

51   
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO

T E S I S

QUE PRESENTA:

JUAN MANUEL HERNANDEZ SOTO

PARA OBTENER EL TITULO DE

LIC. EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA

ASESOR:

Mtro. Roberto Moreno Espinosa



Cd. Universitaria, México, D. F.

1994

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.

**LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO**

**A MIS PADRES:**

**Ma. Angela E. Soto Franco.**

**José Gpe. Hernández González.**

Manifiesto un profundo agrade--  
cimiento al asesor y revisores  
de este trabajo, los maestros:

Roberto Moreno Espinosa

Cristina Davila de la Lanza

Enrique Varas Gómez

Valentin Torres Rangel

Cipriano Flores Cruz.

"El Estado y la organización de la sociedad no son, desde el punto de vista político, - dos cosas diferentes. El Estado es la organización de la sociedad. En la medida en - que reconoce males sociales, atribuye la razón de los mismos ora a leyes naturales, -- que no está en el poder de los hombres cambiar, ora a la vida privada de los individuos, que es independiente de él, o bien, a deficiencias de la administración que le es está subordinada...

En última instancia, todos los Estados buscan la causa en las deficiencias accidentales o intencionales de la administración, - de suerte que el remedio consiste en reformar la administración ¿por qué? precisamente porque la administración es la actividad organizadora del Estado".

Carlos Marx

## I N D I C E

	PAG.
I N T R O D U C C I O N.....	1
C A P I T U L O I	
ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA - ESTATAL	
1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ADMINISTRACION PU- BLICA ESTATAL.....	9
1.2. LA ADMINISTRACION ESTATAL A TRAVES DEL GOBIERNO PROVINCIAL.....	12
1.3. EL CORREGIMIENTO.....	17
1.4. LA INTENDENCIA.....	20
1.5. EL GOBERNADOR PROVINCIAL, CORREGIDOR, ALCALDE Y CAPITAN GENERAL.....	23
C A P I T U L O II	
LA ADMINISTRACION ESTATAL EN EL ESTADO DE MEXICO	
2.1. EL ORIGEN DE LA ADMINISTRACION ESTATAL.....	29
2.2. EL PAPEL ACTUAL DE LA ADMINISTRACION ESTATAL....	32
2.3. MARCO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION ESTATAL.....	36
2.4. TITULAR DE LA ADMINISTRACION ESTATAL.....	41
2.4.1. LA GUBERNATURA.....	44
2.4.2. SECRETARIA PARTICULAR.....	44
2.4.2.1. SECRETARIA PRIVADA.....	45

	PAG.
2.4.2.2. UNIDAD DE RELACIONES	
PUBLICAS.....	45
2.4.3. COORDINACION GENERAL DE COMUNICACION SO--	
CIAL.....	46
2.4.4. COORDINACION GENERAL DE APOYO MUNICIPAL..	47
2.4.5. UNIDAD DE ASESORES.....	48
2.4.6. REPRESENTACION DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE	
MEXICO EN EL DISTRITO FEDERAL.....	48
2.5. LA FIGURA DEL SECRETARIO DE GOBIERNO.....	48

### C A P I T U L O    I I I

#### ADMINISTRACION ESTATAL

##### SECTOR CENTRAL

3.1. ADMINISTRACION CENTRALIZADA.....	51
3.2. ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DE LAS DEPENDENCIAS QUE	
COMPONEN EL SECTOR CENTRAL.....	64
3.2.1. SECRETARIA DE GOBIERNO.....	65
3.2.2. SECRETARIA DE FINANZAS Y PLANEACION.....	68
3.2.3. SECRETARIA DEL TRABAJO.....	72
3.2.4. SECRETARIA DE EDUCACION, CULTURA Y BIENES	
TAR SOCIAL.....	73
3.2.5. SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS -	
PUBLICAS.....	75
3.2.6. SECRETARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO....	77
3.2.7. SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO.....	78
3.2.8. SECRETARIA DE ADMINISTRACION.....	79

	PAG.
3.2.9. SECRETARIA DE LA CONTRALORIA.....	81
3.2.10. SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPOR-- TES.....	84
3.2.11. SECRETARIA DE ECOLOGIA.....	86
3.3. ORGANIZACION DEL SECTOR CENTRAL.....	88
3.3.1. SECRETARIA DE GOBIERNO.....	90
3.3.2. SECRETARIA DE FINANZAS Y PLANEACION.....	92
3.3.3. SECRETARIA DEL TRABAJO.....	94
3.3.4. SECRETARIA DE EDUCACION, CULTURA Y BIENES TAR SOCIAL.....	95
3.3.5. SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS - PUBLICAS.....	96
3.3.6. SECRETARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO....	97
3.3.7. SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO.....	97
3.3.8. SECRETARIA DE ADMINISTRACION.....	99
3.3.9. SECRETARIA DE LA CONTRALORIA.....	101
3.3.10. SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPOR-- TES.....	103
3.3.11. SECRETARIA DE ECOLOGIA.....	107

#### C A P I T U L O IV

##### ADMINISTRACION ESTATAL

##### SECTOR PARAESTATAL

4.1. ADMINISTRACION PARAESTATAL.....	110
4.2. LA LEY DE COORDINACION Y CONTROL DE ORGANISMOS AU XILIARES Y FIDEICOMISOS DEL ESTADO DE MEXICO.....	114

	PAG.
4.3. INSTITUCIONES QUE COMPONEN EL SECTOR PARAESTATAL	
DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO DE MEXICO.....	128
4.3.1. SECTOR GOBIERNO.....	129
4.3.2. SECTOR FINANZAS Y PLANEACION.....	129
4.3.3. SECTOR TRABAJO.....	130
4.3.4. SECTOR EDUCACION, CULTURA Y BIENESTAR SO CIAL.....	130
4.3.5. SECTOR ECONOMICO.....	131
4.3.6. SECTOR AGROPECUARIO.....	132
4.3.7. SECTOR URBANO Y OBRAS PUBLICAS.....	133
4.3.8. SECTOR ADMINISTRACION.....	134
4.3.9. SECTOR CONTRALORIA.....	134
4.3.10. SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.....	134
4.3.11. SECTOR ECOLOGIA.....	135
4.3.12. OTROS.....	135
4.4. LA REORDENACION DEL SECTOR PARAESTATAL.....	136

## C A P I T U L O V

### RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

5. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES.....	139
5.1. PLANEACION DEL DESARROLLO ESTATAL.....	140
5.1.1. LA LEY DE PLANEACION.....	146
5.2. CONVENIO UNICO DE DESARROLLO.....	150
5.3. COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL ESTA DO DE MEXICO.....	155
5.4. CONVENIO DE DESARROLLO MUNICIPAL.....	159

	PAG.
5.5. LA FASE DE DESCENTRALIZACION EN EL ESTADO DE MEXICO.....	
CO.....	163
5.5.1. SECTOR SALUD.....	164
5.5.2. SECTOR EDUCATIVO.....	171
5.6. EL DESARROLLO INDUSTRIAL EN EL ESTADO DE MEXICO..	182
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	191
BIBLIOGRAFIA.....	203

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

Para lograr la modernización de la administración pública como en el caso del Estado de México, el Estado ha impulsado reformas administrativas, como las promovidas en 1981, por el licenciado Alfredo del Mazo González, cuando ocupó la gubernatura en la entidad; en las acciones de reforma administrativa, del licenciado Ignacio Fichardo Pagaza, en 1989, y las de 1991, también como gobernador.

Desde el punto de vista de los logros obtenidos de esas reformas, la administración pública de este Estado, se ha modernizado, ya que hoy es más funcional y responde con mayor eficiencia a las necesidades planteadas por el conjunto de la sociedad.

El presente trabajo tiene la finalidad de analizar, como este proceso de reforma administrativa, iniciado en 1981, consolidado en 1989, y complementado en 1991, modificó la estructura del conjunto de la administración estatal del Estado de México. Proceso que parte en lo fundamental desde la creación de la nueva Ley de la Administración Pública del Estado de México, el 17 de septiembre de 1981, reformada el 11 de octubre de 1989, y el 22 de diciembre de 1991, respectivamente; así como una serie de ordenamientos como la Ley de Asentamientos Humanos del 16 de diciembre de 1983; la Ley de Planeación

del Estado de México del 11 de enero de 1984; la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y Municipios del 30 de abril de 1984, reformada y adicionada el 14 de octubre de 1989; el nuevo Código Penal del 16 de enero de 1986, entre otros.

Las modificaciones llevadas a cabo en el seno de la administración pública de esta entidad, se tradujeron en la creación de nuevas dependencias, en la fusión de algunas, y en la desaparición de otras. Con ello el Estado actualizó su aparato público que ya se encontraba rezagado en relación a los requerimientos de la administración estatal haciéndola más funcional.

Como producto de esta etapa de reformas, se crearon nuevas Secretarías de Estado, tales como la de Trabajo, la de Educación Cultura y Bienestar Social, la de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; la de Administración, la de Desarrollo Agropecuario; la de Desarrollo Económico. Asimismo de la fusión de las de Finanzas y la de Planeación, se creó, la de Finanzas y Planeación, de igual manera la Secretaría de la Contraloría; últimamente también se crearon las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y la de Ecología, que dan fe de la modernización del aparato administrativo en esta entidad federativa en lo que respecta al sector central.

En lo que respecta al sector paraestatal de la administración estatal, el Estado ha continuado impulsando a este sector aunque se ha señalado que será sometido a una reordenación, de acuerdo a la política de desincorporación, fusión y desaparición de algunas instituciones de este carácter.

En el Estado de México el papel de este sector es de gran importancia, la actividad que desempeñan algunas de sus instituciones lo ponen de manifiesto; entre estas se pueden mencionar a el Fideicomiso para la Promoción y Desarrollo de la Industria Mediana y Pequeña del Estado de México, (FIDEIN); el Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales en el Estado de México (FIDEPAR); las vinculadas a la exportación de producciones, realizadas por el Consorcio de Comercio Exterior S.A. de C.V. (EDOMEX); las que encargan de impulsar el desarrollo agropecuario, como la Coordinadora para el Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México (CODAGEM).

Por otra parte el Estado para lograr la integración del país y una sola administración pública, se basa en canales constitucionales y formales para lograr interrelación Estado-Federación, y Estado-Municipios, por ello la existencia del Convenio Unico de Desarrollo (CUD), el Comité de Planeación del Estado de México (COPLADEM), y del Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM), que son instrumentos eficaces a tra

vés de los cuales se logra la homogenización de la administración pública.

En el primer capítulo de este trabajo, se hace una referencia al origen de la administración pública estatal, desde el punto de vista histórico, que pasa por el corregimiento, la intendencia y el gobernador provincial, etapas que generaron el fenómeno del centralismo que perdura hasta la actualidad en el país.

En ese contexto la monarquía absoluta concentró el poder político y la administración pública, para de esta manera derrotar al régimen feudal, que de manera contraria a la monarquía mantenía una disgregación tanto del poder político como de la administración pública.

El fenómeno de disgregación de la sociedad feudal, impidió la formación de un Estado Nacional.

La monarquía absoluta es el antecedente inmediato del sistema capitalista, y su inicial forma de organización provincial constituyó el origen del poder político y de la administración pública actual.

En el segundo capítulo se analiza el origen de la actual administración pública en el Estado de México, que va --

unido indisolublemente al surgimiento de este Estado como parte de la Federación el 31 de enero de 1824, hecho que se consolido con la elaboración de su primer Constitución del 4 de octubre del mismo año

Por otra parte se revisa el papel actual de la administración estatal dentro del desarrollo económico de la entidad, su actividad como gobierno en el marco del esquema federal.

Se hace mención en el mismo capítulo de las leyes en las que basa su acción la administración estatal, de las cuales destaca la Ley de la Administración Pública del Estado de México y otras legislaciones que actualizan el marco jurídico de la administración.

Finalmente se analiza el papel que juega el gobernador como titular de la administración pública, el cual ejerce una centralización de las tareas políticas y administrativas; también se hace mención de los órganos más importantes que auxilian al gobernador en sus actividades. Asimismo se hace un breve análisis de la figura del Secretario de Gobierno, que es un personaje que posee una serie de facultades extraordinarias que no tienen los otros Secretarios de Estado.

En el tercer capítulo, se precisa el concepto de la Administración Pública Estatal, la incidencia real que tiene el

titular del ejecutivo estatal en esta, asimismo se analizan - las condiciones que obligaron al Estado para imprimirle un carácter modernizador a la administración estatal, el cual modificó la estructura administrativa, estableciendo nuevas Secretarías, eliminando a otras, o en su caso fusionandolas, por - que se ha considerado que así la administración estatal logra ría mayor eficiencia.

Esta actividad modernizadora del aparato público forma parte de un proyecto general del Estado, tendiente a revolucionar todas las relaciones sociales de producción, los mecanismos de participación política y de solución de las problemáticas existentes.

En este mismo capítulo, se mencionan las facultades y atribuciones de cada uno de los sectores que componen a la administración estatal, así como su organización estructural -- que va de las Secretarías, las Subsecretarías, las Direcciones, las Unidades, los Departamentos y las Oficinas.

En el cuarto capítulo se analiza el papel del sector - paraestatal de la administración de este Estado, su amplia gama de actividades relacionadas a la prestación de servicios - públicos, y su papel fundamental en el contexto del desarrollo económico de la entidad, y del apoyo que la administración le brinda a la iniciativa privada, mediante el sector pa

raestatal al apoyar y estimular producciones dedicadas a la exportación básicamente.

Por otra parte se hace un análisis de la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México, entre lo que esta ley reglamenta -- destacan los criterios para constituir empresas propiedad del Estado, Fideicomisos y otras instituciones similares, así como de los criterios que norman sus órganos de dirección, entre otros aspectos.

Finalmente se analiza el rumbo que seguirá el sector paraestatal de la administración pública estatal, ya que a pesar de haber sido apoyado ampliamente durante muchos años, se plantea efectuar una reordenación en el seno de este sector; transfiriendo al sector privado algunas de sus instituciones, la fusión de otras, e incluso la desaparición de algunas más.

En el quinto capítulo se analiza, la relación de la entidad con respecto a la Federación y los municipios; lo que ha significado la planeación democrática, la fundamentación legal que tiene la planeación estatal, la importancia que tuvo la aprobación de la Ley de Planeación del Estado de México, la cual establece entre otras cosas: la obligación de elaborar un plan de desarrollo al inicio de cada gobierno; los convenios de desarrollo firmados con la Federación y los munic-

pios, tales como el Convenio Unico de Desarrollo (CUD), el Comité de Planeación del Estado de México (COPLADEM), y el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM).

En este mismo capítulo, se analiza la fase de descentralización que ha promovido el Estado desde la Federación -- hacia la entidad, en este proceso destacan dos rubros básicos, el de la salud y el de la educación; sectores que cuentan con recursos humanos, materiales y técnicos en gran cuantía, de los cuales la administración estatal se ha hecho cargo de su administración y en buena parte de su financiamiento.

En este capítulo, finalmente se hace un análisis del desarrollo industrial, al cual la administración estatal ha favorecido enormemente al dotar a este sector de mucha de la infraestructura que requiere para su crecimiento, este apoyo se da a través de una serie de instituciones de la administración estatal, como el Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales (FIDEPAR), el Consorcio de Comercio Exterior (EDOMEX), y el Parque Industrial Maquilador (EXPORTEC).

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL

### 1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ES TATAL.

Hablar de administración pública estatal, implica necesariamente recorrer a través de un bosquejo histórico, la formación de la administración pública, que ha tenido un desarrollo extraordinario en el seno del sistema capitalista de producción y que su proceso de desarrollo se inicia con la formación de las grandes monarquías absolutas de Europa del siglo XVI al XVIII, justamente en el momento del declive del sistema feudal de producción, que obstruía el avance de las fuerzas productivas.

En la primera etapa que tuvo que recorrer el capitalismo y que fueron las monarquías absolutas, éstas constituyeron la oposición al poder disgregado del sistema feudal, el cual por propia composición en señoríos o feudos detenían la formación de un Estado y de una Nación.

El siguiente paso en el desarrollo del capitalismo, -- fue el de concentrar en manos de las monarquías absolutas todas las actividades políticas y administrativas, y así iniciar un modelo de organización en el cual el Estado se diferenciara de la sociedad, y de esta manera se crearán las condiciones específicas para conformar las Repúblicas.

Por consiguiente, efectuar un análisis en la época contemporánea de lo que hoy conocemos como administración pública estatal, nos remonta precisamente al surgimiento y orígenes del capitalismo, solo de esa manera se podría explicar -- que la centralización del poder político y administrativo llevado a cabo por este sistema productivo en su nacimiento; el cual mantiene esta centralización, asfixiando la vida democrática de las entidades y de los municipios. Ya que el mantener el centro una política de centralización, obstruye las -- grandes potencialidades económicas, sociales, culturales, políticas y administrativas de estos núcleos político-administrativos que hoy padecen esas situaciones.

Por ello, conceptualizar a la administración pública -- estatal de hoy en día, requiere forzosamente no perder de vista su origen histórico y su desarrollo hasta la actualidad, -- ciertamente la centralización excesiva que atrofia el desarrollo de la sociedad en su conjunto es el gran obstáculo para -- liberar las fuerzas creativas de las entidades, de los municipios y de las regiones.

Ante el hecho de una centralización excesiva, es necesario y urgente rescatar las potencialidades de las entidades en todos los órdenes de la vida social, económica, cultural y política. Dejar que ese potencial coadyuve al perfeccionamiento de la sociedad mejorando sobre todo los niveles de vi-

da de los sectores más desprotegidos que sería uno de los -- principales objetivos a realizar, situación que puede llevarse a efecto aún dentro del espectro del sistema de producción capitalista.

Sin duda alguna la descentralización de la vida en general, y en particular de la administración pública, es el -- único camino para restituir el poder político y administrativo que el centro ha arrebatado a las entidades y a los municipios, el cual se compara al ejercido en el surgimiento al capitalismo.

En México la lucha por descentralizar el poder político y las funciones administrativas se ha efectuado pero de manera parcial; intentos que han tenido buena aceptación entre la sociedad como las reformas al artículo 115 constitucional, el cual plantea la reivindicación de la vida democrática en los municipios, reformas que han encontrado un férreo obstáculo en el mismo poder central de donde por cierto han proveni-- do estas iniciativas y que ya puestas en práctica se han en--frentado a los poderes caciquiles de las regiones, de las entidades y hasta de algunos municipios, que defienden sus intereses económicos y políticos creados gracias al fenómeno de -- la centralización del poder, y de los cuales no están dispues--tos a renunciar de ninguna manera los grupos que se benefi--cian directamente de esta situación.

Ante este tipo de centralización, las entidades que -- han efectuado una serie de reacomodos en sus estructuras administrativas, como el caso del Estado de México, entre otras, a lo más que han llegado a realizar han sido una serie de reformas que modernizan el aparato público, pero lo real es que no se ha podido romper la esencia de la centralización, que históricamente ha venido cargando la administración capitalista, desde el surgimiento de este sistema de producción; es de hecho el reto fundamental que tiene hoy en día la administración pública, y sin duda alguna si se llega a efectuar la - - descentralización con un gran apoyo del Estado estaremos ante un hecho que provocará la participación de toda la sociedad - en todos los ámbitos de la vida cotidiana, pero en particular en aquellos que tengan que ver con las decisiones políticas y administrativas que los afectan directa e indirectamente.

## 1.2. LA ADMINISTRACION ESTATAL A TRAVES DEL GOBIERNO PROVIN\_ CIAL.

En el contexto del declive del modo de producción feudalista, la centralización de las actividades políticas y administrativas efectuada por la monarquía absoluta en los albores de su surgimiento, el hecho mismo de conservarla en el -- proceso de consolidación del capitalismo, y lo más importante haberse convertido en la única forma de administrar y de mantener el poder político en la mayoría de gobiernos, y que - -

pronto se convirtió en una contradicción que obligó al naciente capitalismo a perpetuar en muchas Repúblicas y por consiguiente a ver estancadas las actividades políticas y administrativas, perjudicaron de manera grave a las administraciones regionales y locales, su existencia prácticamente fue nulificada y solo constituyeron instrumentos de coordinación y de instrumentación de las políticas elaboradas por el centro, en este caso por las monarquías.

