporación de entidades ha implicado "la disolución" o el debilitamiento de la paraestatalidad en México, han hecho una lectura superficial de las cifras. Aun en el supuesto de que se concluyera a corto plazo la desincorporación del total de entidades autorizadas **a ese** proceso, no modificaría, de manera importante, el tamaño o dimensión del sector paraestatal.

**Bobbio, Norberto.**  
**LIBERALISMO E DEMOCRAZIA.**  
**Franco Angelj, Milán, 1985, 72 pp.**

**Por José Fernández Santillán**

Este libro es el último que ha escrito Norberto Bobbio. Después de sortear graves dificultades para obtener los derechos de traducción al español finalmente será publicado por el Fondo de Cultura Económica (traducción de José F. Fernández Santillán).

La idea fundamental que recorre el texto es que liberalismo y democracia son corrientes políticas diferentes. Esta insistencia en distinguir los dos sistemas de pensamiento es oportuna porque generalmente se cree que son interdependientes. Por el contrario, aunque existan regímenes liberal democráticos o de democracia liberal, el problema de su relación es muy complejo y complicado.

Con su habitual claridad Bobbio define los dos sistemas: el liberalismo es una determinada concepción del Estado, la concepción según la cual el Estado tiene poderes y funciones limitados, y como tal se contrapone tanto al Estado absoluto como al Estado que hoy llamamos Social (**Welfare State**); la democracia es una forma de gobierno, en particular aquella en la cual el poder no está en manos de uno o de pocos sino de todos, o mejor dicho de la mayor parte, y como tal se contrapone a las formas autocráticas, como la monarquía y la oligarquía.

Un Estado liberal no es necesariamente democrático: más aún, históricamente se realiza en sociedades en las cuales la participación en el gobierno está muy restringida, limi-

tada a las clases pudientes. Un gobierno democrático no genera forzosamente un Estado liberal: incluso, el Estado liberal clásico hoy ha sido puesto en crisis por el avance progresivo de la democratización producto de la ampliación gradual del sufragio hasta llegar al sufragio universal.

Bobbio también distingue el liberalismo de la democracia indicando lo que caracteriza a los partidarios de uno u otro sistema: llamamos "Liberal" a quien persigue el fin de ensanchar cada vez más la esfera de las acciones no impedidas, mientras que llamamos "Demócrata" al que tiende a aumentar el número de acciones reguladas mediante procesos de autorreglamentación. Por consiguiente, "Estado Liberal" es aquel en el que la ingerencia del poder público está restringida al mínimo posible; "Estado democrático", aquel en el que más numerosos son los órganos de autogobierno.

En suma, el liberalismo es la doctrina política que exige **limitar** el poder, mientras que la democracia es la corriente política que pugna por **distribuir** el poder.

Bobbio afirma que si durante un largo período el liberalismo y la democracia pudieron caminar de la mano hoy las dos corrientes tienden a separarse, y tienden a **separarse** porque el neoliberalismo es fundamentalmente antidemocrático. Para reforzar esta aseveración Bobbio cita a Von Hayek, padre del neoliberalismo, quien sostiene que el liberalismo sigue siendo la teoría de los límites del poder. Estos límites valen para cualquiera que detente el poder político, incluso para el gobierno popular, es decir, también para un régimen democrático en el que todos los ciudadanos tienen el derecho de participar aunque sea indirectamente en la formación de las grandes decisiones, y cuya regla es la regla de la mayoría.

Hoy en su formulación más común el neoliberalismo es la doctrina del "Estado mínimo" (el **mínima; state** de los anglosajones). Esta doctrina está directamente encaminada a combatir el Estado benefactor que es un "Estado ampliado", interventista. Precisamente con base en la fórmula "Estado mínimo" se explica el éxito del libro de otro representante del neoliberalismo, Robert Nozick, **Anarquía, Estado y Utopía**, publicado en los Estados Unidos en 1974 (y que próximamente será publicado en español por el Fondo de Cultura Económica). La obra de Nozick se mueve contra el Estado benefactor o "Estado de Justicia", al que se le atribuyen tareas de redistribución de la riqueza. El argumento de Nozick es que el Estado debe intervenir lo menos posible para no

**afectar la libertad** de los individuos. **En consecuencia, si el Estado indebidamente** interviene en algunos **sectores de la economía, debe retirarse** y dejar que los particulares **se ocupen de ellos. La economía** debe ser privatizada **o reprivatizada en provecho** de la libertad individual. Ahora **bien, la culpable del interventismo** estatal ha sido la democracia **ya que ha propiciado el incremento** de las demandas **sociales y la consecuente expansión** de las instituciones públicas. Por **tanto así como deben limitarse los órganos estatales también debe restringirse la** democracia. Así pues, hoy **el liberalismo y la democracia se** han vuelto ideologías contrapuestas.

