

29  
56

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



*Comisión  
de tesis*

## ADMINISTRACION PUBLICA Y DESARROLLO EN EL ESTADO DE AGUASCALIENTES

T E S I S

Que para obtener el título de:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
(Especialidad en Administración Pública)

P r e s e n t a :

**Armando Romero Rosales**

Cd. Universitaria, D. F., Diciembre, 1989

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	5
1.- DATOS HISTORICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES	9
1.1 La Colonia	9
1.2 La Independencia	12
1.3 La Reforma	15
1.4 Referencias Municipales	18
1.5 Antecedentes Recientes	26
2.- SITUACION ACTUAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO	29
2.1 Organización	30
2.2 Aspectos Sustantivos	41
2.3 Apoyo Administrativo	52
2.4 Regulación y Control	68
2.5 Coordinación	74
3.- PLANEACION, REORGANIZACION Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL	82
3.1 Planeación y Desarrollo Estatal	84
3.2 Modernización Administrativa	91
3.3 Fortalecimiento Municipal	102
4.- PROPUESTA PARA EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO	114

4.1	En materia de Planeación	114
4.2	En materia de Organización y Reforma Administrativa	117
4.3	En relación a los Aspectos Sustantivos	120
4.4	En materia de Apoyo Administrativo	123
4.5	En relación al Desarrollo Municipal	126
CONCLUSIONES		130
ANEXOS		138
a)	Organograma de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes.	
b)	Distribución de la Población Económicamente Activa por Sector en 1987.	
c)	Recursos Presupuestales Autorizados en 1987.	
d)	Superficie, Población y Densidad en el Estado de Aguascalientes.	
e)	Infraestructura Educativa del Estado de Aguascalientes.	
f)	Base Constitucional y Jurídica de la Administración Financiera del Gobierno del Estado.	
g)	Organograma del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADEA).	

h) Propuesta de Organograma General de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.	152
BIBLIOGRAFIA.	156

## INTRODUCCION

5.

Dentro del caso mexicano la Administración Pública desempeña en -- cualquiera de los tres niveles de gobierno - municipal, estatal o federal - un papel fundamental en el mejoramiento y elevación de - las condiciones de vida económica, social, política, cultural y ma terial de la población; así como en la planeación, promoción y con ducción de los procesos del desarrollo.

Este hecho constata por sí mismo la importancia del estudio siste mático de la Administración Pública, la cual se desenvuelve en un medio ambiente esencialmente político: ocupa el centro de una co- rrelación constante de fuerzas; de corrientes ideológicas y de opi nión pública; así como de influencias diversas.

En general la Administración Pública está referida a los asuntos - inherentes al Estado como objetos de su responsabilidad, en tanto que este constituye la organización política perfectible que repre senta los intereses superiores de la sociedad; y se le interpreta a través de los órganos, sistemas, métodos, normas, personal, tec- nologías y otros recursos de orden jurídico, administrativo y has- ta creativo que el propio Estado utiliza para dar respuesta a las necesidades y demandas de la población en cualquiera de sus nive- les de gobierno.

Consecuentemente la Administración Pública mantiene una estrecha - relación con el desarrollo, ya que aquélla es el medio por excelen

cia que emplea el Estado para alcanzarlo, promoviendo los cambios económicos, políticos, sociales, culturales y materiales que legítimamente demanda la sociedad para elevar su calidad y condiciones de vida, mediante su acceso a los bienes y satisfactores que va generando el progreso.

En este contexto y de acuerdo con el procedimiento establecido -- por la Coordinación de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales para el registro de los temas de tesis, he considerado conveniente realizar un análisis de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes, que permita determinar su situación actual en términos de organización, operación y papel que desempeña en el proceso del desarrollo estatal, con objeto de proponer las alternativas o cursos de acción para su fortalecimiento.

Para ello considero importante señalar en principio que la Administración Pública desempeña un papel primordial en la fijación de las políticas y de los objetivos generales del desarrollo integral de la sociedad, así como en la instrumentación de los mecanismos y medidas para alcanzarlos; por lo que favorece y promueve el logro de mejores niveles de bienestar económico, social, político y cultural de la población.

En Aguascalientes la Administración Pública, tanto en su nivel esta

tal como municipal, se ha orientado durante los últimos 15 años -- al cumplimiento de los propósitos señalados, ajustándose en su momento a los requerimientos que la problemática local le ha planteado.

Sin embargo, las aceleradas transformaciones que en todos los órdenes de las actividades económicas, políticas y sociales ha experimentado nuestro país durante los últimos años y su repercusión en el ámbito nacional; así como la creciente incorporación y diversificación de nuevas actividades económicas del Estado, sumadas al incremento natural de su población y al cada vez mayor índice de necesidades y demandas, plantean a la Administración Pública Estatal -- nuevos problemas y retos que le exigen respuestas alternativas e integrales de organización, funcionamiento y desarrollo que garantizan su papel como instrumento efectivo de cambio social en la entidad.

De acuerdo con lo anterior, esta tesis está estructurada en cuatro capítulos:

El primero presenta un marco de referencia relativo a los antecedentes y evolución de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes.

En el segundo capítulo es analizada la situación actual de la Administración Pública en cuanto a su organización, funcionamiento, re-

cursos y elementos de control y coordinación.

El tercero describe y analiza los mecanismos de planeación, de reforma administrativa y de fortalecimiento municipal vinculándolos con los objetivos y políticas de desarrollo seguidos por el Gobierno del Estado, que permiten determinar su impacto en las transformaciones políticas, económicas y sociales que demanda el proceso de desarrollo integral del Estado de Aguascalientes.

Y en el cuarto se propone una serie de medidas y acciones concretas para contribuir al fortalecimiento y desarrollo de la Administración Pública del Estado.

Adicionalmente se presenta una serie de conclusiones que a la vez que resúmen la presente investigación, pretenden servir como puntos de partida para la elaboración de proyectos específicos que pudieran enriquecer el desarrollo de nuestro objeto de estudio.

cursos y elementos de control y coordinación.

El tercero describe y analiza los mecanismos de planeación, de reforma administrativa y de fortalecimiento municipal vinculándolos con los objetivos y políticas de desarrollo seguidos por el Gobierno del Estado, que permiten determinar su impacto en las transformaciones políticas, económicas y sociales que demanda el proceso de desarrollo integral del Estado de Aguascalientes.

Y en el cuarto se propone una serie de medidas y acciones concretas para contribuir al fortalecimiento y desarrollo de la Administración Pública del Estado.

Adicionalmente se presenta una serie de conclusiones que a la vez que resúmen la presente investigación, pretenden servir como puntos de partida para la elaboración de proyectos específicos que pudieran enriquecer el desarrollo de nuestro objeto de estudio.

La Administración Pública como relación social constituye un claro reflejo de la sociedad que la engendra y del Estado que la conforma.

Por tal razón y con el propósito de ubicar el objeto de estudio de esta tesis, buscando facilitar su comprensión respecto a los siguientes capítulos, he considerado conveniente presentar aunque de manera general los datos históricos más relevantes que a través de su evolución han ido conformando la Administración Pública del Estado de Aguascalientes.

### 1.1 La Colonia.

Hasta antes de la conquista la región geográfica que actualmente ocupa el Estado de Aguascalientes estuvo habitada por diferentes grupos nómadas como los Chichimecas, Cuachicles, Guamaras, Guaxabanes y Zacatecas (1).

El 22 de octubre de 1575 el doctor Gerónimo de Orozco en representación del Rey Felipe II expidió y entregó a Don Juan de Montoro, principal colono de la región, la Carta de Fundación de la Villa de Nuestra Señora de la Asunción de las Aguas Calientes, quedando bajo la jurisdicción del Virreynato de la Nueva Galicia el que le confirió la Cédula Real en 1611 (2).

El Consejo Real de Indias instituido en 1524 y que tuvo la doble cualidad de ser a la vez que un Consejo de Estado un consejo administrativo, contribuyó sustancialmente a la unidad de la Corona en virtud de la atribución que tenía para proponer la designación de los virreyes de la Nueva España.

Como consejo administrativo tenía la función principal de dirigir a la naciente sociedad colonial de acuerdo con la dirección política de España.

Por otro lado el Consejo Real de Indias, además de constituir un valioso instrumento de dominación de los indios al servicio de la Corona, sirvió también como mecanismo para introducir en el territorio de Aguascalientes las formas y prácticas administrativas -- del imperio. Entre los ramos de actividad que atendía la incipiente Administración Pública destacaban el mercantil, el de hacienda, de minas, de asuntos eclesiásticos, de mostrencos, de correos y el de la santa hermandad para combatir a los salteadores de caminos.

Al respecto es pertinente citar a Luis García Cárdenas, cuando -- afirma que "las estructuras administrativas del sistema colonial conllevan formas híbridas (de organización) que intentarán reforzar el conjunto del dominio colonial, puesto que los agentes principales de la colonización son la Corona y los conquistadores.

La primera tiende a crear órganos administrativos-judiciales para fortalecer la centralización y, por otro lado, los conquistadores prefieren formas de organización descentralizada" (3).

La Carta de Fundación de la Villa de Nuestra Señora de la Asunción de las Aguas Calientes, y las demás disposiciones complementarias políticas y administrativas que originaron la fundación, señalan la tradición jurídica y castellana conforme a la cual -- los municipios gozaban de muchos privilegios y libertades frente a otras entidades políticas, incluso la misma Corona de España. Para formar el Gobierno de la Villa, Montoro actuó conforme a -- las ordenanzas: nombrar un Alcalde Ordinario, cuatro Regidores, un Alguacil, un Escribano de Consejo, un Escribano Público y un Mayordomo.

Asimismo para el trazo de la Villa Montoro debió señalar dentro del territorio que debía tener cuatro leguas cuadradas, la ubicación y dimensiones de la plaza, casa de cabildo, templo, calles; y dividir el resto en cuatro partes que quedaban en propiedad de los fundadores y pobladores, según la merced de tierra que concediera el Ayuntamiento que tuvo esa atribución hasta el 10 de enero de 1589 en que por disposición de Felipe II se le privó de -- esa facultad.

Según ordenanza de intendentes, el 4 de diciembre de 1786 la Alcal

día Mayor de Aguascalientes se transformó en Subdelegación de Intendencia. Sin embargo, por disposición de la Junta Superior de la Real Hacienda de la ciudad de México, el 24 de abril de 1789 se ordenó el cambio de la Subdelegación de Aguascalientes a la Intendencia de Zacatecas, separándola así de Guadalajara, medida que se aprobó hasta 1791.

El programa de la Villa de Nuestra Señora de la Asunción de las Aguas Calientes en un principio fue lento, pero constante y notorio. Aún siendo época de pocas garantías políticas, al cumplir cien años de su fundación contaba con la Casa Parroquial, el Convento de la Merced y la Capilla de Nuestra Señora de la Asunción; la población por su parte había crecido e intensificado las actividades agrícolas, mineras y comerciales.

## 1.2 La Independencia.

En 1786 Aguascalientes pasó a ser una Subdelegación de Zacatecas con rango de alcaldía mayor, y en 1824 la Legislatura de este Estado le otorgó la categoría de ciudad. La administración de los servicios públicos, las pequeñas obras y la administración tributaria se manejaban por tanto desde la capital de Zacatecas.

Hacia 1835 Aguascalientes había generado un alto crecimiento económico, tanto agropecuario como manufacturero y comercial, a la vez que también se había ido formando una clase dominante

que se negaba a trasladar su riqueza a Zacatecas en forma de impuestos, luchando por su permanencia local como medio para seguir acelerando su crecimiento. Por ello fue promovida una intensa campaña ideológica, jurídica y de convencimiento tanto a la población local como a las autoridades del centro de la República, tendiendo a justificar y hacer de la provincia hidro-cálida una entidad autónoma.

En un principio esta campaña dió resultados favorables estando apoyada por la lucha de los partidos conservadores y liberales de la época, representados por las facciones masónicas de escoceses y yorkinos. Los conservadores de Aguascalientes no transigían con las reformas religiosas hechas en el Congreso de Zacatecas, ciudad dominada por los liberales que pretendían la desaparición del catolicismo mexicano.

El pueblo liberal de Zacatecas gobernado por don Francisco García Salinas, que era enemigo de todo lo que significaba centralismo, fue sometido por el General Antonio López de Santa Anna quien a su paso por Aguascalientes al ser bien recibido por el pueblo, fue aconsejado por los principales vecinos locales acerca de la conveniencia de separar Aguascalientes de Zacatecas.

Con base en las recomendaciones recibidas, el General Santa Anna decretó el 23 de mayo de 1835 que los estados referidos quedaran

separados, otorgando el nombramiento de Gobernador de Aguascalientes a don Pedro José García Rojas quien adoptó el régimen centralista (4).

En 1836 Aguascalientes avanzó en su proceso de alcanzar su autonomía, al pasar de Territorio a Departamento mediante Decreto expedido por el Congreso General, adquiriendo con ello una categoría equivalente a la de las otras entidades del país. Con base en esta aprobación y en lo dispuesto por el artículo 4º de la Sexta Ley Constitucional, el gobierno de Aguascalientes quedó al cargo de un Gobernador sujeto al Gobierno General y de las Juntas Departamentales constituidas por 7 personas popularmente electas.

Administrativamente el territorio del Estado fue dividido en distritos a cargo de prefectos y en partidos a cargo de subprefectos; dentro del territorio de los partidos había lugares a cargo de los Ayuntamientos o de Jueces de Paz, de acuerdo con la importancia de la población y la existencia previa de cuatro Ayuntamientos:

Aguascalientes, Asientos, Jesús María y Rincón de Romos.

Por otro lado cabe señalar que las "Bases Generales de Organización Política de la República Mexicana", expedidas el 12 de junio de 1843 por Santa Anna, omitieron la situación política de Aguascalientes al disponer vagamente que los Departamentos del país continuarían como hasta la fecha de aprobación de dicho docu

mento. Sin embargo estas "Bases Generales" perdieron vigencia al ser restablecida la Constitución Federal de 1824 mediante el pronunciamiento del General Mariano Salas en 1846 (5).

Un nuevo constituyente se reunió en febrero de 1847 teniendo entre sus resultados la adopción del voto particular de don Mariano Otero, quien proponía como norma fundamental la Constitución Federal de 1824 junto con una acta de reforma. En esta sesión no estuvo representado Aguascalientes por lo que durante la numeración de las entidades participantes se le suprimió, quedando obligado de derecho a formar parte nuevamente del Estado de Zacatecas, como lo prescribía la Constitución Federal de 1824 (6).

Un esfuerzo más por formalizar la autonomía de Aguascalientes, respecto de Zacatecas, se dió en 1853 cuando el gobierno de Lucas -- Alamán expidió las "Bases para la Administración de la República -- hasta la Promulgación de la Constitución", en cuyo artículo tercero se tuvo al Partido de Aguascalientes como separado de Zacatecas dentro del régimen centralista adoptado para la Nación (7).

### 1.3 La Reforma.

Hasta 1857 la región aguascalentense sólo pudo tener una demarcación territorial con fines administrativos, un tiempo sujeta al poder soberano de Zacatecas y otro al poder establecido en la capital mexicana bajo los regímenes centralistas.

Por ello es posible afirmar que hasta entonces Aguascalientes nunca contó con un aparato administrativo público propio, que le permitiera no solo atender a plenitud el cumplimiento de los servicios públicos y requerimientos propios de la comunidad local para su bienestar, sino para favorecer también la gestación de un estilo de administración autónomo o consustancial a las costumbres y forma de vida del naciente pueblo aguascalentense.

El carácter de Estado entendido como la corporación territorial - dotada de un poder de mando originario, autónomo, libre, soberano, con personalidad constitucional e incorporado a la Federación Mexicana le fue reconocido al pueblo de Aguascalientes mediante Decreto Federal publicado el 10 de noviembre de 1853 y ratificado - por la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del - 5 de febrero de 1857.

El nuevo Estado de Aguascalientes contó con una Constitución Política local hasta el 29 de octubre de 1857, cuando el proyecto correspondiente fue presentado por los diputados Esteban Avila e -- Isidro Calera al Congreso Ordinario y Constituyente, en el que -- además participaban Antonio Rayón, José María Chávez, Jesús R. -- Macías, Jesús Carreón, Manuel Cardona y Juan G. Salazar; dicho -- proyecto de Constitución Política fue debatido, aprobado y remitido para su promulgación al Jefe del Ejecutivo Estatal a cargo de don José María López de Nava (8).

La nueva Constitución Política Estatal fue, como la Federal de 1857, de carácter liberal por lo que ambas tuvieron un agradable recibimiento por el sector liberal del Estado, no así por el bando conservador; las diferencias entre ambas corrientes se resolvieron, como en toda la República, por la "Guerra de los Tres Años".

Posteriormente el marco legislativo del Estado de Aguascalientes se vió enriquecido de manera sustancial cuando en 1861, siendo Gobernador don Estéban Avila, la Legislatura local fue renovada totalmente y a su labor se debió la promulgación de una Ley Agraria que se caracterizó por gravar progresivamente las fincas rústicas de la región tomando como base su extensión; y en 1868 durante el Gobierno de don Jesús Gómez Portugal un nuevo Congreso electo popularmente reformó casi en su totalidad la Constitución Política local y elevó a la categoría de disposiciones constitucionales para la entidad -- los preceptos contenidos en las Leyes de Reforma.

En congruencia con estas Leyes las principales modificaciones hechas a la Constitución Política local fueron:

- La declaración de libertad de culto.
- La declaración de nulidad de la pena de muerte.
- El señalamiento de la libertad en todos sus aspectos.
- La sanción de independencia de las autoridades municipales.

- El decreto de elección del Gobernador del Estado por vía popular directa en primer grado.

De esta manera podemos señalar que es a partir de entonces cuando empieza a germinar el aparato administrativo del Estado de Aguascalientes, siendo uno de sus primeros antecedentes el "Reglamento Interior para el Despacho de la Secretaría General de Gobierno" - publicado en "El Republicano", periódico oficial número 11 del 21 de marzo de 1867, y en el cual se señalaban las secciones que conformaban a dicha Secretaría General así como diversas disposiciones de carácter laboral.

#### 1.4 Referencias Municipales (9).

El municipio fue la base política de la conquista desde la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz en el año de 1519.

El municipio indígena compartió con el español, de raíces romana y visigótica, la prolongada época colonial; existió en las etapas de la Independencia y la Reforma; y aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del prefecto o jefe político, perduró durante la administración dictatorial de Díaz; y por decisión popular -- devino finalmente el Municipio Libre con la promulgación de la -- Constitución Política de 1917.

Hoy más que nunca el Municipio Libre es una institución fundamental para lograr el bienestar de la población en su vida política, económica y social. Se advierte en principio la necesidad inmediata de impulsar su reivindicación, mediante el combate al centralismo, la vigorización de los procesos de descentralización y democratización, y del fortalecimiento de nuestro federalismo.

Por ello he querido señalar brevemente en este subtítulo las principales características de los municipios que forman el Estado de Aguascalientes; para posteriormente abundar sobre sus aspectos administrativos en los subtítulos correspondientes de los capítulos 3 y 4 de esta tesis.

#### Aguascalientes:

Es el más antiguo de los territorios municipales y el más extenso, pues ocupa 1,762.5 KM<sup>2</sup>. Su dinámica demográfica ha demostrado en las últimas décadas un crecimiento proporcionalmente superior al estatal, debido principalmente a la inmigración hacia la cabecera municipal. En este municipio se encuentra la mayor parte de la población estatal, 514,071 habitantes, en virtud de que en él está asentada la ciudad capital. Por tal motivo más del 90% de la población municipal es urbana.

El municipio de Aguascalientes está ubicado al suroeste del Esta-

do, limitando al norte con los municipios de Asientos y Pabellón de Arteaga; al sur y este con el Estado de Jalisco y al oeste -- con los municipios de Calvillo y Jesús María.

En función de la modernización que ha alcanzado el Estado en su conjunto, es decir del ritmo de crecimiento de la población y de las actividades comerciales, agropecuarias, de servicios e industriales, se han provocado alteraciones en la estabilidad del ecosistema natural, que originan contaminación del agua, aire y la erosión del suelo. El sector industrial es el más dinámico tanto por su aportación al producto interno como por ser el que representa el más alto índice de ocupación de la población económicamente activa, lo cual en cierta medida contribuye a modernizar la infraestructura productiva para generar mayor riqueza en la entidad.

#### Asientos:

Habiéndose poblado muchos años atrás fue erigido como Villa en -- 1713. Localizado al noreste del Estado, su principal actividad económica es la minería; precisamente en 1647 fue establecida la primera mina denominada "Nuestra Señora de la Soledad", ubicada -- en la falda del cerro de Altamira.

Su dinámica demográfica muestra un crecimiento lento; cuenta con poco más de 30 mil habitantes asentados en una superficie de ---

508 KM2., lo cual da una densidad de aproximadamente 60 habitantes por KM2.

Las características del suelo, su clima templado cálido y su precipitación pluvial favorecen la producción agrícola destacando el --maíz y el frijol; en menor medida se produce también chile, vid, -jitomate y alfalfa.

#### Calvillo:

Este Municipio nació en 1771 con el nombre de "Valle de Huejúcar" y en 1848 fue elevado a Villa con la actual denominación de Calvillo en honor de don José Calvillo quien donó los terrenos para su fundación; otra versión que conviene comentar señala que el nombre de la localidad se debe al cura Calvillo que en septiembre de 1810 proclamó la independencia en el pueblo de Huejúcar.

Se localiza en la parte sureste del Estado; en su clima predomina el semicálido con temperatura variable; y su precipitación cuenta con una buena red de almacenamiento de agua. Está rodeado por la Sierra del Laurel y la Sierra Fría, siendo ésta la parte más montañosa y la que presenta una vista más pintoresca por la variedad de plantas y lo exuberante de su vegetación.

Su tasa de crecimiento poblacional casi equivale a la que registra

la entidad (del 4.2%) concentrando la mayor población en el área urbana; cuenta con una superficie de 995.4 Km<sup>2</sup>.

Calvillo destaca por ser un excelente productor de toda clase de fruta, principalmente de guayaba para el consumo nacional y la exportación.

#### Cosío:

El 28 de diciembre de 1857 el antiguo "Rancho de Matillas" fue erigido municipio con el nombre de Cosío en honor de don Luis de Cosío, quien realizó las gestiones para elevarlo a rango municipal.

Está ubicado al norte del Estado y la mayor parte del año posee -- un clima templado estepario con una temperatura promedio de 15 grados centígrados y una precipitación pluvial de 515 mm. Su principal actividad económica es la agricultura contando para ella con -- una superficie de 5,639 hectáreas, de las cuales más del 50% son -- de riego.

Su población apenas sobrepasa a los 10 mil habitantes distribuidos en 152.6 Km<sup>2</sup>. de superficie; y registra una tasa de crecimiento del 1.6% en promedio anual.

#### Jesús María:

En 1702 fue fundada una Estancia denominada Xonacatique, la cual - en 1765 fue elevada a Villa con el nombre de Jesús María. Está -- ubicado en la parte centro-poniente del Estado, su clima predomi-- nante es semicálido y cuenta con una precipitación pluvial sufi--- ciente para el desarrollo de las actividades agrícolas.