Las Intendencias y las Prefecturas en el caso de Francia, y de los Gobiernos Provinciales en el caso de España, -- aplicado mecánicamente en sus colonias como fue el caso de la Nueva España; estas experiencias colaboraron en las tareas de centralización del poder político y de la administración pública, constituyeron al mismo tiempo la forma de organización futura de los Gobiernos Provinciales.

Aunque con diversos matices, el caso francés y el español son los clásicos de ese entonces.

La conformación de los Estados monárquicos, se inició cuando la mayoría de individuos aceptaron que un solo hombre, o bien una asamblea fueran los únicos facultados para representar a los demás y gobernarlos, en tanto que la mayoría -- aceptaba este tipo de gobierno, la minoría se veía obligada a acatar la decisión mayoritaria.

El soberano, electo a propuesta de algunos sectores -- del pueblo se encargaba de hacer creer a todos los demás ciudadanos, que entre éste y ellos existía una especie de pacto que no podía ser traicionado por ninguna de las dos partes; -- ni el monarca podía realizar acciones que pusieran en peligro la República o la seguridad de sus súbditos, ni éstos podían cuestionar su legitimidad como soberano.

De tal manera que el soberano era el encargado de -- planear la guerra o de firmar la paz, de realizar acciones de impartición de la justicia, de proponer recompensas y de efectuar honores a quienes desde su punto de vista lo merecían; -- asimismo era el encargado de designar a todos los ministros, consejeros; magistrados o funcionarios necesarios para el funcionamiento de la Monarquía y del naciente Estado.

Este poder concentrado en manos de un soberano se planteaba como un poder indivisible e irrenunciable, era básica -- ésta condición para poder conformar las condiciones óptimas -- para la destrucción de la organización feudal, que se convertía en un grave obstáculo para el avance de la integración de las Repúblicas y del capitalismo.

Efectivamente, el Estado absolutista surge como una -- unidad política-administrativa anteponiéndose al régimen feudal en decadencia, plantea la concentración del poder políti-

co; en ese momento la burguesía capitalista es aún incipiente, pero ya se ha propuesto la formación de las condiciones económicas y sociales para su existencia y su expansión. Para cumplir con esos objetivos, efectúa en primer término la centralización de todas las funciones administrativas.

La disgregación del poder político en el seno de la vieja sociedad feudal y sus pugnas inherentes de sus núcleos de poder, impidieron tácitamente la formación de un Estado y de una Nación.

En el tipo de sociedad feudal el Estado y la Sociedad se confundían en su respectivo significado, además la administración que se llevaba de tipo doméstico no permitía efectuar esa separación. A esto se agregaba la existencia de un poder eclesiástico y aristocrático que redundó en la existencia de un poder medieval sumamente limitado.

"En oposición a los poderes desarticulados del feudalismo, el poder soberano surge como una instancia política -- que evita que la lucha política se resuelva atizando las tensiones. El poder soberano al sentar las bases de la organización centralizada de gobierno, hace de la ley y la justicia -- dos medios fundamentales para encauzar los conflictos intestinos, es decir, deja de lado el criterio personal para aplicar la justicia a través de la ley y, al situarse por encima de --

las clases, formula códigos de conducta con carácter obligatorio para todos los miembros que forman parte de su jurisdicción, evitando así que los individuos se hagan justicia por sí mismos. Además reclama con éxito el monopolio del poder político y se convierte en la única fórmula de negociación política, tanto en su vida interna como externa. Como centro de autoridad suprema legisla sobre impuestos y decide sobre los tratados de la guerra y la paz". (1)

La centralización del poder político, favorece el declive del sistema feudal, los núcleos dispersos son desmantelados y la soberanía recae en el Estado Nacional y la autoridad en el monarca; a partir de ese momento los pequeños núcleos de poder pierden su consistencia como tales y se suman al nuevo poder central. Es justamente la formación del Estado Nacional el primer paso histórico del auge del sistema capitalista.

Para cumplir con las tareas de desarticular al régimen feudal y lograr la centralización de las actividades administrativas y políticas, las monarquías absolutas diseñaron una serie de nombramientos que les ayudaron a efectuar sus objeti

---

(1) Uvalle Berrones, Ricardo. El Gobierno en Acción, la Formación del Régimen Presidencial de la Administración Pública. México, F.C.E. 1984. P. 51.

vos, tales como el oficio, la comisión y los magistrados.

### 1.3. EL CORREGIMIENTO

Los corregidores eran alcaldes de ciudades y poblaciones muy importantes, en las cuales gobernaban, su designación era hecha por decisión real, en la cual intervenía la Cámara de Castilla y las Cortes, su tramitación era excesivamente burocrática ya que debía cubrir ciertos requisitos, entre los cuales se contaban que: debían ser oriundos de las ciudades que pretendían gobernar, debían ser personas idóneas para desempeñar el cargo, y católicos comprobados.

Después de aceptar el cargo el corregidor debía prestar juramento ante el consejo o el municipio que se le fuese a destinar, el juramento pretendía que estos funcionarios desempeñaran su actividad política y administrativa con rectitud y honestidad, así como de mantenerse leal y obediente a la Corona.

El corregidor electo, se veía obligado también a depositar una fianza que servía como un aval si llegara el caso de practicarle un juicio de residencia, que no era otra cosa que una auditoría para conocer el uso de los fondos públicos que estos funcionarios efectuaban.

El corregidor contaba con ciertos colaboradores, que no debían tener ningún lazo de parentesco, entre estos destaca el teniente, que llegó a ser un personaje muy importante, máxime si el corregidor era iletrado, si este era el caso, -- sin más, el teniente era nombrado juez o alcalde. Otro colaborador importante fue el alguacil, que desempeñaba actividades como las de perseguir delincuentes, realizar ejecuciones, rondas nocturnas, tenía conocimiento de los delitos, etc. los requisitos que debían cubrir estos colaboradores eran los mis mos solicitados a los corregidores.

A pesar de existir prohibición de que una misma persona administraba más de un corregimiento, este precepto fue muchas veces pisoteado, y por lo mismo era común que se suscitaran actos de corrupción tanto con los corregidores como en -- las actividades de los colaboradores de éstos.

El corregidor centralizó en sus manos la actividad política y administrativa, en detrimento del municipio. A lo largo de este proceso la modificación y la multiplicidad de funciones que llegó a efectuar fueron cambios que fueron para ellos a los cambios manifestados en la política estatal.

En ese entonces las tareas administrativas y judiciales iban de acuerdo a la época y a la concepción política vigente, por consiguiente corregir una ciudad se traducía solo

en impartir justicia y mantener el orden existente.

"El corregidor controlaba la administración local, a través de amplias atribuciones gubernativas y administrativas practicadas en el contorno del municipio. Su directa intervención en la organización municipal no sólo adquirió un definido matiz político, sino que también fue clara expresión del intervencionismo estatal en la vida económica local". (2)

El corregidor presidía las reuniones del consejo, debilitando la potencialidad de la base democrática del municipio, a pesar de que no contaba con derecho de voto, gozaba de voto de calidad en el caso de que hubiera empate entre los miembros del consejo, y para revisar o en su caso objetar las ordenanzas municipales. Asimismo utilizaba su influencia para elegir los representantes de las cortes, asegurando con ésto una total incondicionalidad de los representantes ciudadanos a la Corona y el cabal recabamiento de impuestos.

Este personaje también conocía y participaba en el funcionamiento de ciertos servicios públicos como los de limpieza y en actividades de abasto, así como todo lo relacionado a las obras públicas del municipio.

---

(2) Borah, Woodrow. El Gobierno Provincial en la Nueva España. 1570-1787. México, UNAM 1985. P. 23.

Su actividad era pagada por el municipio, y si bien es cierto que entre unas y otras regiones sus respectivos salarios se diferenciaban, esto sucedía por que los ingresos eran muy desiguales. Aunque recibían un ingreso establecido se sabe que cobraban por las diligencias que efectuaban extraordinariamente.

#### 1.4. LA INTENDENCIA

La centralización administrativa y política que instruyó la monarquía absoluta, para arrebatar al régimen feudal el control político de la vida social y económica para dar -- así paso a la formación de los Estados Nacionales, esto no -- hubiera sido posible llevarlo a cabo sin una debida organización administrativa de la monarquía, sobre todo en lo que corresponde al orden provincial.

Precisamente el triunfo de las monarquías radicó en -- ejercer un férreo control de las regiones provinciales, en este proceso los intendentes jugaron perfectamente el papel de representantes del poder central. Su papel se inscribe en el orden económico y militar fundamentalmente, y por regla general se le asignaba una jurisdicción territorial importante. -- Aunada a sus tareas centralizadoras económicas y políticas se sumaban la atención de todos los asuntos de carácter administrativo. Sólo de esa manera los intendentes lograron dismi--

nuir el peso político y la presencia de los nobles que aún defendían los intereses del feudalismo.

"...el intendente llegó a ser un comisario importante de la Administración Pública centralizada y fue la mejor instancia para disolver los remanentes feudales. Además, con -- los intendentes comenzó un importante proceso de centralización administrativa, ya que como agentes del poder central no tenían relación jerárquica más que con este último y, por lo tanto, eran la voz y el oído del monarca para conocer los movimientos de la sociedad". (3)

Conforme la administración Pública se centralizaba más bajo los auspicios de la monarquía, el poder político también se centralizaba, además de sus funciones políticas, los intendentes, eran los encargados de fijar las tasas de los impuestos, establecían plazos para que estos se pagaran, de la misma manera dirigían las obras públicas, así como también reclutaban a los integrantes de la milicia.

"Con esto la antigua Administración señorial pierde -- sus posiciones ante la administración pública centralizada, -- ya que la vida local y consuetudinaria es confinada al campo de la acción del Estado; y de las tareas indefinidas del mis-

---

(3) Uvalle Berrones, Ricardo. El gobierno en Acción... Op. Cit. P. 75.

mo, se pasa al manejo más detallado de la administración central que no admite contrapeso alguno por parte de las estructuras feudales y, en cambio somete unificadamente a su jurisdicción lo que antes eran poderes locales, provinciales y municipales. Por eso, en el pacto fragmentado de la sociedad feudal no pudo emerger la centralización administrativa debido a que la misma sociedad estaba asentada en la estructura descentralizada del poder. Al dar fin a los poderes dispersos la administración pública refuerza su tendencia centralizadora con acento vertiginoso". (4)

De esta manera la monarquía absoluta traspasó los límites de la sociedad civil, al tiempo que las separó de las actividades del Estado, y éste se vió fortalecido con el proceso de centralización efectuado, el cual dio como resultado la atención en las grandes y pequeñas actividades de la administración pública.

En este mismo contexto, la administración pública del Estado absoluto empieza a preocuparse por ciertas actividades de protección como parte de su acción a favor de ciertos grupos sociales marginales, reivindica la soberanía nacional, -- fortalece la unidad de la nación y trata de conservar la unidad política en el seno de toda la sociedad, en favor del poder político de las monarquías absolutas y del capitalismo -- mismo.

---

(4) Ibid. P. 77.

1.5. EL GOBERNADOR PROVINCIAL, CORREGIDOR, ALCALDE MAYOR Y -  
CAPITAN GENERAL.

Los cargos de gobernador, alcalde mayor, corregidor y capitán general, sirvieron como base para la organización de las provincias en distintas categorías, esto de acuerdo a la riqueza existente en cada una de las regiones. El parámetro para su denominación de cada región, fue el beneficio que de cada una de ellas obtenía la Corona, esta misma hacía las respectivas designaciones, de capitán general, inicialmente lo hizo la Corona, considerando la trayectoria de cada uno de los aspirantes a asumir esas responsabilidades, sin embargo, al paso del tiempo esto derivó en una comercialización de los títulos entre aquellas personas con capacidad de solvencia económica.

El tiempo de duración en el cargo se extendía a un año, pero debido al burocratismo existente en ocasiones la toma de posesión de los nuevos gobernantes, la cual se hacía desde España, retardaban estos cambios, por lo tanto hubo quienes mantuvieron por más tiempo esas responsabilidades.

La administración que llevaba a cabo el gobernador, se guiaba por las leyes aprobadas por España, por los capítulos de corregidores elaborados por los reyes católicos, por las instrucciones de buen gobierno y, en otros, casos por los acuerdos instrumentados por el virrey.

El gobernador, después de obtener el cargo, se dedicaba a llevar la administración que en ese entonces estaba llena de prohibiciones, sobre todo para la población indígena, - entre estas actividades se contaban las de orden fiscal, administrativas, civiles, justicia, etc.

"Como alcalde mayor o corregidor, el gobernador figuraba en su provincia como representante visible de la autoridad real, es decir, tenía una doble función, la de administrador máximo dentro de la provincia y la de jefe ceremonial. En el segundo sentido recibía las manifestaciones de respeto que se debía a tal representante, como por ejemplo, el asiento que debía ocupar dentro de los templos, el lugar que tomaba en cualquier procesión pública, fuera civil o religiosa, y en la vida de la provincia". (5)

Como representante directo del rey, el gobernador emitía las ordenanzas de buena policía para resolver la problemática que se les presentaba, en ese entonces estas acciones se consideraban de justicia. Estas ordenanzas variaban de acuerdo a las actividades y costumbres de la población, iban de asuntos relacionados a la ganadería, abusos y delitos, planeación de la mano de obra en construcciones públicas, organización de mercados, etc.

---

(5) Borah, Wodrow. El Gobierno Provincial en la Nueva España... Op. Cit. P. 66.

En relación a la población indígena, el gobernador provincial abarcaba más de lo que estaba vinculado a la cultura hispana, principalmente dedicaron bastante tiempo para la cristianización de la población indígena, con el objeto de arrancar de raíz los vestigios de la cultura prehispánica, y estos asumieran el culto cristiano con el mismo respeto que a su antigua cultura. Asimismo se dedicaron a favorecer la castellanización de la población.

En términos generales, la administración pública estatal, tiene su origen en el surgimiento de las monarquías absolutas que al concentrar éstas el poder político y administrativo se obstaculizó la actividad de las regiones y de las localidades, prevaleciendo la política desarrollada por las monarquías.

La monarquía sentó las bases sólidas para el surgimiento y desarrollo del sistema de producción capitalista, con ello se originó el fenómeno de la centralización del poder político y de la actividad administrativa.

En el proceso histórico que vivió el desarrollo de la administración pública provincial, jugaron un papel fundamental ciertas instituciones político-administrativas en la Nueva España y en otros países, tales como el Corregimiento, la Intendencia y el Gobernador Provincial.

El corregimiento fue un modelo de organización política y administrativa aplicada a las ciudades más importantes, contribuyó determinadamente a concentrar el poder político en unas cuantas manos restando autonomía al naciente municipio.

Su intervención se da en todos los aspectos de la vida pública en la impartición de la justicia y en la prestación de servicios públicos. Además gozaba de una serie de atribuciones y facilidades que la Corona le concedía.

Por la importancia que llegó a revestir el corregimiento y por la creciente concentración del poder político en este tipo de organización, provocó una intervención ilimitada en todo tipo de asuntos de la vida municipal, nulificando o en su caso obstruyendo su capacidad de organización política y administrativa que les era inherente.

La intendencia fue una forma de gobierno provincial -- que centró su actividad en una extensión territorial extensa, y su papel se orienta básicamente a las actividades de fomento y a las cuestiones militares.

La intendencia fue una forma de organización política y administrativa que coadyuvó a terminar los últimos vestigios del poder feudal, asimismo fue un medio eficaz para cen-

tralizar el ejercicio de la administración pública, separando así las tareas propias del Estado y el papel de la sociedad civil.

Esta centralización generó por un lado la definición concreta de las actividades de la administración pública, y por otra parte unificó a la sociedad en torno de las monarquías absolutas.

El gobernador representaba a la autoridad real, por lo tanto su funcionamiento se guiaba a través de las disposiciones legales acordadas por el Rey, y estas se reducían a ciertas actividades administrativas, obras públicas, justicia y otras.

Este desarrollo histórico de la administración pública mantiene hasta la actualidad la centralización del poder político y de los asuntos públicos, lo cual se observa en todas las entidades federativas que conforman el país. Mientras esta relación no se modifique existe poca posibilidad de que las entidades desarrollen el potencial que les es propio, termine así la centralización y dependencia que tienen estas con respecto al poder central.

Por otra parte las políticas descentralizadoras, provenientes del ámbito federal, han creado expectativas válidas,

sin embargo, la centralización que predomina en nuestro país impide tácitamente este desarrollo que hoy en día México requiere y que urge sea instrumentado cuanto antes.

C A P I T U L O   I I

LA ADMINISTRACION ESTATAL  
EN EL ESTADO DE MEXICO

## 2.1. EL ORIGEN DE LA ADMINISTRACION ESTATAL

El origen de la administración pública en el Estado de México, va aparejado al surgimiento del Estado de México como entidad, se remonta a lo que hoy conocemos como federalismo - mexicano, el primer antecedente más importante es el acto de constitución como Estado integrante de la Federación, efectuado el 31 de enero de 1824, cuando se expide la primera acta - constitutiva de la Federación Mexicana, principal antecedente de la organización de las entidades federativas, a pesar de - este esfuerzo es realmente hasta la promulgación de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, que se sientan las - bases sólidas de la estructura de las entidades federativas.

Por otra parte el 2 de marzo de 1824, se considera como fecha oficial de la erección del Estado, por que ese día - se instaló la primer legislatura estatal, que tuvo entre - - otras tareas la de redactar una Constitución Política local, y crear las condiciones para instalar un gobierno constitucional emanado de esa nueva Constitución Estatal.

"Fue el 6 de agosto de 1824, cuando el Congreso Estaatal con atribuciones constituyentes expidió la primera "Ley - Orgánica Provisional para el arreglo del Gobierno Interior -- del Estado". La comisión redactora de esta ley se integró -- por los constituyentes Pedro Martínez de Castro, Mariano Case

la, José Ignacio Nájera, José María Jáuregui, Alonso Fernández y José María Luis. Dicha ley constituye el primer intento de organización del Estado de México como entidad político-administrativa". (6)

Al igual que en las demás entidades se aplicó el esquema de los tres poderes el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, siguiendo el espíritu del federalismo predominante en la república.

De acuerdo a la estructura en nuestro sistema político mexicano, el sistema federal se integra por las tres instancias de gobierno existentes:

- a). El Federal
- b). El Estatal y
- c). El Municipal

Si la administración pública estatal, es parte integrante de éste federalismo, quiere esto decir que en estas tres instancias de gobierno existe una integración y una cooperación intrínseca. De esta manera se cumplen las tareas de la administración pública en un buen porcentaje, fortalecien-

---

(6) Naime Libien, Alexander Nemer. Monografía de la Administración Pública del Gobierno del Estado de México 1824-1984, Toluca, México, UAEM-IAPEM 1985. P. 14.

do el sistema federal, dándole mayor autonomía a los estados y a los municipios, fortaleciendo más a la Federación.

"Federalizar la administración pública, es decir cumplir con programas congruentes en los tres niveles de gobierno... esto sólo se logra a través del fortalecimiento del sistema federal que son los municipios libres... y si tenemos entidades libres tendremos una Federación libre". (7)

La división de la administración pública en tres niveles, el federal, estatal y municipal, y la división formal de los poderes que integran el gobierno, el ejecutivo, legislativo y judicial, posibilita el desarrollo autónomo de la administración pública dirigida por el titular del poder ejecutivo.

Las principales funciones gubernamentales, la ejecutiva, la legislativa y la judicial, tienen precisados sus campos de atribuciones y competencias, sin embargo, en el caso de la administración pública en la entidad se puede señalar que la función del poder ejecutivo, es una función propiamente de corte político por una parte, por otra cumple una función administrativa desempeñada también por el gobernador.