**Crozier, M., Huntington, S., Watanuki, J.**  
**THE CRISIS OF DEMOCRACY**  
**New York, Trilateral Commission, 1975**

Por José Fernández **Santillán**

El concepto "Ingovernabilidad" es uno de los vocablos que han entrado en el lenguaje común del debate político contemporáneo. Por ello conviene conocer su origen. El punto de partida de la discusión sobre la gobernabilidad está en el libro de Crozier, Huntington y Watanuki que es conocido como el informe de la trilateral. Asociación que reúne a hombres interesados por los problemas que enfrentan **las sociedades occidentales**.

Para los autores del informe, que fue adoptado como oficial por la propia comisión, las democracias occidentales sufren una grave disparidad entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta de los gobiernos. En consecuencia la gobernabilidad experimenta un grave deterioro: "La demanda social sobre los aparatos administrativos y la capacidad de respuesta de éste es el dilema bajo el cual aparecen la gobernabilidad de las democracias". Los problemas de gobernabilidad de las democracias son dos:

1.-Los sistemas políticos están en una relación de **desventaja** con respecto a la participación y a las demandas sociales.

2.-La cohesión de los aparatos administrativos está debilitándose por las presiones sociales a las que se ven sometidos.

Ante este problema se propone un mayor equilibrio entre la demanda social y la capacidad de respuesta de las ins-

tituciones públicas. Tal equilibrio sería posible si se limitase la democracia. El argumento para restringir la democracia radica en que durante un periodo largo (el período **del Welfare State**) se permitió que las masas sociales presentaran demandas cada vez más numerosas al grado de que los aparatos administrativos se "sobrecargaron". El problema llegó a límites intolerables por lo que hoy es imperativo **descargar al sistema** y permitir la gobernabilidad. La clave está en disminuir el "exceso de democracia". Bajo esta argumentación se observa que los autores ponen el acento en la contradicción gobernabilidad-democracia. Al respecto afirman:

La esencia del problema reside en las contradicciones **inherentes** que están **en la frase** "gobernabilidad de las democracias" pues, de alguna manera, gobernabilidad y **democracia** son conceptos antitéticos.

En este binomio contradictorio la parte que ha sacado el mayor provecho es la democracia, por lo que ahora **se trataría** de privilegiar a la gobernabilidad. La única forma de favorecer a la gobernabilidad es limitar la democracia.

Como se aprecia la ofensiva neoconservadora en el terreno de la gobernabilidad **está** dirigida contra **el Welfare State**, pero con mayor virulencia, en la versión de estos tres autores, contra la democracia. La insidia es grave.

No solamente está en juego el Estado **asistencial**, es decir, el gran acuerdo histórico entre el movimiento obrero y el capitalismo, **sino la** misma democracia, o sea, el otro pacto histórico entre el capital y el trabajo.

El proyecto de romper los pactos **históricos** está llevándose a la práctica con éxito en diversos países occidentales, es decir, se están demantelando el Estado benefactor y la democracia. En contraste las fuerzas **progresistas** no tienen un proyecto concreto que proponer. Sin embargo, **paulatinamente están apareciendo sugerencias** para hacer **frente al desafío** conservador. Una de ellas, y que parece **ser la más consistente**, es la proposición de un nuevo pacto social, **que permita establecer** un orden diferente del que ofrecen los **conservadores**. Un nuevo pacto social que llevaría **en su primera cláusula** un principio de justicia **social**.

**Esta** alternativa contractualista propondría la compatibilidad entre la gobernabilidad y la democracia teniendo precisamente como punto de convergencia la justicia **social**.

La Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., No. 1, se terminó de imprimir en el mes de abril de 1989. El tiraje fue de 1.000 ejemplares, más sobrantes para reposición.