Su superficie es de 493.1 Km2. y su población registra un creci--- miento equivalente al 4% que es muy cercano al alcanzado por la -- entidad en su conjunto. Prácticamente su población, considerada - como urbana, se ubica en la cabecera municipal y en la localidad - de Jesús Gómez Portugal, concentrando así más del 50% de la pobla-- ción del municipio. El resto considerada como rural se encuentra distribuida en 118 localidades, lo que nos refleja un gran proble-- ma de dispersión dado por aproximadamente 62 habitantes por Km2.

Sus actividades económicas básicas son la agricultura, legumbres y hortalizas, y el comercio en general.

#### Pabellón de Arteaga:

Después de haber permanecido durante mucho tiempo como Delegación Municipal de Rincón de Romos, el 14 de mayo de 1965 Pabellón de - Arteaga fue erigido como municipio. En los pocos años que tiene como tal, pues es el municipio más joven, ha logrado impulsar un - evidente progreso material en todos los órdenes.

Está ubicado en la parte centro del Estado sumando una superficie de 310.8 Km<sup>2</sup>.; actualmente observa uno de los más dinámicos crecimientos de la población, ya que su tasa de incremento en promedio anual representa el 3.7%; asimismo su población urbana está concentrada en la cabecera municipal, pero cuenta sin embargo con 168 localidades.

Sus actividades económicas principales son la agricultura y el comercio en general, respecto a la primera el impulso dado a la gran irrigación ha originado un acelerado despegue en los cultivos de vid, maíz, chile, frijol, ajo y cebada.

#### Rincón de Romos:

Localizado en el norte del Estado, Rincón de Romos fue erigido Villa en 1763. Dentro de su territorio que es de 399 Km<sup>2</sup>. están ubicadas las presas el "Saucillo", "Pabellón de San Blas" y "San Elías", infraestructura hidráulica de grande irrigación que permite impulsar notablemente las actividades agropecuarias.

Cuenta con una dinámica tasa anual de crecimiento poblacional que oscila en el 3% y una densidad de 80 hab./Km<sup>2</sup>; su clima es semi-cálido y su temperatura media anual es de 18 g.c.

#### San José de Gracia:

Fue fundado en 1686 por el cacique Juan Domínguez y erigido municipio en 1857. Con motivo de la construcción de la presa "Gral. - - Plutarco Elías Calles", la Legislatura local decretó en 1928 suprimir la cabecera municipal; seis años más tarde la propia Legislatura decretó nuevamente su personalidad municipal.

Cuenta con una superficie de 758.8 Km<sup>2</sup>. y su incremento poblacional es muy lento, pues reúne poco más de 6 mil habitantes, no obstante que su territorio es el tercero más extenso de los 9 municipios del Estado; su densidad es de aproximadamente 8.8 hab./Km<sup>2</sup>.

Está ubicado al noroeste del Estado dentro de la región climática de la "Sierra Fria", su temperatura media anual es de 16 grados -- centígrados y su precipitación pluvial oscila entre los 450 y 600 mm.; además, el hecho de contar con la presa Elías Calles, la de mayor capacidad en el Estado con 340 millones de m<sup>3</sup>., lo convierte en la región más irrigada, lo cual explica que sea la agricultura su principal actividad económica.

#### Tepezalá.

Fue fundado en 1546 por el Capitán don Juan de Tolosa y elevado a municipio en 1857 con el surgimiento mismo del Estado. Tepezalá - está ubicado al norte de la entidad contando con una superficie de 209 Km<sup>2</sup>.; su clima es semicálido y tiene una mínima precipitación

anual que apenas alcanza los 50 mm.

Su dinámica demográfica se ha mostrado lenta, aunque mantiene una tasa de crecimiento anual de 2.2%. Sus habitantes se dedican principalmente a la agricultura (maíz, chile, frijol y vid) y a la explotación de la minería (cobre, plomo, zinc y plata).

#### 1.5 Antecedentes Recientes.

En el Periódico Oficial número 30 del 24 de julio de 1921 fue publicado el Reglamento Interior para el Despacho de la Secretaría - General de Gobierno, el cual establecía el horario de trabajo y -- los días de descanso obligatorio para los trabajadores del gobierno del Estado; así como las secciones administrativas que lo conformaban.

En el número 51 del mismo periódico, fue publicado el 17 de diciembre de 1939 el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, que incluía también a los Ayuntamientos. Estructurado en siete títulos este Estatuto reglamentaba las condiciones laborales, a la vez que distinguía claramente entre los trabajadores de base y de confianza de los tres poderes del Estado.

No fue, sin embargo, hasta el 10 de marzo de 1946 cuando en el Periódico Oficial número 10 se publicó la primera Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en la cual se establecía que no era a través de -

un reglamento sino de una Ley como debía quedar estructurado orgánica y funcionalmente el Poder Ejecutivo. Dicha Ley consideraba como órganos principales del Gobernador la Secretaría General de Gobierno y la Oficialía Mayor, de las cuales dependían una serie de direcciones generales para atender el despacho de los diferentes ramos de la administración.

Posteriormente, en el Periódico Oficial número 36 del 4 de septiembre de 1949 fue publicada la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos del Estado de Aguascalientes, la cual a través de cinco capítulos reglamentaba los procesos de denuncia, integración de pruebas, consignación y sanción de los altos funcionarios del Estado, incluidos los jueces de primera instancia, por delitos del orden común o de carácter oficial, cometidos en agravio de los particulares o de la propia administración.

Con objeto de incluir también a los funcionarios y empleados de los municipios, la Ley señalada en el párrafo anterior fue modificada y ampliada el 25 de noviembre de 1956.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo señalada anteriormente fue reformada mediante decreto publicado en el suplemento del Periódico Oficial número 44 del 3 de noviembre de 1968, señalándose que las facultades del Gobernador, como depositario del Poder Ejecutivo del Estado, eran las expresamente conferidas por las Constitucio-

nes Políticas Federal y Estatal, y por las leyes y disposiciones relativas; destacando asimismo que el Ejecutivo quedaría obligado a respetar la autonomía municipal y la independencia de los Poderes Legislativo y Judicial.

Esta Ley quedó abrogada al promulgarse el 2 de diciembre de 1980 la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes, la cual tenía por objeto regular la organización y funcionamiento de la Administración Pública señalando las atribuciones de las diversas dependencias auxiliares del Jefe del Ejecutivo; así como los mecanismos de coordinación y control internos.

## 2. SITUACION ACTUAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO.

Considero conveniente en principio, antes de abordar el análisis - de los subtemas que componen este capítulo de la tesis, hacer algunas consideraciones acerca del contenido y significado del término "Administración Pública", más que nada para plantear mi particular punto de vista en relación a este concepto, en torno al cual gira - el desarrollo de esta investigación.

Muchos tratadistas han definido el término Administración Pública. Por citar algunos: Bernard Gournay la entiende como "La rama de -- las ciencias sociales que tiende a describir y explicar la estructura y las actividades de los órganos que bajo la autoridad del poder político, constituyen el aparato del Estado" (10); para Leonard White, "La administración pública consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia de la política del Estado" (11); Wilburg Jiménez Castro la define como - "La actividad que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva - del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como - de las funciones administrativas que llevan a cabo otros órganos y organismos del Estado" (12); y para Woodrow Wilson significa "La - parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno... la administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público" (13).

En nuestro país la Administración Pública surge, es organizada, opera y se desarrolla a partir de las amplias y complejas facultades que para el Estado Mexicano consagra su Constitución Política y marco normativo de Derecho que de ella deriva; la Administración Pública se mantiene vigente asimismo en la medida que responde a las necesidades y demandas de la mayoría de la población con la cual está comprometida.

Así como la concebimos, la Administración Pública constituye el instrumento que por excelencia utiliza el Estado para planear, organizar, coordinar y conducir los procesos del desarrollo, de tal manera que no es posible llevar a cabo ningún programa o tarea de gobierno si no es a través de su aparato administrativo.

Es este capítulo pretendo describir y analizar la situación actual de la administración estatal en términos de su organización, administración de recursos, aspectos sustantivos, y los subsistemas -- de regulación y control y de coordinación, a efecto de integrar un diagnóstico señalando los problemas que a mi juicio considero más importantes, y que respalden las acciones y medidas que propongo en el siguiente capítulo para su desarrollo.

## 2.1 Organización.

La palabra organización proviene del griego "organon" que quiere decir instrumento; por lo que está íntimamente vinculada, incluso

se le confunde, con otras como organismo, órgano, orden, etcétera. George Terry define el concepto organización señalando que "es el arreglo de las funciones que se estiman necesarias para lograr un objetivo, y una indicación de la autoridad y la responsabilidad - asignadas a las personas que tienen a su cargo la ejecución de -- las funciones respectivas" (14).

A su vez Agustín Reyes Ponce la entiende como "la estructuración - técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, - niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados" (15).

Para efectos de nuestro caso entendemos a la organización como la forma en que están estructurados o yuxtapuestos los diferentes - elementos que la integran, a partir del análisis y de una ordena- ción lógica y racional de las relaciones que mantienen entre sí, de las funciones y responsabilidades que deben cumplir, que garan- tizan además el máximo aprovechamiento de los recursos para lle- var a cabo un programa determinado y alcanzar uno o varios obje- tivos anticipadamente establecidos, que son precisamente los que dan origen a la propia organización.

Los esfuerzos por organizar a la Administración Pública del Esta- do de Aguascalientes con fines de convertirla en un instrumento - acorde y capaz de responder adecuadamente a la problemática econó

mica, política y social que plantea su proceso de desarrollo, tienen origen desde la segunda mitad del siglo pasado cuando Aguascalientes nació como entidad integrante de la Federación mexicana, y se han venido intensificando a partir de la promulgación de la --- Constitución Política de 1917, en la cual están consagradas las -- bases y directrices generales para la orientación, conducción y -- promoción del desarrollo nacional bajo la responsabilidad del Estado.

A partir de 1917 y con mayor intensidad durante los últimos 20 - años, la Administración Pública del Estado ha experimentado múltiples revisiones y adecuaciones tanto en su nivel general como en el específico de cada órgano que la conforma, buscando ajustar el aparato administrativo público a los requerimientos, problemas y condiciones que en cada momento de su evolución histórica ha requerido el proceso de desenvolvimiento general de Aguascalientes.

El antecedente más reciente de estos esfuerzos de reorganización de la Administración Estatal lo encontramos en la anterior Ley -- Orgánica de la Administración Pública del Estado, publicada en el periódico oficial del 31 de enero de 1982, a través de la cual el aparato administrativo quedó organizado en 10 secretarías, 5 subsecretarías, la Procuraduría y Subprocuraduría Generales de Justicia, la Tesorería y Subtesorería Generales y 37 direcciones generales. Sus funciones sustantivas relacionadas con la agricultura y la ganadería, la industria y el comercio, la obra pública y la

vivienda popular, el trabajo y la educación estaban encomendadas a órganos superiores con el mismo nivel jerárquico de secretarías dependiendo directamente del Poder Ejecutivo Estatal.

Esta estructura administrativa facilitó en ese tiempo el desarrollo de las funciones anteriormente descritas; sin embargo, el análisis realizado permite señalar que dicha estructura resultaba de masiado grande y compleja en razón del volumen de las operaciones de las cargas de trabajo, de los requerimientos, recursos y exigencias de cada función y de los correspondientes sectores operativos derivados de cada una de ellas.

En el momento actual las bases generales de organización y funcionamiento de la Administración Pública Estatal están definidas y reguladas por las disposiciones que establece la "Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes" publicada en el Periódico Oficial del Estado del 7 de diciembre de 1986, y que mediante Decreto Número 49 publicado en el Periódico Oficial -- del 9 de diciembre de 1987 modificó su denominación por la de "Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes", y que -- asimismo abrogó a la Ley Orgánica anterior del 31 de enero de 1982.

Ayudada en el artículo 46 de la Constitución Política local en cu-ya fracción primera establece para el Gobernador entre otras facultades y obligaciones la de "Promulgar y ejecutar las leyes que exp

da el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia" (16), la vigente Ley Orgánica establece - en forma indelegable para el Jefe del Ejecutivo amplias facultades que le permiten determinar los objetivos, políticas, programas, recursos, características y formas de organización que debe tener o cumplir la Administración Pública Estatal, a efecto de -- que mediante un adecuado proceso de racionalización pueda:

- a) Acelerar el proceso de desarrollo estatal y municipal, para elevar y mejorar los niveles de bienestar social de toda la población de la entidad.
- b) Lograr que dicho proceso de desarrollo sea justo, equilibrado, armónico y compartido por todos los grupos sociales de la entidad; y distribuya equitativamente el ingreso y la riqueza estatal.
- c) Incrementar la productividad mediante la consolidación, ---- ampliación, diversificación y consolidación de las fuentes de producción y empleo.
- d) Estimular, orientar, apoyar y regular la actividad económica de los sectores público, privado y social; vigilando el cumplimiento de la responsabilidad social que de acuerdo con los preceptos constitucionales le corresponden.
- e) Optimizar el aprovechamiento y racionalidad del personal y --

de los recursos financieros, materiales, físicos y de información de que dispone ella misma para el cumplimiento de sus actividades.

- f) En suma, regular, conciliar y conducir la competencia, los --  
desequilibrios, la complementariedad y el desarrollo armónico  
de los componentes del sistema político, económico y social -  
del Estado.

Con base a la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el estudio, planeación y despacho de los asuntos correspondientes a los diversos ramos de la Administración Pública del Estado se lleva a cabo a través de las siguientes dependencias directas del Ejecutivo Estatal:

- Secretaría General de Gobierno,
- Tesorería General del Estado,
- Secretaría de Administración,
- Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal,
- Secretaría de Obras Públicas y Vivienda Popular,
- Procuraduría General de Justicia, y
- Contraloría General.

Esta nueva Ley Orgánica tiende a dotar de mayor coherencia y simplificación al aparato gubernamental en virtud de un señalado esfuerzo en la reducción del número de dependencias que establece -

en relación con la Ley anterior, al dejar en 4 las 10 Secretarías que antes existían, tratando con ello al mismo tiempo de ser congruente con el propósito prioritario de llevar adelante el "Plan Estatal de Desarrollo" para el actual periodo de gobierno 1986-1992.

El organograma actual de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes (anexo A) comprende como órganos directos del Gobernador, en el segundo nivel de la estructura organizacional; -- cuatro Secretarías, una Tesorería General, la Procuraduría General de Justicia y una Secretaría de Servicios Coordinados de Educación Pública que está incluida como una área funcional del gobierno del Estado, pero que no aparece en la Ley en virtud de que actualmente está en proceso de descentralización por parte de la Secretaría de Educación Pública.

Es pertinente aclarar que la Procuraduría General de Justicia es el Representante y Consejero Jurídico del Gobierno del Estado, y que de conformidad con los artículos 102 de la Constitución General de la República y 60, 61 y 62 de la Constitución Política del Estado, tiene como atribuciones fundamentales la organización y -operación del Ministerio Público.

El organograma incluye también como órganos directos del Ejecutivo las unidades necesarias para administrar los programas especiales, de asesoría y apoyo técnico que el propio Jefe del Ejecutivo

requiere en virtud de la naturaleza de sus atribuciones, por lo que forman parte de la estructura de su oficina la Secretaría Particular, la Secretaría Privada, la Dirección de Prensa y Relaciones Públicas, la Dirección de Acuerdo y Audiencia Pública y la Representación del Gobierno del Estado en el Distrito Federal. Están incluidos como mecanismos técnicos especializados, de coordinación y concertación el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Aguascalientes (COPLADEA) y la Junta General de Planeación y Urbanización del Estado.

En el tercer nivel de la estructura se encuentran cinco Subsecretarías, la Subtesorería General y la Subprocuraduría General de Justicia; y en el cuarto veintisiete Direcciones Generales y la Procuraduría de Colonias Populares.

Conforme a la Ley Orgánica señalada, en el trámite y resolución de los asuntos de su competencia así como para la mejor organización de su trabajo cada Dirección General está estructurada en Subdirecciones y Departamentos; proceso en el que también debe tomarse en cuenta la naturaleza de las funciones que a cada Dirección General encomienda el Manual de Organización, buscando su agrupamiento equilibrado en la estructuración de los órganos.

No obstante estos esfuerzos de simplificación y mejoramiento de la Administración Pública por los que se ha orientado la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el análisis realizado permite

señalar que persisten algunos problemas de organización muy importantes, pudiendo destacar por ejemplo los siguientes:

- a) Existe una excesiva concentración de unidades administrativas con funciones totalmente diferentes bajo una misma unidad de mando. En efecto, como puede observarse en el organograma --- (Anexo A) la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal -- agrupa bajo su dirección las funciones relacionadas con el desarrollo urbano; con el desarrollo rural; y con el fomento industrial, comercial y turístico; y solamente esta Secretaría - absorbe diez de las veintisiete direcciones generales, casi el 30%, que componen el aparato administrativo.
- b) Esta excesiva concentración de órganos y de responsabilidades disímboles dentro de una misma esfera de competencia, genera - por una parte un desequilibrio estructural y funcional en la - composición del aparato administrativo; y por otra propicia la presencia de una "supersecretaría" o de una secretaria "muy -- poderosa" frente a la debilidad orgánica de las demás.
- c) Un hecho menos adecuado todavía es el relativo a la conjuga--- ción bajo una misma responsabilidad, de las funciones de pla-- neación y de operación de las actividades sustantivas, lo cual contribuye a desfazar lo que es típicamente la función de pla-- neación. Esta por su naturaleza técnica especializada debe -- macroenvolver a toda la estructura de la administración esta-- tal y no sólo a las funciones señaladas y que tiene atribuidas;

además de que debe sujetarse precisamente a las labores técnicas propias de la planeación, y no a la ejecución de las actividades sustantivas como ocurre con la estructura actual.

- d) La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y el organograma (Anexo A) omiten la prestación de los servicios de salud y asistencia pública, no obstante que en la práctica sí se proporcionan tanto por el Gobierno del Estado como por el Gobierno Federal; asimismo no está suficientemente clara todavía la situación jurídica que tendrá la Secretaría de Servicios Coordinados de Educación Pública. En ambos casos es sugerible la conclusión inmediata de los procesos de descentralización de que han venido siendo dichas funciones, por parte del Gobierno Federal.
- e) Subsisten en la Ley Orgánica algunas imprecisiones o duplicaciones en la encomienda de los asuntos. Por citar un ejemplo la fracción XXXIV de su artículo 34 confiere al Secretario General de Gobierno atribuciones relacionadas con la adquisición de lotes y viviendas en fraccionamientos populares, lo cual corresponde a la Secretaría de Obras Públicas y Vivienda Popular; y la fracción XXXVIII del mismo artículo la faculta para promover la capacitación y desarrollo del personal para la industria, lo cual compete al área industrial de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal.
- f) La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece disposiciones pa

ra normar la organización y funcionamiento de la administración paraestatal, señalando como Organismos Auxiliares del Poder Ejecutivo a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal, a las que atribuye personalidad jurídica y patrimonio propio para coadyuvar al cumplimiento de sus atribuciones mediante la realización de los planes y programas que promueva el gobierno, tendientes a satisfacer las necesidades económicas y sociales de la Entidad.

El análisis de estas disposiciones permite determinar una cierta insuficiencia de elementos que contribuyan a configurar plenamente este importante sector del aparato administrativo, como son por ejemplo los objetos o atributos generales que deben perseguir los Organismos Auxiliares; los requisitos y condiciones generales que deben prevalecer para ser incorporados al patrimonio estatal; los mecanismos, formas y criterios de coordinación que deberán cumplir en relación con la administración central; el establecimiento de un sistema centralizado para el registro, control y seguimiento actualizados de la existencia y operación de dichos organismos, que además contribuya a facilitar la evaluación de su gestión; y otros aspectos igualmente importantes de este ámbito de la administración.

- g) El análisis realizado acerca de la organización, permite advertir también la falta de un mecanismo técnico de control

que apoye al Jefe del Ejecutivo en la coordinación, programación, seguimiento, fiscalización y evaluación de su sistema de Organismos Auxiliares -también conocidos como empresas públicas-; y le aporte asimismo elementos de juicio relevantes que le faciliten llevar a cabo una adecuada y racional política de desarrollo en materia de descentralización a través de los diferentes procesos de liquidación, transferencia, fusión o modificación de sus empresas públicas.

Estos señalamientos se advierten en virtud de la reconocida y creciente trascendencia que durante los últimos años han venido adquiriendo las denominadas empresas públicas, como instrumentos operativos para la ejecución de las políticas gubernamentales en materia económica y de servicios, o como agentes -promotores del desarrollo y de la consolidación del régimen de economía mixta, a través de los cuales el Estado encabeza su rectoría en el sistema económico y social del país, participando en forma selectiva en aquellas actividades que conforme a los artículos 25 y 28 de nuestra Constitución General tienen un carácter estratégico o prioritario para el desarrollo.

## 2.2 Aspectos Sustantivos.

En un Estado como Aguascalientes cuyo proceso de desarrollo es nuevo y sumamente acelerado -particularmente a partir de 1980 y en relación a los demás Estados de la República-, la función de la Administración Pública adquiere una relevancia especial en virtud

de la necesidad de imprimir un mayor grado de racionalidad, equilibrio, congruencia y en general una orientación social a dicho proceso, que de respuesta plena a los problemas y expectativas de bienestar y progreso de toda la colectividad aguascalentense.

Para evidenciar el acentuado dinamismo de este proceso de desarrollo, basta señalar los siguientes datos:

- a) Mientras que en 1980 la población total del Estado era de --- 519,439 habitantes, para 1987 ascendió a 719,870 habitantes, -- de los cuales el 77% era población urbana y el 23% rural (17).
- b) Mientras que en 1970 la población económicamente activa era de 86,961 habitantes de los cuales 4,870 estaban desocupados; para 1987 la P.E.A. se incrementó a 221,648 personas y las desocupadas se habían reducido a 1,485 (18).
- c) En 1970 la población económicamente activa por sectores estaba distribuida de la siguiente manera: el 36% en el sector primario, el 21.3% en el secundario, el 34.1% en el terciario y el 7.7% en otras actividades; en cambio para 1987 en el primario descendió al 11%, en el secundario aumentó a 43.5%, en el terciario aumentó a 39.5% y en otras actividades descendió al 6% (Anexo B).
- d) El gasto público estatal pasó de 8,601 millones de pesos en -- 1981 a 17,024 millones en 1983 y a 41,204 millones de pesos --

en 1987; durante este último año los egresos fueron iguales a los ingresos, y el mayor porcentaje, 27.33%, que significaron 11,260 millones de pesos fueron destinados al concepto de obras públicas (Anexo C).

- e) Hasta fines de la década de los setenta el sector industrial -- se caracterizó por una marcada falta de dinamismo y porque no -- desempeñaba un papel decisivo en el crecimiento económico del -- Estado. A partir de 1983, de conformidad con el Programa Nacio -- nal de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE) ---- 1984-1988, se clasifica a Aguascalientes como centro motriz pa -- ra el desarrollo industrial y se considera a los municipios de -- Aguascalientes, Jesús María, Pabellón de Arteaga y Rincón de -- Romos como parte de la zona I de máxima prioridad nacional. -- De enero a septiembre de 1987 el valor total de las exportacio -- nes sumó 198 millones de dólares, correspondiendo 135 millones al sector industrial (19).
- f) EL proceso de urbanización de la entidad se ha caracterizado en los últimos años por el crecimiento rural acelerado y una cuan -- tiosa migración de la población estatal y regional a la ciudad de Aguascalientes, la cual incrementó durante los últimos 11 -- años su superficie urbana en una cifra casi igual a la que acu -- muló desde su fundación en 1575, asentando actualmente a ---- 514,071 habitantes que significan el 71.41% del total del Esta -- do (Anexo D).