---

(7) Benítez Treviño, Humberto. Administración Estatal y Municipal. México, INAP. 1981. P. 26.

En el caso de la función legislativa, la de elaborar, discutir y aprobar leyes locales, su acción se ve opacada por la fuerte presencia del ejecutivo, y reducido su papel original, a una subordinación lo cual reduce su actividad solo a - darle el visto bueno a las iniciativas de ley, decretos, re-  
glamentos y acuerdos propuestos por el ejecutivo, desvirtuando su verdadero papel, el de legislador.

En el caso del poder judicial, este se encarga de sancionar las violaciones a la ley, a través del Tribunal Superior de Justicia, de hecho mantiene cierta autonomía con respecto al ejecutivo, aunque esta subordinación se da en casos concretos, sobre todo en cuanto a su organización interna, de signación de personal, etc.

De tal suerte que desde el punto de vista de la teoría de los poderes, se invalida en la práctica en éste Estado, y desafortunadamente en todo el país debido a la preeminencia - que posee el poder ejecutivo en los dos restantes.

## 2.2. EL PAPEL ACTUAL DE LA ADMINISTRACION ESTATAL

La administración pública estatal en el Estado de México, al igual que el resto de entidades del país, está determinada por la forma de producir y la manera de como esta producción se relaciona con el consumo, esto es, la forma de distribución y de intercambio.

La forma de distribución se concreta en lo que se denomina formación económica y social mexicana, las diferentes maneras de distribución existentes en una relación de producción son creadas por el modo de producción vigente, en nuestro caso de carácter capitalista, el cual es determinante en nuestro país, y por consecuencia en el Estado de México.

Ubicar históricamente el surgimiento de la administración pública es importante, toda vez que las condiciones sociales y materiales en cada modo de producción generan sus propias relaciones sociales de producción que, son la base de conformación e integración de instituciones de índole social al servicio de una entidad y del país mismo.

"...La administración pública asume, en cada modo de producción, una modalidad distinta y, por tanto, los conceptos que representan esa modalidad son relativos a la peculiaridad de los diferentes modos de producción". (8)

De tal manera la administración pública se desarrolla como institución que efectúa la dominación política, al tiempo que realiza la dirección administrativa del conjunto de la sociedad.

---

(8) Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Barcelona España, Fontamara, 1981, P. 18.

Por lo mismo podemos decir, que la administración pública en el Estado de México es parte integrante de la administración pública que predomina en todo el país.

El objetivo central de la administración pública estatal, es el de contribuir a conservar el sistema social vigente, manteniendo la estabilidad política; para poder cumplir con este objetivo, el Estado crea con auxilio de la administración pública una serie de instituciones para atender ciertas demandas sociales de la población. Esto mismo sucede en la mayoría de las entidades, en unas con mayor o menor amplitud, dependiendo básicamente de las necesidades y presiones de la misma población.

Esta acción gubernamental se instrumenta mediante un complejo esfuerzo de dirección administrativa, la cual desempeña funciones provenientes de la forma de producción de la sociedad, tales como acciones de control, de vigilancia, de impulso, de regulación y de producción. Esto se concreta en los organismos públicos como Secretarías de Estado, empresas paraestatales y municipales, fideicomisos, convenios, juntas, entre los más importantes.

"...La administración pública es el campo de la ciencia política que se relaciona con el ejercicio del poder gubernamental, cuando éste toma la doble forma de dirección y -

dominio". (9)

En este proceso, en el cual la administración pública estatal mantiene su unidad política y administrativa, se puede observar que su origen se da precisamente en el poder ejecutivo, en nuestro caso en el gobernador; pudiendo identificar al ejecutivo estatal, al gobierno, y a la administración estatal, como un mismo fenómeno, ésto, independientemente del contenido, atribuciones y funciones propias de cada una de estas responsabilidades y conceptos.

Es en el modo de producción capitalista, donde se alcanza su naturaleza política y administrativa de la administración pública, ya que es el resultado concreto de todas las formas de organización administrativas desarrolladas en la historia de la sociedad humana.

"...La administración pública capitalista es, en suma, el producto más acabado de cuantas formas de organización administrativa se han dado en la historia. En ella encontramos todos los avances históricos del despotismo oriental, del Imperio Romano, de las monarquías medievales y del Estado absoluto; la administración pública moderna es la forma superior por que es el resultado de siglos de avance, el producto fi-

---

(9) Ibid. P. 26

nal y más elevado de organización gubernamental". (10)

Por lo tanto, el desarrollo de la administración pública estatal corresponde a necesidades concretas y urgentes que favorecen la reproducción del capital, característica propia del sistema social vigente, por ello, el desarrollo estatal no escapa a este proceso, por otra parte su actualización o modernización crea mejores condiciones de vida para amplios sectores de la población, estos beneficios se dan en aspectos como salud, transporte, agua, alcantarillado, electrificación, urbanización, servicio de limpia, etc.

### 2.3. MARCO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION ESTATAL

La reforma administrativa instrumentada en los últimos años en todo el país, y por lo tanto en este mismo contexto en el Estado de México que no podía ser la excepción, éste ha modificado su estructura administrativa, tanto en el sector central como en el paraestatal. Se han instrumentado innovaciones jurídicas que regulan la actividad pública del Estado de México.

Este impulso inicia en 1981, cuando era gobernador del Estado el Lic. Alfredo del Mazo González, y se consolida en -

---

(10) Ibid. P. 150.

1989, con las acciones del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, el objetivo es el de modernizar aquellos ramos de la administración que habfan quedado rezagados en el pasado.

Se efectua una profunda reforma administrativa, que re plantea el papel del Estado como rector del desarrollo económico, y actualiza al conjunto de la administración pública es tatal centralizada y a la paraestatal, colocándola de alguna manera en una de las administraciones más funcionables.

Entre las leyes creadas al respecto, resaltan: la ley de la Administración Pública del Estado de México, la ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, la ley de Planeación, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y Municipios, entre otras, complementando esta actividad con una serie de planes, programas y actividades, asimismo con algunos convenios de desarrollo con la Federación y los municipios.

Resalta de una manera extraordinaria y ha sido fuente de polémica, la derogación del antiguo código penal, creando uno nuevo que sanciona y tipifica nuevos delitos con mayor se veridad, tales como el despojo, robo con y sin violencia, entre otros. Atacando desafortunadamente los efectos y no las verdaderas causas sociales y económicas que orillan a los individuos a delinquir.

"Consecuencia de la aplicación del programa de asesoría a estados ha sido una configuración más adecuada y racional de las estructuras administrativas de los gobiernos en los que se ha implantado. Ello conlleva a que se faciliten y agilicen las relaciones de coordinación entre el nivel federal y estatal". (11)

Uno de los logros fundamentales obtenido en esta labor de coordinación entre el nivel federal y estatal, es el de haber puesto fin al modelo tradicional que venía imperando en la administración pública del Estado, esto es un logro concreto de la aplicación de la reforma administrativa.

"...Hay que reconocer que el Estado de México fue el pionero en cuanto a Reforma Administrativa se refiere, durante el gobierno del profesor Carlos Hank González que ha constituido un ejemplo destacado de como puede organizarse un estado administrativa, jurídica y financieramente para poder establecer relaciones sólidas y fructíferas que han elevado considerablemente el nivel de vida de los 121 municipios del Estado de México". (12)

- 
- (11) Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. México, INAP-CONACYT, Tomo I, 1985. P. 236.
- (12) Benítez Treviño, Humberto. Op. Cit. P. 16.

En el ámbito federal ya desde 1979, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, asesoraba técnicamente en materia de reforma administrativa a los Estados entre ellos al Estado de México.

Como resultado de este esfuerzo en esta entidad, hoy -secuenta con modernas leyes que modificaron de manera substancial las funciones del gobierno estatal.

Anteriormente el modelo tradicional tenfa como fundamento a la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, y a la vieja ley del poder ejecutivo del Estado de México del 12 de enero de 1976. Este modelo tradicional termina con la creación de la nueva ley orgánica de la administración pública del Estado de México, vigente desde el 17 de septiembre de 1981, misma que fue reformada el 11 de octubre de 1989. De esta manera se da paso a la moderna administración estatal -- que impera hoy en día en este Estado.

Esta modernización ha sido impulsada por necesidades - concretas de la administración pública, debido básicamente al imperativo de insertar el desarrollo económico de la entidad y del país en el contexto del desarrollo del capitalismo y -- por el peso que éste tiene en la economía del país, ya que el Estado de México es un Estado industrial por excelencia.

Le correspondió a la XLVIII legislatura del Estado, -- instrumentar las modificaciones a la Constitución Política -- del Estado, la cual daría por resultado además de la ley orgánica de la administración pública del Estado, otras leyes, -- que tenderían a reordenar el aparato administrativo, defini-- ría claramente las competencias y atribuciones de cada uno de los sectores de la administración pública estatal.

La ley orgánica de la administración pública, reordenó al conjunto del aparato de la administración pública centralizada y paraestatal, precisó las competencias de cada una de las dependencias, creó otras nuevas y suprimió otras, con el objeto de eliminar duplicidad de funciones, omisiones, provocadas por el crecimiento desmesurado de la administración pública; precisó asimismo la operatividad y funcionabilidad del sector paraestatal.

La nueva ley estableció como propósito principal el establecimiento de una moderna estructura administrativa, la -- cual distribuyera los asuntos públicos en manos de los distintos titulares de las dependencias. La ley reconoce el carácter igualitario de todas las Secretarías de Estado, en lo que compete a sus actividades sin que exista ninguna preeminencia de alguna de ellas. En el caso de la Secretaría de Gobierno, que antes tuvo el papel de Órgano rector de todas las depen-- dencias del ejecutivo, le corresponde hoy solamente atribucion

nes y competencias en asuntos de política interior del Estado, y algunas excepciones que pudieran quedar fuera de la jurisdicción de alguna de las demás dependencias.

#### 2.4. TITULAR DE LA ADMINISTRACION ESTATAL

En la administración pública del Estado de México, como en todas las del resto del país, sucede un hecho concreto, el gobernador es el titular de la administración pública; es el responsable directo del funcionamiento del aparato gubernamental estatal, fundamentado lógicamente en la Constitución Federal y Local, en la ley orgánica de la administración pública vigente en la entidad y en otros reglamentos. Lo cual le da estructura y organización a las dependencias a través de las cuales el ejecutivo instrumental el ejercicio del poder político.

"...El gobernador es el titular del poder ejecutivo estatal, responsable de la administración pública y tiene señaladas sus competencias en los siguientes ordenamientos legales principalmente en:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Constitución Política del Estado.

- La Ley... de la Administración Pública del Estado". (13)

Comparado con lo que sucede a nivel federal, se observa claramente que a nivel de una entidad como en este caso, - las características de un sistema presidencialista como el -- que hoy vivimos, refleja y reproduce de una manera particular mediante la figura del gobernador, la forma antidemocrática - de quienes controlan el sistema político mexicano.

El gobernador es también al mismo tiempo el único responsable de mantener una relación de coordinación permanente con la Federación, y con los Estados, particularmente si tienen problemas comunes o convenios de apoyo mutuo, intercambios o por cualquier otra razón.

De tal manera que la administración pública estatal, - es en la práctica el medio a través del que se ejecuta sistemáticamente la ley pública; la dualidad existente entre gobernador y titular de la administración pública estatal favorece la acumulación de facultades y atribuciones en un mismo individuo, que utiliza este poder para cooperar en las tareas del Estado.

---

(13) Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. México. INAP-CONACYT, 1985. P. 81.

"La identidad inmediata ejecutivo-gobernador, es una muestra de la simplicidad, dependencia y subordinación de la administración estatal hacia el poder central, este proceso no sólo es de hecho sino que también de derecho, por ejemplo, en nuestra Constitución Federal se señalan:

- a). Competencias Exclusivas Federales
- b). Competencias Concurrentes
- c). Competencias Explicitas e Implícitas Federales". (14)

Al respecto es en los artículos constitucionales del 115 al 122 donde se sientan las bases de coordinación del Estado y la Federación; la forma de organización del gobierno federal, que se reproduce en el ámbito estatal; las limitaciones de la entidad sobre todo de tipo económico y de defensa; la concurrencia entre Estado y Federación para aplicar las leyes federales, así como las obligaciones exclusivas de la Federación.

De la misma manera que a nivel federal la Constitución establece las competencias del ejecutivo, a nivel estatal la Constitución local confiere al gobernador y titular de la ad-

---

(14) Flores Cruz, Cipriano. Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal. México, INAP, 1981. P. 45.

ministración pública estatal, competencias muy concretas como las de coordinación con la Federación, con otros Estados y -- con los propios municipios.

#### 2.4.1. GUBERNATURA

En lo que respecta a la gubernatura como instancia operativa de apoyo al gobernador, esta se organiza en unidades técnicas, las cuales son designadas por el mismo titular, entre las más visibles podemos señalar las siguientes:

- a). Secretaría Particular
  - Secretaría Privada
  - Unidad de Relaciones Públicas
- b). Coordinación General de Comunicación Social
- c). Coordinación General de Apoyo Municipal
- d). Unidad de Asesores
- e). Representación en el Distrito Federal

#### 2.4.2. SECRETARIA PARTICULAR

Por lo que corresponde a la Secretaría particular, ésta realiza actividades como las siguientes:

- Planea, coordina y controla las actividades de todos los órganos dependientes de la gubernatura.

- Organiza la agenda del gobernador.
- Representa en asuntos oficiales al titular del ejecutivo estatal.
- Supervisa y archiva la correspondencia que es enviada a la gubernatura.
- Organiza los recursos para la seguridad del gobernador en los recorridos que éste efectúa.

#### 2.4.2.1. SECRETARIA PRIVADA

La Secretaría Privada asiste también al gobernador, co labora en la organización de la agenda, se encarga asimismo - de administrar los recursos necesarios para el buen funcionamiento de la oficina, así como de su mantenimiento. También le corresponde organizar los eventos y recepciones que se lle van a cabo en la sede de la gubernatura.

#### 2.4.2.2. UNIDAD DE RELACIONES PUBLICAS

La Unidad de Relaciones Públicas atiende asuntos de la competencia del gobernador, por ausencia o por encontrarse -- ocupado en otros asuntos, tales son los casos de las innumerables comisiones y grupos de campesinos y colonos que quisieran plantearle directamente al gobernador su problemática. - Por otra parte también desarrolla actividades tendientes al fomento de las relaciones humanas, por lo que implementa cur-

sos a los colaboradores y personal que laboran en la oficina del gobernador.

#### 2.4.3. COORDINACION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL

La Coordinación General de Comunicación Social, efectúa un seguimiento de las actividades de todos y cada uno de los sectores de la administración pública e informa de estas actividades al gobernador.

Cuenta con una sofisticada red de información con el objeto de captar las demandas de la población y ofrecer por lo tanto alternativas concretas.

Es al mismo tiempo el medio de retroalimentación entre las dependencias del sector central.

Además le corresponde preparar y llevar a cabo las conferencias de prensa donde participa el gobernador.

La coordinación general de comunicación social se organiza de la siguiente manera:

- a). Dirección General de Comunicación y Consulta Ciudadana.
- b). Dirección General de Prensa y Difusión.

- c). Dirección General de Comunicación Participativa.
- d). Unidad de Apoyo Administrativo.
- e). 1 Delegación de Comunicación Social en el Valle - Cuatitlán Texcoco.

#### 2.4.4. COORDINACION GENERAL DE APOYO MUNICIPAL

Esta coordinación general de apoyo municipal, de creación del año 1982, cumple funciones como las que se enumeran a continuación:

- Elabora propuestas con el objeto de fortalecer al municipio en lo económico, y en la prestación de los servicios públicos.
- Asesora a los municipios en el ámbito jurídico.
- Realiza evaluaciones de planes y programas.

Para llevar a cabo sus múltiples tareas esta coordinación consta de:

- a). La coordinación de planeación y evaluación municipal.
- b). La coordinación de programas de fortalecimiento municipal, y
- c). La unidad de apoyo administrativo.

#### 2.4.5. UNIDAD DE ASESORES

La Unidad de Asesores esta destinada para efectuar estudios necesarios para el ejecutivo, lo compone un equipo interdisciplinario.

#### 2.4.6. REPRESENTACION DEL GOBIERNO ESTATAL EN EL DISTRITO FEDERAL.

En la Ciudad de México existe una oficina del Estado de México, tal y como sucede con el resto de las entidades federativas del país, para la atención de los asuntos propios del Estado y para funciones referentes a la coordinación con la Federación.

#### 2.5. LA FIGURA DEL SECRETARIO DE GOBIERNO

En la administración pública estatal, existe una figura central, es la de la Secretaría de Gobierno, denominado así en el Estado de México.

La Constitución local señala su posición dentro del aparato administrativo de este tan controvertido personaje, sus atribuciones, requisitos de elegibilidad funciones y responsabilidades.

En el artículo 92 de la Constitución, se establece que para ser Secretario o Subsecretario de Gobierno, se requiere ser originario del Estado, ser ciudadano en pleno goce de sus derechos y tener más de 30 años.

La Secretaría de Gobierno dentro del conjunto de la estructura administrativa del gobierno, destaca por su supremacía por encima de las demás dependencias de la administración pública, por el papel de supervisión y confirmación, así como por el acto facultativo de refrendo que esta Secretaría realiza en todo acto administrativo.

El artículo 94 de la Constitución local señala:

"Todas las Leyes, Decretos, Reglamentos, Circulares, - Acuerdos, Ordenes y en general los documentos que el gobernador suscriba en ejercicio de sus funciones constitucionales, deberán ser refrendados por el Secretario de Gobierno y por el titular del ramo a que el asunto corresponda. Sin este requisito, no surtirán efectos legales.

El Secretario de Gobierno y los demás titulares de las Dependencias del Ejecutivo, serán responsables de todas las órdenes y providencias que autoricen con su firma, contra la Constitución y leyes del Estado". (15)

---

(15) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Toluca, México, C.E.E., 1987. P. 24.

Debido a la costumbre impuesta por el sistema político mexicano se ha hecho tradición que los individuos que llegan a ocupar el cargo de Secretario de Gobierno efectúen sus funciones en base a una confianza y una lealtad incondicional al titular del ejecutivo estatal.

C A P I T U L O   I I I

ADMINISTRACION ESTATAL

SECTOR CENTRAL

### 3.1. ADMINISTRACION CENTRALIZADA

La Administración Pública Estatal centralizada se identifica con un régimen administrativo con autoridad, en el -- cual el gobernador como titular del poder ejecutivo, es el -- responsable de la organización administrativa, por medio de -- la cual se atienden asuntos administrativos del gobierno estatal.

"Se habla de administración Pública centralizada para identificar un régimen administrativo, con autoridad, en el -- que el poder de mando tiene como fuente el titular del ejecutivo, y es la organización por medio de la cual se distribuyen los negocios administrativos del gobierno local, a cargo del poder ejecutivo". (16)

Esta centralización tiene dos vertientes fundamentales, la primera de ellas dicha propiamente organiza jerárquicamente todos los órganos de la Administración en torno al titular del ejecutivo estatal. La otra plantea que sin dejar de ser centralizada la acción administrativa exista cierta desconcentración de los órganos o sectores concediéndoles algunas facultades para actuar y decidir en el marco de ciertos límites

---

(16) Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal - Municipal de México. Op. Cit. P. 79.

concretos, los cuales no pueden desligarse del nivel jerárquico inmediato.

En el caso del Estado de México, existe el segundo modelo de organización administrativa, esto permite tener mayor eficacia y eficiencia para poder resolver favorablemente cualquier hecho u acto administrativo.

En la Administración Pública Estatal centralizada del Estado de México, la organización y denominación de sus diferentes componentes se organiza por sectores, y de acuerdo a las características económicas, sociales y políticas del Estado, de la problemática particular que vive la entidad de manera regional; sobre estos criterios se basa la Administración Pública Estatal para la distribución de los recursos económicos.

Por otra parte la Administración Pública Estatal se ha visto en la necesidad de reestructurar sus dependencias y ha incorporado nuevas funciones a nuevas Secretarías, con el fin de actualizar su papel rector en todos los aspectos de la Administración Pública, para llevar a cabo esta labor era preciso crear un nuevo instrumento como la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

"...La administración estatal ha visto acrecentado su

campo funcional mediante la adopción de nuevas e importantes funciones, las que tienen como objetivos fundamentales que el poder público fortalezca su papel de rector de los procesos - sociales y que sea cada vez más eficiente y eficaz en su objetivo de satisfacer las nuevas demandas de una sociedad en evolución y crecimiento". (17)

El considerable aumento de demandas de bienes y servicios generados por el crecimiento de la población en esta entidad, obligó al Gobierno a agregar órganos administrativos, tanto a la Administración Pública Centralizada como a la de carácter paraestatal, compuesta esta última por diversas empresas y organismos.

Este reordenamiento corresponde al programa de reforma administrativa impulsado por el Gobierno Federal en los últimos años, lo que ha permitido que halla una vinculación más estrecha entre las diversas instancias de Gobierno.

Destaca de manera sorprendente el hecho de que en todas las dependencias del sector central e instituciones del sector paraestatal, se ha instrumentado un novedoso sistema de señalamiento de Direcciones, Subdirecciones, Departamentos,

---

(17) Sistema Estatal Integral de Planeación. T. III. Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. Toluca. Gobierno del Estado de México, 1981. P. 6.

Unidades y Oficinas, con lo cual las personas precisadas a recurrir a cualquiera de los servicios públicos se orienten rápidamente, evitando con esto molestias a la ciudadanía, y sobre todo se logra que esta tenga una buena impresión de la organización de la Administración Pública.

En esta nueva organización de la Administración Pública sobresale la desaparición de la Oficialía Mayor, que cumplía anteriormente tareas de proveer de los recursos materiales necesarios para su funcionamiento a todas las dependencias. Esas actividades le corresponden en la actualidad a la novedosa Secretaría de Administración.

"...La Oficialía Mayor se convierte en Secretaría de Administración denominación que ilustra mayormente sobre su importancia en la organización administrativa, como órgano en cargado de brindar el apoyo que requieren las dependencias -- del Ejecutivo, funciones que hasta ahora se realizan en forma desarticulada". (18)

A la antigua Dirección de Hacienda, se le reestructura también y se le da el rango de Secretaría (actualmente Secretaría de Finanzas y Planeación), correspondiéndole funciones de planeación del gasto público, política tributaria, elabora

---

(18) Ibid. P. 8.

ción de planes, programas y actividades, y en general de todos los aspectos financieros que le son propios al Gobierno del Estado.

Otros ramos de la Administración Pública que se les -- otorga rango de Secretarías son:

- Desarrollo Agropecuario.
- Desarrollo Económico.
- Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- Trabajo.
- Educación, Cultura y Bienestar Social.
- Comunicaciones y Transportes y,
- Ecología.

De esta manera se hace más eficiente la labor de estos ramos de la Administración Pública y se sientan las bases para desarrollar actividades concurrentes con la Administración Pública Federal en los sectores semejantes.

La Administración Pública Estatal centralizada ha mejorado su funcionamiento y modernizado aún más su estructura orgánica, con la acción directa de los relevos en el poder Ejecutivo.

Dos hechos determinaron los nuevos rumbos de la Administración Pública Estatal:

El primero de ellos, se da con la salida del Licenciado Alfredo del Mazo como Gobernador, al ser designado por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado como Secretario de Minas e Industria Paraestatal (SEMIP). En su lugar fue designado como Gobernador sustituto el Licenciado Alfredo Baranda -- García, quien fungía como Secretario de Finanzas de la misma administración. Baranda García, tomo posesión del cargo el 21 de abril de 1986, y terminó el mandato de este período -- constitucional en septiembre de 1987.

El segundo hecho, es que en la entidad tuvo verificativo la elección de Gobernador, esto ocurrió el 5 de julio de 1987, de esta elección salió electo el Licenciado Mario Ramón Beteta Monsalve, quien sólo duro en el cargo dos años, ya que el 11 de Septiembre de 1989 fue designado director de la banca COMERMEX, y al mismo tiempo asesor presidencial del Licenciado Carlos Salinas de Gortari. En su lugar fue designado -- como Gobernador sustituto, el Licenciado Ignacio Pichardo Pagaza, quien deberá concluir el período constitucional en septiembre de 1993.

Es justamente con Ignacio Pichardo Pagaza, que la Administración Pública Estatal Centralizada sufre una serie de -- cambios, que mejoran su funcionamiento y actualiza su estructura organizativa. Entre otras cosas, a unos días de haber -- asumido la responsabilidad como Gobernador sustituto, Pichar-

do Pagaza propuso al Congreso local una iniciativa de decreto con el objeto de fusionar las Secretarías de Finanzas y Planeación, en una sola, y al mismo tiempo crear la Secretaría de la Contraloría.

Para esto fue necesario reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, en sus artículos 19, fracción II, crear en este mismo artículo la fracción X; Reformar los Artículos 23 y 24 y crear el artículo 38 bis.

De esta manera la actividad concerniente a la planeación del desarrollo económico y social, y la función de la hacienda pública se concentran en una sola área, denominada - Secretaría de Finanzas y Planeación, buscando con ello precisar las políticas de planeación de la Administración Pública, y racionalizar el uso de los recursos financieros, evitando - duplicidad de funciones o interferencias en estas dos actividades fundamentales.

"...La concentración en una sola dependencia de todas las actividades relacionadas con la obtención de los recursos y su administración... permitirá un más claro y ágil desarrollo del proceso de asignación de recursos para la atención de las distintas actividades que realiza el Estado, así como el manejo coordinado de los diversos procesos de administración de la hacienda pública". (19)

---

(19) Medina Bobadilla, Enrique. Innovaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado. Toluca. Revista No. 5, enero-marzo 1990, IAPEM, 1990. P. 20.

La Secretaría de Finanzas y Planeación, concentra todas las funciones vinculadas con la obtención de recursos financieros y su administración; acciones relativas a los procesos de planeación del desarrollo del Estado, programación de la inversión y el ejercicio del gasto público.

En general la Secretaría de Finanzas y Planeación amplió sus funciones a todo lo relacionado a la planeación, programación y evaluación de las actividades del poder Ejecutivo Estatal.

En lo que respecta a la creación de la Secretaría de la Contraloría, a ésta se le ha asignado funciones de control, fiscalización y sancionador del uso adecuado de los recursos financieros que manejan las dependencias del sector central y paraestatal de la Administración Pública Estatal.

La acción de la nueva Secretaría de la Contraloría, -- pretende complementarse con la que lleva a cabo la Contaduría General de Glosa, Órgano técnico del poder Legislativo.

La existencia de dos instancias de control del presupuesto público no supone una duplicidad de funciones, ya que la Secretaría de la Contraloría ejerce funciones de prevención y es la encargada de establecer mecanismos adecuados para que exista un manejo transparente de los recursos financie

ros en la Administración Pública Estatal; Mientras que la Contraloría General de Glosa, cumple tareas concernientes al cumplimiento de normas administrativas y vigila la asignación y uso adecuado de los recursos financieros de los tres poderes, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

"La Secretaría de la Contraloría conjunta las facultades antes dispersas en materia de autocontrol del Poder Ejecutivo; de esta manera se integran en ella las tres fases del proceso de control de la administración pública, el Control Preventivo, el Fiscalizador y el Sancionador. Es posible -- afirmar que estas facultades que ahora agrupa la Contraloría ya existían dentro del aparato público: sólo hacía falta, -- pues, integrarlas y vincularlas a las otras etapas del proceso administrativo". (20)

Por lo tanto, la Secretaría de la Contraloría, es un instrumento de la propia Administración Pública Centralizada, para sancionar sus decisiones operativas, vigilante de que -- los servidores públicos cumplan con sus funciones y atribuciones, y sobre todo que manejen los asuntos y recursos financieros del Estado con responsabilidad y honestidad.

---

(20) Haro Bélchez, Guillermo. La Creación de la Secretaría de la Contraloría en el Estado de México. Toluca. Revista. No. 5 enero-marzo 1990. IAPEM, 1990. P. 48.

Al respecto de la corrupción, la Secretaría de la Contraloría se encarga de registrar, controlar y en su caso investigar la manifestación de bienes de los servidores públicos estatales y municipales. Sustituye de esta actividad a la Procuraduría General de Justicia del Estado que antes se encargaba de efectuarla, manteniendo con esta última dependencia, una relación directa por si es necesario consignar al Ministerio Público a un servidor público deshonesto.

Asimismo el gobierno del Estado, también sentó las bases, para consolidar el sector central creando para ello - - otras dos Secretarías, la de Comunicaciones y Transportes y la de Ecología.

Por lo que respecta a la de Comunicaciones y Transportes, esta nueva dependencia coordina todo lo relacionado al transporte público en la entidad, la administración de carreteras, de la infraestructura, el establecimiento de tarifas y en general de todo tipo comunicaciones.

Mientras que la Secretaría de Ecología, vigila el cumplimiento de la nueva ley ecológica de reciente aprobación, - combate la contaminación existente y regula el funcionamiento de las fuentes creadoras de estos fenómenos.

En el caso concreto de la Procuraduría General de Jus-

ticia del Estado, esta es una dependencia que trabaja vinculada de manera directa al Gobernador, se le incluye como parte componente de la Administración Pública central, limitándose así su papel, que estaría mejor ubicado en el espectro del poder Judicial directamente.

"Por lo que se refiere a la Procuraduría General de -- Justicia, ésta mantiene su organización y funcionamiento actual pues corresponde a las necesidades de la misma, y únicamente se la incluye en el proyecto de Ley Orgánica por considerarse que se trata de un órgano administrativo...". (21)

Ocurre sin embargo, que el procurador de justicia se le da en la práctica una importancia mayor, incluso sobre la que tiene el titular de la Suprema Corte de Justicia; y comparativamente el procurador está a la altura de cualquiera de los titulares de las dependencias del sector central de la Administración Pública Estatal.

Por lo mismo en éste análisis, no se considerara a la Procuraduría General de Justicia como componente del sector central de la Administración Pública Estatal, ya que esta dependencia debería estar organizada y depender directamente de la Suprema Corte de Justicia, es decir del poder Judicial.

---

(21) Sistema Estatal Integral de Planeación, T. III. Exposición de Motivos de la Ley de la Administración. Op. -- Cit. P. 8.

El error de incluir a la Procuraduría General de Justicia en el sector central de la Administración Pública Estatal, es por el hecho de que a través de la historia de México se ha desarrollado y mantenido hasta la fecha el fenómeno del --presidencialismo, lo cual repercute directamente en los otros poderes subordinandolos, esto ocurre en todas las entidades --del país, y en el Estado de México no es la excepción.

Consideradas las modificaciones hechas a la administración pública en el sector central, la nueva estructura que --guarda es la siguiente:

"...

- I. Secretaría de Gobierno.
- II. Secretaría de Finanzas y Planeación.
- III. Derogada.
- IV. Secretaría del Trabajo.
- V. Secretaría de Educación, Cultura y Bienes--tar Social.
- VI. Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Pú--blicas.
- VII. Secretaría de Desarrollo Agropecuario.
- VIII. Secretaría de Desarrollo Económico.
- IX. Secretaría de Administración.
- X. Secretaría de la Contraloría.
- XI. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

## XII. Secretaría de Ecología...". (22)

En esta nueva estructura resalta la fusión de la antigua Secretaría de Planeación con la Secretaría de Finanzas, - constituyendo ahora una sola dependencia; la creación de la - Secretaría de la Contraloría, y en los últimos meses la de Co municaciones y Transportes y de la Secretaría de Ecología.

La reestructuración del sector central de la Administra ción Pública Estatal, definió el área de competencia de sus - nuevas Secretarías con el objeto de lograr una mayor eficien- cia en la prestación de los servicios que efectúan, y que son dirigidos al conjunto de la sociedad, sin embargo, si bien es cierto existen sectores de atención social a la población co- mo educación y trabajo, también existen sectores como Desarro llo Económico y Agropecuario que favorecen la reproducción -- del capital nacional o extranjero invirtiendo en las empresas instaladas en territorio estatal, sean éstas industriales, -- agropecuarias o comerciales.

Por otra parte se mantiene sometido a parte del poder judicial con respecto al Ejecutivo, al restarle autonomía a -

---

(22) Poder Ejecutivo del Estado. Decreto No. 46, con el que se reforman los artículos 15,31,32 y 32 bis, y se adic- ciona el artículo 19 con las fracciones XI y XII, y el artículo 38 con la fracción XX, todos de la Ley Orgáni- ca de la Administración Pública del Estado de México. - Gaceta del Gobierno, Toluca, México, 24 de diciembre de 1991. P. 2.

la Procuraduría General de Justicia que se le considera como una dependencia del sector central de la Administración Pública Estatal; por lo mismo es urgente restablecer y delimitar la autonomía de cada uno de los tres poderes que conforman el Gobierno y terminar la dependencia y sometimiento de los poderes Judicial e inclusive Legislativo, con relación al Ejecutivo.

### 3.2. ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DE LAS DEPENDENCIAS QUE COMPONEN EL SECTOR CENTRAL

Las atribuciones y funciones de las Secretarías del sector central de la Administración Pública Estatal, se dan en un marco de corresponsabilidad con las otras instancias la Federal y la Municipal.

Esta corresponsabilidad se da a través de los convenios firmados con la Federación y con los Municipios; o bien se da a través del esfuerzo común y permanente de los tres órdenes de la Administración Pública, esto independiente de su objeto: el de coadyuvar a reproducir las relaciones sociales de producción, que es finalmente su principal objetivo a cumplir.

Por otra parte es importante mencionar las atribuciones y funciones generales de las dependencias del sector cen-

tral, con el objetivo de ubicar el tipo de actividades y asuntos que efectúan dentro de su respectiva jurisdicción.

### 3.2.1. SECRETARÍA DE GOBIERNO

La Secretaría de Gobierno es la responsable de salvaguardar la seguridad de las instituciones así como de los ciudadanos; manteniendo la paz social, en todos y cada uno de los 121 municipios que constituyen el Estado de México.

La Secretaría de Gobierno se auxilia mediante dos subsecretarías la "A" y la "B", éstas a su vez han subdividido el territorio del Estado en regiones, apoyando su actividad en delegaciones estratégicamente ubicadas.

Esta Secretaría desarrolla una serie de atribuciones de su competencia que a continuación se mencionan:

- Mantiene una relación permanente con el nivel de Gobierno Federal y Municipal.
- Mediante la delegación que hace el Ejecutivo conoce de todos aquellos asuntos que de política interna se refiere.
- Vigila el cumplimiento de acuerdos, circulares y disposiciones dictadas por todas las Secretarías de Estado.

- Es la instancia a través de la cual el gobernador promueve sus iniciativas de ley, reglamentos y decretos ante la Legislatura local.
- Efectua la tramitación de nombramientos, renunciaciones, licencias y remociones de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.
- Colabora con los tribunales y autoridades judiciales cuando estas lo solicitan para apoyar sus funciones.
- Lleva el registro de firmas de todos aquellos servidores públicos Estatales, municipales, y secretaríos de ayuntamientos.
- Controla todo lo relacionado con los límites entre los municipios que integran la entidad.
- Auxilia y se coordina con autoridades federales, -- acerca de leyes de cultos religiosos, con el objeto de evitar confrontaciones seculares. Asimismo en lo relacionado a la portación de armas, rifas, loterías, migración y auxilio en sucesos o catástrofes públicas.
- Se encarga de prestar asesoría jurídica a las dependencias de la Administración Pública estatal centralizada.

- Expide y otorga con la anuencia del gobernador permisos, concesiones que estén fuera de las atribuciones de otra dependencia.
- Le corresponde tramitar lo relacionado a los recursos administrativos que corresponden al ejecutivo.
- Elabora propuestas dirigidas al Ejecutivo sobre protección de la ciudadanía, al orden público y de la prevención de la delincuencia.
- Realiza los programas de readaptación social de los delincuentes.
- Administra los centros de readaptación social y tramita a petición del Ejecutivo extradiciones, amnistías, indultos, traslado de un penal a otro de prisioneros y libertades anticipadas.
- Administra y organiza la defensoría de oficio.
- Tramita los nombramientos de nuevos notarios públicos y calendariza visitas a todas las notarías, así mismo supervisa el libro de notarios y controla sus archivos.
- Ejecuta las expropiaciones que causa de utilidad pública son necesarias.
- Planea, dirige y supervisa las actividades del registro público de la propiedad y del comercio.

- Le compete organizar todos los actos cívicos del Estado.
- Administra y pública la Gaceta de Gobierno.

### 3.2.2. SECRETARIA DE FINANZAS Y PLANEACION

A la Secretaría de Finanzas y Planeación, le corresponde llevar a cabo todo lo relacionado a la planeación, la programación, la presupuestación y la evaluación del conjunto de actividades realizadas por el Poder Ejecutivo; asimismo se -- responsabiliza de la administración financiera y establece -- las políticas tributarias de la Hacienda Estatal, y entre las más importantes actividades que ejecuta se pueden mencionar - las siguientes:

- Elabora proyectos de Ley, reglamentos y otras disposiciones vinculadas a la planeación, programación, presupuestación de la actividad financiera, fiscal y tributaria del Estado; y las somete a la consideración del Ejecutivo.
- Se encarga de recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos propios del Estado, también recauda las contribuciones de orden federal y municipal, en los terminos de los convenios firmados con las otras instancias de la Administración - Pública.

- Vigila que se cumplan las disposiciones fiscales, - aquellas que provienen de los convenios firmados -- con la Federación, los Municipios y los organismos descentralizados, y en particular las de carácter - estatal.
- Elabora los anteproyectos de Ley de ingresos, de -- presupuesto de egresos y programa el gasto público.
- Realiza revisiones y auditorías a causantes.
- Efectúa cada mes un estado financiero de la hacienda estatal, presentando al gobernador en el mes de enero, de cada año, un informe detallado del ejercicio anterior.
- Es responsable de que el padrón fiscal de contribuyentes este actualizado.
- Establece normas respecto a los recursos financie-- ros que manejan las dependencias, los organismos -- descentralizados y los fideicomisos, todos patrimonio del Estado.
- Dirige las negociaciones y lleva el control de la - deuda pública del Estado.
- Establece normas de control para todas sus oficinas recaudadoras, sean estas locales o foráneas.

- Entrega las ministraciones a los programas de acuerdo al presupuesto aprobado. Al mismo tiempo formula el estado de origen y destino de los recursos financieros del Estado.
- Propone al ejecutivo la condonación de cuentas incoables, y el otorgamiento de subsidios cuando éstos proceden.
- Asesora en cuanto a la interpretación de las leyes tributarias a particulares y a funcionarios federales, estatales y municipales.
- Difunde y pública anualmente las disposiciones fiscales, federales, estatales y municipales.
- Resuelve los recursos administrativos cuando se ventilan asuntos relacionados a la hacienda pública del Estado.
- Establece las políticas en materia de catastro.
- Elabora con auxilio de las dependencias de la Administración central y paraestatal el plan de desarrollo estatal, los planes regionales y sectoriales de desarrollo, y los programas derivados de estos y aquellos de carácter especial propuestos por el ejecutivo.
- Establece con la Administración Pública Federal y -

Municipal coordinación en los programas de inversión.