- g) Los servicios de educación en el Estado han tenido grandes avances en todos sus niveles durante los últimos 10 años, llegando a conformar actualmente una sólida infraestructura educativa y de personal docente (Anexo E) con capacidad para atender la demanda actual de la población.

Para el ciclo escolar 1987-1988 la población estudiantil en el Estado sumó 241,243 alumnos que representaban el 33.51% de la población total, distribuidos de la siguiente manera (20): 1,800 o sea el .74% en educación inicial; el 11.09% con 26,759 alumnos en el nivel preescolar; el 53.48% con 129,020 educandos en primaria; en secundaria 34,365 alumnos que significan el 16.31%; el 7.47% que suman 18,032 alumnos en el nivel de preparatoria o educación media; el .68% que significan 1,650 alumnos en educación normal y física; 7,000 alumnos que significan el 2.90% en el nivel de educación superior; en posgrado 461 alumnos o sea el .19%; y 17,156 que son el 7.11% en educación especial, para adultos y para el trabajo.

No obstante los avances obtenidos, los nuevos programas de descentralización y desconcentración promovidos por el Gobierno Federal y por el sector privado de la Ciudad de México, exigirán en el corto plazo una expansión del sistema educativo estatal que le permita seguir atendiendo satisfactoriamente las nuevas demandas.

- h) El Estado de Aguascalientes ha avanzado notablemente en el es-

tablecimiento, operación, prestación y mantenimiento de los servicios públicos más elementales para la población; por ejemplo en agua potable favorece a 676,678 habitantes que constituyen el 94% de la población total; en drenaje y alcantarillado a 583,095 que son el 81%; a 705,473 o sea el 98% en energía eléctrica; y en coordinación con las instituciones federales correspondientes más del 95% de la población está cubierta con medicina social (21).

Como es posible apreciar, el acelerado dinamismo de las transformaciones económicas y sociales del Estado de Aguascalientes, así como la creciente concentración de la población en la ciudad capital y el consecuente incremento de las necesidades y demandas de bienes, trámites y servicios públicos, exigen de la Administración Pública un esfuerzo permanente de adecuación estructural y funcional que le permita responder óptimamente a los requerimientos del desarrollo estatal.

Con estos propósitos el aparato gubernamental ha sido objeto de revisiones periódicas, según se observa en el inciso 2.1 (organización) de este capítulo.

La actual administración que cubre el período de gobierno 1986-1992 ha promovido desde su inicio una serie de medidas jurídicas y administrativas que tienden a dotar al aparato gubernamental de la solidez y capacidad suficientes, con miras no solo de mantener los

resultados y avances logrados por las administraciones anteriores, sino de continuar impulsando los nuevos programas, proyectos y acciones de desarrollo que demandan las condiciones actuales de la entidad.

Entre las medidas de carácter jurídico destacan la promulgación de la ya señalada nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, de la Ley de Planeación del Estado (P.O. 04-01-87), de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (P.O. 19-07-87), de la Ley que Regula la Adquisición de Bienes y Servicios de la Administración Pública (P.O. 21-02-88) y de la Ley para el Control de las Entidades Paraestatales del Estado de Aguascalientes - - - - (P.O. 20-03-88) por citar algunas.

Entre las medidas de carácter administrativo emprendidas pueden señalarse la revisión y simplificación de la estructura administrativa tanto a nivel general de la administración como específica de cada órgano, y la emisión de los manuales de organización y de procedimientos correspondientes; la creación de una Academia de Policía como órgano desconcentrado para fortalecer la seguridad pública; el establecimiento de mecanismos para ensanchar y mejorar la coordinación entre la administración y los particulares ampliando la participación de estos en los programas de gobierno, como son los dispositivos de quejas y denuncias, de orientación e información, y de audiencia pública; y el establecimiento de foros de consulta popular como práctica permanente de trabajo para obtener la

opinión y consenso mayoritario en relación a los diferentes programas y acciones de gobierno.

La esencia política y filosófica de la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo confiere a las dependencias directas de la administración central un carácter normativo, de planeación, programación, coordinación, dirección, control y evaluación globales de todas las actividades que se llevan a cabo dentro de los sistemas económico, político y social del Estado de Aguascalientes.

Al mismo tiempo dicha Ley Orgánica reserva para el Jefe del Ejecutivo amplias y complejas facultades de hacer respecto de aquéllos bienes, servicios o productos socialmente necesarios para proporcionar a la población mínimos de bienestar, razón por la cual el Gobierno del Estado puede intervenir a través de las mismas dependencias o bien indirectamente por conducto de sus organismos auxiliares como son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que él mismo establece para llevar a cabo los procesos de exploración, explotación, transformación, producción y comercialización de los satisfactores sociales.

En el análisis de los aspectos sustantivos de la actual Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, resulta interesante observar como por primera vez en la historia de la legislación administrativa local se integran en un sólo apartado el

tratamiento de la planeación del desarrollo estatal con el de las atribuciones sustantivas relativas a la urbanización y a los aspectos agropecuarios, industriales, comerciales y turísticos.

Al efecto el artículo 33 de la citada Ley confiere a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal amplias atribuciones, que a la vez que la convierten en el mecanismo vertebral de los procesos de planeación, programación, control y evaluación del desarrollo integral de la entidad; la responsabilizan de la ejecución de las operaciones básicas o sustantivas relacionadas con los asuntos señalados en el párrafo anterior.

Por separado y en forma específica la Ley Orgánica establece disposiciones para normar e intervenir en otros asuntos que también -- constituyen responsabilidades originales de la organización estatal, como son los de gobierno y política internos de la entidad, las obras públicas, la vivienda popular, la ordenación del ministerio público, el tránsito y la seguridad pública, los de orden laboral y de servicios públicos.

No obstante que la actual Ley Orgánica contiene señalados avances en cuanto al funcionamiento de los aspectos sustantivos de la Administración Pública; el análisis realizado permite señalar la necesidad de incorporar dentro de su estructura algunas materias que -- sin duda contribuirían a vigorizar la permanencia de una organización estatal rectora del desarrollo e invariablemente comprometida con las causas y anhelos del pueblo de Aguascalientes; y que ade--

más de responder a las condiciones y problemas actuales, se adelante a las necesidades y retos que en el mediano y largo plazos exigirá el desarrollo integral de la entidad.

En consecuencia resultaría conveniente adicionar dentro de la Ley algún apartado que garantice al Jefe del Ejecutivo su intervención en la planeación, fomento, ejecución, control y evaluación de aquellas actividades productivas de naturaleza económica, o aún las de servicios, cuyo ejercicio requiere gestión paraestatal o descentralizada.

Esta recomendación se hace debido a la importancia que para la promoción efectiva del desarrollo tienen las empresas gubernamentales, ya que constituyen valiosos instrumentos de gestión sujetos a derecho mixto para la realización de ciertas actividades que el Estado no puede operar mediante su administración central; además de que facilitan las inversiones productivas del Estado en las áreas de actividad económica que más conviene a las necesidades sociales; constituyen mecanismos para contrarrestar, limitar o regular el quehacer de la empresa privada cuando sus prácticas lesionan el interés colectivo; significan entes para la ejecución operativa de las políticas gubernamentales; y plantean una amplia y rica gama de expectativas para la explotación de los recursos naturales del Estado, entre otras ventajas para el gobierno y población de Aguascalientes.

A través de una adecuada definición e implementación de su política de empresas públicas, el gobierno del Estado debe racionalizar su intervención en el sistema económico participando en aquellas áreas productivas o de servicios públicos que conforme a la Constitución Federal y a la del Estado tengan un carácter estratégico o prioritario; en esta medida también se estará buscando una cierta congruencia con la política en la materia que lleva a cabo el Gobierno Federal.

Por otro lado, los servicios de salud y asistencia pública constituyen una responsabilidad primaria dentro de las atribuciones sociales del Estado; su trascendencia es tanta que resulta determinante contar con una población mental y físicamente sana para incrementar la productividad, contribuir a la resolución de los problemas, fortalecer la organización familiar y social, y favorecer la tranquilidad y seguridad públicas.

Por ello es conveniente que en conformidad con el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud, que desde 1984 viene impulsando la Secretaría de Salud del Ejecutivo Federal, la Administración Pública Estatal refuerce sus mecanismos de intervención en la materia e incorpore en la Ley Orgánica que la regula las disposiciones legales correspondientes.

En cuanto a la relación Estado-Municipios, puedo señalar que si bien el apoyo que el Ejecutivo Estatal proporciona a los Ayuntamientos Municipales y la coordinación que entre ambos niveles de

gobierno debe prevalecer están definidos en los diferentes artículos del Capítulo Tercero de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que trata de la competencia de las dependencias del Ejecutivo; -- así como en la Ley Orgánica Municipal, resultaría muy conveniente establecer dentro del aparato administrativo un órgano directamente dependiente del Gobernador del Estado que le apoye en el control, seguimiento e información de los asuntos técnicos, programáticos, presupuestarios y especiales que los ciudadanos Presidentes Municipales de los nueve municipios planteen al Gobernador.

Al respecto es pertinente señalar que con un apoyo técnico como el que se propone, el jefe de la administración estatal fortalecería sustancialmente sus mecanismos de coordinación con los ayuntamientos propiciando mayor unidad, congruencia, sistematización y capacidad de respuesta a los problemas y asuntos que desde el nivel municipal le son planteados, sin menoscabo de las facultades operativas atribuidas a otros órganos de la administración.

Por ello resulta particularmente importante que al esfuerzo permanente de reorganización y fortalecimiento estructural de las áreas sustantivas de la administración, corresponda otro para la revisión, simplificación y modernización de los sistemas y procedimientos de trabajo, prioritariamente los que mantienen relación con el público como son los de catastro, tesorería, agricultura y ganadería, justicia, turismo, industria y comercio, orientación e información, etc.

Estos esfuerzos permanentes de racionalidad sustantiva de la administración deben derivar en el establecimiento de un aparato administrativo sencillo, ágil, transparente y eficiente que responda a los problemas, necesidades y retos que impone el acelerado dinamismo de la entidad.

### 2.3 Apoyo Administrativo.

Entiendo por apoyo administrativo al conjunto de acciones, medidas, personal, bienes muebles e inmuebles, espacios físicos, recursos financieros, contables, presupuestos, instalaciones y materias primas que adecuadamente combinados y aprovechados sirven de soporte a la gestión de la Administración Pública para alcanzar sus objetivos.

Las actividades de apoyo administrativo reciben también el nombre de actividades adjetivas o complementarias, ya que según algunos teóricos de la ciencia administrativa ellas no están directamente relacionadas con el cumplimiento de los objetivos de la administración. No obstante esta concepción que parece estar generalizada, en lo personal sostengo que sí existe una estrecha y directa relación entre ambos elementos componentes de la administración.

El carácter de apoyo, adjetivo o complementario de esta parte típica de la administración obedece más a una definición convencio-

nal de nomenclatura, conceptual o semántica, cuya utilidad es facilitar la distinción entre los diferentes subsistemas o partes - componentes del sistema administrativo.

En nuestro caso, para el análisis y estudio del subsistema de apoyo de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes, habré de referirme fundamentalmente a los siguientes elementos: -- administración de personal, administración de recursos materiales y administración financiera.

a) Administración y Desarrollo de Personal.

Sin duda el elemento humano es lo más importante y valioso de la administración, tanto porque de él depende la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos, metas, programas, proyectos y acciones que promueve el Gobierno del Estado a través de -- sus diferentes órganos para el desarrollo y bienestar de la población; como porque constituye su fuerza motriz que desempeña el papel primario en su funcionamiento.

El cabal aprovechamiento de los recursos materiales, materias primas, equipos y tecnologías, normas y otros recursos; así como el mejor cumplimiento de las actividades de la administración se fundamentan en la idoneidad, aptitudes y actitudes de su personal, -- por lo que resulta evidente la importancia del sistema de administración y desarrollo del personal al servicio del Poder Ejecutivo Estatal.

En este sentido la política gubernamental establecida en la materia está orientada a dotar a cada una de las áreas de responsabilidad del aparato administrativo, de los elementos humanos mejor capacitados y dispuestos para el desempeño de las diversas actividades que tienen a su cargo, favoreciendo con ello el incremento de la eficiencia de la administración estatal en su conjunto en beneficio del cumplimiento y desarrollo de los objetivos, programas, proyectos y acciones atribuidos a cada área.

Con este fin se han llevado a cabo una serie de medidas para establecer el marco reglamentario que regula esta función, como es por ejemplo la expedición del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado de Aguascalientes (P.O. 11-04-65) y diversos decretos complementarios, el decreto que incorpora al régimen obligatorio del Seguro Social a los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo (P.O. 7-12-86), la misma Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en cuanto hace a materia de personal y el Reglamento Interior de la Secretaría Administrativa (P.O. 24-04-83).

Asimismo se han establecido los manuales de organización y de procedimientos de la Dirección General de Recursos Humanos, y se han definido las políticas para el desarrollo de las actividades relativas.

La política de personal está definida en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, que en su artículo 7o. establece la atribu-

ción del Gobernador para "nombrar y remover libremente a los servidores públicos del Poder Ejecutivo, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución Política o en las leyes del Estado"; y que en su artículo 30 faculta a la Secretaría de Administración para vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que rigen las relaciones laborales de la administración con sus servidores; contratar, capacitar y controlar al personal; tramitar sus nombramientos, remociones, renunciaciones, licencias y jubilaciones; actualizar los tabuladores de sueldos, salarios y el reglamento del escalafón; y en general atender el cumplimiento de todas las actividades y registros de la administración del personal estatal.

Al respecto, el Reglamento Interior de la Secretaría de Administración (P.O. 24-04-83) establece los diferentes asuntos que en esta materia compete despachar al órgano de recursos humanos y amplía sus facultades para intervenir ante el Instituto Mexicano del Seguro Social en lo relativo a las prestaciones y servicios que dicho Instituto otorga; para estudiar y formular los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos y otras disposiciones legales relacionadas con la administración del personal; y para proporcionar a los municipios del Estado las asesorías correspondientes en cuanto a la administración de sus sistemas de personal. El mismo reglamento consigna otras disposiciones que favorecen la mejoría y aprovechamiento del personal al servicio de la administración estatal.

Con objeto de respaldar su política en esta materia, el Jefe del Ejecutivo expidió, como ya fue señalado, el "Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado" que contiene las disposiciones jurídicas fundamentales que norman y conducen las relaciones laborales con su personal y que ha sido objeto de revisión y actualización permanentes.

La Dirección General de Recursos Humanos depende directamente de la Secretaría Administrativa y cuenta con una estructura orgánica insuficiente para programar, implementar y evaluar con la eficiencia requerida las múltiples tareas y actividades que conforman este sistema: empleo, remuneraciones, relaciones laborales, prestaciones y servicios, capacitación y desarrollo; en forma mínima y escasa realiza actividades técnicas propias de esta función, lo cual le ha impedido atender de manera integral la política de personal establecida.

En 1980 estaban adscritos al servicio de la administración estatal, en sus diferentes niveles, aproximadamente 1,000 empleados. Con motivo de la expansión de las responsabilidades de la administración y con el surgimiento de nuevos programas de desarrollo ha sido necesario incorporar una creciente fuerza de trabajo, de tal manera que la distribución del personal al servicio de la Administración Pública Estatal entre las diferentes dependencias es actualmente como a continuación se indica (22):

01	Oficinas del C. Gobernador .....	137	5.37 %
02	Secretaría General de Gobierno .....	520	20.40 %
03	Tesorería General del Estado .....	720	28.25 %
04	Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal .....	210	8.24 %
05	Secretaría de Obras Públicas y Vivien da Popular .....	223	8.75 %
06	Procuraduría General de Justicia .....	329	12.21 %
07	Secretaría de Administración .....	409	16.05 %
T O T A L .....		2,548	100.00 %

No obstante que la Secretaría General de Gobierno tiene solo 4 Direcciones Generales y la Tesorería General 3, entre ambas dependencias absorben a casi el 50% del total del personal de la Administración Pública; y las otras 5 dependencias consideradas que en conjunto suman 21 Direcciones Generales más las unidades adscritas al Gobernador absorben al resto del personal. Considerando la naturaleza de las funciones que realizan las dependencias en cuestión, el análisis realizado refleja una inadecuada distribución de los recursos humanos, que afecta desfavorablemente las actividades sustantivas.

Con base en la política de personal adoptada, la Dirección General de Recursos Humanos ha implementado un "Programa permanente de Capacitación y Desarrollo para los Servidores Públicos" con la colaboración del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los

Trabajadores del Estado (I.S.S.S.T.E.), contribuyendo así a la formación, adiestramiento y desarrollo de los recursos humanos que la boran en las diversas áreas del aparato estatal.

En materia de seguridad y asistencia social, el Ejecutivo mantiene por Decreto Número 77 publicado en el Periódico Oficial del 27 de enero de 1974 un Convenio de Atención Médica con el Instituto Mexicano del Seguro Social, en cuya virtud los trabajadores de la -- administración estatal y sus dependientes económicos reciben atención médica preventiva y curativa; así como otros servicios de -- asistencia y seguridad propios del Instituto conforme a la Ley respectiva.

Además cuenta con el Fondo de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, organismo descentralizado creado mediante decreto del Ejecutivo del 31 de Diciembre de 1954, que tiene como objetivo proporcionar tanto a los trabajadores en activo como a los -- que ya se han separado de la administración, los servicios de jubilación, pensión, préstamos económicos a corto plazo e hipotecarios a largo plazo, fomento de la vivienda, gastos de funeral y otros - servicios que junto con los que otorga el Instituto Mexicano del - Seguro Social conforman una amplia cobertura de seguridad social - para los servidores de la administración estatal y sus familiares.

No obstante los logros y avances alcanzados en materia de recursos humanos, persisten todavía algunas deficiencias de carácter estruc

tural y procedimental que dificultan su eficiencia, pues el órgano respectivo ha enfatizado su gestión en actividades de registro rutinario como el control de pagos, vacaciones, movimientos, prestaciones o la aplicación de sanciones; pero sin profundizar mejoras sustanciales que mediante la incorporación integral de técnicas y tecnologías administrativas y de información como son precisamente la planeación, organización, informática, evaluación y desarrollo del sistema de personal le permitan evaluar la estructura ocupacional en su conjunto vinculándola racionalmente con el Plan Estatal de Desarrollo y con los diferentes programas operativos que del mismo derivan, y lo conviertan en un órgano técnicamente preparado para favorecer el pleno desarrollo de la administración del personal.

La Dirección General de Recursos Humanos está organizada con una Dirección de Personal de la cual dependen 3 departamentos: de Reclutamiento, Selección y Contratación; de Capacitación y Eventos Especiales; y de Relaciones Laborales. El análisis de los objetivos y de las funciones encomendadas a cada una de estas subunidades -realizado a la luz de estos aspectos y de las estructuras general y específicas de la administración, del volumen y distribución de los recursos humanos y desde luego de los diferentes subsistemas que integran el sistema de administración y desarrollo de personal- reveló que la estructura actual de la Dirección General de Recursos Humanos no responde a todas las necesidades de esta importante función, ya que por un lado, como se citó anteriormente,

sus actividades de información, registro, planeación y evaluación de personal son prácticamente nulas; y por otro, resta importancia a los procedimientos relacionados con las remuneraciones, servicios, incentivos y prestaciones.

Por tanto, la adecuación estructural del órgano de personal a través de la integración de las funciones señaladas y del mejoramiento de los sistemas y procedimientos de trabajo que en él se utilizan, es un reto ineludible que debe atenderse prioritariamente para contribuir a la mejor satisfacción y conciliación de los intereses personales de los servidores públicos con los institucionales de la administración.

#### b) Administración de Recursos Materiales.

La importancia de los recursos materiales con que cuenta la Administración Pública del Estado de Aguascalientes para cumplir sus objetivos y programas, está dada por los volúmenes cada vez mayores de recursos que adquiere y por los consecuentes montos financieros que por ellos eroga.

Por ello y considerando las dificultades económicas que en el momento actual padece el país y que se reflejan en el interior de los Estados de la República, ha sido necesario buscar una administración que a través de adecuados sistemas y procedimientos de trabajo propicie la eficiencia y racionalidad en los procesos de adquisición, conservación, control y distribución de los recursos

materiales con que cuenta la administración estatal.

Al efecto el artículo 30 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo atribuye a la Secretaría de Administración facultades para adquirir, almacenar, conservar y proporcionar a las dependencias de la administración los bienes y servicios que requieren para su funcionamiento; levantar y mantener actualizados los inventarios de bienes muebles e inmuebles de propiedad estatal; así como proveer los servicios de mantenimiento, intendencia, oficialía de partes, comunicaciones, almacenamiento, archivo y otros de carácter general necesarios para el mejor cumplimiento de las funciones y actividades de cada órgano de la administración.

Asimismo el Reglamento Interior de dicha Secretaría define un conjunto ordenado y coherente de disposiciones que le permiten normar, organizar, operar y evaluar el Sistema Estatal de Administración de Recursos Materiales que la Ley y el propio Reglamento establecen.

La creciente importancia de los recursos materiales que utiliza la Administración Estatal para su funcionamiento, queda manifiesta también si se considera que durante 1987 el Comité de Adquisiciones del Gobierno del Estado efectuó 23 reuniones de trabajo en las que analizó 246 requisiciones, que sirvieron para firmar 531 pedidos entre 504 proveedores, y que en total el valor de las adquisiciones realizadas ascendió a \$ 8,102'374,903.00 (23).

Pese a la relevancia de los datos señalados anteriormente, y a la existencia de un marco jurídico suficientemente elaborado que de manera general establece las atribuciones básicas para llevar a cabo el proceso administrativo de los recursos materiales y servicios necesarios para la gestión gubernamental, las entrevistas realizadas con el Director de Proveduría del Gobierno del Estado, así como el análisis de la investigación de campo y de la información documental obtenida, permiten afirmar que persisten obstáculos y limitaciones que han impedido cumplir con la eficiencia requerida ésta importante función.

En relación a este señalamiento se observa en principio que no existe un órgano exclusivamente responsable de la función de administración de recursos materiales, pues ésta junto a las de intendencia, control de inmuebles, servicios de conservación y mantenimiento, manejo de un centro deportivo, oficialía de partes y otras similares están encomendadas a la Dirección General de Patrimonio y Servicios Generales, con lo cual en cierta medida se presenta el riesgo de distraer la atención y unidad de mando en una función que tiene un carácter especializado, complejo y crecientemente costoso en virtud de la diversidad y de los altos volúmenes de recursos materiales que se administran.

En segundo lugar la investigación realizada permitió detectar que muchas veces la administración de los recursos materiales es realizada en forma casuística y circunstancial, ya que los recursos van

siendo adquiridos al momento de presentarse la necesidad por parte de las dependencias administrativas, lo cual provoca que las adquisiciones se hagan en forma emergente implicando el riesgo de que no respondan a los requerimientos y especificaciones con que son necesitadas, no se provean oportunamente, se adquieran más caras o impliquen otras condiciones desfavorables para la administración.

Además la función de compras está dividida a nivel departamental ya que existe el Departamento de Compras Técnicas y el Departamento de Compras Administrativas; al respecto las funciones descritas en el Manual de Organización, no establecen ninguna diferencia entre ambos departamentos.