- Vigila que las dependencias de la Administración Pública Estatal centralizada y paraestatal cumplan con sus programas de inversión.
- Hace las proyecciones de egresos del sector central y paraestatal de la Administración Pública.
- Lleva la contabilidad y estadística del gobierno del Estado.
- Elabora la glosa preventiva de los ingresos y egresos de la Administración Pública Estatal, así como la cuenta pública y mantiene un vínculo permanente con la Secretaría de la Contraloría.
- Registra los actos y contratos, en los cuales el Gobierno adquiere una responsabilidad.
- Asesora a los municipios con apoyo técnico en la elaboración de sus planes y programas.
- Mantiene actualizada la información geográfica y estadística de la entidad.
- Asesora al Gobernador en la elaboración de convenios que firma el gobierno del Estado en materia de planeación, programación, supervisión y evaluación del desarrollo en el Estado.

- Vigila que el desarrollo en la entidad sea de manera homogénea.

### 3.2.3. SECRETARIA DEL TRABAJO

Como componente del sector central de la Administración Pública, a la Secretaría del Trabajo le corresponde el ejercicio de las funciones que la Ley de la Administración Pública del Estado de México le confiere; siendo además responsable de hacer cumplir las atribuciones instrumentadas por la Administración Pública Estatal en cuanto a materia de trabajo se refiere, tanto en el aspecto de la impartición de la justicia laboral, como en la contratación, capacitación de la fuerza de trabajo ocupada en centros de producción, servicios o dependencias oficiales. Entre los asuntos que tiene competencia se pueden mencionar los siguientes:

- Imparte justicia laboral apegándose a las leyes vigentes.
- Colaborar en la composición y funcionamiento del consejo consultivo de capacitación y adiestramiento, así como de la comisión consultiva de seguridad e higiene en el trabajo.
- Efectúa visitas a los centros de trabajo para verificar el debido cumplimiento de las condiciones es-

tablecidas por la Ley Federal del Trabajo y otros - reglamentos afines.

- Supervisa de que los centros de trabajo cumplan con las normas de higiene y seguridad como medidas de - prevención de accidentes.
- Vigila a los centros de trabajo para que den cumpli- miento a las normas de capacitación y adiestramien- to en su respectivo personal.
- Colabora con los centros de trabajo en la capacita- ción y adiestramiento del personal con programas es- pecíficos.
- Implementa planes estatales contra el desempleo.
- Asesora jurídicamente a los sindicatos o trabajado- res en lo individual y los representa ante los tri- bunales laborales si es necesario.

#### 3.2.4. SECRETARIA DE EDUCACION CULTURA Y BIENESTAR SO- CIAL

La Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, le corresponde promover la cultura y el conocimiento académi- co, técnicos y científico entre la población en general que - compone el Estado de México. Entre sus principales activida- des que compone el Estado de México. Entre sus principales -

actividades desarrolladas podemos señalar las siguientes:

- Elabora la política cultural y de bienestar social del Gobierno del Estado.
- Realiza y aplica en su caso convenios sobre educación, o bien los suscribe con la Federación.
- Planea, dirige y vigila tanto la educación impartida por el Estado como a los particulares, en estricto apego a las leyes correspondientes.
- Efectúa el reconocimiento, la rivalidación de estudios, grados, diplomas o títulos otorgados por el Estado.
- Con el objetivo de difundir la cultura, planea el establecimiento de bibliotecas, hemerotecas y casas de la cultura.
- Promueve y fomenta la investigación científica y tecnológica.
- Le corresponde administrar los asilos y centros de beneficencia social, y vigila que los de carácter particular cumplan con los propósitos para los que fueron creados.
- Emprende campañas preventivas en contra de la drogadicción y el alcoholismo.

- Coordina y fomenta la enseñanza de los deportes asi mismo promueve la participación en torneos tanto na cionales como de carácter internacional.
- Vigila la realización de los actos cívicos en los - centros escolares preestablecidos en el calendario - escolar.

### 3.2.5. SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLI- CAS

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, - es la dependencia encargada de regular los asentamientos huma nos, la vivienda, y de construir obras de equipamiento urbano, asimismo es responsable de ejecutar obras públicas en el Esta do. Entre los asuntos que le corresponde atender se encuen-- tran los siguientes:

- Elabora y conduce las políticas de asentamientos -- humanos, de urbanismo y de vivienda.
- Vigila el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de desarrollo y vivienda.
- Elabora y pone en práctica el plan de desarrollo ur bano.
- Vigila y planea el crecimiento urbano en las comuni

dades y centros de población destinados para tal --  
efecto.

- Regulariza la tenencia de la tierra que se encuen--  
tra en estado irregular.
- Establece programas de adquisición de reservas te--  
rritoriales del Estado.
- Formula proyectos de declaratorias sobre provisio--  
nes, destinos y uso del suelo.
- Propone al ejecutivo estatal la celebración de con--  
venios en materia de obras públicas, con el gobier--  
no federal, con los municipios o los particulares.
- Participa y elabora programas de vivienda; coordina  
su gestión y ejecución.
- Coordina, planea o en su defecto opera programas de  
obras de abastecimiento de agua potable, de servi--  
cios de drenaje, y otras vinculadas al equipamiento  
urbano.
- Apoya la creación y la consolidación de los organ<sup>is</sup>  
mos municipales de agua potable y alcantarillado.
- Dicta las normas y ejecuta las obras de reparación,  
adaptación y demolición de inmuebles propiedad del  
gobierno estatal.

- Construye, mantiene u opera directamente o a través de adjudicación a particulares las obras públicas.
- Impulsa y promueve la introducción de energía eléctrica en áreas urbanas y rurales.

### 3.2.6. SECRETARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO

La Secretaría de Desarrollo Agropecuario, es la dependencia encargada de fomentar el desarrollo agrícola, ganadero y forestal en el Estado de México. Le corresponde atender en tre otros asuntos los que a continuación se mencionan:

- Le corresponde elaborar e instrumentar el Plan de Desarrollo Agropecuario del gobierno estatal.
- Promueve el desarrollo agropecuario y forestal, al mismo tiempo asesora el establecimiento de agroindustrias.
- Efectua atribuciones y funciones que en materia - - agropecuaria el gobierno estatal haya acordado con la federación, así como las que le corresponde realizar de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.
- Celebra acuerdos de carácter agropecuario y forestal.

- Planea la preservación de los recursos renovables.
- Fomenta la investigación agropecuaria y forestal.
- Combate con el apoyo de los Ayuntamientos a las plagas, siniestros o epidemias que ponen en peligro -- tanto a los cultivos como a los animales.
- Promueve la conservación de la flora y la fauna fluvial y la costera.
- Colabora con otras dependencias federales y estatales en la resolución de conflictos agrarios.

### 3.2.7. SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO

La Secretaría de Desarrollo Económico es la dependencia que promueve el desarrollo industrial y comercial en el Estado de México. Efectúa una serie de tareas entre las que podemos señalar como más importantes a las siguientes:

- Diseña políticas y programas vinculados al fomento de actividades de tipo industrial, mineras, comerciales, artesanales y turísticas, en las cuales tanto el Estado como los particulares participan.
- Apoya a la pequeña y mediana industria con el objeto de crear nuevos empleos.

- Asesora a los Ayuntamientos, sectores social y privado, interesados en la instrumentación de proyectos productivos.
- Fomenta la investigación tecnológica e industrial.
- Efectúa exposiciones y ferias relacionadas con los avances tecnológicos y comerciales.
- Promueve la creación de parques o corredores industriales.
- Promueve el desarrollo artesanal.
- Apoya con sus bancos de datos a otras dependencias cuando estas lo requieran.

### 3.2.8. SECRETARIA DE ADMINISTRACION

La Secretaría de Administración, es la dependencia encargada de proveer logísticamente de todos los recursos humanos y materiales que requieren las demás dependencias del sector central e instituciones del sector paraestatal.

A esta Secretaría le compete la atención de los siguientes asuntos:

- Vigila el cumplimiento de los preceptos legales que rigen la relación del gobierno del Estado con los servidores públicos.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

- Selecciona, contrata, capacita y promueve al personal al servicio de la administración pública.
- Efectúa nombramientos, cambios, tramita renunciaciones, licencias y jubilaciones de los servidores públicos y de trabajadores.
- Mantiene actualizado el escalafón de los trabajadores.
- Adquiere los bienes y servicios necesarios para toda la administración pública.
- Provee de recursos materiales a las dependencias -- oportunamente.
- Efectúa inventarios tanto de bienes muebles e inmuebles propiedad de la administración pública.
- Conserva y mantiene el patrimonio de la administración pública Estatal.
- Administra, controla y vigila los almacenes propiedad del sector central y paraestatal de la Administración Pública.
- Supervisa la edición de las publicaciones oficiales de la Administración Pública.
- Le corresponde efectuar la recepción de todo tipo - de correspondencia dirigida al ejecutivo o a los ti tulares de las dependencias.

- Administra el taller gráfico estatal.
- Administra y resguarda el archivo general del gobierno.
- Es la encargada de crear nuevas unidades administrativas previo acuerdo con el titular del poder ejecutivo.
- Elabora manuales de procedimientos y de información acerca de las actividades de cada una de las dependencias.

### 3.2.9. SECRETARIA DE LA CONTRALORIA

La Secretaría de la Contraloría, es la responsable de vigilar, fiscalizar y controlar los ingresos, recursos materiales, del cumplimiento de las obligaciones de las dependencias de la Administración Pública Estatal centralizada y paraestatal; y de lo relacionado a la manifestación patrimonial y responsabilidad de los servidores públicos.

La Secretaría de la Contraloría se encarga de las siguientes actividades:

- Planifica, programa, organiza y coordina el sistema de evaluación interno en la Administración Pública Estatal.

- Fiscaliza el ejercicio del presupuesto estatal de acuerdo al presupuesto de egresos.
- Elabora normas que regulan el funcionamiento de mecanismos que regulan los procedimientos de control interno en las dependencias e instituciones.
- Establece los lineamientos generales para llevar a cabo auditorías a las dependencias del ejecutivo e instituciones paraestatales.
- Supervisa el cumplimiento por parte de las dependencias e instituciones de las disposiciones respecto a la planeación, presupuestación, financiamiento, deuda, inversión y valores propiedad de la Administración Pública Estatal.
- Realiza auditorías a las dependencias del sector central y paraestatal de la Administración Pública por decisión propia o bien a petición particular de alguna de estas.
- Vigila que los recursos federales y estatales, los municipios los utilicen para lo que fueron destinados.
- Fiscaliza que los recursos provenientes de la federación a la Administración Pública Estatal por acuerdos o convenios se utilicen en lo acordado expresamente.

- Vigila el cumplimiento de proveedores y contratistas de la Administración Pública Estatal, recabando la información de las operaciones que éstos lleven a cabo, y fíncandoles responsabilidad en caso de incumplimiento.
- Designa a los auditores de las instituciones del sector paraestatal, y propone al titular del ejecutivo, el nombramiento de comisarios en las juntas, consejos de administración u órgano de gobierno de las mismas.
- Opina acerca del nombramiento o bien solicita su sustitución de los encargados de las áreas de control de las dependencias e instituciones de la Administración Pública Estatal.
- Se coordina con la Contaduría General de Glosa, órgano técnico del poder Legislativo, en tareas que les permita a ambas instancias efectuar mejor sus atribuciones.
- Informa anualmente al ejecutivo de las evaluaciones realizadas a las dependencias e instituciones de la Administración Pública Estatal. También informa a la Secretaría de la Contraloría de la Federación cuando implica el manejo de recursos federales.
- Recibe y registra la manifestación de bienes de los

servidores públicos del Estado y municipios; solicita practicar las investigaciones necesarias en términos de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

- Conoce y en su caso investiga los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos de las dependencias e instituciones, para delimitar responsabilidad administrativa; o bien si es necesario hace la denuncia ante el Ministerio Público, proporcionando todos los datos con que cuente.
- Establece medidas y mecanismos para modernizar la función administrativa de control y fiscalización del gasto público estatal.
- Asesora técnicamente a los municipios respecto al control del gasto público municipal.

### 3.2.10. SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se responsabiliza del desarrollo y administración de la red carretera, regula el transporte público y las comunicaciones de orden local. A esta dependencia le corresponde la atención de los siguientes asuntos:

- Formula e instrumenta programas carreteros, de comunicaciones, de transportes y de vialidad.

- Vigila el debido cumplimiento de las disposiciones legales en materia de comunicaciones y transporte público local.
- Coordina la ejecución de obras de construcción, ampliación, rehabilitación y mantenimiento de la red carretera, y de la infraestructura de comunicaciones con que cuenta la entidad.
- Construye, mantiene, conserva o adjudica a particulares las obras de vialidad, de carreteras libres o de cuota, así como otro tipo de infraestructura de comunicaciones.
- Establece de acuerdo a la ley, las normas técnicas y administrativas para la prestación del servicio de transporte público.
- Otorga, revoca, modifica y declara la caducidad de concesiones, permisos y autorizaciones para prestar el servicio de transporte público en vías del Estado.
- Fija las tarifas del transporte público, esto de acuerdo a estudios previos.
- Previene y sanciona a los concesionarios que no cumplan con las obligaciones previstas para prestar adecuadamente el servicio de transporte público.

- Expide de acuerdo con otras dependencias las bases a que deben sujetarse las obras a su cargo, de adjudicarlas, cancelarlas, y vigila el cumplimiento de los contratos que celebra.

### 3.2.11. SECRETARIA DE ECOLOGIA

La Secretaría de Ecología es la dependencia encargada de formular, ejecutar y evaluar la política del gobierno estatal en materia ecológica. Le competen los siguientes asuntos:

- Aplica y vigila el cumplimiento de las disposiciones legales sobre ecología y protección del medio ambiente.
- Emite lineamientos destinados a preservar y restaurar el equilibrio ecológico así como del medio ambiente.
- Celebra convenios con la Federación y los municipios del Estado, asimismo con particulares determinadas acciones para proteger el ambiente.
- Establece medidas para la prevención y control de residuos y emisiones generadas por fuentes contaminantes.
- Instala sistemas de verificación ambiental y monitoreo de elementos contaminantes.

- Instrumenta medidas para prevenir, restaurar o corregir los grados de contaminación del aire, del suelo, del agua, y en general del medio ambiente.
- Le corresponde dar difusión a los programas y estrategias relacionadas al equilibrio ecológico.
- Promueve la educación y la participación de la comunidad, social y privada para la preservación y restauración del medio ambiente.
- Es su responsabilidad promover o ejecutar la construcción dedicadas al tratamiento de los residuos industriales, tóxicos, sólidos, y aguas residuales.
- Promueve, coordina y participa de las campañas de reforestación en la entidad.
- Regula y protege los recursos de la fauna y flora silvestres.
- Declara de acuerdo a la ley las áreas naturales para la fauna, con el objetivo de protegerla de la extinción.
- Fomenta, ejecuta y opera parques estatales y áreas verdes.
- Promueve y fomenta las investigaciones ecológicas.
- Determina mediante dictámenes técnicos el daño causado al medio ambiente.

- Aplica a los particulares o a otras autoridades las sanciones dispuestas en la ley de ecología del Estado.

### 3.3. ORGANIZACION DEL SECTOR CENTRAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La administración pública estatal centralizada, cuenta con once Secretarías, las cuales además cuentan con Subsecretarías, Direcciones Generales, Subdirecciones, Departamentos y Oficinas, para un mejor desempeño de sus atribuciones y funciones.

Estos órganos administrativos, dependen jerárquicamente de las Secretarías con que cuenta la administración pública estatal y actúan en el ámbito de sus competencias, incluso con las políticas de desconcentración que el gobierno del Estado ha impulsado desde años atrás, existen delegaciones y -- oficinas de estas Secretarías en municipios estratégicos como Ecatepec, Naucalpan, Nezahualcoyotl y Tlalnepantla; lo cual evita que los ciudadanos tengan que viajar a la Ciudad de Toluca obligatoriamente.

Estas políticas de simplificación administrativa, redundan en una mayor eficiencia y eficacia de la Administración Pública Estatal, ya que su acción es más rápida frente a los ciudadanos.

En este contexto, este subcapítulo describe la organización estructural de las Secretarías que integran este sector, a pesar de ser de carácter general esta descripción, nos da una idea completa de las capacidades de atención y de respuesta a las necesidades de la población y de toda la sociedad en su conjunto en el orden económico y social fundamentalmente.

De manera implícita también nos muestra el tipo de intereses que representa, ya que muchos de los servicios que -- prestan las dependencias están vinculadas a las actividades industriales y comerciales beneficiando con ello basicamente a los poseedores de este capital, intereses que corresponden al grado de avance y desarrollo de la Administración Pública Estatal en esta entidad que la han colocado en una de las mejores y más eficientes del país.

La estructura organizativa de la Administración Pública Estatal, esta diseñada para responder a las necesidades -- del desarrollo del Estado, en los últimos años ha estado en permanente actualización, lo que implica transformar parte de esta estructura, fusionar, o bien crear nuevos órganos administrativos, que en términos generales realizan una actividad particular cada uno de ellos evitando la duplicidad de funciones, el cúmulo de trabajo, y sobre todo funcionar con mayor eficiencia en la acción de la Administración Pública.

## 3.3.1. SECRETARIA DE GOBIERNO

SUBSECRETARIA "A" DE GOBIERNO.

DIRECCION GENERAL DE GOBERNACION.

SUBDIRECCION.

- Unidad de apoyo administrativo.
- Departamento de límites.
- Departamento de control y supervisión de notarias.
- Departamento de relaciones municipales.
- Departamento de Gobierno.
- Departamento de Información.

SUBDIRECCION DE GOBERNACION EN NAUCALPAN.

SUBDIRECCION DE GOBERNACION EN NEZAHUALCOYOTL.

DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO.

- Departamento de inspección general.
- Departamento de relaciones públicas.
- Oficina de eventos especiales.

SUBDIRECCION OPERATIVA DE POLICIA Y TRANSITO

- Departamento técnico operativo.
- Coordinación de regiones.
- Jefatura de la policía bancaria e industrial.

## SUBDIRECCION DE SERVICIOS AL PUBLICO Y DE APOYO

- Departamento técnico administrativo.
- Departamento administrativo.
- Departamento de servicios al público y coordinación de servicios al público.

## DIRECCION DE PREVENCIÓN Y READAPTACION SOCIAL

- Departamento médico psicológico-psiquiátrico.
- Departamento de trabajo social.
- Departamento técnico legal.
- Departamento de coordinación pedagógica.

## SUBDIRECCION OPERATIVA

- Departamento de sistemas de seguridad.
- Departamento de control de operación.
- Departamento de industria penitenciaria.

## SUBSECRETARIA "B" DE GOBIERNO

## DIRECCION GENERAL DEL REGISTRO CIVIL

- Departamento contralor de oficialías del registro - civil.
- Departamento de estadística y programas de regularización.

- Departamento de archivo del registro civil.
- Departamento jurídico y unidad de apoyo administrativo.

#### DIRECCION GENERAL DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD

- Departamento de asistencia técnica.
- Departamento de coordinación de oficinas registrales.
- Departamento de regularización de bienes inmuebles.
- Unidad de apoyo administrativo.
- Departamento de archivo de notarías.

#### 3.3.2. SECRETARIA DE FINANZAS Y PLANEACION

##### DIRECCION GENERAL DE INGRESOS

##### SUBDIRECCION DE POLITICA FISCAL

- Departamento de impuestos federales.
- Departamento de impuestos estatales.
- Departamento de impuestos diversos.
- Departamento de auditoria fiscal.

DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO  
SUBDIRECCION DE EGRESOS Y CONTROL DE LA DEUDA PUBLICA  
DIRECCION GENERAL DE TESORERIA

- Caja general.

INSTITUTO CATASTRAL

- Departamento de coordinación de delegaciones catastrales.
- Departamento de avalúos y cartografía catastral.
- Departamento de control, actualización e información catastral.
- Delegaciones regionales de catastro.

PROCURADURIA FISCAL

- Unidad de dictamen de procesos fiscales.
- Unidad de apoyo administrativo.

SUBPROCURADURIA FISCAL DE LO CONTENCIOSO

- Departamento de recursos administrativos.
- Departamento de juicios de nulidad y amparo.

## SUBPROCURADURIA FISCAL DE LEGISLACION Y CONSULTA

- Departamento de consulta.