Con base en lo anterior y de acuerdo con los programas de trabajo a cargo de cada dependencia de la administración y sus necesidades, resulta pertinente incorporar al proceso de compras algunos elementos de previsión, identificación de requerimientos, investigación de mercados, programación-presupuestación y consolidación de las adquisiciones bajo una sola unidad de mando; proveyendo a la vez las mejores condiciones de almacenaje tales como iluminación, ventilación, temperatura, colocación, humedad, empaque, etc. que dependiendo del tipo de producto deberán contribuir a la conservación de su calidad y distribución que permitan obtener su máximo aprovechamiento.

Por cuanto a los sistemas de control de inventarios se observó que

los registros con que cuenta la administración no están actualizados, lo cual propicia riesgos de mermas, pérdidas, desconocimiento y, lo que puede ser peor, escaso aprovechamiento de los recursos disponibles. Por ello es imperativo que a partir de la política definida en esta materia, sea realizada una profunda tarea de revisión y adecuación de los sistemas y procedimientos para la administración de los inventarios.

Es más, por el elevado volumen y dispersión de los recursos materiales que el Estado posee es necesario que el sistema de control de inventarios se apoye integralmente en el uso de equipo técnico de procesamiento electrónico de datos, que le permita alcanzar la eficiencia requerida. Al respecto es conveniente reconocer la importancia que un buen control de inventarios tiene para mejorar la toma de decisiones en la compra y distribución de los recursos materiales, como para racionalizar el aprovechamiento de los recursos financieros e incrementar el patrimonio estatal.

#### c) Administración Financiera.

El análisis de los recursos financieros en cuanto a su origen, monto, composición y distribución en la estructura programática-presupuestaria; y a su ejercicio, control y evaluación constituye sin duda un aspecto de fundamental importancia en el estudio del sistema de apoyo de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes.

En igual forma el manejo de los recursos financieros de que dispone la Hacienda Estatal adquiere una especial trascendencia, principalmente:

- a) Por los montos financieros cada vez mayores que año con año ingresan a la Tesorería General del Estado.
- b) Por la diversidad de las fuentes de ingresos y la complejidad de los instrumentos y mecanismos que utilizan los órganos correspondientes para su captación, control y administración.
- c) Por la creciente multiplicación de las necesidades de obras, bienes y servicios públicos que requieren atención prioritaria para acelerar el desarrollo integral de la sociedad aguascalentense.
- d) Por la forma en que los recursos financieros son distribuidos en la estructura programática-financiera-operativa anual del Gobierno del Estado, que refleja el destino que se da a dichos recursos y consecuentemente la jerarquización de las prioridades en el Plan Estatal de Desarrollo.
- e) Y en general por la racionalidad, congruencia, responsabilidad y transparencia que demuestra la Administración Pública en el manejo y aprovechamiento de los fondos públicos.

La administración de los recursos financieros dispone de una sólida

da base legal prevista principalmente en los artículos 27 y 28 de la Constitución Política Local (Anexo F) que confieren facultades al Congreso y al Gobernador del Estado para legislar en la materia; así como en los artículos 28, 33 y 42 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Anexo F) que igualmente confieren responsabilidades a la Tesorería General, a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal y a la Contraloría en las diferentes etapas y aspectos del gasto público.

En términos de organización administrativa el ciclo de planeación y captación de los ingresos, formulación de los programas-presupuesto, aprobación, ejercicio, control y evaluación corresponde a tres áreas de autoridad superior que dependen directamente del Jefe del Ejecutivo:

- a) La Tesorería General, de la que dependen una Subtesorería General y las Direcciones Generales de Ingresos, de Egresos y la Técnica Fiscal.
- b) La Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal, de la que depende, para estos fines, la Dirección General de Programación, Control y Evaluación.
- c) Y la Contraloría General, que con las áreas señaladas conjunta sus esfuerzos para lograr el mejor aprovechamiento de la gestión financiera y presupuestaria, buscando favorecer el desarrollo del Estado de Aguascalientes y de cada uno de sus municipios.

Por otro lado es pertinente señalar que el ejercicio financiero, - programático y presupuestario del Gobierno Estatal constituye un - primordial instrumento de política económica, de justicia social y de evaluación de la Administración Pública en su conjunto, que lo convierte en el eje central y pivote del desarrollo de la entidad.

Al efecto cabe señalar que el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 1987, autorizado en diciembre de 1986 por el Congreso del Estado, ascendió a 41,204 millones de pesos (Anexo C) distribuidos de la siguiente manera:

- a) A gasto corriente 13,852 millones de pesos que significaron el 34%.
- b) A gasto de capital 12,319 millones de pesos equivalentes al 30%.
- c) Al concepto de transferencias que incluye los subsidios educativos, culturales, médico-asistenciales y de seguridad social correspondió el 10%, o sea 4,100 millones de pesos.
- d) El rubro de participaciones municipales sumó 9,554 millones - de pesos que significaron el 23%.
- e) Y al pago de la deuda pública se destinó sólo el 3% que fueron 1,379 millones de pesos.

No obstante que en general se observa un adecuado ejercicio financiero y presupuestario con tendencia a incrementar aceleradamente el monto de los recursos, las difíciles condiciones impuestas por la crisis económica que durante los últimos años ha padecido nue

tro país, obligadamente hacen reflexionar acerca de las acciones y medidas que en forma flexible conviene aplicar para que dichos recursos sean optimizados y de ellos se obtenga el máximo rendimiento en la atención y/o resolución de los problemas y necesidades -- que la población plantea como demandas prioritarias, algunas de -- las cuales son propuestas en el capítulo 4 de esta tesis.

#### 2.4 Regulación y Control.

Conforme al Diccionario Porrúa de la Lengua Española, regular significa: "Medir, ajustar o computar una cosa por comparación o deducción. Ajustar, o poner en orden una cosa. Como adjetivo significa, también, ajustado a regla" (24). Esta breve definición diccionaria del concepto regular sugiere las ideas de supervisión, -- acompañamiento, seguimiento, corrección, etcétera, que se dan en -- paralelo al proceso administrativo para mantenerlo en equilibrio -- dinámico.

En cuanto al término "control", el jurista argentino Manuel M. -- Diez señala que "Se entiende por control un nuevo examen de actos de una persona por otra expresamente autorizada, con objeto de establecer la conformidad de tales actos con determinadas normas o -- su correspondencia y proporción con determinados fines" (25).

Asimismo podemos entender por control la función administrativa -- tendiente a garantizar que todas las operaciones de una organiza-

ción sean llevadas a cabo de acuerdo con lo planeado; es decir de acuerdo con los objetivos, estructuras, programas, personal, recursos, lineamientos, normas y procedimientos previamente establecidos, para lograr el mejor cumplimiento de los objetivos organizacionales previstos.

Con base en la definición anterior podemos señalar que el control tiene, básicamente, tres elementos:

- a) Una supervisión, seguimiento o acompañamiento constante en la ejecución de las actividades.
- b) La identificación o detección oportuna de incumplimientos, deficiencias, errores o desviaciones.
- c) La definición e implementación de acciones y medidas correctivas, que permiten enmendar o superar los problemas captados y volver a su curso normal el proceso administrativo.

La Administración Pública del Estado cuenta con dispositivos formales y mecanismos administrativos suficientes que le permiten asegurar un proceso de autoregulación y autocontrol en su dinámica operativa (equilibrio homeostático), y que contribuyen a incrementar la eficacia, congruencia y transparencia tanto de cada órgano en lo particular como del aparato gubernamental en su conjunto.

En sí la actual Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes constituye un importante dispositivo de control pa

ra los procesos y actividades que realizan los diferentes órganos de la Administración Pública.

Al respecto su artículo 9o. establece que "Los titulares de las dependencias a que se refiere esta Ley, no podrán desempeñar ningún otro puesto, empleo, cargo o comisión, salvo los relacionados con la docencia y aquellos que, por estar directamente relacionados con las funciones que les correspondan sean expresamente y por escrito, autorizados por el Gobernador, observándose lo dispuesto por el Artículo 85 de la Constitución Política del Estado".

En esta virtud la Ley tiende a garantizar mayor cuidado, dedicación y entrega de los responsables directos de las diferentes áreas de la Administración Pública en el manejo y resolución de los asuntos que tienen encomendados; a la vez que contribuye a la renovación moral de la propia administración evitando con estas disposiciones el doble o triple empleo.

En igual forma la obligación que el artículo 15 de la citada Ley Orgánica establece para los titulares de las dependencias, en el sentido de concurrir al Congreso del Estado para informar de alguno o algunos de los asuntos a su cargo -cuando sean requeridos-, constituye otro valioso mecanismo de control y aún de evaluación, aplicado en este caso por el Poder Legislativo, sobre el ejercicio de la gestión gubernamental.

Como un importante instrumento de control y fiscalización para todo el aparato administrativo estatal, la Contraloría General del -- Estado constituye el órgano encargado de establecer normas para la realización de auditorías tanto en las dependencias como en las en tidades de la administración, para lo cual una de las funciones -- más importantes que desempeña está relacionada con la planeación, organización y coordinación del sistema de control y evaluación gu bernamental, particularmente en lo que se refiere a la comproba-- ción del cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposi-- ciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egre-- sos, financiamiento, inversiones, deuda, patrimonio, fondos y valo-- res de la propiedad o al cuidado del Gobierno del Estado.

En virtud de los efectos e implicaciones económicas, políticas y - morales que plantea el ejercicio del gasto público en cualquier - área y nivel de la Administración Pública, y considerando que es - principalmente a través de la actividad financiera como se advier-- te la transparencia y honestidad en el manejo de las operaciones - monetarias y en general toda la gestión del gobierno, la Contralo-- ría General enfatiza el cumplimiento de sus responsabilidades de - control, verificación, fiscalización, auditoría y evaluación con - particular relevancia en lo que se refiere al ejercicio financiero presupuestario.

Por otra parte, con fines de incorporar la participación seria, in formada, decidida y responsable de la ciudadanía agascalentense

en los procesos generales de regulación y control de la Administración Pública, la misma Ley Orgánica prevé el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales la población puede intervenir en forma individual o colectiva en las tareas de revisión y mejoramiento de los trámites, bienes y servicios a que tiene derecho obtener de la administración.

En igual forma la Ley establece en favor de los particulares los derechos de queja y denuncia, los cuales además de obligar a los servidores públicos de todos los niveles de la administración a proporcionar a la ciudadanía mayor eficiencia y atención considerada en el cumplimiento de sus responsabilidades, propician las condiciones deseables de corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados para favorecer un ambiente de confianza, comunicación, coordinación y mayor ensanchamiento de las relaciones entre ambas partes.

Los esfuerzos de revisión, simplificación, racionalización, mejoramiento y desarrollo de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes cobraron singular trascendencia a partir de 1980, cuando el titular del Poder Ejecutivo Estatal emprendió un Programa de Reforma Administrativa profundo, sistemático y permanente con el objetivo básico de adecuar el aparato administrativo público a las condiciones y circunstancias de ese tiempo, así como a los requerimientos del Programa General de Gobierno para el periodo 1980-1986.

Para ello el señor Rodolfo Landeros Gallegos, quien fue Gobernador del Estado durante ese período, promovió la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, la cual fue aprobada por el Congreso Local y publicada en el Periódico Oficial del Estado del 31 de enero de 1982.

Desde entonces la adecuación constante de las estructuras, políticas, sistemas, métodos y procedimientos de trabajo tanto al nivel de cada órgano como del sector público, ha sido una preocupación permanente del Jefe del Ejecutivo.

En el momento actual el aparato gubernamental ha sido objeto de un proceso de reorganización sin precedente, aprovechando para ello las condiciones favorables de coyuntura que planteó la renovación constitucional del Gobierno del Estado para el sexenio 1986-1992. Como fue señalado en los subtítulos 2.1 Organización y 2.2 Aspectos Sustantivos de esta tesis, este proceso ha derivado en la conformación de una estructura administrativa demasiado simplificada que si bien facilita su control y propicia una cierta dinamicidad en la operación cotidiana de la gestión gubernamental, ello no es suficiente para garantizar el equilibrio en la distribución de las responsabilidades entre cada uno de los órganos, ni el logro de la eficiencia y eficacia que como imperativo debe perseguir toda administración.

En la actual organización de la Administración Pública, la Secretaría

ría de Planeación y Desarrollo Estatal constituye el eje central - alrededor del cual giran todos los procesos de regulación y control de la actividad gubernamental.

Esto es importante señalarlo ya que el artículo 31 de la citada -- Ley Orgánica la concibe como "el órgano encargado de planear y evaluar las actividades ejecutivas del Estado, así como de regular, - promover y fomentar el desarrollo urbano, industrial, comercial, - turístico, agrícola, ganadero y forestal".

Con tal propósito el artículo 33 del mismo ordenamiento le atribuye fundamentalmente la elaboración y evaluación del Plan de Desarrollo del Estado de Aguascalientes, así como la de los planes regionales y sectoriales y aquellos de carácter especial que fije el Gobernador, promoviendo en estas tareas la participación de los - sectores público, privado y social de la entidad.

En suma, la regulación y el control de la Administración Pública - local se dan como puntos centrales y vitales (que abren o cierran; que inician o terminan) de todo el proceso administrativo gubernamental del Estado.

## 2.5 Coordinación.

Hablar de la coordinación en el sistema de la Administración Pública de Aguascalientes implica referirse a los esfuerzos de coopera-

ción, integración y mejoramiento de quienes tienen la responsabilidad de conocer no sólo las funciones y actividades a su cargo, sino también, básicamente, de resolver los problemas y obstáculos administrativos que cotidianamente enfrentan en el ejercicio de su gestión, para buscar la eficiencia y eficacia operativas de la administración como respuesta a los requerimientos de bienes, trámites y servicios que diariamente les plantea la población.

Asimismo, tratar a la coordinación dentro de la perspectiva del aparato gubernamental exige considerar los mecanismos administrativos y dispositivos de carácter formal que el Gobierno del Estado ha establecido a fin de complementar y fortalecer sus relaciones con las dependencias de la administración federal ubicadas en la capital estatal y con las autoridades de los nueve municipios de la entidad, permitiendo al mismo tiempo la incorporación correspondiente de toda la ciudadanía en los procesos gubernamentales, como fórmula perfectible que permita alcanzar en forma armónica y conciliada los objetivos sociales y estatales en Aguascalientes.

Etimológicamente coordinar consiste en "utilizar fórmulas que permitan asegurar la unidad de acción" (26), por lo que tal expresión parece incluir las ideas de técnica, poder, autoridad, liderazgo, propósito, y de concertación o convergencia.

Muchos autores han convenido que hablar de la coordinación es hacer referencia a una de las fases, pasos o etapas del proceso ad-

ministrativo que tratan de la forma en que se van sincronizando -- las diferentes actividades encaminadas a lograr un propósito determinado.

Así por ejemplo, de manera sintética es posible citar a Lucien Sfez quien señala que "La coordinación es una mezcla confusa de poder jerárquico y de concertación" (27); a Patricia Lemoyne quien considera como elementos fundamentales de la coordinación la concertación, la desconcentración y la jerarquía, y asimismo la define "mucho más por sus propósitos que consisten en asegurar la coherencia y convergencia de las acciones de la administración, que -- por sus formas que son variadas y recurren a numerosos conceptos -- análogos" (28).

Coordinación "Es la sincronización del trabajo colectivo y de los recursos empleados, para dar unidad, armonía, coherencia y articulación a la acción de un grupo o institución que persigue un propósito determinado.

La coordinación es un elemento constante en la realización de las demás funciones genéricas que componen el proceso administrativo; está fundamentada en un flujo de información actualizada que circula constantemente entre los órganos y unidades administrativas que están coordinadas" (29).

Cualquiera que sea la referencia es común encontrar que la coordi

nación tiende a garantizar para cualquier organización social que sus actividades se lleven a cabo sin duplicación, sin dilapidación de recursos ni de esfuerzos, sin divergencia de criterios y objetivos; porque todo ello propicia el aislamiento, la dispersión o el derroche, y consecuentemente la ineficiencia administrativa.

Para fines de la presente tesis resulta pertinente concebir a la - coordinación administrativa como la estrategia más adecuada de que dispone cualquier organización -en nuestro caso resulta excelentemente válido para la Administración Pública aguascalentense- que - le permite establecer un medio ambiente y un sistema de relaciones administrativas más favorable al cumplimiento de sus programas y - objetivos.

No obstante que la coordinación se origina en el marco de las obligaciones legales correspondientes, su realización efectiva depende más de las relaciones informales y del convencimiento voluntario - de los integrantes de la organización para cumplir responsablemente sus actividades; esto es, que de acuerdo con la práctica administrativa es posible convenir también que la coordinación dentro de los procesos gubernamentales se fundamenta más en el sentir y - querer de los servidores públicos -de cualquier nivel de gobierno- por cumplir responsablemente su encargo político o administrativo.

En este marco la actual administración estatal ha venido impulsando y fortaleciendo sus mecanismos de coordinación interna y exter-

na con objeto de dar coherencia, solidez y congruencia operativa - al aparato administrativo, que le permita alcanzar los objetivos - de gobierno establecidos en el "Plan Estatal de Desarrollo 1986-1992".

Al respecto es menester señalar que en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Planeación del Estado de Aguascalientes, - promovida ante el Congreso Estatal el 10. de diciembre de 1986, se asienta que:

"Ha sido una constante en las evaluaciones de los programas regionales el fracaso de muchos proyectos, por la falta de coordinación de las dependencias e instituciones públicas, entre sí, y con los gobiernos estatales. Una mala coordinación suele traducirse en - conflictos entre los intereses sociales y las decisiones tomadas en las dependencias federales, así como en desfase de inversiones, ausencia de prioridades, o multiplicación de canales de financiamiento.

Prever la organización necesaria para que las acciones señaladas en los planes se ejecuten coordinadamente es parte integral del - proyecto de Ley. La concertación y la negociación acompañan al - proceso de integración de los programas. Con ello se está más - cerca, en la práctica, de un concepto de planeación, de gestión, de administración de decisiones y recursos, con carácter participativo" (30).

Así, la Ley de Planeación tiene como objeto fundamental normar todas las actividades de planeación de la Administración Pública y la conducción del desarrollo del Estado; encauzar la administración estatal y municipal para que se integren al sistema de planeación democrática y establecer las bases para que el Ejecutivo coordine su proceso de planeación con la Federación y los municipios.

Con estos propósitos, por primera vez en la historia de la administración aguascalentense es incorporado expresamente dentro de un texto jurídico el compromiso y responsabilidad del Gobernador del Estado para impulsar decididamente la coordinación administrativa, por lo que considero pertinente citar lo que al efecto el artículo 5o. de la Ley de Planeación señala:

"El Gobernador del Estado es el responsable de la conducción del desarrollo y de la planeación y de su ejercicio democrático, en la esfera de su competencia y atribuciones. Al efecto proveerá lo necesario para instituir canales de participación y consulta popular en el proceso de planeación y para establecer relaciones equitativas con la Federación y con los municipios de la Entidad. Asimismo, aprobará el Plan de Desarrollo Estatal y los Programas.

Con la coordinación de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal, las Dependencias del Poder Ejecutivo son responsables de la planeación, programación y conducción de sus actividades, sujetándose a los objetivos y prioridades de la planeación estatal.

ESTA TESIS NO DEBE  
 DE LA BIBLIOTECA  
 CAJER

Los organismos auxiliares de carácter estatal seguirán las líneas generales que sobre la materia de Planeación y Programación les señale la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal".

El análisis de este y otros preceptos jurídicos así como el fortalecimiento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (Anexo G), han auspiciado la participación en las actividades públicas de todos los grupos sociales y organismos representativos de la entidad, por lo cual es posible afirmar que en este nivel de gobierno existen ya y funcionan adecuadamente los dispositivos de coordinación interna y externa que permiten asegurar un buen desarrollo de los programas estatales de la Administración Pública.

Al efecto y en el marco del Convenio Unico de Desarrollo, durante 1987 el Gobierno Estatal celebró 22 convenios de coordinación con diversas dependencias de la administración federal, destacando los relativos a salud, educación, comercio, turismo, ecología, y los que apoyan a la planta productiva y a las exportaciones (31).

El análisis realizado de los aspectos de coordinación permite señalar que si bien existe un cierto grado de fortalecimiento y mejora en las relaciones entre la administración estatal y la federal -lo cual además de impulsar el desarrollo socioeconómico fortalece la descentralización de las dependencias federales hacia el valle de Aguascalientes y nuestro federalismo-; en relación con los municipios en la práctica no se da el mismo grado de avance.

Esto es cierto, pues aún cuando ya se han instaurado en los 9 municipios sus respectivos Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, persisten todavía muchos problemas y deficiencias de carácter organizativo, procedimental, técnico y de capacidad de gestión, validados en visitas de inspección y auditoría, que obstaculizan el óptimo cumplimiento de los programas de desarrollo que en su favor promueve la administración estatal. Esto ha hecho que -- dichos programas avancen muy lentamente, se vean truncados o en el peor de los casos terminen guardados en los archivos de las Secretarías de los Ayuntamientos. Ejemplos concretos de esto es el programa de capacitación que no ha sido posible implantar en los 9 municipios, y en situación similar se encuentra el programa de modernización administrativa.

En otros términos, persiste todavía una subcultura administrativa en algunos de los municipios, que está retardando su incorporación integral al proceso de desarrollo de la entidad.

### 3. PLANEACION, REORGANIZACION Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL.

La multiplicación de las necesidades, demandas y desafíos de toda índole que implica el proceso de crecimiento de Aguascalientes; - las características geográficas de su territorio; y en general la creciente complejidad de la época actual que vive el Estado -caracterizada como hemos visto en el capítulo 2 incisos 2.1, 2.2 y 2.5 de esta tesis, por una creciente migración de la población rural - hacia los centros urbanos; por un acelerado proceso de industrialización; por la creciente demanda y ampliación de los servicios públicos; así como por la persistencia de algunos problemas de organización, estructuras y sistemas de trabajo del aparato administrativo- exigen como un imperativo de resolución inaplazable la realización de un esfuerzo profundo, permanente y sistemático de racionalización de la Administración Pública Estatal en todos sus niveles y áreas de responsabilidad, con objeto de dotarla de los requisitos de sencillez, funcionalidad, congruencia, eficacia y acceso que le permitan cumplir óptimamente sus atribuciones de Estado; - así como atender y conducir favorablemente sus relaciones cotidianas con toda la población aguascalentense.

A partir de 1980 los esfuerzos por mejorar y adaptar las estructuras, sistemas, métodos y procedimientos de trabajo han sido una - constante en el esfuerzo gubernamental por vincular más estrechamente a la Administración Pública con las tareas de planeación y - ejecución de las actividades que realizan el Estado y los municii--

pios en su conjunto, para proveer a la población de mayores bienes y servicios, y estimular asimismo el mejoramiento de sus condiciones de vida política, económica, social y material.

Por ello es pertinente señalar los esfuerzos de reorganización administrativa promovidos en diciembre de 1980, en enero de 1982 y en diciembre de 1986, mediante los cuales el aparato administrativo gubernamental fue objeto de sustanciales revisiones y modificaciones estructurales.

Los resultados, las experiencias y los avances logrados en casi 8 años de esfuerzos de mejoramiento administrativo; sumados al progreso que en otros campos de la ciencia y el quehacer económico, político, cultural y social ha alcanzado la sociedad, especialmente su madurez y toma de conciencia sobre los problemas sociales y lo relevante de su participación en el trabajo comunitario, constituyen una amplia y sólida fortaleza para seguir impulsando el desarrollo de la Administración Pública mediante los procesos de revisión, estudio y adecuación a fin de garantizar el mejor cumplimiento del "Plan de Desarrollo del Estado de Aguascalientes" para el periodo 1986-1992.

En esta virtud, el presente capítulo pretende analizar y comentar algunos lineamientos generales que contribuyen al mejoramiento de la planeación y de la Administración Pública Estatal, tanto en su nivel de conjunto como en el de cada órgano que la integra, vincu-

lando dichos lineamientos con los aspectos sustantivos de actividad económica en que incide la acción estatal.

### 3.1 Planeación y Desarrollo Estatal.

La incorporación de sistemas y mecanismos de planeación en Aguascalientes se remonta a los inicios del presente siglo, cuando en 1919 el Gobierno del Estado publicó por primera vez su "Ley Orgánica para la División Territorial y Régimen Interior del Estado"; en 1924 la "Ley de Urbanización"; y en 1930, durante el gobierno constitucional de Don Rafael Quevedo Morán, la primera "Ley de Planeación" del Estado.

Más tarde, el 8 de mayo de 1949 el Gobernador Ing. Jesús Ma. Rodríguez flores expidió la "Ley de Planificación y Zonificación del Estado de Aguascalientes" en la cual quedó declarada de utilidad pública la planificación y zonificación de la ciudad capital y de las poblaciones del Estado que tuviesen más de 10 mil habitantes, para su mejoramiento urbano.

Un antecedente más reciente del sistema de planeación estatal lo encontramos en el "Programa de Acción" (32) que definió los lineamientos y criterios generales de desarrollo durante el periodo de gobierno 1974-1980. Bajo la coordinación del Gobierno Estatal, la formulación de dicho programa contó también con la participación de las dependencias federales ubicadas en la entidad, con la

de los nueve Ayuntamientos Municipales, y en general con el apoyo y participación de la ciudadanía.

Todas las actividades relacionadas con la planeación y programación estatal quedaron entonces incorporadas al Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado (COPRADEA), que funcionó hasta 1980.

En congruencia con los avances que al nivel federal ha alcanzado la planeación, la administración estatal también ha venido incorporando nuevos conocimientos, instrumentos, mecanismos y acciones tendientes en su conjunto a dotarla de una mayor capacidad organizativa y operativa.

Dichos avances le han facilitado renovar con mayor fuerza el papel del Estado como principal promotor, regulador y orientador del desarrollo económico y social dentro de su ámbito territorial, de suerte que desde la actual década la función de planeación ha cobrado una relevancia fundamental que la hace estar presente en todas las actividades del sector gubernamental.

Es más, en forma concomitante se han multiplicado también los esfuerzos y tareas para favorecer su actualización en términos de nuevos conceptos, nuevas técnicas, superación de procesos y sistemas, avance de conocimientos e incorporación de nuevas tecnologías, y otros similares.

En 1981 fue creado el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Aguascalientes como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio encargado de promover y coordinar el proceso de formulación, actualización, instrumentación y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, compatibilizando en paralelo los esfuerzos y obras que en favor del desarrollo de la entidad promueven conjuntamente los tres niveles de gobierno.

Por otro lado, de conformidad con las reformas promovidas al artículo 26 de la Constitución General de la República publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, se establece que:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución de terminarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución".

Cabe hacer la observación que ya antes de haber realizado estas reformas a nuestra Ley Fundamental, había sido publicada en el Diario de la Federación del 5 de enero de 1983 la Ley de Planeación en la cual quedan establecidas las normas, principios y bases conforme a las cuales deberá ser llevada a cabo la planeación nacional del desarrollo.

De acuerdo con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen, puede entenderse como planeación del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país.

Mediante la planeación se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de

ejecución, se coordinan acciones y se evalúan resultados.

En relación a la participación de las entidades federativas dentro del sistema nacional de planeación democrática, la citada Ley establece las bases para la coordinación de las actividades correspondientes entre el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados; enfatiza en el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales en lo político, lo económico y lo social; tiende a la preservación y perfeccionamiento de nuestro sistema de gobierno democrático, republicano, federal y representativo; vigoriza el papel del Estado como promotor de la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida para acceder a una sociedad más igualitaria; amplía el fortalecimiento del pacto federal y del Municipio Libre como requisitos para lograr un desarrollo justo y equilibrado, promoviendo hasta sus fines últimos la descentralización, al tiempo que protege el equilibrio de los factores de la producción y del empleo, en un marco de estabilidad económica y social.

En este sentido, el artículo 33 de la referida Ley de Planeación - señala que "El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que - en cada caso proceden, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones,

a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios".

Y en forma consecuente el artículo 34 establece que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas: fracción I "Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes"; fracción II "Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación"; y fracción V "La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad".

Con base en estos ordenamientos y en las facultades que le confieren los artículos 30 fracción II y 46 fracción I de la Constitución Política del Estado, el Ejecutivo Local sometió en diciembre de 1986 a la consideración de la H. Legislatura del Estado una iniciativa de decreto para promover la Ley de Planeación, misma que fue aprobada y publicada en el Periódico Oficial del 4 de enero de 1987.

El análisis realizado permite señalar que dicho ordenamiento tiene de a asegurar la participación de los sectores sociales en el proceso de planeación democrática, pues diseña mecanismos orientados a facilitar y fortalecer la expresión de los intereses comunitarios, los cuales a su vez sirven de base para la elaboración de los planes y programas de desarrollo.

Un aspecto importante es que dicha Ley incorpora a la consulta popular con el propósito de promover la participación ciudadana y analizar y cuestionar la realidad política, cultural y socioeconómica de Aguascalientes, a efecto de enriquecer las acciones políticas e ideológicas que sustentarán a los planes y programas que llevan a cabo el Estado y los Ayuntamientos.

De esta manera, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Aguascalientes -COPLADEA- fue objeto de una revisión y ampliación de sus facultades, funciones y áreas de actividad para atender con una cobertura integral todos los sectores del quehacer económico y aspectos de la vida social en general, y contribuir al avance permanente y sostenido de la planeación y al desarrollo integral del Estado de Aguascalientes (Anexo G).

Además la nueva Ley de Planeación establece el Sistema de Planeación Democrática que conjuga los esfuerzos de la Administración Pública Estatal con los municipales, con los que por su parte promueven los sectores social y privado y la ciudadanía interesada en

el proceso general del desarrollo de la entidad.

Por primera vez queda asentado expresamente en una Ley que es el - Gobernador del Estado -en su carácter de Jefe de Gobierno y de la Administración Pública- el responsable de conducir el desarrollo - y la planeación, así como su ejercicio democrático conforme al marco de sus atribuciones; para lo cual se provee lo necesario a - - efecto de instituir canales de participación y consulta popular en el proceso de planeación, y de establecer las relaciones pertinentes con la federación y los municipios del Estado.

Es importante señalar que dadas las condiciones geográficas del territorio estatal, principalmente sus características de aridez del suelo y de escasa precipitación pluvial, la Ley de Planeación se - orienta fundamentalmente al mejor aprovechamiento de los recursos naturales y del trabajo del hombre en su ámbito territorial, así - como a una mayor vinculación de las economías urbana y rural.

Procura asimismo insertar el sistema estatal de planeación del desarrollo local en congruencia con la planeación nacional que coordina la Secretaría de Programación y Presupuesto del nivel federal, buscando con ello la promoción del desarrollo equilibrado y armónico en los ámbitos nacional, regional, estatal y municipal.

### 3.2 Modernización Administrativa.

No obstante que la tarea de reforma ha sido motivo de constante preocupación para los gobiernos del Estado, especialmente durante los últimos años, los esfuerzos, técnicas y experiencias promovidos para el mejoramiento de la Administración Pública no han constituido sin embargo una sólida infraestructura como fuera deseable y como lo exige la administración para fortalecer y seguir impulsando sus procesos de modernización y regulación, con el propósito de lograr una Administración Pública para el desarrollo que esté realmente vinculada y sirva a los intereses, objetivos y bienestar general de toda la población.

Dadas estas circunstancias es inaplazable impulsar la reforma administrativa hasta sus fines últimos. Este concepto ha sido definido por diferentes estudiosos de la materia, entre quienes es posible citar:

a) A Gonzalo Martner, quien señala que:

a.i) "La reforma administrativa es un proceso de cambios permanentes, cuyos objetivos se renuevan en cada etapa de desarrollo que sigue la sociedad y en el enriquece sus planteamientos y se formula para ejecutar las tareas de desarrollo. Es un encuentro entre la administración y el desarrollo, la reforma genera cambios en el comportamiento de la administración.

a.ii) El objetivo básico de la reforma administrativa es el de coadyuvar a la transformación económica y social del país adaptan

do la estructura y procesos del sector público a los requerimientos de la transformación y pueda cumplir así su papel de líder del desarrollo.

a.iii) La reforma administrativa busca la creación de focos de eficacia operativa, en especial dentro de sectores movilizados del mecanismo socio-económico, y en el aparato de inversiones.

a.iv) La reforma administrativa tiende a producir transformaciones estructurales en la economía y la sociedad, enfatizando primeramente en un "desarrollo horizontal" y luego "vertical", es decir aquel que busca mejorar la eficiencia y productividad.

a.v) La reforma administrativa ha de planearse con un enfoque interdisciplinario y ser concebido como un proceso social con participación de la base de la Administración Pública.

a.vi) La reforma administrativa organiza sistemas operativos en los sectores estratégicos (agricultura, industria, educación, etc.) y desarrolla programas para resolver problemas de coyuntura y de carácter estratégico para el desarrollo a largo plazo.

a.vii) La reforma administrativa consiste en cambios selectivos - localizados en focos de irradiación y movilización del sistema económico o social.

a.viii) La reforma administrativa surge de una estrategia de desarrollo a largo plazo y de planes a mediano y corto plazo, y ha de

ser programada en el contexto de aquellos para tener sentido y capacidad de promoción" (33).

b) A Alejandro Carrillo Castro, quien afirma:

"Se concibe a la reforma administrativa como un proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. Tanto de los que coyunturalmente resultan prioritarios como de los que son consustanciales a su propia existencia; bien sea que competan a la Administración Pública en su conjunto, o bien a algunas de sus áreas principales de acción o de sus instituciones específicas.

Es un proceso que debe ser necesariamente deliberado por parte de las altas autoridades gubernamentales, y si ha de tener éxito en su esfuerzo por vencer las resistencias que vaya encontrando en su camino, debe contar además con pleno apoyo político y con una adecuada estrategia de implantación, que prevea las políticas para tratar con los obstáculos que le opongan los intereses formales e informales, que habrán necesariamente de afectarse. Requiere, asimismo de la plena participación y del consenso mayoritario de los servidores públicos, sea cual fuere su nivel administrativo.

Por otra parte, debido a que la Administración Pública no existe en el vacío, sino que forma parte del sistema social global y re-

fleja históricamente los valores de dicho sistema, no debe concebirse a la reforma como un fin en sí misma, sino que debe considerársele como medio para alcanzar los fines que se proponga una sociedad organizada (política y) jurídicamente. Por esta razón, -- una reforma administrativa generalmente se relaciona con otras reformas de carácter social, económico y político. Todo proceso de reforma exige, a su vez, ser programado y administrado; esto implica contar con un modelo básico y unos objetivos bien definidos que le sirvan de marco de referencia, así como con mecanismos institucionales de operación y de apoyo que le garanticen la capacidad -- técnico-administrativa y política necesaria para poder revisar, -- evaluar y proponer los sistemas, los procedimientos y las estructuras que vaya requiriendo la Administración Pública para el adecuado cumplimiento de los objetivos que tiene encomendados" (34).

c) Al maestro Fernando Solana Morales, quien nos dice:

"Se entiende por reforma administrativa el proceso técnico permanente de revisión y racionalización de los sistemas, estructuras y procedimientos del sector público, para que este pueda responder, cada vez con mayor eficiencia a las necesidades crecientes de la realidad económica, social, política y cultural de la nación ... es evidente que toda administración transforma continuamente sus procedimientos pero solo puede hablarse de reforma administrativa, cuando esta transformación permanente se produce, consciente y técnicamente, hacia el objetivo de elevar la eficiencia del aparato -

público" (35).

En lo particular entiendo a la reforma administrativa como un proceso técnico-político de permanente análisis, diagnóstico y mejoramiento de las estructuras, normas, sistemas, métodos y procedimientos de trabajo que permiten adecuar la Administración Pública a las necesidades de bienestar y desarrollo de la población; por lo cual la reforma administrativa:

Persigue, entre otros, los siguientes objetivos:

- Incrementar la eficiencia, la eficacia, la congruencia y la transparencia de la Administración Pública, imprimiéndole mayor dinamismo, racionalidad y solidez en el cumplimiento de sus actividades.
- Generar un cambio mental favorable y deseable en el personal público, permitiéndole que tome una adecuada conciencia de servicio y solidaridad social, así como una actitud innovadora, dinámica, entusiasta y responsable para fortalecer la coordinación y la colaboración como sistema de trabajo.
- Optimizar el aprovechamiento de los elementos humanos y de los recursos materiales, financieros, técnicos y de información disponibles.
- Reorganizar y simplificar las estructuras, sistemas, métodos y --

procedimientos de trabajo de la Administración Pública, para hacerla más ágil y expedita.

- En suma, propiciar los medios y condiciones necesarias para convertir a la Administración Pública en un verdadero instrumento - promotor del desarrollo económico y social.

Tiene, entre otras, las siguientes características:

- Es democrática en tanto que su formulación y desarrollo deben - considerar la opinión y participación de los servidores públicos -cualquiera que fuere su nivel- como la de la ciudadanía interesada en el mejoramiento de los asuntos colectivos.
- Es deliberada, sobre todo por parte de las altas autoridades gubernamentales, quienes deben tener el convencimiento y compromiso por emprender tareas de mejoramiento administrativo.
- No existe ni en sí ni para sí misma, por lo contrario constituye un medio para alcanzar los fines de reorganización y adecuación permanentes de la Administración Pública, que permitan a la vez lograr los fines del Estado.
- Está vinculada a otro tipo de reformas como la política, la agraria, la educativa, la económica, contribuyendo en su conjunto a un proceso integral de renovación nacional.

- Tiene un carácter pluridisciplinario, y por tanto científico.
- Es permanente y sistemática.
- Debe formar parte sustancial de un plan general de gobierno.

Para su plena realización requiere, por lo menos, los siguientes elementos:

- Apoyo político.
- Autoridad.
- Técnicas.
- Recursos.
- Tiempo.

En virtud de su carácter programático, Carrillo Castro señala que las etapas que (convencionalmente) componen el proceso de la reforma administrativa son:

"Etapa I. Programación de la Reforma.

- A. Análisis y diagnóstico de la situación administrativa.
- B. Selección, por parte de las autoridades, de objetivos de la reforma administrativa e indicación de prioridades a alcanzar en el marco de la situación.
- C. Determinación de los medios (instrumentos normativos y organismos responsables de orientar, coordinar, ejecutar y evaluar las reformas) y medidas (políticas, programas y proyec-

tos) para alcanzar los objetivos escogidos.

#### Etapa II. Instrumentación de la Infraestructura.

- A. Implementación de los mecanismos legales y administrativos para la reforma administrativa.
- B. Integración de las nuevas entidades que se encargarán de promover, estudiar y proponer (en cada institución, sistema o sector) los programas y proyectos de reforma, así como sus normas de evaluación y control.
- C. Funcionamiento efectivo de esos mecanismos e instituciones, lo cual lleva finalmente a la siguiente etapa.

#### Etapa III. Ejecuciones de reformas concretas.

Toma de decisiones sobre las propuestas de reforma. Esto es lo que para algunos constituye el momento fundamental de las reformas, ya que aún habiéndose cubierto todas las etapas anteriores, la falta de esta decisión hace que la realidad siga igual y no se pueden realizar innovaciones.

#### Etapa IV. Control.

- A. Medición de resultados obtenidos.
- B. Evaluación de los resultados obtenidos, comparándolos con las metas programadas, con el fin de determinar si hay o no desviaciones, circunstancias imprevistas o nuevas posibilidades, así como sus posibles causas.

C. Sugerencias de medidas correctivas a los órganos decisorios que puedan modificar las decisiones iniciales y redefinir - los objetivos propuestos, así como reajustar o indicar su re formulación a la administración " (36).

En nuestro caso es posible afirmar que el esfuerzo del Gobierno - del Estado por incorporar y operar racionalmente un Sistema Estatal de Planeación Democrática, lleva intrínseca la necesidad de - promover los ajustes administrativos que resulte conveniente realizar para la mejor culminación de los programas operativos derivados de la planeación.

Por esta razón es que la Ley de Planeación y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, mantienen una estrecha identificación en cuanto a que la segunda señala el órgano y los mecanismos que habrán de llevar a cabo la planeación, programación y organización de las actividades propias del aparato gubernamental. Al efecto los artículos 31, 32 y 33 de la Ley señalada en segundo término establecen que la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal es - el órgano responsable de la planeación y evaluación de las actividades a cargo del Estado; así como de la regulación, promoción y fomento del desarrollo urbano, industrial, comercial, turístico, agrícola, ganadero y forestal de la entidad.

El análisis realizado en relación a las atribuciones que la Ley confiere al órgano estatal de planeación, permite advertir la au

sencia de un mandato o señalamiento expreso para la ejecución de las reformas que demanda la administración estatal. No obstante ello, el amplio marco de atribuciones que tiene encomendadas le consignan implícitamente facultades para la promoción, coordinación y evaluación de las tareas de mejoramiento administrativo.

Así, el desarrollo del programa de reforma administrativa está a cargo de la Dirección General de Organización y Métodos, la cual está ubicada en un cuarto nivel jerárquico de la estructura orgánica, pero inadecuadamente adscrita a la Secretaría Administrativa.

A partir de las disposiciones establecidas dicha dirección general planea, programa, organiza, coordina, ejecuta y evalúa las actividades inherentes al programa, ejerciendo para ello una acción vertical y horizontal tanto en cada órgano de la administración como en el conjunto de ésta, propiciando la búsqueda de la eficiencia y de la productividad del sector público estatal.

El hecho de que el órgano de reforma dependa del área administrativa, que es una área de apoyo normalmente rutinaria, y no del órgano de planeación, que es una área de regulación y desarrollo institucional, conlleva serios obstáculos y limitaciones de orden técnico y político que afectan el cumplimiento eficiente de la función de reforma.

El actual programa de reforma administrativa tiende a lograr una

cobertura integral sobre los recursos, actividades y órganos del aparato gubernamental. Concede especial relevancia a la administración y desarrollo del personal buscando dotarlo de las aptitudes y actitudes que le propicien un cambio mental que favorezca el dinamismo, la creatividad, la asiduidad y el mejor desempeño en su trabajo. Está orientada también al aprovechamiento racional de los insumos materiales, técnicos, presupuestarios y financieros disponibles.

El programa de reforma debe adecuar a la administración poniéndola a modo con la realidad en términos de simplificación, sencillez, agilidad, oportunidad, transparencia, honestidad, confianza y cortesía para que responda a las necesidades, demandas y expectativas de la población, y en esa medida obtenga también su identificación y legitimación ciudadana.

Para ello se estima que debe avocarse con prontitud a los problemas estructurales, funcionales y de sistemas de trabajo descritos en los apartados correspondientes del capítulo 2 de esta tesis.

### 3.3 Fortalecimiento Municipal.

Por su origen, naturaleza y actualidad política la administración municipal reviste una especial trascendencia, de tal manera que por sí misma sugiere la posibilidad de ser tratada como un solo te

ma por separado.

Sin embargo, es precisamente su relevancia la que me ha inducido a considerarla como parte de la presente tesis, ya que considero que no es posible tratar el estudio de la administración estatal al margen de los asuntos municipales con los cuales mantiene una estrecha y permanente vinculación.

Hecha esta aclaración, puedo señalar que el siglo XIX alumbró un ideario municipal al que se le ha concebido como tradicional y que se asentó en una serie de postulados:

- a) El municipio constituye una sociedad natural anterior al Estado; por tanto el Estado ha de reconocerlo obligatoriamente allí donde aquél exista.
- b) La base principal del municipio estriba en las relaciones de vecindad, de trato y de convivencia social de un grupo de familias en un entorno reducido.
- c) Consecuentemente el citado grupo social dispone de un derecho natural al autogobierno y a la autonomía.

Esta corriente sostiene que la institución municipal forma parte del aparato del Estado, del cual es su último eslabón; y que es el Estado el que le concede en definitiva reconocimiento y legalidad, adicionándole una cierta carga de ideología jurídico-política que

fundamenta a la institución municipal en la democracia representativa, en una autonomía política y normativa basada en la elección popular de sus gobernantes.

En nuestro país la historia municipal inició con la fundación del primer Ayuntamiento en 1521 que fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz, y que dió a Hernán Cortés en nombre del Rey de España los títulos de capitán general y justicia mayor con el fin de iniciar la conquista de las tierras mexicas que después serían la Nueva España.

Con el ayuntamiento de la ciudad de México, en 1808, apareció también la tesis de que el órgano municipal debe ser autónomo, por lo que debe asumir el ejercicio de la soberanía. Sin éxito inmediato, esta idea se originó en el deseo de los criollos por su emancipación política de la Corona.

Fue Venustiano Carranza al expedir el 12 de diciembre de 1914 el Plan de Veracruz -adicionado al Plan de Guadalupe que fue firmado en la Hacienda del mismo nombre, en Coahuila el 26 de marzo de 1913- en cuyo segundo artículo ofreció, como Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedir y poner en vigor durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas al establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; con base en lo cual promulgó el 25 de diciembre de 1914 la Ley del Municipio Libre.

En igual forma resulta pertinente recordar la Ley General sobre Libertades Municipales, decretada por Emiliano Zapata el 15 de septiembre de 1916, en cuyo primer considerando señala que "la libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y necesidades de la localidad" (37) y en cuyos 18 artículos estableció bases muy avanzadas para su tiempo relativas a la organización y funcionamiento municipal.

La Ley municipal de Zapata, que rigió en la zona dominada en ese tiempo por la Revolución, contenía entre otras disposiciones en favor de los municipios del país: su emancipación administrativa, política, económica y hacendaria de toda tutela gubernativa; su absoluta libertad para proveer las necesidades locales y para expedir los reglamentos, bandos y disposiciones internas; ejercicio presupuestal autónomo; atención de las necesidades de agua, alumbrado, saneamiento y establecimientos públicos; integración del ayuntamiento por elección popular directa de todos los ciudadanos con carácter de domiciliados; y su facultad para la celebración de convenios y empréstitos con otras autoridades o con los particulares para atender debidamente la gestión municipal.

Es pertinente señalar que el ordenamiento municipal expedido por Carranza sirvió de base a los diputados constituyentes para la dis

cusión del tema del municipio libre, quienes acertaron a concebirlo como la primera escuela de la democracia y con la manifestación política de la libertad individual y la base de nuestras instituciones sociales, para la redacción del artículo 115 constitucional.

El régimen municipal es la base de nuestra democracia como forma de gobierno, y la primera expresión de las voluntades ciudadanas para la elección de las autoridades representativas con las que se tiene un contacto inmediato.

La importancia de los municipios como célula fundamental de nuestra organización política, administrativa y territorial; y por su cada vez mayor intervención en todos los ámbitos de la vida política, económica, social y cultural tendiente a elevar los niveles de bienestar de la población, ha demandado durante los últimos años un esfuerzo más profundo de estudio e investigación de las cuestiones municipales, con fines de actualización y de buscar las mejores opciones para su desarrollo.