## SUBPROCURADURIA FISCAL DE COORDINACION DE DELEGACIONES

- Delegación Naucalpan.
- Delegación Nezahualcóyotl.
- Delegación Naucalpan.

## DIRECCION GENERAL DE EVALUACION Y CONTROL

## DIRECCION GENERAL DEL SISTEMA ESTATAL DE INFORMACION

## 3.3.3. SECRETARIA DEL TRABAJO

## PROCURADURIA GENERAL DE LA DEFENSA DEL TRABAJO

## PROCURADURIA AUXILIAR DE LA DEFENSA DEL TRABAJO

## DIRECCION GENERAL DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

- Departamento de supervisión de condiciones laborales.
- Departamento de previsión social.
- Departamento de responsabilidades y sanciones.

DIRECCION GENERAL DE EMPLEO CAPACITACION Y DESARROLLO  
DE LOS TRABAJADORES.

SUBDIRECCION DE CAPACITACION Y EMPLEO

- Departamento de planeación y evaluación de capacitación.
- Departamento de tecnología para la capacitación.
- Departamento de promoción de la vivienda.
- Departamento de protección al salario y cooperativas.
- Departamento de recreación y cultura.

DIRECCION GENERAL JURIDICA LABORAL Y DE CONCILIACION

JUNTA LOCAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

TRIBUNAL DE ARBITRAJE DEL ESTADO DE MEXICO

3.3.4. SECRETARIA DE EDUCACION CULTURA Y BIENESTAR SOCIAL

COORDINACION ADMINISTRATIVA

SUBDIRECCION DE PLANEACION EDUCATIVA

- Departamento de planeación educativa.
- Departamento de sistemas.
- Departamento de elaboración de libros de texto.

## SUBDIRECCION DE INVESTIGACION Y SUPERACION ACADEMICA

- Departamento de vinculación e intercambio académico.
- Departamento de medios didácticos y editorial.
- Instituto Superior de Ciencias de la Educación.
- Centro coordinador de educación continua para el ma gisterio del Estado de México.

3.3.5. SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLI-  
CASDIRECCION GENERAL DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLI--  
CAS.

## DIRECCION GENERAL DE OBRAS PUBLICAS

- Residencia general zona I.
- Residencia general zona II.
- Residencia general zona III.

## SUBDIRECCION DE ESTUDIOS Y PROYECTOS

## SUBDIRECCION DE PROGRAMACION Y CONTROL DE OBRAS

## SUBDIRECCION DE CONSTRUCCION

## DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

- Residencia regional Atlacomulco.
- Residencia regional Toluca-Lerma-Ocoyoacac.

- Residencia regional Valle de Bravo.
- Residencia regional Naucalpan-Tlalnepantla.
- Residencia regional Texcoco-Chalco.
- Residencia regional Zumpango-Huehuetoca.

DIRECCION GENERAL DE LA TENENCIA DE LA TIERRA Y RESERVAS TERRITORIALES

### 3.3.6. SECRETARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO

DIRECCION DE PLANEACION AGROPECUARIA Y FORESTAL

DIRECCION DE DESARROLLO DE PRODUCTORES

DIRECCION DE INFRAESTRUCTURA AGROPECUARIA Y FORESTAL

DIRECCION DE INFRAESTRUCTURA E INDUSTRIALIZACION DE --  
BOSQUES.

DIRECCION DE FOMENTO FORESTAL

DIRECCION DE COMERCIALIZACION

DIRECCION DE ADMINISTRACION Y FINANZAS

DIRECCION DE CREDITO AGROPECUARIO

DIRECCION DE INSUMOS AGROPECUARIOS

DIRECCION IMPULSORA EN RIEGO TECNIFICADO

### 3.3.7. SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO

DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO REGIONAL

- Unidad de asesoria técnica.

- Unidad coordinadora de promoción regional.

DIRECCION GENERAL DE PROMOCION INDUSTRIAL, COMERCIAL Y  
ARTESANAL

- Departamento de industria minera.
- Departamento de promoción industrial.

SUBDIRECCION DE PROMOCION ARTESANAL

- Departamento de industrias rurales.

DIRECCION DE TURISMO

- Departamento de planeación y desarrollo turístico.
- Departamento de control de servicios turísticos.
- Departamento de promoción turística.
- Departamento de unidades productivas.
- Departamento de turismo social.
- Oficina de tierras de interés turístico, ejidal y -  
comunal.

### 3.3.8. SECRETARIA DE ADMINISTRACION

#### DIRECCION DE RECURSOS MATERIALES

##### SUBDIRECCION DE ADQUISICIONES

- Departamento de programación de las adquisiciones.
- Departamento de investigación y valoración de suministros.
- Departamento de tramitación y entrega de pedidos.

##### SUBDIRECCION DE PATRIMONIO Y SERVICIOS GENERALES

- Departamento de bienes muebles.
- Departamento de bienes inmuebles.
- Departamento de servicios generales.
- Departamento de apoyo a actos y eventos especiales.
- Departamento de almacén.

#### DIRECCION DE ORGANIZACION Y DOCUMENTACION

##### SUBDIRECCION DE ORGANIZACION

- Departamento de análisis de la organización.
- Departamento de análisis en sistemas y procedimientos.
- Departamento de estudios administrativos.
- Unidad de orientación, información y quejas.

- Unidad de coordinación de proyectos "A".
- Unidad de coordinación de proyectos "B".
- Unidad de coordinación de proyectos "C".
- Centro de documentación y análisis.
- Unidad de orientación y quejas.

#### SUBDIRECCION DE DOCUMENTACION

- Departamento de archivo.
- Departamento de servicios y equipos auxiliares.
- Departamento de correspondencia.

#### DIRECCION DE DESARROLLO Y ADMINISTRACION DE PERSONAL

##### SUBDIRECCION DE DESARROLLO DE PERSONAL

- Departamento de planeación y control de sistemas.
- Departamento de capacitación y desarrollo.
- Departamento de control de pagos.

##### SUBDIRECCION DE ADMINISTRACION DE PERSONAL

- Departamento de selección y contratación.
- Departamento de sueldos y salarios.
- Departamento de registro y control.

## 3.3.9. SECRETARIA DE LA CONTRALORIA

DIRECCION GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SITUACION PATRIMONIAL.

DELEGADO ADMINISTRATIVO

SUBDIRECCION JURIDICA

- Departamento de análisis jurídicos.
- Departamento de procesos y demandas.
- Departamento de investigación de responsabilidades.

SUBDIRECCION DE RESPONSABILIDADES Y REGISTRO PATRIMONIAL.

- Departamento de manifestación y verificación de bienes.
- Departamento de quejas y denuncias.
- Departamento de registro y archivo.

DIRECCION GENERAL DE CONTROL Y AUDITORIA GUBERNAMENTAL

DELEGADO ADMINISTRATIVO

SUBDIRECCION DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL

- Departamento de auditorías generales "A".
- Departamento de auditorías generales "B".

## SUBDIRECCION DE CONTROL GUBERNAMENTAL

- Departamento de control y evaluación de auditorías externas.
- Departamento de fiscalización del ingreso e inversiones.
- Departamento de fiscalización del gasto corriente - y deuda pública.
- Departamento de auditoría de obras.
- Departamento de control programático.

## CENTRO DE DOCUMENTACION

## SUBDIRECCION DE INFORMATICA

- Departamento de soporte técnico y sistemas.
- Coordinación de control de gestión.

## SUBDIRECCION DE NORMATIVIDAD

- Departamento de políticas de gestión gubernamental.
- Departamento de normas de operación y apoyo al control.
- Departamento de análisis organizacional.

DELEGADO ADMINISTRATIVO

SUBDIRECTOR ADMINISTRATIVO

- Departamento de recursos materiales y servicios generales.
- Departamento de programación y presupuesto.
- Departamento de desarrollo y control de personal.

COORDINACION DE COMISARIOS

ASESOR DE LA COORDINACION DE COMISARIOS

DELEGADO ADMINISTRATIVO

SUBDIRECCION DE EVALUACION Y CONTROL

COMISARIO DEL SECTOR DESARROLLO ECONOMICO

COMISARIO DEL SECTOR EDUCACION, SALUD Y TRABAJO

COMISARIO DEL SECTOR DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLICAS.

COMISARIO DEL SECTOR DESARROLLO AGROPECUARIO

UNIDAD DE ASESORES

### 3.3.10. SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTE

COORDINADOR ADMINISTRATIVO DE LA S.C.T.

- Departamento de recursos humanos.
- Departamento de recursos materiales y servicios generales.

- Departamento de presupuesto y contabilidad.

#### UNIDAD DE PROGRAMACION, SUPERVISION Y CONTROL TECNICO

- Subdirector de programación.
- Subdirector de control interno.

#### UNIDAD DE PLANEACION SECTORIAL

- Departamento de integración de planes.
- Departamento de evaluación y seguimiento.
- Departamento de información y estadística.

#### DIRECCION GENERAL DE VIALIDAD

- Unidad de informática.
- Dirección de normatividad y estudios de vialidad.
- Subdirección de normatividad.
- Departamento de formulación y evaluación de programas.
- Departamento de instrumentación de programas crediticios.
- Subdirección de estudios y proyectos.
- Departamento de topografía y fotogrametría.
- Departamento de estudios técnicos.
- Departamento de proyectos.

- Dirección de administración vial.
- Subdirección de administración vial.
- Departamento de derechos de vía, estacionamientos y áreas de transporte.
- Departamento de dictámenes de impacto vial.
- Subdirección de administración del tránsito.
- Departamento de aforos y encuestas.
- Departamento de sistemas de manejo de tránsito.
- Departamento de dispositivos de control.

DIRECCION GENERAL DE TRANSPORTE TERRESTRE

DELEGADO ADMINISTRATIVO EN LA DIRECCION GENERAL DE - -  
TRANSPORTE TERRESTRE

- Unidad jurídica.
- Unidad de informática.
- Dirección de normatividad y estudios del transporte.
- Subdirección de planeación y programación del transporte.
- Departamento de estudios y planeación.
- Departamento de programación.
- Subdirección de normatividad y evaluación.
- Departamento de normas.
- Departamento de evaluación de programas.
- Dirección de concesiones y tarifas.
- Subdirección de tarifas.

- Departamento de tarifas.
- Departamento de estudios económicos.
- Subdirección de concesiones y permisos.
- Departamento de concesiones, permisos y autorizaciones.
- Subdirección de promoción e información.
- Departamento de servicios al público.
- Departamento de organización del transporte.
- Dirección de registro y control del transporte.
- Subdirección de supervisión.
- Departamento de inspección.
- Departamento de registro y sanciones.
- Subdirección de apoyo operativo.
- Departamento de capacitación de prestadores de servicios.
- Departamento de coordinación del transporte.

DELEGADO REGIONAL DEL TRANSPORTE EN TOLUCA

DELEGADO REGIONAL DEL TRANSPORTE EN NAUCALPAN

DELEGADO REGIONAL DEL TRANSPORTE EN NEZAHUALCOYOTL

DELEGADO REGIONAL DEL TRANSPORTE EN ECATEPEC

DELEGADO REGIONAL DEL TRANSPORTE EN TLALNEPANTLA

DELEGADO REGIONAL DEL TRANSPORTE EN CHALCO

DELEGADO REGIONAL DEL TRANSPORTE EN TEXCOCO

## 3.3.11. SECRETARIA DE ECOLOGIA

## COORDINADOR ADMINISTRATIVO

- Unidad de difusión y relaciones públicas.
- Unidad jurídica.
- Centro de información y documentación ecológica.

## SUBSECRETARIO DE ECOLOGIA

DIRECCION GENERAL DE NORMATIVIDAD, REORDENAMIENTO E IM  
PACTO AMBIENTAL

- Subdirección de reordenamiento ambiental.
- Departamento de zonificación ecológica.
- Departamento de normas para el control de la contaminación.
- Subdirección de impacto ambiental.
- Departamento de dictaminación.
- Departamento de riesgo ambiental.
- Subdirección de inspección y vigilancia.
- Departamento de inspección y vigilancia.
- Departamento de monitoreo de contaminantes.
- Departamento de registro y control de fuentes conta  
minantes.

## DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS Y PROYECTOS ECOLOGICOS

- Subdirección de estudios ecológicos.
- Departamento de estudios del agua.
- Departamento de estudios del suelo.
- Departamento de estudios del aire.
- Departamento de estudios de áreas naturales protegidas.
- Subdirección de proyectos de prevención y restauración ecológica.
- Departamento de proyectos de prevención y restauración.
- Departamento de programación y control de proyectos.
- Departamento de costos unitarios y concursos.

## DIRECCION GENERAL DE PREVENCIÓN Y RESTAURACION

- Subdirección de prevención.
- Departamento de prevención de la contaminación del agua.
- Departamento de prevención de la contaminación del suelo.
- Departamento de prevención de la contaminación del aire.
- Subdirección de restauración.
- Departamento de tratamiento de aguas residuales.

- Subdirección de operación y aprovechamiento.

DIRECCION GENERAL DE CONCERTACION Y PARTICIPACION CIUDADANA.

- Subdirección de concertación.
- Departamento de vinculación institucional.
- Departamento de concertación social.
- Subdirección de fomento.
- Departamento de promoción y divulgación.
- Departamento de participación ciudadana.

**CAPITULO IV**

**ADMINISTRACION ESTATAL SECTOR PARAESTATAL**

#### 4.1 ADMINISTRACION PARAESTATAL.

La Administración Pública Paraestatal en el Estado de México está compuesta por un conjunto de organismos públicos, los cuales cuentan con personalidad jurídica propia, administración y recursos propios; además cuentan con autonomía que les permite actuar y dotarse de normas internas.

Son organismos descentralizados, que dependen directamente del Poder Ejecutivo y son parte integrante de la estructura de la Administración Pública Estatal. Los cuales contribuyen al desarrollo económico y social de la entidad.

Efectivamente, en el caso del Estado de México, el Sector Paraestatal se ha ido incrementando paulatinamente, al grado de conformar uno de los más grandes y organizados de todo el país esto se debe fundamentalmente a la incidencia del aparato estatal en actividades de tipo económico y de servicios públicos.

". . . estamos ciertos que, dados los vastos recursos manejados por los organismos auxiliares, fondos y fideicomisos, así como por su importancia en el aspecto administrativo y económico de la entidad, ninguna planeación puede ser global y en consecuencia efectiva, si no incluye las operaciones de estos organismos y patrimonios afectados de manera que pue

dan vincularse a las políticas y objetivos generales del Gobierno". (23)

Este sector se compone de organismos descentralizados y empresas de participación mayoritaria y minoritaria estatal, así como instituciones de seguridad social, comisiones, convenios, constructoras, etc.

Efectivamente la creación de organismos descentralizados en el Estado de México, ha permitido al Estado, ofrecer a la ciudadanía en general actividades económicas y servicios públicos, los cuales en otro tiempo no se realizaban eficazmente, o bien eran prestados con mayores dificultades, tanto por el Estado como por algunos particulares.

El papel del Sector Paraestatal en el Estado cumple -- dos objetivos básicos: el primero está dedicado a cumplir actividades de atención social y el segundo está dedicado a favorecer el desarrollo económico estatal, mediante la inversión de capital nacional, pero sobre todo de capital transnacional.

El Primer objetivo cuenta con una amplia gama de insti

---

(23) Sistema Estatal Integral de Planeación. T. X. Exposición de motivos de la ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares, Fondos y Fideicomisos del Estado de México, 1983, p. 9.

tuciones que desarrollan actividades de carácter social hacia la población tales como las que desempeñan las instituciones del Sector Educación, Trabajo, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, y el DIF.

El Segundo objetivo, está íntimamente ligado al desarrollo económico, y el papel de algunas instituciones está dedicado a favorecer la reproducción del capital nacional y - - transnacional, Japones, Norteamericano, Alemán, etc. Esto sólo puede ser factible cuando la administración pública estatal ha creado las condiciones adecuadas para la explotación - de recursos naturales, impuestos mínimos, condiciones laborales ventajosas, y al contar con instituciones que ayudan a -- montar y equipar parques y zonas industriales en el Estado de México (FIDEPAR), o con el Consorcio de Comercio Exterior - - (EDOMEX), que canaliza las producciones hacia la exportación. Existen otras instituciones además de éstas dedicadas a cumplir este objetivo.

En todas las administraciones públicas estatales en el Sector Paraestatal, existen dos tipos de organismos, los descentralizados (instituciones y fideicomisos), y las empresas de participación estatal.

En el Estado de México la Ley Orgánica de la Administración Pública sentó las bases de funcionamiento de la Admi-

nistración paraestatal en el Estado.

" . . . El Gobernador del Estado podrá solicitar al -- Congreso, la creación de organismos descentralizados; ordenar la creación, constitución y liquidación de empresas de participación estatal o disponer la constitución y liquidación de fideicomisos públicos para la atención del objeto que expresamente les encomiende. El Ejecutivo deberá rendir cuenta a la Legislatura del uso que hiciera de esta facultad". (24)

Como complemento a estas facultades otorgadas al Gobernador, el 29 de junio de 1982, la Legislación aprobó la creación de la Ley para la Coordinación y Control de Organismos - Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México, que vino a -- sustituir a la obsoleta Ley denominada para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno, del Estado, que tuvo vigencia del año 1980-1982, en que fue - derogada.

La nueva Ley redefinió el papel del Sector Paraestatal y facultó el Ejecutivo para que determinará que sector sería el encargado de planear el desarrollo y funcionamiento de los organismos e instituciones componentes del Sector Paraestatal.

---

(24) Ebid. p. 23.

#### 4.2 LEY PARA LA COORDINACION Y CONTROL DE ORGANISMOS AUXILIARES Y FIDEICOMISOS DEL ESTADO DE MEXICO.

En el primer capítulo de la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México, se establece que son organismos descentralizados, las empresas propiedad o de participación estatal, así como los fideicomisos que se constituyen legalmente, exceptuando la Universidad Autónoma del Estado de México de esta reglamentación, y a todos aquellos centros educativos o culturales -- que poseen autonomía propia.

En el segundo capítulo, se precisa cuales son las bases para la formación de los organismos descentralizados, tales como que tienen que ser aprobadas las iniciativas por el Congreso local, su patrimonio total o parcial deberá provenir de fondos, subsidios o presupuestos del Gobierno del Estado, deben tener una finalidad de prestar un servicio público, explotar bienes o recursos del Estado, realizar investigaciones científicas, llevar a cabo actividades de seguridad social, etc.

". . . Los procedimientos para la creación y modificación de la estructura y bases de organización de los organismos auxiliares y fideicomisos a que se refiere esta Ley, así como los relativos a su fusión, liquidación o extinción se --

ajustarán a lo que dispone este capítulo, sin perjuicio de lo establecido en otros ordenamientos legales". (25)

En este mismo capítulo, se establece que quedan contempladas dentro de esta Ley, todas aquellas empresas en las cuales el Gobierno del Estado participe mayoritariamente con capital social, así como en instituciones y fideicomisos.

Estas instituciones podrán modificar su estructura y su organización interna o bien desaparecer, de acuerdo a lo establecido en el acta jurídica de su creación; de una u otra decisión deberá conocer el titular del poder Ejecutivo.

". . . Los organismos auxiliares y fideicomisos, podrán modificar su estructura y bases de organización conforme al procedimiento que al efecto establezca el ordenamiento o acto jurídico de su creación, cuando sea necesario para mejorar el desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus fines o la coordinación de sus actividades. . .". (26)

En el tercer capítulo, la Ley establece las tareas de coordinación, planeación, supervisión, evaluación y control de los organismos que componen el Sector Paraestatal de la Ad

---

(25) Sistema Estatal Integral de Planeación. T. X. Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México. Toluca Gobierno del Estado de México 1983, p. 14.

(26) Ibid. p. 15.

ministración Pública Estatal, las efectúan las Secretarías globalizadoras, de la Finanzas, la de Planeación y Administración.