Por ello puedo señalar que amplias y complejas son las atribuciones que tienen a su cargo los presidentes municipales, tanto desde el punto de vista político, legal y administrativo; como porque constituyen los primeros depositarios de la confianza popular para la atención y/o resolución de los problemas y demandas de la colectividad.

Como jefe del ayuntamiento el Muncipe desempeña funciones de carácter político, administrativo y ejecutivo muy importantes para el desarrollo municipal. Como líder político el Presidente Municipal es el primero y más señalado gestor de las reivindicaciones sociales ante los otros niveles de gobierno; además jurídica y administrativamente es el representante legal de su municipio ante dichos niveles gubernativos y la sociedad a la que representa.

En su carácter de ejecutivos, los Presidentes Municipales desarrollan funciones muy importantes de planeación, organización, dirección, control y de relaciones hacia dentro y fuera de su administración. Por ello un buen gobierno y administración municipal debe disponer de un adecuado plan de trabajo que le permita definir los objetivos, programas de acción y medios para cumplir las metas y compromisos del municipio con su comunidad.

Pese al carácter autónomo del municipio, gran parte de las obras y servicios públicos municipales depende en su realización de la acción directa o del auxilio de los gobiernos estatales o federal, por lo que es indispensable que los ayuntamientos conozcan todos los beneficios, programas de apoyo y oportunidades en general que en su favor pueden ofrecer estos niveles de gobierno, y sepan además a quien recurrir, cuando, para qué y en qué condiciones.

No obstante, en su operación cotidiana los ayuntamientos por lo general enfrentan múltiples obstáculos de orden político, técnico, -

económico y administrativo que de alguna manera merman su eficiencia, o en el peor de los casos les impiden cumplir satisfactoriamente sus programas y compromisos del trabajo municipal.

Algunos obstáculos internos proceden: de la insuficiencia de recursos económicos para sufragar la operación municipal; de un relativo atraso técnico y administrativo, frente a los otros dos niveles de administración, para planear, organizar, dirigir y controlar el complejo de actividades municipales y los recursos necesarios para llevarlas a cabo; de una insuficiente organización social que estimule la participación interesada, seria y responsable de la ciudadanía en la determinación y mejoramiento de las obras y servicios públicos a que tienen derecho; o de las presiones que ejercen grupos económicos o de interés local, que desvían los objetivos y deforman los programas que las autoridades municipales deben cumplir en beneficio del interés general.

Entre los obstáculos externos se pueden citar: el excesivo centralismo político y administrativo que lamentablemente todavía existe, tanto en los Estados como en la Federación, con todas sus implicaciones burocráticas, de procedimientos, trámites, control, etcétera, que en cierta medida atan y condicionan la buena marcha de la operación municipal.

Por ello las reformas al artículo 115 constitucional promovidas en 1982 por el jefe del Ejecutivo Federal, tienden principalmente a -

dotar a los municipios de una mayor autonomía política que les permita fortalecer su capacidad administrativa, financiera, técnica y de gestión; así como sus procesos de planeación y conducción del desarrollo municipal.

En el aspecto político las reformas de 1982 precisan por un lado las reglas para la desaparición de los poderes municipales y su nueva integración; y por otro establecen el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, todo ello de acuerdo con lo determinado para cada Estado por su Constitución local y Ley Municipal respectivas.

En los aspectos operativo y administrativo, las reformas amplían la competencia municipal al atribuirles también la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado, además de los que tradicionalmente han venido prestando como son: alumbrado público, limpia, mercados, panteones, rastro, calles, parques, jardines, seguridad pública, tránsito y otros. En igual forma les concede nuevas facultades para celebrar convenios con los Estados y la Federación, para asumir la prestación de un servicio de competencia previamente estatal o federal; así como para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, en los términos de la legislación aplicable.

Con base en dichas reformas la H. Legislatura del Estado de Aguascalientes modificó los artículos 66, 67 y 71 de la Constitución Po

lítica local, para transferir atribuciones del Gobierno Estatal a los Ayuntamientos Municipales; modificó también la Ley Orgánica Municipal y expidió las leyes de Hacienda de cada municipio.

Actualmente los nueve ayuntamientos del Estado cuentan con sus respectivos reglamentos interiores, bandos de policía y buen gobierno, manuales de organización y procedimientos, circulares y otras disposiciones de normatividad administrativa que en conjunto tienden a facilitarles su gestión municipal, y que pueden ser agrupados en los siguientes cuatro tipos:

- a) Reglamentos que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior de los ayuntamientos.
- b) Documentos que establecen y regulan la organización administrativa municipal.
- c) Reglamentos que establecen y regulan la organización y el funcionamiento de los servicios públicos.
- d) Y los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo normal de la vida comunitaria.

Resumiendo podemos señalar que las reformas al artículo 115 de la Constitución Federal y a la Constitución Local en los artículos señalados, las nuevas Leyes de Planeación y Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, la Ley Orgánica Municipal y el conjunto de disposiciones reglamentarias con que ahora cuentan los municipios de -

Aguascalientes, permiten dotarlos de un marco jurídico y una estructura administrativa que les facilitan llevar a cabo las nuevas responsabilidades que por mandato constitucional les corresponden.

En este sentido diversos artículos de la Ley de Planeación del Estado establecen facultades en favor de los municipios fortaleciendo su autonomía y capacidad de gestión, a la vez que revalorizan el nuevo papel que ahora les corresponde como organizaciones políticas inmediatamente responsables de atender los problemas, necesidades y demandas comunitarias y de promover permanentemente su bienestar y desarrollo. Así por ejemplo, la citada Ley señala en sus artículos 6o. y 30o. que:

"Artículo 6o.- Los Ayuntamientos, en el marco de directrices de la planeación del Estado, formularán sus planes de desarrollo y sus programas, de acuerdo con lo establecido por esta Ley. El gobierno del Estado, a solicitud de los propios Ayuntamientos, o en razón de las materias que se hubiesen pactado en el convenio de desarrollo respectivo, proporcionará la asesoría en materia de planeación, programación, evaluación y control que requieran.

Artículo 30.- Los convenios sobre planeación y desarrollo que firme el Gobierno Estatal con los ayuntamientos, tenderán a fortalecer la capacidad económica, administrativa y financiera de los Municipios y a impulsar la capacidad productiva y cultural de sus habitantes, de acuerdo con el equilibrio regional del desarrollo del Estado".

Uno de los mecanismos más importantes promovidos por el Ejecutivo para favorecer el desarrollo municipal es el Centro Estatal de Estudios Municipales de Aguascalientes, creado por Ley del Congreso local publicada en el Periódico Oficial del 23 de septiembre de 1984 como organismo descentralizado del Poder Ejecutivo con el objeto de promover, orientar y apoyar el fortalecimiento municipal en el marco de la democratización integral y de la descentralización de la vida nacional.

Con estos apoyos los nueve municipios cuentan con una estructura de organización tipo cuyas áreas principales son, además de la Presidencia Municipal y dependiendo de ella en un mismo nivel jerárquico, la Secretaría del H. Ayuntamiento; la Tesorería Municipal; la Dirección de Planeación, Obras y Servicios Públicos Municipales; la Dirección de Seguridad Pública; y la Oficialía Mayor.

Evidentemente esta organización administrativa está ajustada a los requerimientos, recursos y particularidades de cada municipio; así por ejemplo, por las razones expuestas es más amplia la estructura del municipio de Aguascalientes que la de los otros ocho.

Entre las nuevas facultades conferidas a los municipios cabe destacar las relativas a su libertad para formular sus respectivos programas-presupuestos, propuestas de inversión y financiamiento habiéndose fortalecido sus mecanismos de captación y administración de recursos financieros a fin de que cuenten con fondos suficien-

tes para el desarrollo de sus correspondientes programas operativos.

En igual forma los municipios se han visto apoyados técnicamente para emprender estudios de racionalización y simplificación administrativa, a fin de que puedan proporcionar trámites y servicios más ágiles, eficientes y oportunos a su comunidad.

En este aspecto destaca el apoyo del Centro Estatal de Estudios -- Municipales para la realización de un programa permanente de capacitación y desarrollo dirigido a los servidores públicos municipales, mediante el cual se busca principalmente concientizarlos, elevar su nivel de capacidad, e inducirlos para el mejor desempeño de su trabajo de acuerdo con un espíritu de servicio público.

#### 4. PROPUESTA PARA EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO.

De acuerdo con la descripción y el análisis de la Administración Pública realizados en los capítulos 2 y 3 de esta tesis, en los cuales fueron considerados los subsistemas y aspectos más relevantes de la administración gubernamental como promotora y rectora del desarrollo del Estado de Aguascalientes, en el presente capítulo propongo un conjunto de acciones y medidas mínimas que considero necesario llevar a cabo a efecto de adecuar y fortalecer a la Administración Pública, y que a la vez permiten ir resolviendo las insuficiencias y obstáculos que todavía prevalecen y que han repercutido limitando o condicionando el pleno cumplimiento de su responsabilidad como instrumento garante del desarrollo integral de la entidad.

##### 4.1 En materia de Planeación.

La Administración Pública estatal y municipal cuenta con una adecuada base constitucional y jurídica en materia de planeación. Sin embargo, de acuerdo con la investigación documental y de campo realizada en los nueve municipios de la entidad, se detectó que esta función se lleva a cabo con resultados favorables solamente en el municipio de Aguascalientes; en menor escala en el municipio de Calvillo; y es prácticamente nula en los siete municipios restantes. Por ello:

- a) Es necesario ampliar y dar permanencia al diálogo, la concertación y la corresponsabilidad como método que permita definir mejor los objetivos de la sociedad; coordinar los esfuerzos de todos los sectores; aprovechar racionalmente los recursos; estimular el crecimiento; y propiciar un proceso de desarrollo firme y sostenido que beneficie a la generalidad de la población de Aguascalientes.

En esta tarea es necesario asimismo aprovechar la sólida base jurídica y administrativa que ya existe a nivel estatal, dándole un carácter dinámico que permita fortalecer y llevar a la práctica los mecanismos y procesos de planeación del desarrollo.

- b) Se recomienda realizar de manera prioritaria un replanteamiento, una redefinición, del órgano estatal de planeación en términos de su estructura, objetivos, funciones, políticas, cobertura y mecanismos de coordinación que utiliza para llevar a cabo los procesos de consulta pública, programación, planeación, coordinación, control y evaluación de la gestión gubernamental tanto a nivel particular de cada dependencia de la administración como de ésta en su conjunto; y también en relación a las dependencias federales ubicadas en la ciudad capital y los municipios.

Esta recomendación obedece a que actualmente dicho órgano tie

ne atribuidas responsabilidades adicionales relacionadas con la operación y despacho de funciones sustantivas de la administración, lo cual lo convierte en "juez y parte" del cumplimiento de procesos diferentes.

- c) Se propone dar al órgano estatal de planeación el verdadero -- carácter que como tal le corresponde: técnico, especializado, estratégico; de regulación, orientación y desarrollo institucional de la Administración Pública.

Para ello se le deben separar las funciones sustantivas y fortalecer las de planeación, programación, normatividad, reforma administrativa, presupuestación, coordinación, evaluación y -- control.

- d) Los nueve municipios del Estado deben ser plenamente incorporados a los sistemas Estatal y Nacional de Planeación a efecto de que sus problemas, necesidades y retos constituyan las bases para la formulación de los programas y políticas de desarrollo a cargo de los otros niveles de gobierno.

En este sentido es necesario desarraigar la práctica común y -- fácil de "planear en la comunidad del escritorio". Y llevar -- a cabo con mayor profundidad la planeación democrática escuchando a los diferentes grupos sociales y a la población en general, quienes son en definitiva los que deben determinar qué

obras, bienes y servicios requieren para su bienestar; de qué manera, en qué condiciones y cuando deben ser realizadas.

#### 4.2 En materia de Organización y Reforma Administrativa.

Como se advierte en el inciso 2.1 ( Organización ) del capítulo - 2 de esta tesis, la organización actual de la Administración Pública del Estado es producto de un esfuerzo de simplificación des medida que si bien presenta algunas ventajas como son su abarata- miento, la reducción en los tramos de control, la simplificación en los procesos de comunicación, delegación, supervisión y coordi nación; aquella no es la que se requiere para dotar al Ejecutivo de un aparato administrativo suficientemente equilibrado en la -- distribución de competencias y de una adecuada capacidad orgánica y funcional que le permita desarrollar con eficiencia y eficacia el despacho de los diferentes asuntos que le confiere la Ley Orgá nica correspondiente e inclusive otros que ésta omite como fue -- señalado en el inciso 2.2 (Aspectos Sustantivos) del mismo capítu lo 2. Por ello:

- a) A partir de una revisión y evaluación exhaustivas de su orga- nización actual, es imperativo adecuar la Administración Púb- lica Estatal a las necesidades tanto del bienestar y desarro llo social de la entidad, como de la racionalidad y funciona- lidad internas de la propia administración.

Al efecto es necesario deslindar con claridad y precisión las

diferentes funciones que cumple o debe cumplir la administración, considerando en dicho deslinde la naturaleza y características de cada función; las demandas y necesidades internas o externas; las condiciones socioeconómicas y políticas prevalentes en el Estado; los recursos disponibles para su ejecución; y la viabilidad técnico-política para llevarlas a cabo con la mayor eficiencia posible en términos de una relación costo-beneficio.

- b) Conviene reorientar el sentido y propósito del proceso de reforma administrativa a fin de que como técnica para promover el cambio, contribuya real y efectivamente al desarrollo de la Administración Pública, evitando de esta manera que dicho proceso caiga en el riesgo de convertirse en un obstáculo o limitante para la modernización que se demanda.

Como medida inicial se recomienda separar de la Secretaría Administrativa a la Dirección General de Organización y Métodos, adscribiéndola a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal; así como fortalecer técnica y políticamente dicha dirección general garantizando su cobertura en todo el ámbito de la Administración Pública.

- c) En virtud de las consideraciones expuestas es necesario insistir en la necesidad de realizar un replanteamiento orgánico-funcional de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal en los términos del inciso 4.1 (En materia de Planeación) del presente capítulo.

Concretamente se propone separar de esta Secretaría la ejecución de las actividades relativas a la urbanización, al sector agropecuario; así como las de carácter industrial, comercial y turístico.

Para ello primero es necesario realizar los estudios conducentes a reformar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, que permitan establecer las bases generales de organización y funcionamiento de la Administración Pública en sus ámbitos -- central y descentralizado.

- d) Como consecuencia del análisis realizado en el capítulo 2 relativo a la Situación Actual de la Administración Pública, y en virtud de una manifiesta necesidad de impulsar racionalmente la explotación, aprovechamiento y desarrollo de los recursos y potencialidades turísticas, agropecuarias, industriales, comerciales y de servicios, en el anexo H me permito incluir una propuesta de organograma general de la Administración Pública.

Sin caer en la complejidad innecesaria y sus consecuentes -- implicaciones, la propuesta de organización general incluiría la creación de: una Secretaría de Planeación; una Secretaría de Salud y Protección Ambiental; y una Secretaría de Industria y Comercio.

Permanecerían con el nivel que actualmente tienen: la Secretaría General de Gobierno; la Tesorería General del Estado; la

Secretaría de Obras Públicas y de Vivienda Popular; la Secretaría Administrativa; y la Procuraduría General de Justicia.

De esta manera el segundo nivel jerárquico de la Administración quedaría con diez dependencias en lugar de las siete que actualmente tiene, pero con las ventajas de una mejor división del trabajo; claridad, precisión y equilibrio en la distribución de competencias; adecuado tramo de control; y una mejor garantía de racionalidad y eficiencia en la administración.

- e) Por otro lado en el ámbito de las unidades administrativas de asesoría y apoyo directo al Gobernador se recomienda fusionar las Direcciones de Prensa y Relaciones Públicas y la de Acuerdo y Audiencia Pública, para dar lugar a la Coordinación General de Comunicación Social.

En este ámbito se recomienda crear las Coordinaciones Generales de Fomento Paracstatal y de Fortalecimiento Municipal, de acuerdo con las consideraciones expuestas para estas materias en la páginas 48, 49, 50 y 51 de esta tesis.

#### 4.3 En relación a los Aspectos Sustantivos.

Durante los últimos diez años los sectores productivos y en general todo el sistema económico del Estado de Aguascalientes han evolucionado en forma acelerada, cambiando sustancialmente los parámetros y el sistema de producción al pasar de una economía bási

camente agropecuaria a otra en la que los servicios, el comercio y la industria cobran cada vez más importancia en el desarrollo económico y social de la entidad.

Ello ha requerido que simultáneamente la Administración Pública -- del Estado haya continuado con mayor intensidad su proceso de ajuste y adecuación de sus estructuras, sistemas y procedimientos relativos al cumplimiento de funciones básicas o sustantivas directamente vinculadas con la promoción del desarrollo económico y social.

No obstante, la organización que actualmente caracteriza a la administración y que fue comentada en los incisos 2.1 capítulo 2 y 4.2 capítulo 4 de esta tesis, tiende más a obstaculizar que a favorecer el despacho de los asuntos y actividades con carácter sustantivo, entre otras razones por las señaladas en los apartados descritos. Por ello:

- a) Es imperativo fortalecer la presencia e intervención del Estado de Aguascalientes en los procesos productivos y en todo su sistema económico, a fin de garantizar efectivamente la rectoría del Estado en los términos de los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución General de la República.

Para ello es necesario revisar, definir, establecer y fortalecer las áreas sustantivas que debe tener la Administración Pública y que le permitan racionalizar la intervención estatal de acuerdo con las actividades prioritarias o estratégicas que

mejor convengan a los objetivos e intereses de la sociedad.

En este sentido la propuesta de una Coordinación General de -- Fomento Paraestatal (Anexo H) obedece a la necesidad de fortalecer este intervencionismo no solo promocionando la creación de más organismos descentralizados o empresas de participación estatal, sino también, fundamentalmente, haciendo productivas y autosuficientes a las que ya existen mediante la revisión y mejoramiento de sus sistemas de producción, comercialización, administración y finanzas respetando desde luego la personalidad y autonomía que les son propias.

- b) La escasez de agua, lo errático de los ciclos pluviales y la aridez y pobreza en nutrientes de la mayoría de los suelos del Estado, son factores que obstruyen gravemente el desarrollo -- del sector agropecuario.

Por ello la Administración Pública debe conceder atención prioritaria y cuidadosa al reto que significa rescatar e impulsar este importante sector de la economía, primero finiquitando el rezago agrario para dar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra y esto no sea pretexto para desarraigarse de ella y no trabajarla; y segundo garantizando a los productores su acceso al crédito, a la obtención de insumos para la producción y a la asistencia técnica permanente que les ayude a vencer las -- adversidades naturales y elevar la producción agropecuaria.

- c) Tanto en la prestación de los servicios de salud como en los de

educación pública es importante concluir los respectivos procesos de descentralización, fortaleciendo las facultades y -- participación del Estado en estas materias.

- d) En virtud del acelerado crecimiento que han observado durante los últimos años los sectores turístico, de servicios, industrial y comercial, también es necesario que la administración amplíe y defina a través de qué mecanismos debe asegurar al - Estado su cabal participación en estas áreas de la economía a fin de que su desenvolvimiento sea equilibrado, armónico, - - tienda al mejor aprovechamiento de los recursos y esté subordinado a los intereses de bienestar y desarrollo social de la entidad.

En congruencia con esta recomendación es pertinente consider-- rar las proposiciones señaladas en los incisos b) del apartado 4.1 y d) del apartado 4.2 de este capítulo.

#### 4.4 En materia de Apoyo Administrativo.

El logro de resultados eficaces por parte de la Administración Pública, que garanticen respuestas satisfactorias a las demandas y - necesidades populares, le exigen necesariamente contar con un eficiente sistema de apoyo administrativo que a través del máximo - - aprovechamiento y racionalidad del personal y de los recursos financieros y materiales con que cuenta, le permitan servir de soporte y contribuir a la mejor gestión de la Administración Pública en

beneficio del bienestar y desarrollo de la sociedad.

En el caso del subsistema de apoyo administrativo de la Administración Pública de Aguascalientes, los esfuerzos realizados e inclusive su organización actual no han sido suficientes para alcanzar la máxima eficiencia de las llamadas actividades adjetivas o de apoyo. Por ello y con base en el análisis realizado en el inciso 2.3 (Apoyo Administrativo) del capítulo 2 de esta tesis:

- a) Es necesario redefinir la estructura orgánico-funcional del área de recursos humanos, para que ésta sea integral y alcance a cubrir los diferentes subsistemas y aspectos que conforman esta importante función.

Dicha tarea debe considerar especialmente las actividades relacionadas con las remuneraciones, prestaciones y servicios; así como las de información, planeación y evaluación de los recursos humanos procurando dar mayor capacidad y coherencia a su cumplimiento.

- b) Es necesario asimismo llevar a cabo un estudio para racionalizar y dar equilibrio a la estructura ocupacional del aparato administrativo en función de los programas, proyectos y cargas de trabajo asignados a cada área de responsabilidad; procurando al mismo tiempo en esta tarea ubicar a la persona indicada en el puesto adecuado para propiciar también el mejor aprovechamiento de sus aptitudes y actitudes.

- c) Es conveniente diseñar y establecer a la brevedad un adecuado sistema de información de personal basado en el uso de moderna tecnología como es el procesamiento electrónico de datos, a efecto de mantener actualizada toda la información relativa a los servidores públicos del Gobierno del Estado; en esta medida se contribuirá a facilitar una racional toma de decisiones en la materia, y lo que es más importante propiciar la eficiencia de la administración.
- d) Con base en la legislación aplicable es muy importante revisar y actualizar los mecanismos, sistemas y procedimientos relativos a la gestión fiscal, con el propósito de combatir la evasión buscando garantizar a nivel estatal y municipal mayores ingresos que permitan proporcionar más y mejores obras públicas, bienes y servicios para el mejoramiento material y social de la población.
- e) Por un lado es importante dar a la administración tributaria precisión, justeza y equidad en la captación mediante la adecuada actualización del padrón de causantes y la revisión de los montos de los ingresos por cada concepto conforme a la Ley correspondiente; y por otro es pertinente darle agilidad y transparencia a fin de que el ejercicio financiero sea desarrollado con la máxima eficiencia y honestidad.

Para ello es necesario revisar los procedimientos y controles que actualmente se utilizan en la administración tributaria,

estableciendo las contribuciones con base en avalúos reales y actualizados y sobre todo llevar a cabo esta actividad con es tricto apego al Derecho.

- f) Es recomendable ampliar las partidas del presupuesto destinado al desarrollo de la Administración Pública, considerando dichas erogaciones no como un gasto corriente sino de inversión necesario para incrementar la capacidad y productividad del aparato administrativo.

Sólo con mayores recursos financieros es posible asimismo fortalecer la capacidad técnica y política de la Administración Pública, ya que ellos son necesarios para ampliar los programas de capacitación; incorporar personal técnico y profesional calificado; adquirir moderna tecnología; y desarrollar la investigación, entre otras importantes actividades de mejoramiento administrativo.

- g) La función de recursos materiales no está claramente definida en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ni en el organograma de la administración, razón por la cual es importante atender este problema a la brevedad, ya que como quedó señalado en el inciso 2.3 del capítulo 2 por concepto de adquisiciones se erogaron en 1987 más de ocho mil millones de pesos.