"Las Secretarías de Finanzas y Planeación y Administración, se consideran como dependencias de coordinación global y serán responsables de dictar las disposiciones administrativas y de controlar y evaluar su cumplimiento en los Organismos - - Auxiliares y Fideicomisos respecto de las atribuciones que en relación con los mismos les determine la Ley Orgánica de la -- Administración Pública y de las demás leyes aplicables". (27)

Partiendo de lo antes establecido la Secretaría de Finanzas y Planeación tiene las siguientes atribuciones, con respecto a las instituciones del Sector Paraestatal de la Administración Pública.

- Establece lineamientos y políticas, así como proporciona los respectivos financiamientos.
- Aprueba los montos financieros, llevando un estricto registro y control de la deuda pública de las instituciones del Sector Paraestatal.
- Vigila la correcta aplicación de los recursos financieros otorgados a las instituciones.
- Posee la información necesaria para determinar su solvencia financiera.

---

(27) Ibid. p. 16

- Colabora en la formulación de planes, programas y - actividades de las instituciones, poniendo énfasis en que estos tengan vinculación con el plan de desarrollo.
- Vigila que los convenios de apoyo provenientes de - la Federación se cumplan de acuerdo a lo programado.
- Conoce del destino de los fondos económicos otorga- dos.
- Establece lineamientos y políticas en relación a la formulación de ingresos y egresos.
- Elabora normas de control del gasto público y sus - programas de inversiones.
- Cuenta con toda la información estadística necesaa- ria para su correcto funcionamiento de las institu- ciones del Sector Paraestatal.
- Lleva a cabo auditorias y tareas de inspección para supervizar las operaciones de las instituciones y efectuar tareas de control.
- Propone al gobernador el nombramiento de un encarga- do que realiza la vigilancia de los recursos finan- ceros canalizados a las empresas de participación estatal, tanto mayoritarias como minoritarias.

A la Secretaría de Administración le corresponde las siguientes atribuciones en relación a los organismos integrantes del Sector Paraestatal.

- Establece disposiciones para el control administrativo y orgánico de las instituciones.
- Dispone la adquisición de bienes para el eficaz cumplimiento de sus funciones, así como también efectúa inventarios, avalúos, tanto de bienes muebles como de equipo y maquinaria.
- Revisa periódicamente las disposiciones administrativas, lineamientos y políticas, sistemas, métodos o procedimientos inherentes al trabajo con el objeto de adecuarlos a los programas establecidos por el gobierno.
- Establece las normas de contratación, remuneración, promoción y prestaciones de los empleados al servicio de la Administración Pública Estatal.

A la Secretaría de la Contraloría le corresponde las siguientes atribuciones con respecto a los organismos descentralizados.

- Inspecciona y vigila a los organismos descentralizados de la Administración Pública Estatal para que -

cumplan con el registro, contabilidad, contratación y pago al personal, así como de los bienes inmuebles propiedad de estas instituciones.

- Vigila el cumplimiento de las normas de control y fiscalización de los organismos descentralizados, - así mismo los asesora y apoya a sus órganos internos de control.
- Designa a los auditores externos de los organismos descentralizados, y propone al ejecutivo la designación y comisarios a los Consejos, Juntas o Consejos de Administración.
- Verifica las actas de entrega y recepción de recursos materiales en los organismos descentralizados.

El capítulo cuarto de esta Ley, establece los criterios mediante los cuales se organizan los diferentes tipos de instituciones del Sector Paraestatal de la Administración Pública del Estado, de sus mecanismos de vigilancia y de sus órganos directivos.

En la Administración Pública Paraestatal del Estado, - se conocen dos figuras que abarcan al conjunto de instituciones de este sector; estas figuras son:

1. Organismos descentralizados.

## 2. Fideicomisos.

A continuación se hace referencia de los dos grupos de instituciones que conforman el Sector Paraestatal de la Administración Pública del Estado.

### 1. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Por lo que corresponde a los organismos descentralizados, éstos son creados por decreto promovido a instancia del Ejecutivo y aprobado por la Legislatura. El Estado les asigna un patrimonio propio compuesto por recursos económicos provenientes de la administración pública estatal; su objetivo es la prestación de bienes del Estado, además de que pueden promover las investigaciones científica y tecnológica.

A petición de cuando menos una tercera parte de los integrantes de la Legislatura, estos podrán formar comisiones para visitar cualquiera de las instituciones del Sector Paraestatal para supervisar y constatar su funcionamiento.

De los informes que elaboran los integrantes de alguna comisión de diputados que visiten alguna institución, estos le enviarán una copia al gobernador con el objeto de comunicarle el buen o mal desempeño de sus funciones de esa institución en lo particular.

Por otra parte, en otro tipo de organismos descentralizados pertenecientes a la Administración Pública Federal sean del sector central o paraestatal, estos sólo ejercen actividades de concurrencia con los de la instancia estatal, esto es que en un proyecto en el cual participa la Instancia Federal, Estatal y la Municipal la coordinación tiene objetivos claramente delimitados.

Por lo que corresponde a las empresas de participación estatal mayoritarias, éstas son organismos a los cuales el Gobierno Estatal les aporta el 50% y en ocasiones más del capital social o acciones correspondientes a estas empresas; en otros casos en la formulación del capital se emiten acciones de serie especial autorizadas por el Gobierno Estatal, a éste también se le faculta para designar la mayoría de los integrantes en el Consejo de Administración, Junta Directiva, Director o Gerente, para que en su caso éstos tengan la facultad de vetar acuerdos de las asambleas de accionistas y del Consejo de Administración.

También es necesario señalar la existencia de empresas de participación estatal minoritaria, en las cuales el gobierno estatal participa con menos del 50% de capital, y en algunos casos éste se reduce a un 25%. La participación del gobierno estatal en los órganos de dirección de dichas empresas, se da a través de representantes o comisarios que vigilan los

intereses del Estado.

## 2. FIDEICOMISOS

Es importante el papel que juegan los fideicomisos - - existentes en el Sector Paraestatal de la administración pública paraestatal en el Estado, los cuales desempeñan un papel estratégico en el desarrollo económico de la entidad, en rubros de índole social y económica.

Los fideicomisos o fondos como se les denomina en el lenguaje administrativo en este estado, canalizan créditos, asesoría y apoyo técnico a ciertos sectores de la población - que cuentan con solvencia económica para fomentar la productividad.

Las instituciones del Sector Paraestatal, conformen -- sus órganos directivos de acuerdo a los niveles de participación económica del Estado, de tal manera que existen tres categorías, los de primer, segundo y tercer nivel, para estratificarlos también se ha considerado la actividad económica y - social de cada institución.

". . . Para efectos de la integración de los órganos de Gobierno a que se refiere este capítulo, las entidades y - patrimonios afectados por esta Ley, se dividen de la siguien-

te manera:

- I. Organismos Auxiliares de primero, segundo y tercer nivel; y
- II. Fideicomisos". (28)

#### ORGANISMOS DE PRIMER NIVEL

Por lo que corresponde a los organismos de primer nivel; estos estructuran su órgano de dirección de la siguiente manera:

- La presidencia recaé en el titular del ejecutivo.
- El vicepresidente será el Secretario de Estado según el sector al que pertenezca la institución en cuestión.
- El Secretario será puesto por el gobernador, considerando la opinión de las distintas Secretarías Globalizadoras.
- Los vocales no deberán exceder un número mayor de seis y serán propuestos por el gobernador a sugerencia del Secretario del sector de que se trate .
- El comisario será un especialista en las áreas contables y administrativas, será propuesto por el go-

bierno a iniciativa de la Secretaría de Finanzas y Planeación.

#### ORGANISMOS DE SEGUNDO NIVEL

Los órganos de dirección de las instituciones del segundo nivel siguen los siguientes procedimientos en su estructuración:

- El presidente es titular de la entidad en la cual se engloba la institución que esté en este nivel.
- La vicepresidencia, es ocupada por otro titular de otra entidad que tenga relación directa por las actividades que realice la institución.
- El secretario será designado por el ejecutivo estatal.
- Los vocales no excederán el número de cuatro, y estos serán designados por el gobernador a propuesta hecha previamente por el titular de la dependencia que integre a los organismos.
- El comisario será designado por el gobernador a propuesta formulada por el Secretario de Finanzas y Planeación.

## ORGANISMOS DE TERCER NIVEL

Los órganos de gobierno de los organismos paraestatales del tercer nivel, se conforman de la manera siguiente:

- El ejecutivo designa un director, previa propuesta hecha por el titular del sector en el que este agrupada la institución.
- La vicepresidencia seguira los mismos requisitos -- que en el caso anterior.
- El secretario es designado por el gobernador a propuesta de los titulares de las Secretarías globalizadoras.
- El número de vocales no será mayor a cuatro, y estos serán designados por el gobernador a propuesta del titular de la dependencia en la cual el organismo se incluya.
- El comisario es designado por el ejecutivo, consi--derando la opinión del titular de la Secretaría de Finanzas y Planeación.

## FIDEICOMISOS

Los fideicomisos organizan sus órganos directivos, in-

cluyendo en su estructura interna las siguientes responsabilidades:

- Un presidente
- Un vicepresidente
- Un secretario
- Vocales
- Un comisario

Los integrantes de estos órganos duran 2 años en su cargo, al cabo del cual son removidos o ratificados, con excepción del gobernador que ocupa la presidencia del fideicomiso.

Además en cada empresa estatal y fideicomiso existe un auditor, que no tendrá ninguna relación ni con el organismo, ni con ninguna dependencia de la administración estatal.

Por otra parte un elemento importante en esta ley, es la utilización de la denominación "Organismos Auxiliares", -- con el cual se identifica a los organismos descentralizados, empresas de participación estatales mayoritarias y minoritarias; así como a los fideicomisos. A pesar de que esta denominación pretende ser más explícita en el lenguaje administrativo, en este trabajo se utiliza la de Sector Paraestatal, --

que es por cierto más común en el medio de la administración.

La argumentación oficial al respecto de este debate es la siguiente:

"Con este objeto se señalan los elementos característicos que han de reunir los Organismos descentralizados y las - Empresas propiedad del Gobierno o de su participación mayoritaria haciendo más explícitos los conceptos establecidos por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, la - cual utiliza el concepto genérico de Organismos Auxiliares -- del Poder Ejecutivo para referirse a las entidades mencionadas. . .". (29)

La Ley para la Coordinación de Organismos Auxiliares - ha sido un valioso instrumento que ha servido para modernizar y poner a la altura de las necesidades de la sociedad las ins- tituciones que conforman el Sector Paraestatal de la adminis- tración pública del Estado, algunas de estas dedicadas al de- sarrollo económico, otras a la atención social de amplios sec- tores de población, sobre todo de los marginados.

La normatividad analizada previene la formación, fu- sión o desaparición de entidades del Sector Paraestatal y de

---

(29) Sistema Estatal Integral de Planeación. T. X. Exposi- ción de motivos de la Ley para la Coordinación de Orga- nismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México. Op. Cit. p. 10.

acuerdo al tipo de desarrollo del Estado la dinámica al parecer es que se reforme en breve tiempo, tanto en el aspecto dedicado al desarrollo económico, así como al de atención social.

#### 4.3 INSTITUCIONES QUE COMPONEN EL SECTOR PARAESTATAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO DE MEXICO

El Sector Paraestatal de la Administración Pública Estatal del Estado de México ha ido incrementando sus actividades, y al mismo tiempo el número de instituciones, sean estas empresas de participación estatal, fideicomisos, convenios o comités.

Destaca el hecho de que sólo en tres sectores de la Administración Pública Paraestatal: Desarrollo Económico, Agropecuario y Desarrollo Urbano y Obras Públicas, sean los que concentran el mayor número de instituciones de éste tipo.

El Estado se faculta para recomponer el sector paraestatal o bien para decidir su ampliación ésto de acuerdo a los intereses y necesidades de quienes dirigen el sistema político, por lo misma la desaparición, la restructuración o la formación de nuevas instituciones queda sujeta a esas condiciones.

En este contexto se hace necesario mencionar y señalar

las diferentes instituciones con que cuenta el Sector Paraestatal actualmente y que están agrupadas en las distintas dependencias como cabeza de sector de la Administración Pública Estatal Centralizada.

#### 4.3.1 SECTOR GOBIERNO

- Comisión de Estudios Jurídicos.
- Coordinación General de Apoyo Municipal.
- Centro Estatal de Estudios Municipales.
- Consejo Estatal de Protección Civil.
- Comisión de Límites del Gobierno del Estado.

#### 4.3.2 SECTOR FINANZAS Y PLANEACION

- Fondo de Inversión para Crédito Refaccionario (FIRE)
- Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA).
- Fideicomiso Instituído en Relación a la Agricultura (FIRA).
- Central de Equipo y Maquinaria Mexiquense.
- Comisión de Planeación para el Desarrollo de la Zona de Atlacomulco.
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México.

- Sistema Estatal de Información.

#### 4.3.3 SECTOR TRABAJO

- Instituto Estatal para el Desarrollo de la Seguridad en el Trabajo. (ISET).
- Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial. (ICATI).
- Sistemas Didácticos Mexiquenses.
- Centro Estatal de Productividad.

#### 4.3.4 SECTOR EDUCACION CULTURA Y BIENESTAR SOCIAL

##### \* Radio Mexiquense

- Valle de Toluca
- Atlacomulco
- Tejupilco

##### \* T. V. Mexiquense

- Valle de Toluca
- Atlacomulco
- Tejupilco

- \* Instituto de la Juventud y el Deporte del Estado de México.
- \* Club de Fútbol Profesional de Texcoco, A.C.
- \* Impulsora Deportiva Nezahualcoyotl.
- \* Colegio Mexiquense.
- \* Consejo Estatal contra las Adicciones.
- \* Patronato Cultural Otomi.

#### 4.3.5 SECTOR ECONOMICO

- \* Fideicomiso Para La Construcción Y Operación De Centros De Abasto Popular. (FICOCAP).
- \* Fideicomiso para el Desarrollo Agroindustrial del - Estado de México. (FAIDEM).
- \* Fondo de Desarrollo Turístico del Estado de México. (FODETUR).<sup>4</sup>
- \* Fideicomiso para la Promoción y Desarrollo de la Industria Mediana y Pequeña del Estado de México. - - (FIDEIN).
- \* Consorcio de Comercio Exterior, S.A. de C.V. (EDOMEX).
- \* Centro de Investigación Aplicada al Desarrollo Industrial, S.A. de C.V. (CINADI).
- \* Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas - Industriales en el Estado de México. (FIDEIPAR).

- \* Impulsora Minera de Angangueo, S.A. de C.V.
- \* Tapetes Mexicanos, S.A.
- \* Fondo de Desarrollo Económico Reginal, (FOMEC).
  - Toluca
  - Jilotepec
  - Atlacomulco
  - Valle de Bravo
  - Coatepec Harinas
  - Tejupilco
  - Texcoco
  - Zumpango
- \* Centro de Artesanias Mexiquenses
- \* Almacenes, Servicios y Transportación Extraordinaria a Comunicadas Agropecuarias del Estado de México, S.A. de C.V. Azteca.

#### 4.3.6 SECTOR AGROPECUARIO

- \* Constructora CODAGEM.
- \* Comisión Estatal de Alimentación.
- \* Centro de Investigaciones para el Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México. (CIDAME).
- \* Comercializadora CODAGEM, S.A. de C.V.

- \* Impulsora de Riego Tecnificado, S.A. de C.V.  
(IRTEMEX).
- \* Coordinación General de Equipamiento Rural.
- \* Productora Agroindustrial Ejidal del Estado de México
- \* Fertilizantes del Estado de México, S.A. (FEDONEX).
- \* Filiales Saimex, S.A. de C.V.
- \* Administración Saimex.
- \* Instituto de Investigaciones Agropecuarias del Estado de México.
- \* Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuaria Agrícola y Forestal del Estado de México.
- \* Sistema Estatal Integrado de Abasto (SEIDA).
- \* Productora de Semilla del Estado de México. (PROSEME).

#### 4.3.7 SECTOR URBANO Y OBRAS PUBLICAS

- \* Centro de Población e Industrial Izcalli.
- \* Instituto de Acción Urbana e Integración Social.  
(AURIS).
- \* Comisión Estatal de Agua y Saneamiento. (CEAS).
- \* Constructora del Estado de México.
- \* Distribuidora de Gas Natural del Estado de México.
- \* Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México. (CRESEM).

- \* Organismo de Centros Estrategicos de Crecimiento.  
(OCEC).

#### 4.3.8 SECTOR ADMINISTRACION

- \* Instituto de Seguridad Social para los Servidores -  
del Estado de México y Municipios (ISSEMYM).
- \* Instituto de Salud del Estado de México. (ISEM).
- \* Fideicomiso del Centro de Servicios Administrativos.

#### 4.3.9 SECTOR CONTRALARIA

- \* Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM)
- \* Convenio Unico de Desarrollo (CUD)
- \* Convenio para la Planeación del Estado de México  
(COPLADEM).

#### 4.3.10 SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. (30)

- \* Comisión del Transporte en el Estado de México.  
(COTREM).

---

(30) ". . . Cuando en algún ordenamiento legal se establezcan atribuciones a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas se entenderán atribuidas según corresponda, a la propia Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas o a las de Comunicaciones y Transportes y de Ecología en los términos de este Decreto. Poder Ejecutivo del Estado de México. Decreto No. 46... Op. Cit. p. 4.

- \* Junta de Caminos del Estado de México.
- \* Aeropuertos y Servicios Auxiliares del Estado de México.

#### 4.3.11 SECTOR ECOLOGIA. (31)

- \* Empresa para la Prevención y Control de la Contaminación del Agua.
- \* Protectora de Bosques del Estado de México (PROBOSQUE).
- \* Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna.
- \* Orquesta Sinfónica del Estado de México.

#### 4.3.12 OTROS

- \* Universidad Autónoma del Estado de México. (UAEM).
- \* Desarrollo Integral de la Familia. (DIF).

#### 4.4 LA REORDENACION DEL SECTOR PARAESTATAL.

A pesar de que la Administración Pública Paraestatal - creció de 1981 a 1989, con la llegada al Gobierno del Estado del Licenciado Ignacio Pichardo Pagaza el 11 de septiembre de 1989, se anunció una reestructuración de este sector, y la muy probable transferencia al sector privado de una parte importante de organismos descentralizados, entre los que se mencionan al Fideicomiso para el Desarrollo Agroindustrial del Estado de México y sus 85 empresas paramunicipales con que cuenta actualmente esta institución; a la Constructora del Gobierno del Estado; a la Comisión de Transporte del Estado de México, entre otras.

Esta política es acorde con la que la Federación actualmente ejecuta, se argumenta que el Estado está precisando su campo de acción propio, y que no se trata de abandonar la rectoría del Estado en el desarrollo económico, sino de precisar los objetivos del sector público y alcanzar con ello mejores niveles de eficiencia en el manejo de los fondos de la administración pública estatal.

"Estamos desincorporando del sector paraestatal, algunas entidades cuya existencia no se justifica. La desincorporación resulta necesaria cuando los organismos o empresas ya cumplieron el propósito para el que fueron creados; o bien --

porque cambiaron las prioridades de la sociedad, respecto de la acción gubernamental; o porque las tareas de esas entidades públicas pueden ser llevadas a cabo por el sector privado, sin necesidad de incurrir en subsidios". (32)

Se sostiene la idea de que algunos organismos descentralizados no efectúan una actividad estratégica y primordial, y que al ser improductivos desvían recursos financieros, los cuales son prioritarios en otros rubros de la administración pública estatal.

"La desincorporación de entidades permitirá liberar algunos fondos, pero sobre todo concentrar la atención en lo socialmente prioritario". (33)

Hace algunos años fue importante fortalecer al Sector Paraestatal, e incluso crear nuevas instituciones, las cuales ayudarían al desarrollo económico de la entidad, sin embargo las políticas económicas han cambiado y repercuten directamente en el Sector Paraestatal, tanto de la Federación como de todas las entidades federativas del país, incluida el Estado de México.