#### 4.5 En relación al Desarrollo Municipal.

Con base en la investigación documental y de campo realizada durante los meses de marzo, abril y mayo de 1988 en los nueve municipios de la entidad, y en el Informe de Visitas de Inspección Administrativa Municipal (38), es posible señalar que sólo la Administración Pública del municipio de Aguascalientes ha logrado sustanciales avances en sus sistemas de planeación, organización y funcionamiento que se traducen en un desarrollo urbano que eleva las condiciones de vida y el bienestar social de sus habitantes, en cuanto les garantiza un cierto acceso a los beneficios generados por el desarrollo.

Ello se explica porque en la ciudad de Aguascalientes se asienta la capital del Estado y por tanto el centro político, económico y social más importante; y también porque el Valle de Aguascalientes ha constituido la región principal receptora de la industria, el comercio, los servicios, la población y la fuerza de trabajo que en su conjunto han estimulado el avance del municipio y de su Administración Pública.

Pese a los logros que en materia de legislación y normatividad municipal se han alcanzado, los ocho municipios restantes -Asientos, Calvillo, Cosío, Jesús María, Pabellón de Arteaga, Rincón de Romos, San José de Gracia y Tepezalá- viven francamente un atraso en sus sistemas administrativos, que les impide en la práctica responder por sí mismos con capacidad y eficiencia a los principales retos, problemas y demandas de sus comunidades.

Por ello, de acuerdo con nuestra forma de gobierno y el principio constitucional que considera al Municipio Libre como base de la -- división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, se recomienda para el caso Aguascalientes:

- a) Continuar con mayor impulso y con un carácter permanente la -- política de fortalecimiento municipal, a efecto de estimular -- la capacidad política, administrativa, técnica, financiera y -- productiva de los municipios que conforman la geografía del Es-- tado, considerando las condiciones y particularidades de cada uno de ellos.
- b) Constituye un imperativo revalorar el papel del Municipio Li-- bre como primera instancia de gobierno; a lo cual debe corres-- ponder un intenso y permanente proceso de democratización, mo-- dernización y desarrollo para que el municipio sea autor y pro-- motor de su propio desenvolvimiento y del bienestar y progreso de la población que lo habita.
- c) La política de fortalecimiento municipal debe fundarse en el -- respeto a la voluntad popular; así como en los valores, tradi-- ciones y patrones culturales que definen el estilo de vida que históricamente se ha dado la sociedad agascalentense.
- d) Es necesario avanzar en el diseño y aplicación de estructuras, procedimientos y prácticas de coordinación administrativa que -- den no sólo mayor capacidad operativa a los ayuntamientos; si-- no que involucren también a las diferentes organizaciones poli

ticas locales que participan y dan cauce a la democracia municipal.

En este sentido se recomienda promover los mecanismos y programas necesarios para que los ayuntamientos tengan la capacidad técnica y administrativa de ejercer plenamente las facultades que les confiere el artículo 115 constitucional.

En esta tarea destaca la necesidad de impulsar firme y decididamente la capacitación y desarrollo del personal municipal, deslindando claramente la carrera política y administrativa, a efecto de garantizar una mayor permanencia y continuidad de los cuadros técnicos y operativos encargados de la prestación de los servicios municipales.

- e) Si bien ya existe el Centro Estatal de Estudios Municipales como organismo desconcentrado del Gobierno Estatal encargado de realizar investigaciones y estudios de desarrollo municipal, resulta muy conveniente crear la Coordinación de Fortalecimiento Municipal como unidad administrativa de apoyo directo al titular del Ejecutivo para la programación, seguimiento, coordinación y enlace directo entre el Gobernador y los Presidentes Municipales, principalmente en el manejo de los asuntos políticos y administrativos más importantes.

## CONCLUSIONES

Como consecuencia de la descripción, análisis y propuestas contenidos en los capítulos anteriores en relación a la Administración Pública y el Desarrollo en el Estado de Aguascalientes, a continuación presento algunas conclusiones generales que a la vez que resumen el presente trabajo, pueden servir también como puntos de partida o indicadores para la elaboración de proyectos o acciones sobre aspectos específicos de interés, que tiendan a ampliar y fortalecer entre servidores públicos y comunidad aguascalentenses su toma de conciencia acerca del papel que desempeña la Administración Pública en el proceso del desarrollo estatal; así como a su mejoramiento permanente para que responda cada vez con mayor capacidad y legitimidad a las exigencias que plantea dicho proceso de desarrollo.

En tal virtud puedo concluir esta tesis señalando que:

- a) Por su adecuada ubicación como centro geográfico de México, el Estado de Aguascalientes constituye un lugar estratégico particularmente importante para la industria, el comercio y los sistemas de distribución nacional.

Cuenta con buenos medios de comunicación terrestre (autotransporte y ferroviario) y aérea (aeropuerto internacional), además está ubicado a 504 kilómetros de la capital de la República.

ca; por el Pacífico están Guadalajara a 251 kilómetros y Manzanillo a 576; por el Golfo de México está Tampico a 560 kilómetros; y al Norte a 593 kilómetros está Monterrey y a 720 Nuevo Laredo. Situación geográfica que resulta del todo favorable - para contribuir al desarrollo económico del Estado.

b) Las características orográficas, hidrográficas y climatológicas de Aguascalientes sumadas al hecho de que la mayor parte - de su territorio sea semiárido y árido, en buena medida explican y sustentan el cambio de política gubernamental para intervenir más decididamente en el sistema económico y de producción estatal, al fundamentar a partir de 1980 el desarrollo -- del Estado en los sectores de actividad económica industrial, comercial y de prestación de servicios.

c) El crecimiento industrial explosivo que ha caracterizado al desarrollo del Estado durante los últimos 10 años (en el que se distingue la fabricación de vehículos, computadoras, fotocopiadoras, industria metalmecánica, textil, de bordados, tejidos y otras), ha generado un proceso general de modernización en la entidad, principalmente en el Valle de Aguascalientes, caracterizado por:

- Una dinámica migración del campo a la ciudad y una acentuada movilidad de los diferentes estratos sociales, con tendencia a la elevación de sus condiciones de vida y a un creciente proce

so de aculturación.

- Una mayor demanda en obras de infraestructura económica y de servicios públicos como: vivienda, escuelas, carreteras y caminos, bodegas, red de comunicaciones, electrificación, sistemas de drenaje y alcantarillado, agua potable, etc., que por su parte han contribuido favorablemente a incrementar y reorientar el gasto público para atender con prioridad las demandas sociales que ha exigido el proceso de industrialización; y que a la vez ha propiciado su estímulo, fomento y diversificación.

- Una creciente toma de conciencia, de información y de politización de la sociedad, principalmente de la asentada en el municipio de Aguascalientes, como producto mismo del proceso acelerado de urbanización.

- d) La elevada concentración de la población en la capital estatal, aproximadamente el 70% del total; el impulso a las actividades productivas de los sectores secundario y terciario; y en general el rápido crecimiento económico y social que últimamente ha caracterizado al Estado, requieren intensificar los esfuerzos de modernización de la Administración Pública con objeto de adecuarla a los requerimientos del proceso de desarrollo estatal, para dotarla de una creciente capacidad técnica, organizativa y operativa que de respuesta a los problemas y retos que ineludiblemente plantea dicho proceso.

- e) Con tal fin es imperativo promover con un carácter permanente, sistemático y estratégico los programas de racionalización en todos los niveles y áreas de la estructura administrativa estatal, que propicie el establecimiento de una Administración Pública para el desarrollo integral del Estado de Aguascalientes.

Esto es, llegar a configurar en el corto plazo un modelo de organización administrativa que responda plenamente a la problemática económica-social de la entidad, y a la vez constituya - una sólida base en la que se sustente técnicamente la planeación, ejecución y evaluación de todos los programas, proyectos y acciones de desarrollo que lleve a cabo el Gobierno del Estado.

Al efecto deben ser mejor aprovechadas las experiencias, fracasos y avances que en materia de reforma administrativa ha tenido el Gobierno del Estado, principalmente a partir de 1980 - cuando fue institucionalizado el proceso de reforma como una actividad técnica permanente de análisis y mejoramiento de la Administración Pública Estatal.

- f) La modernización de la Administración Pública forma parte del Plan Estatal de Desarrollo de Aguascalientes.

Por ello la organización de la administración constituye en -- cierta medida un reflejo del grado de desarrollo alcanzado por

la entidad, por lo cual a cualquier cambio en el sistema político y socioeconómico del Estado deberá corresponder una respuesta de ajuste por parte de la administración.

- g) Es recomendable revisar la organización e integración del sistema de Organismos Auxiliares (empresas públicas), así como los mecanismos de coordinación y control que sobre ellos ejercen las distintas dependencias del propio Ejecutivo. Este señalamiento se advierte en virtud de dos razones básicas:

- Por la evidente importancia que para el Poder Público significan las empresas públicas (estatales o municipales) como agentes de intervención para la ejecución de las políticas de desarrollo en las diferentes ramas del quehacer económico; y

- Por la creciente expansión de los sectores industrial y comercial de la entidad, proceso en el cual el Gobierno debe garantizar la mejor conservación y aprovechamiento de los recursos naturales del Estado en beneficio de su desarrollo integral, equilibrado y armónico.

- h) El acelerado dinamismo urbano que actualmente vive el Estado, particularmente en el municipio de Aguascalientes, exige atender prioritariamente los aspectos de organización y procedimientos relacionados con el sistema de catastro estatal, administración tributaria, participación ciudadana y otros simila

res.

- i) El gobierno del Estado y la sociedad aguascalentense en su conjunto deben centrar su atención y cuidado para que los procesos de inmigración, movilidad social, urbanización, industrialización y comercialización; así como el impacto que en la entidad han tenido los programas de desconcentración y descentralización de la administración federal, no desvirtúen o modifiquen negativamente el estilo de vida que identifica y une a la comunidad aguascalentense, basado en sus costumbres, tradiciones, valores y cultura.
  
- j) En el marco del pacto federal, sin duda Aguascalientes es uno de los Estados en los que las políticas de modernización, industrialización y desarrollo implantadas en el país han rendido sus mejores resultados, generando una industria real y pujante y una de las más bajas tasas de desempleo en el país.

Con base en el Programa Nacional de Desarrollo Industrial, que considera zona prioritaria al Estado de Aguascalientes, el gobierno de la entidad debe garantizar un cuidadoso desarrollo de esta política a fin de reducir al máximo los efectos negativos que en otras zonas del país ha provocado la industrialización, como son principalmente: contaminación, carestía, crisis, modificación de los hábitos de convivencia social y en ge-

neral un crecimiento urbano anárquico.

Ante estos riesgos, el Gobierno del Estado cuenta con una sólida base jurídica y administrativa para enfrentar con éxito los retos que en el corto y mediano plazos seguirá imponiendo el -- ritmo de crecimiento basado en estos sectores de la economía, - para lo cual deberá estimular la incorporación de industrias no contaminantes, que no consuman elevados volúmenes de agua y que se orienten al aprovechamiento racional de los recursos naturales de la entidad.

En igual forma deberá promover la creación de polos regionales de desarrollo y no concentrar éste únicamente en el municipio - de Aguascalientes, a efecto de garantizar el crecimiento equili- brado y armónico de todas las regiones del Estado.

k) Sólo con municipios fuertes, capaces y productivos será posible promover un proceso sostenido y permanente de desarrollo regional, que sea equilibrado, armónico y que atenúe los flujos mi-- gratorios hacia el centro urbano del Valle de Aguascalientes, - el cual en relación a los demás centros urbanos del Estado ya - está congestionado poblacionalmente.

l) En virtud de que la Administración Pública cumple un papel de-- terminante en la elevación de los niveles y condiciones de vida de la población, y que asimismo sus avances se ven traducidos -

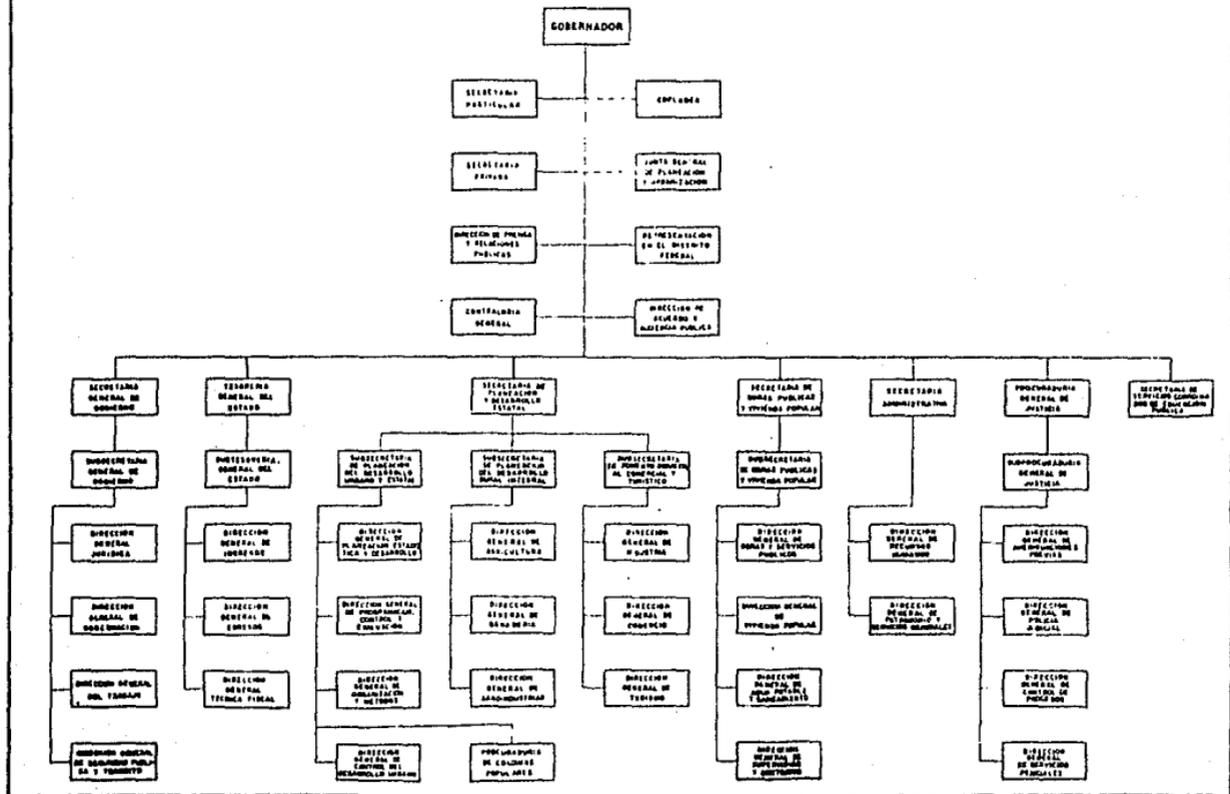
en el desarrollo general del Estado, se concluye que es una necesidad inaplazable la tarea de revisar horizontal y verticalmente las estructuras, sistemas, procedimientos y recursos a cargo de la Administración tanto en el nivel estatal como en el municipal, evitando que ésta caiga en la anarquía y en el peor de los casos se vea rebasada por los problemas, necesidades y reclamos de la población, organizada o no políticamente.

Con el propósito de superar estos riesgos, se concluye poner en práctica o al menos considerar las acciones y medidas que se recomiendan en el capítulo 4 de esta tesis.

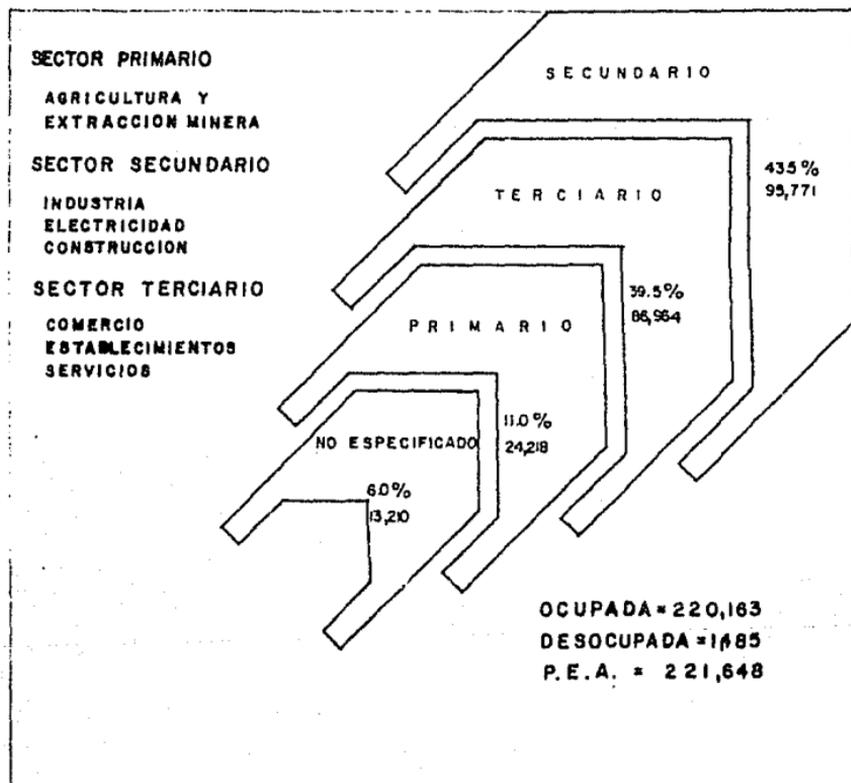
A N E X O S

ANEXO A ) ORGANIGRAMA

DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE ABUASCALIENTES

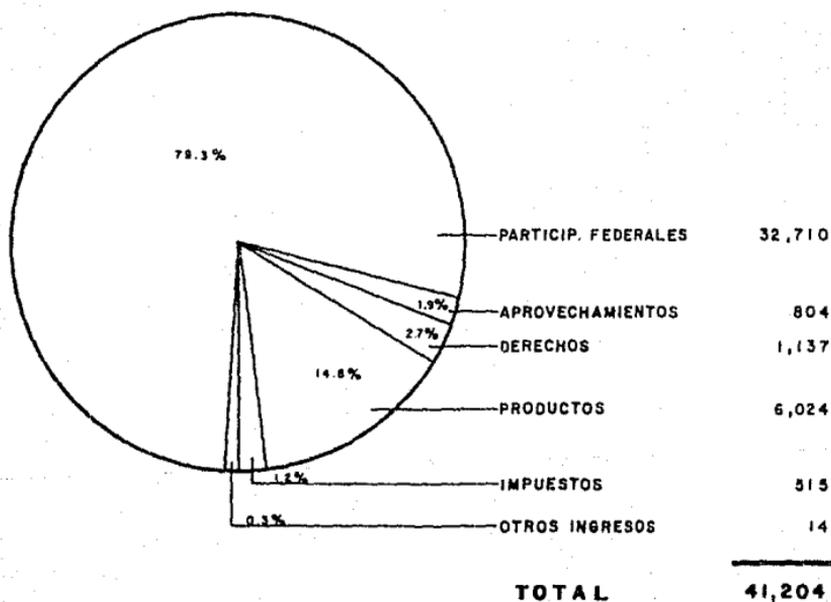


ANEXO B) DISTRIBUCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SECTOR EN 1987.



ANEXO C) RECURSOS PRESUPUESTALES AUTORIZADOS EN 1987.

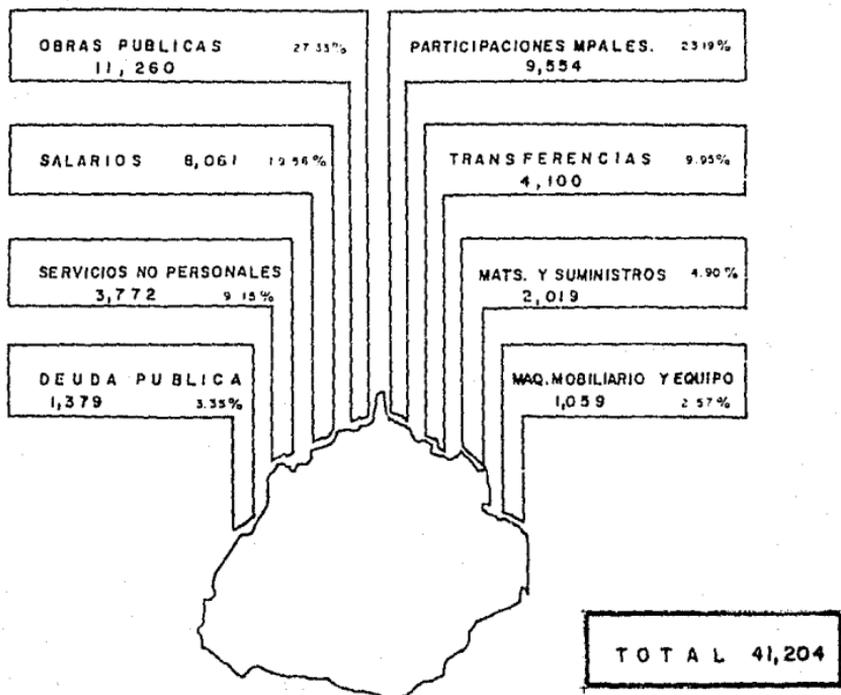
INGRESOS  
(MILLONES DE PESOS)



FUENTE: COPLADEA.

## EGRESOS

(MILLONES DE PESOS)



FUENTE: COPLADEA

ANEXO D) SUPERFICIE, POBLACION Y DENSIDAD  
EN EL ESTADO DE AGUASCALIENTES.

TOTAL EN EL ESTADO		5,589	519,439	719,870	100.00	129
MUNICIPIO		SUPERFICIE (Km)	HABITANTES 1980	HABITANTES 1987	PORCENTAJE (%)	DENSIDAD (HAB/Km <sup>2</sup> ) (1987)
1	AGUASCALIENTES	1,762.5	359,454	514,071	71.41	292
2	A SI ENTOS	508.0	24,395	30,598	4.25	60
3	C AL V I L L O	995.4	37,099	46,812	6.50	47
4	C O S I O	152.6	8,671	10,151	1.41	67
5	J E S U S M A R I A	493.1	25,147	34,558	4.80	70
6	PABELLON DE ARTEAGA	310.8	19,836	26,739	3.72	86
7	RINCON DE ROMOS	399.0	26,995	35,521	4.94	89
8	SAN JOSE DE GRACIA	758.8	5,700	6,638	0.92	9
9	T E P E Z A L A	209.0	12,142	14,782	2.05	71



## COORDENADAS EXTREMAS

LATITUD NORTE

DEL PARALELO

AL PARALELO

21° 38'

22° 28°

LONGITUD

OESTE

DEL MERIDIANO

AL MERIDIANO

101° 51'

102° 52'

ANEXO E) INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES PARA EL PERIODO ESCOLAR 1978-1988.

SUBSISTEMA EDUCATIVO	ESCUELAS		ALUMNOS		MAESTROS	
	1986 1987	1987 1988	1986 1987	1987 1988	1986 1987	1987 1988
INICIAL	10	10	1,729	1,800	26	26
PREESCOLAR	233	257	25,283	26,759	732	820
PRIMARIA	523	545	127,542	129,020	3,716	3,839
SECUNDARIA	135	149	37,071	39,365	2,311	2,441
EDUCACION MEDIA SUPERIOR	50	51	14,589	18,032	1,168	1,168
EDUCACION NORMAL BASICA LICENCIATURA Y EDUCACION FISICA	9	7	2,030	1,650	240	240
SUPERIOR	8	8	6,702	7,000*	807	815*
POST-GRADO	2	2	461	461*	156	156*
EDUCACION ESPECIAL	31	31	4,856	5,356	269	272
EDUCACION PARA ADULTOS	13	13	1,543	1,800	32	32
CAPACITACION PARA EL TRABAJO	60	60	9,628	10,000	417	417
<b>TOTAL</b>	<b>1,074</b>	<b>1,133</b>	<b>231,434</b>	<b>241,243</b>	<b>9,874</b>	<b>10,225</b>

\* ESTIMADO

ANEXO F) BASE CONSTITUCIONAL Y JURIDICA DE LA ADMINISTRACION  
FINANCIERA DEL GOBIERNO DEL ESTADO

Constitución Política del Estado:

" Artículo 27.- Son facultades del Congreso:

II. Decretar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos del Estado y de los Municipios.

III. Aprobar el Presupuesto Anual de Gastos del Estado, con vista del proyecto que presente el Gobernador y, en el que no podrá haber partidas secretas.

IV. Autorizar al Ejecutivo y a los Ayuntamientos, para celebrar empréstitos sobre el crédito del Estado y de los Municipios respectivamente, fijando las bases sobre las cuales deben celebrarse dichos empréstitos y aprobarlos.-

Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan incremento de los ingresos públicos.

V. Examinar las cuentas que trimestralmente deben presentarle el Gobernador del Estado y los Presidentes Municipales, debiendo comprender dicho exámen no sólo la conformidad de las partidas gastadas con los Presupuestos de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.

La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se han ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y al cumplimiento de los obtenidos contenidos en los programas.

Si del exámen que realice el Congreso aparecieren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto, o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública será presentada trimestralmente al Congreso del Estado y en su receso a la Diputación Permanente para que en ambos casos se turne de inmediato a la Comisión competente y ésta dictamine sobre la misma y se someta a la aprobación del Congreso al inicio del Período Ordinario de Sesiones o en el Período Extraordinario correspondiente.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de Leyes de Ingresos y de proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado, así como de la cuenta pública del Estado y Municipios cuando medie solicitud del Ejecutivo o del Presidente Municipal respectivo, suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Diputación Permanente,

debiendo comparecer en todo caso el servidor público correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

Artículo 46.- Son facultades y obligaciones del Gobernador:

....

- II. Presentar cada año al Congreso a más tardar el día 15 de diciembre, los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal siguiente, debiendo comparecer el Tesorero General del Estado a dar cuenta del mismo.

....

- VIII. Concertar empréstitos en los términos de la fracción V del Artículo 27 de esta Constitución.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo:

Artículo 28.- A la Tesorería General del Estado corresponden los siguientes asuntos:

- I. Elaborar y proponer al Ejecutivo los proyectos de Leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que se requieran para el manejo de los recursos financieros y tributarios del Estado.
- II. Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que correspondan al Estado.

- IV. Ejercer las atribuciones derivadas de los convenios fiscales que celebre el Gobierno del Estado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal.
- V. Formular y proponer al Gobernador los proyectos de Leyes anuales de Ingresos y Egresos del Estado.
- ....
- VIII. Formular mensualmente los estados financieros de la Hacienda Pública, presentando anualmente al Ejecutivo, en la primera quincena del mes de enero, un informe pormenorizado del ejercicio fiscal anterior.
- ....
- XIV. Efectuar los pagos conforme a los programas y presupuestos aprobados y formular mensualmente el Estado de origen y aplicación de los recursos financieros y tributarios del Estado.
- ....
- XVI. Proporcionar la asesoría en materia de interpretación y aplicación de las Leyes Tributarias del Estado que le sea solicitada por las demás dependencias, por los organismos y empresas del Estado, por los Ayuntamientos y los particulares y realizar una labor de difusión y orientación fiscal.
- ....
- XXI. Organizar y llevar la contabilidad de la Hacienda Pública.
- ....
- XXV. Llevar a cabo conjuntamente con la Secretaría de Planeación

y Desarrollo Estatal, la evaluación anual del ejercicio - del gasto público y del Presupuesto de Egresos del Estado, de acuerdo con las leyes correspondientes.

Artículo 33.- A la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

....

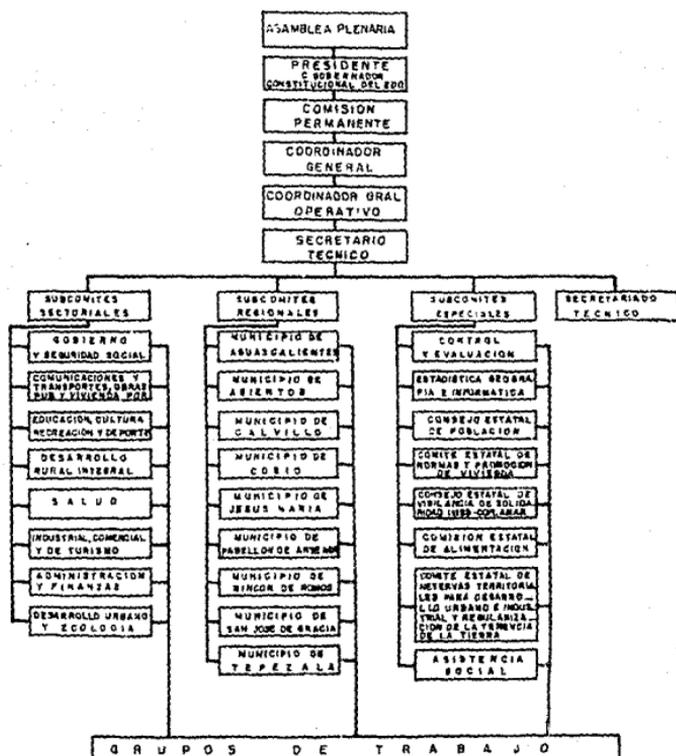
- VII. Comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación y evaluación de las actividades de la Administración Pública.

Artículo 42.- A la Contraloría General le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

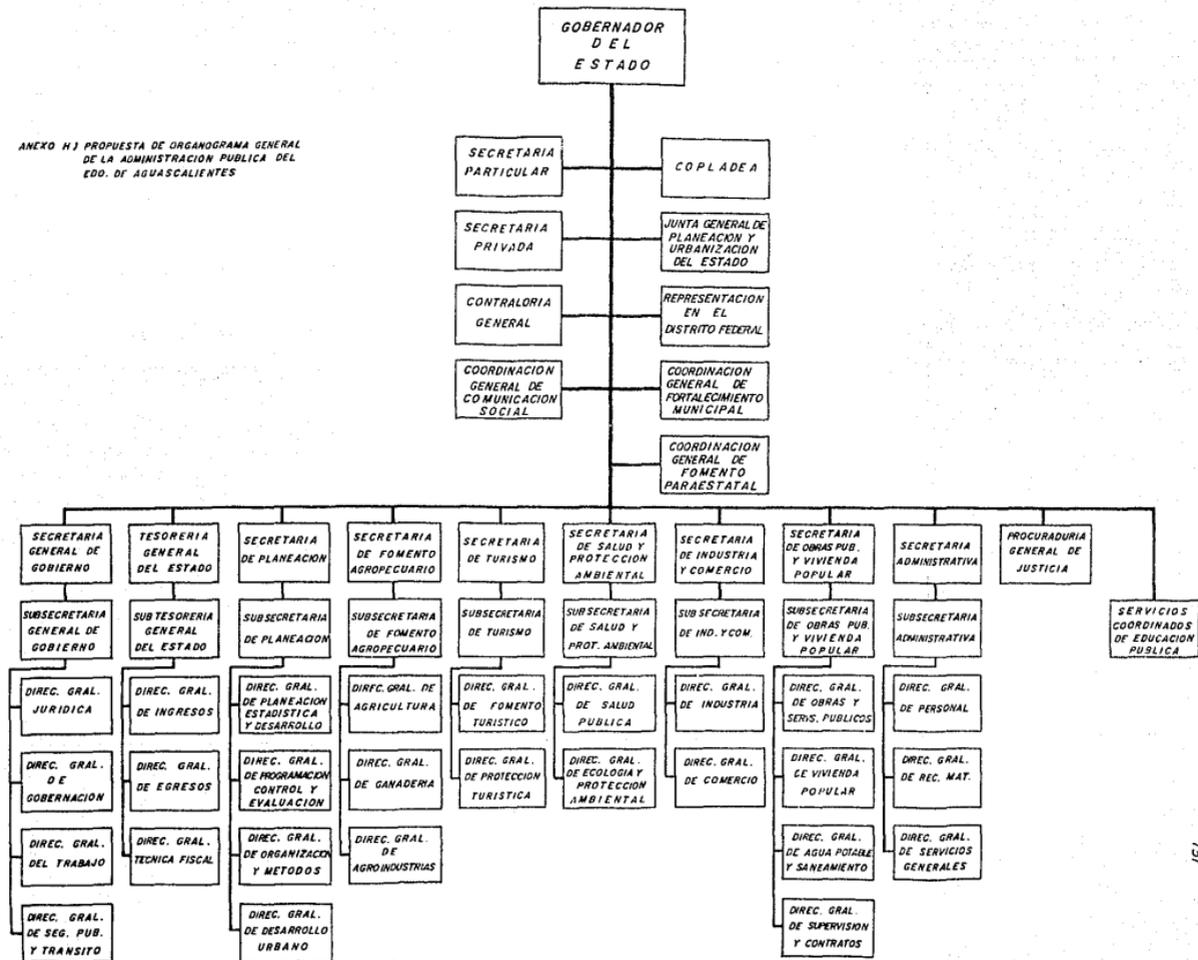
....

- III. Controlar el debido ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos, practicando las auditorías que para el caso sean necesarias.
- IV. Comprobar el cumplimiento por parte de las dependencias de la Administración Pública, de las obligaciones derivadas - de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno del Estado".

ANEXO 6) ORGANOGRAMA DEL COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO --  
(COPLADEA)



ANEXO H3 PROPUESTA DE ORGANIGRAMA GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL EDO. DE AGUASCALIENTES



## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

- (1) "Estado de Aguascalientes". Colección editada por la Secretaría
- (2) Idem. Op. Cit. p. 23.
- (3) Idem. Op. Cit. p. 27.
- (4) "Monografía del Estado de Aguascalientes". Edición del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del P.R.I., 1985 p.p. 33-35.
- (5) Idem. Op. Cit. p. 49.
- (6) Idem. Op. Cit. p. 35.
- (7) Idem. Op. Cit. p. 59.
- (8) Idem. Op. Cit. p. 71.
- (9) Plan Estatal de Desarrollo. Actualización 1985-1986, Gobierno del Estado. 1987. p.p. 15, 16, 19, 25, 29, 30, 36, 39, 50.
- (10) Gornay, Bernard. Introducción a la Ciencia Administrativa. Paris: Librairie Armand Colin, 1976, p.7.
- (11) White, Leonard. Introducción al Estudio de la Administración Pública. México: Compañía General de Ediciones, 1974, p. 11.
- (12) Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. México: F.C.E. 1981, p. 132.
- (13) Citado por Muñoz Amato, Pedro, en Introducción a la Administración Pública. Mexico: F.C.E. 1973, p.p. 17-18
- (14) Citado por Reyes Ponce, Agustín, en Administración de Empre-

- sas, Teoría y Práctica. Ed. Limusa Wiley, México, 1973, p. 211.
- (15) Reyes Ponce, Agustín, Op. Cit., p. 212.
- (16) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes, Ed. Gobierno del Estado, 1985.
- (17) Fuente: Dirección General de Planeación, Estadística y Desarrollo. Datos Estadísticos. Gobierno del Estado de Aguascalientes. 1988.
- (18) Fuente: Dirección General de Planeación, Estadística y Desarrollo. Datos Estadísticos, Gobierno del Estado de Aguascalientes. 1988.
- (19) Fuente: Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal, Gobierno del Estado de Aguascalientes. Datos Estadísticos, - - 1988.
- (20) Fuente: Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado - de Aguascalientes. Informe 1988. p. 19.
- (21) Idem. Op. Cit. p. 35.
- (22) Fuente: Dirección General de Administración y Desarrollo de personal. Gobierno del Estado de Aguascalientes, 1988.
- (23) Fuente: Informe del Comité de Adquisiciones del Gobierno -- del Estado de Aguascalientes, 1988. p. 27.
- (24) Diccionario Porrúa de la Lengua Española. Ed. Porrúa, XXIII, Edición 1983.
- (25) Manuel María Díez. "Derecho Administrativo". Bibliográfica

Omeba, Buenos Aires, 1967, p. 347.

- (26) A.G. Delion. La Coordinación Administrativa en matiere économique et sociale. Introducción general. Cahier de l' Institut Francais des Sciences Administratives No. 2, 1967. -- p. 12.
- (27) Lucien Sfez. L'Administration Prospective. A. Colin (C.II.V). p. 238.
- (28) Lemoyne de F., Patricia. Recherches sur la coordination administrative. La Coordinación en el interior de las Secretarías. París II. p. 23 (minco).
- (29) Mendieta Zapata, Carlos. Administración Pública y Desarrollo Nacional. Tesis Profesional, F.C.P. y S.- U.N.A.M., 1986.
- (30) Ley de Planeación del Estado de Aguascalientes. P.O. del -- 04-01-87.
- (31) Primer Informe de Gobierno del Ejecutivo Estatal. Aguascalientes, Ags., 1987, p. 13.
- (32) Programa de Acción. Gobierno del Estado de Aguascalientes, - 1974, p. 19.
- (33) Mantner, Gonzalo. El Papel de la Reforma Administrativa en la Estrategia de Desarrollo. En: Kliksberg, Bernardo y otros. Aportes para una Administración Pública Latinoamericana. Caracas, Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, 1975, p.p. 176-177.
- (34) Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en Mé-

- xico. En Leemans, Arce F. y otros. Como Reformar la Administración Pública. México, F.C.E. 1977, p.p. 111-202.
- (35) Citado por Alejandro Carrillo Castro en: La Reforma Administrativa: Sus Antecedentes, Naturaleza y Significación. México, Centro de Investigaciones en Administración Pública, - - F.C.P. y S.- U.N.A.M. 1971, p.p. 16-17.
- (36) Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. México, I.N.A.P. 1973, p.p. 66-67.
- (37) Partido Revolucionario Institucional: Antología sobre -- Hombres, Planes e Ideas: Los Principales Protagonistas de la Revolución Mexicana. México, 1987 p.p. 103-107.
- (38) Informe de Visitas de Inspección Administrativa Municipal, 1988. Contraloría del Gobierno del Estado de Aguascalientes, 1988. p.p. 47-79.

## BIBLIOGRAFIA.

- Almada Carlos F.- "La Administración Estatal".- Ed. I.N.A.P.- 1982.
- Ayala Sánchez Alfonso.- "Sistemas Administrativos de los Gobiernos Estatales", en Revista de Administración Pública No. 33. Idem.
- Burgos, Ignacio.- "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa México, 1973.
- Campero Gildardo.- "Teoría General de Sistemas y Administración Pública".  
San José de Costa Rica. Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1977.
- Carrillo Castro, Alejandro.- "La Reforma Administrativa en México". Ed. I.N.A.P. 1978.
- Caso Lombardo, Andrés.- "Propósitos y Alcances de la Reforma Administrativa". México, C.I.A.P.- F.C.P. y S., U.N.A.M., - 1971.
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Aguascalientes.- "Plan Estatal de Desarrollo, actualización 1985-1986" Gobierno del Estado de Aguascalientes, México, 1985.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (D.O. 05-II-1917).

- Constitución Política del Estado de Aguascalientes.
- Deutch, Karl.- "Política y Administración Pública". Ed. I.N.A.P. 1980.
- Duhalde Krauss, Miguel.- "La Administración Pública y el Desarrollo en México", México, Asociación Nacional de Administradores Públicos, 1970.
- Fernández Bravo, Vicente.- "México y su Desarrollo Económico" Ed. Costa-Amic, 1963.
- Flores Caballero, Romeo R.- "Administración y Política en la Historia de México". Ed. I.N.A.P. 1981.
- Fraga, Gabino.- "Derecho Administrativo".- Ed. Porrúa, 10a. - Edición México.
- Galván Escobedo, José.- "Tratado de Administración General".- Ed. ESAPAC. San José de Costa Rica, 1962.
- García Flores, Margarita.- "Fray Servando y el Federalismo Mexicano. Ed. I.N.A.P. 1982.
- Ibarra, Vicente.- Independencia del Estado de Aguascalientes, 1835-1847 Ed. U.N.A.M. 1981.
- Jiménez Castro, Wilburg.- "Los Dilemas de la Descentralización Funcional: Un análisis de la Autonomía Institucional Pública. Ed. ESAPAC, San José de Costa Rica, 1965.
- Leemans, Arne F. y otros.- "Como Reformar la Administración Pública". México. Ed. F.C.E., 1977.

- Leonard D. White.- "Introducción al Estudio de la Administración Pública". Trad. de Florentino M. Torner. Cía. General de Ediciones, S.A. 1964.
- Luna Traill, Jaime.- "Los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano" en Revista de Administración Pública No. 33 enero-marzo 1978. Ed. I.N.A.P.
- Mayntz, Renato.- "Sociología de la Organización".- Ed. Castilla, S.A. Madrid. 1967.
- Marfa Díez, Manuel.- "Derecho Administrativo" Bibliográfica - Omeba, Buenos Aires, 1967.
- Naciones Unidas.- "Descentralización para el Desarrollo Nacional y Local".- New York, 1963.
- Partido Revolucionario Institucional.- "Monografía General del Estado de Aguascalientes", Comité Directivo Estatal, Aguascalientes. 1984.
- Pichardo Pagaza, Ignacio.- "10 AÑOS de Planificación y Administración Pública en México". Ed. I.N.A.P. 1972.
- Presidencia de la República.- "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1970-1976".- Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1979.
- Presidencia de la República.- "Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal". C.G.E.A. México, 1979.
- Secretaría de Educación Pública.- Estado de Aguascalientes. -

Monografía, 1984.

- Secretaría de Programación y Presupuesto.- "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", México, 1983.
- Tena Ramírez, Felipe.- "Leyes Fundamentales de México". Ed. Porrúa, México, 1975.
- Waldo, Dwight.- "Estudio de la Administración Pública". Ed. Aguilar, Madrid, 1964.

#### LEGISLACION

- Ley de Expropiación  
(P.O. No. 35 del 2 de septiembre de 1945)
- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos del Estado y Municipios de Aguascalientes.  
(P.O. No. 48 del 25 de noviembre de 1956).
- Ley de Protección y Fomento Industrial del Estado de Aguascalientes.  
(P.O. No. 34 del 23 de agosto de 1959).
- Ley para el Fomento de Construcción de Viviendas Populares en el Estado de Aguascalientes.  
(P.O. No. 30 del 24 de julio de 1966).
- Ley para el Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado en el Medio Rural.  
(P.O. Suplemento al No. 28 del 14 de julio de 1968).

- Ley de Planeación y Urbanización del Estado de Aguascalientes.  
(P.O. Suplemento al No. 49 del 6 de diciembre de 1970).  
Reforma (P.O. 10 de junio de 1979).
- Ley de Ciudades Nuevas.  
(P.O. No. 16 del 21 de abril de 1974).
- Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Aguascalientes.  
(P.O. Alcance al No. 41 del 10 de octubre de 1976)  
Reformas y Adiciones (P.O. 10 de junio de 1979; 20 de abril -  
de 1980; 17 de abril de 1983).
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado "Operadora  
de Servicios Turísticos de Aguascalientes"  
(P.O. No. 20 del 18 de mayo de 1980).
- Ley de Pensiones Civiles del Estado de Aguascalientes.  
(P.O. No. 30 del 21 de septiembre de 1980)  
(Reformas P.O. No. 3 del 20 de enero de 1985).
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado Desarrollo  
Urbano de Aguascalientes.  
(P.O. No. 4 del 25 de enero de 1981).
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de  
Aguascalientes.  
(P.O. Suplemento al No. 25 del 21 de junio de 1981).
- Ley para regular la Prestación de los Servicios de Agua Potable,  
Drenaje y Alcantarillado.  
(P.O. No. 35 del 30 de agosto de 1981).

- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes. (P.O. del 7 de diciembre de 1986; reformas P.O. del 9 de diciembre de 1987).
- Ley de Fraccionamiento, Relotificación, Fusión y Subdivisión de Terrenos del Estado de Aguascalientes. (P.O. Suplemento al No. 16 del 17 de abril de 1983).
- Ley del Centro Estatal de Estudios Municipales de Aguascalientes. (P.O. No. 39 del 23 de septiembre de 1984).
- Ley de Obras Públicas para el Estado de Aguascalientes. (P.O. Suplemento 19 al No. 44 del 28 de octubre de 1984).
- Ley del Régimen de Propiedad en Condominio para el Estado de Aguascalientes. (P.O. Suplemento al No. 21 del 26 de mayo de 1985).
- Ley que crea el Colegio de Bachilleres del Estado de Aguascalientes. (P.O. No. 25 del 23 de junio de 1985).
- Reglamento de la Ley de Protección y Fomento Industrial del Estado de Aguascalientes. (P.O. No. 34 del 23 de agosto de 1959). Reimpresión (P.O. NO. 11 del 17 de marzo de 1963).
- Reglamento del Archivo General del Estado. (P.O. No. 38 del 21 de septiembre de 1980).
- Reglamento Interno del Comité de Planeación para el Desarrollo.

llo del Estado de Aguascalientes.

(P.O. No. 40 del 4 de octubre de 1981).

- Decreto por el que se crea la Junta Estatal de Abastecimiento de Agua Potable.

(P.O. No. 10 del 7 de marzo de 1965).

- Decreto que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto de Vivienda de Aguascalientes.

(P.O. No. 33 del 13 de agosto de 1978).

- Decreto que crea el Organismo Descentralizado Estatal, la -- Empresa para el Control de la Contaminación del Agua del Valle de Aguascalientes.

(P.O. No. 41 del 8 de octubre de 1978).

- Decreto que aprueba el Plan de Desarrollo Urbano del Estado - de Aguascalientes.

(P.O. No. 48 del 26 de noviembre de 1978).

Versión abreviada (P.O. 26 de noviembre de 1978).

- Decreto que crea el Comité de Planeación para el Desarrollo - del Estado de Aguascalientes.

(P.O. No. 9 del 10 de marzo de 1981).

- Decreto que crea el Consejo Estatal de Población.

(P.O. No. 46 del 11 de noviembre de 1984).

- Decreto que crea la Secretaría de la Contraloría General del Estado.

(P.O. No. 50 del 9 de diciembre de 1984).

- Acuerdo por el que el C. Secretario de Planeación y Desarrollo Estatal delega funciones.  
(P.O. No. 20 del 15 de mayo de 1983).
- Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal. A través de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación y el Ejecutivo del Estado de Aguascalientes para la realización del Programa Sectorial Concertado denominado: "Promoción y Gestión para el Establecimiento de Sistemas Estatales de Control".  
(P.O. No. 38 del 16 de septiembre de 1984).
- Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y el Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, para la integración del Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y Vivienda.  
(P.O. No. 39 del 23 de septiembre de 1984).
- Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública y el Gobierno del Estado de Aguascalientes, para la prestación de los servicios federales y estatales de educación básica y normal.  
(P.O. No. 43 del 21 de octubre de 1984).