---

(32) Pichardo Pagaza, Ignacio. Primer Informe de Gobierno. Toluca, México. Rumbo el Diario Mexiquense. 21 de Enero de 1990. p. 33.

(33) Ibid. p. 33.

Estas nuevas políticas de desarrollo económico han dispuesto ya la reordenación del Sector Paraestatal de la administración pública en esta entidad; es muy probable que estas decisiones políticas repercutan en el ya deteriorado bienestar de la población en particular aquella que era favorecida por la actividad que desempeñaban las empresas e instituciones prontas a desaparecer; que muchos servidores públicos que den desempleados, y que los únicos beneficiados de estos procesos, sean precisamente quienes adquieran la propiedad de estos organismos descentralizados.

En un mediano plazo se podrá observar el efecto positivo o negativo que traerá como consecuencia la decisión de haber reordenado el Sector Paraestatal de la Administración Pública del Estado de México.

**C A P I T U L O V**

**RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

## 5. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES.

Las relaciones intergubernamentales entre el Estado y la Federación y los Ayuntamientos, se dan en el Marco del -- Sistema de Planeación Democrática, en un contexto donde se -- respeta la autonomía de cada uno de los órdenes de la Admi-- nistración Pública, y con el objetivo común de impulsar la -- descentralización de la vida política y administrativa en el Estado.

Con la Federación, el Estado tiene un vínculo directo a través del Convenio Unico de Desarrollo (CUD), elemento -- central de las acciones coordinadas entre ambas administra-- ciones. El CUD es el instrumento a través del cual el Sistema Nacional de Planeación Democrática, impulsa la descentra-- lización, atiende prioridades y plantea soluciones a los graves problemas sociales que padece esta entidad federativa.

Entre Federación y Municipios el Estado cuenta con el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México COPLADEM, a través de este comité se busca instrumentar los planes de desarrollo, se busca además que con su acción se -- evite duplicidad de funciones en los tres órdenes de la Administración Pública, y optimizar de esta manera los recursos financieros, materiales y técnicos de manera conjunta.

Entre Estado y Municipios existe el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM), que es un medio a través del que se impulsa de manera bilateral programas específicos prioritarios, poniendo énfasis en que éstos sean promovidos, super visados e incluso financiados por los Municipios directamente.

### 5.1. Planeación del Desarrollo Estatal.

Los primeros antecedentes de la función de la planeación estatal con una visión más amplia y de carácter nacional inicia con la formación en 1971 de los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES), en los estados de Yucatán, Nuevo León, Durango, Sonora, Oaxaca y Chiapas.

A partir de entonces, el ejecutivo federal intentó -- dar un mayor auge a la planeación del desarrollo de manera nacional, constituyendo para esto los COPRODES, transformados posteriormente en los Comités Para el Desarrollo de los Estados (COPLADES), esto en 1979. Esto independientemente de la existencia de algunas dependencias de carácter estatal que tuvieron entre sus funciones también favorecer la planeación del desarrollo estatal. En 1981 y 1982, los COPLADES fueron sometidos a un proceso de profunda actualización en cada una de las entidades del país.

En el estado de México de hecho, es hasta el 19 de di

ciembre de 1983, cuando se consolida la existencia de una -- normatividad acerca de la planeación del desarrollo, al modificar la Cámara de Diputados el artículo 70 fracción VI de -- la Constitución local, en la cual se le concede a la misma -- Cámara de Diputados la facultad de elaborar leyes relaciona-- das a la planeación del desarrollo estatal.

Esta planeación, la entendemos como una serie de meca-- nismos y acciones sistematizadas, derivadas de las facultaa-- des y atribuciones del ejecutivo estatal y de los ayuntamien-- tos, plasmados en la regulación y la promoción de la vida -- económica, social, política y cultural.

La planeación del desarrollo estatal, es en la actua-- lidad una norma fundamental en la actividad de la Administra-- ción Pública, su inicio para todas las entidades del país en-- tre ellas el Estado de México, se remonta a la reglamenta-- ción del Artículo 27 Constitucional, y con la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual establece -- que los ejecutivos estatales están obligados a formular pla-- nes de desarrollo urbano, con el fin de colaborar en la regu-- lación de los asentamientos humanos.

Esta actividad se consolidó aún más, cuando el presi-- dente Miguel de la Madrid Hurtado, expidió un decreto que -- creaba la Ley de Planeación, de fecha del 29 de diciembre de

1982; en esta Ley se establecen las bases de coordinación de los gobiernos estatales con la federación, los criterios de desarrollo nacional, y una mayor vinculación, entre la federación, los Estados y los municipios. Cabe señalar que este decreto fue aprobado por el Congreso de la Unión el 5 de enero de 1983.

"La ley de Planeación precisa los aspectos que podrán ser materia de coordinación:

- La participación de cada Estado en la planeación nacional, a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;
  - Los procedimientos de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales, para llevar a cabo la planeación nacional, estatal y municipal.
  - Los lineamientos meteorológicos para la realización de las actividades de planeación en el ámbito de la jurisdicción respectiva.
  - La ejecución de las acciones a realizar en cada estado considerando la participación correspondiente a los municipios y grupos sociales interesados, y
- a

- La elaboración de los programas estratégicos regionales." (34)

Consecuente con las políticas del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el ejecutivo estatal en el estado de México se constituyó el Sistema Estatal Integral de Planeación que es un conjunto de nuevas leyes administrativas, jurídicas y fiscales que reorganizan el funcionamiento del aparato de la administración pública estatal, modernizando su acción y así pueda estar a la altura del desarrollo económico y social de la entidad; logrando de esta manera una mayor eficiencia y eficacia en el desempeño de la administración pública.

"Una planeación estatal más sólida contribuye al proceso de desconcentración y descentralización de la toma de decisiones de las dependencias de la administración pública federal y amplia los canales de participación social en la planeación que necesariamente requieren de una organización capaz de recibir y responder a las demandas de la población lo más cercano posible a su lugar de origen" (35)

La planeación del desarrollo estatal, se estructura -

---

(34) S.P.P. Sistema Nacional de Planeación Democrática. México. Dirección General de documentación y evaluación. 1985. p. 81

(35) *Ibid.* p. 82.

en un sistema en el cual se favorece la participación de los individuos, o grupos organizados interesados en el desarrollo de la entidad.

Por consecuencia, el eje fundamental para promover el desarrollo lo constituye el Plan de Desarrollo del Estado de México, en este documento se plasman las políticas relacionadas a la planeación estatal y municipal.

Forman parte de este sistema de planeación estatal -- las dependencias y los organismos de la administración pública estatal, Central y Paraestatal.

La coordinación entre las diferentes instancias de la administración Pública, Federal, Estatal y Municipal, se basan en el Plan Nacional de Desarrollo, en El Sistema Nacional de Planeación Democrática y se complementa con la consolidación del Sistema Estatal Integral de Planeación.

La interrelación de las tres instancias coadyuvan a cumplir con la descentralización de la vida nacional, haciendo válido el precepto de la soberanía de las entidades y fortaleciendo a los municipios.

Las actividades desempeñadas por las dependencias federales se han coordinado con las de tipo estatal, evitando

así duplicidad de funciones, esto lo han logrado a través de programas que ayudan a propiciar el desarrollo económico en la entidad.

Esos programas establecidos por los sectores económicos de la administración pública estatal han favorecido directamente a las empresas e industrias que se han asentado en territorio del Estado de México, ya que les han equipado con infraestructura que se plasma en corredores industriales o parques, sin considerar el grado de perjuicio que se crea ya que en la mayoría de los casos se les da preferencia a las empresas de origen trasnacional que dedican su producción a las exportaciones, las divisas que obtienen ya no son invertidas en la entidad si no son sacadas y depositadas en los bancos de otro país.

Por lo tanto el desarrollo económico estatal está sustentado en una economía un tanto ficticia, ya que no basta con que estos empresarios paguen sus impuestos y empleen a un número determinado de obreros y empleados; en las condiciones que vive el país, es necesario que se modifiquen los criterios actuales, y se tienda a crear las condiciones de un verdadero desarrollo económico efectivo, con orientación nacionalista, con inversiones propias y sobre todo sin ningún vínculo con el capital extranjero.

### 5.1.1. LA LEY DE PLANEACION.

El 20 de enero de 1983, el entonces gobernador Alfredo del Mazo González, propuso la modificación a los artículos 70 y 89 de la Constitución política local, con el fin de promulgar la Ley de Planeación del Estado de México.

En la exposición de motivos de ésta ley se señala:

"En nuestro proyecto jurídico se han respetado la filosofía de la planificación, el enfoque de la conducción del desarrollo y las orientaciones de gobierno que se contienen en la Ley de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, podemos afirmar que el mismo está concebido en términos de las peculiaridades de nuestro proceso histórico, de la estructura económica y social de la entidad, y de la situación geopolítica que ocupamos en el contexto nacional. - Se tomaron en cuenta, para su elaboración, los problemas de la planeación en las escalas nacional, estatal y municipal, considerándolos en sus relaciones e interdependencias reciprocas". (36)

---

(36) Sistema Estatal Integral de Planeación. T.II. Exposición de Motivos de la Ley de Planeación del Estado de México, Toluca, Gobierno del Estado de México, 1984.p. 8.

Previamente la Federación había hecho otro tanto, al modificar los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de nuestra carta magna, con el objetivo de elevar a rango constitucional la rectoría del Estado; y sentar así las bases de la institucionalidad de los esquemas de planeación y desarrollo en la entidad.

Esta política de novedosa reforma administrativa culminaría con la promulgación de 16 nuevos ordenamientos jurídicos, entre los que destacan la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, la Ley de Asentamientos Humanos, la Ley de Adquisiciones Arrendamientos, Mantenimientos y Almacenes, la Ley de Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos, y la Ley de Planeación.

Por otra parte también se modificaron aspectos jurídicos locales en correspondencia a la modificación del Artículo 115 Constitucional.

En este proceso, el Sistema Estatal de Planeación compuesto por las dependencias de la administración pública estatal, juega un papel determinante al planear el desarrollo integral de la entidad.

Le corresponde precisamente a la Secretaría de Finanzas y Planeación la elaboración del Plan de Desarrollo Esta-

tal, los programas y actividades, así como instrumentar su -  
puesta en práctica, además de evaluar y supervisar los lo---  
gros obtenidos.

La Ley de Planeación prevee que la elaboración del --  
Plan de Desarrollo Estatal debe efectuarse de preferencia en  
los primeros seis meses de gobierno del Ejecutivo en turno,  
y que este documento será la conclusión de un exhaustivo aná  
lisis de la realidad económica y social de la población.

"...El Plan de Desarrollo del Estado se elaborará, --  
aprobará y publicará dentro de un plazo de seis meses, conta  
dos a partir de la fecha de toma de posesión del Gobernador  
del Estado, su vigencia se circunscribe al período constitu  
cional que le corresponda, pero sus previsiones y proyec  
ciones podrán exceder de este término." (37)

En el Plan de Desarrollo Estatal, debe establecerse -  
las estrategias de corto, mediano y largo plazo, las metas y  
los tiempos para llevarlos a la práctica; asimismo las res--  
ponsabilidades y las bases de coordinación con las otras ins  
tancias de la Administración Pública.

El plan de Desarrollo Estatal antes de ser aprobado -

---

(37) Sistema Estatal Integral de Planeación. T.II. Ley de  
Planeación del Estado de México. Toluca, Gobierno del  
Estado de México. 1984. p. 16.

por la Legislatura debe recoger las aportaciones, observaciones o modificaciones que pueden mejorar su contenido; después de aprobado adquiere carácter obligatorio para el sector central y paraestatal de la Administración Pública Estatal.

A esta obligatoriedad se suman también los programas que del Plan mismo se deriven, estos pueden ser de índole sectorial, regional o institucional. En el caso del sectorial puede tratarse el caso de que se ha establecido el desempeño de actividades de algún sector administrativo; en el caso -- del regional, su tarea será de homogenizar el desarrollo estratégico en beneficio de la población. En el caso de los -- programas institucionales, éstos son elaborados por las de-- pendencias e instituciones desempeñando con esto funciones y atribuciones que le son propias.

En el aspecto de la coordinación con las instancias -- Federal y municipal de la administración pública, el Ejecutivo Estatal esta facultado para promover convenios que favorezcan la planeación del desarrollo de la entidad y de los -- municipios.

"...Las bases de coordinación de los convenios con la Federación se apoyarán en los criterios de la planeación nacional y estatal y en los instrumentos de desarrollo de los

tres niveles de gobierno, en lo que no se oponga a las leyes y al interés general de la Entidad...". (38)

Estos convenios en el momento de suscribirlos, deberán ser congruentes con la política de desarrollo impulsada a nivel nacional, de la misma manera los programas que de esta actividad emanen considerarán la programación sectorial, regional, y en otros casos de tipo especial.

Entre los convenios firmados con la Federación y los municipios, podemos señalar el Convenio Único de Desarrollo (CUD), y el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM), respectivamente.

#### 5.2. CONVENIO UNICO DE DESARROLLO (CUD)

Suscrito el 22 de marzo de 1984 entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, representa la puesta en marcha del contenido del Sistema Nacional de Planeación Democrática para iniciar la descentralización de la vida nacional, coordinando esfuerzos en común, impulsando acciones en las distintas instancias de la Administración Pública, con los recursos que cuenta cada una de ellas.

"El Convenio Único de Desarrollo 1984 que suscriben -

---

(38) *Ibid.* P. 21.

el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de México, re presenta la voluntad política para coordinar esfuerzos, integrar acciones y conjuntar recursos, con el fin de establecer en todos los órdenes el desarrollo nacional y, en especial, el de la Entidad Federativa, para atender sus prioridades, - aprovechar adecuadamente sus potencialidades y dar solución a sus actuales problemas." (39)

El CUD, cumple un papel de instrumentador de las polí ticas delineadas en relación al desarrollo regional, así lo propuso el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, para lo--- grar estos objetivos, se plantea la irrestricta vinculación de la Administración Pública Federal y Estatal.

"Los Ejecutivos Federal y Estatal coordinarán sus acciones para que los sistemas Nacional y Estatal de Planea--- ción Democrática, se consoliden mediante la instrumentación de los mecanismos que se establezcan las tres instancias de gobierno, en materia de planeación para el desarrollo, propi--- ciando la participación de los sectores social y privado con objeto de materializar los propósitos, estrategias y líneas de acción que se determinan en el Plan Nacional de Desarrollo a efecto de lograr conjuntamente la transformación de la rea

---

(39) Sistema Estatal Integral de Planeación. T.VIII. Con- venio Unico de Desarrollo. Toluca, Gobierno del Esta- do de México. 1984. p. 13.

lidad del país." (40)

El CUD, ratifica el compromiso entre la Federación y el Estado de México, para continuar la tarea de la descentralización de la vida nacional, buscando con ello la complementación de las tareas que en cada uno de los niveles se efectúan. Destacando en la actualidad las que se refieren al renglón de la salud, de la educación, y las relaciones a la regularización de la tenencia de la tierra.

El CUD, reconoce el contenido del artículo 115 constitucional reformado, para fortalecer la vida política, social, económica y cultural de los municipios, otorgándoles facultades en casi todas las actividades de su competencia.

Ambos órdenes de gobierno han coincidido de manera fundamental en crear un mecanismo eficaz de coordinación, por ello la existencia del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), a través de esta instancia el ejecutivo federal y el estatal instrumentan programas de carácter prioritario, financiados y realizados por la administración estatal, tanto en su sector central como en el paraestatal.

En la entidad, las prioridades son señaladas por la -

---

(40) *Ibid.* p. 13.

creciente concentración demográfica ubicada básicamente en los municipios conurbados del área metropolitana, que dificulta, la prestación de los servicios públicos más elementales; por ello el CUD, ha impulsado desde su constitución los programas de desarrollo del área metropolitana de la ciudad de México, y de la región centro del estado.

El primero que pretende detener la migración permanente de nuevas familias al valle de México, y el segundo implica la formación de otros polos de desarrollo que sean atractivos y permitan una distribución más equitativa de la población.

"...de acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo y congruente con la política enmarcada dentro del Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno del Estado de México pretende básicamente contener el crecimiento demográfico, mejorar los niveles de vida de la población, reorientar y racionalizar los servicios y crear nuevos centros de desarrollo económico mediante la dotación de equipamiento urbano. Para ello, se han instrumentado dos programas fundamentales; el de "Inmigración Conurbada" tendiente a elevar el nivel de vida de los habitantes de la zona conurbada y el denominado "Desconcentración Puente" para crear centros de desarrollo y alternativas a la zona metropolitana y reordenar la población en

el territorio estatal." (41)

Los programas que promueven el desarrollo regional, - constituyen la modalidad en el CUD, y estos varían de acuerdo a las necesidades, algunos son referentes a la infraestructura, otros son productivos, y otros sólo de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno. Estos programas estarán apoyados directamente por la Federación en lo que respecta a recursos financieros para su debida realización.

"...El Ejecutivo Estatal destinará los recursos necesarios para coadyuvar en el logro de los objetivos de los programas regionales estratégicos y en especial, aquellos en los que participe y coordinará acciones con el Ejecutivo Federal para dar seguimiento, controlar y evaluar los resultados que en el ámbito territorial de la Entidad se obtengan - en la realización de los mismos." (42)

El financiamiento de estos programas también proviene del Gobierno del Estado de México y de los municipios, en algún otro caso podrán derivarse de empréstitos de la banca, o de fideicomisos constituidos para resolver la problemática económica y social en algunas regiones.

---

(41) Ibid p. 26

(42) Ibid p. 26 y 27

Entre los programas que el CUD ha impulsado inicialmente en la entidad se pueden mencionar algunos que se refieren a la creación de nuevos empleos, tierra para construir viviendas, servicios públicos, fomento a la producción, abasto, servicio social de pasantes de nivel técnico y universitario, capacitación para el trabajo de obreros, etc.

La debida aplicación de los recursos financieros dedicados a este tipo de programas provenientes de la Federación y del gobierno del estado, así como de los municipios, son vigilados estrechamente por un órgano de control y evaluación, con el objeto de utilizarlos óptimamente. Este órgano lo conforman representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como por el gobierno del estado. Estas mismas dependencias brindan el apoyo y la asesoría necesaria en torno al funcionamiento e instrumentación de los programas establecidos por el CUD.

### 5.3. COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE MEXICO.

De mayo al mes de septiembre de 1981, se llevaron a cabo los trabajos correspondientes para formalizar en el estado de México, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), buscando con esta acción compatibilizar las tareas que en materia de planeación del

desarrollo efectuaba la Federación en el resto del país.

"Por acuerdo del Ejecutivo del Estado del 19 de marzo de 1981 publicado el 16 de mayo del propio año, se creó el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, como un organismo desconcentrado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con objetivos de promover y coadyuvar en la formulación, actuación e instrumentación del --- Plan Estatal de Desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local los esfuerzos que realizan la Administración Pública - Federal, del Estado y de sus municipios, en relación con la planeación, programación, ejecución, evaluación e informa--- ción del desarrollo socioeconómico." (43)

El COPLADEM, es considerado como la instancia rectora de la planeación del desarrollo en el Estado, conjugando a la vez los recursos propios de la administración pública estatal, como el apoyo de las dependencias de la administración pública federal, buscando complementar los resultados de la acción emprendida de cada instancia, para evitar duplicidad de funciones y de actividades, y sobre todo para lograr una optimización racional de los recursos financieros, materia-- les y técnicos.

---

(43) Sistema Estatal Integral de Planeación. Tomo. IX. Modificación a la fracción II, del acuerdo por el que se crea el COPLADEM, acordado el 24 de Septiembre de 1981. Toluca, Gobierno del Estado de México. p. 28

El COPLADEM, está compuesto por representantes de la Administración Federal y Estatal, prácticamente cubre todos los rubros de su quehacer. Como complemento a sus trabajos ha instrumentado mecanismos del cual es partícipe directo -- con la federación y con los municipios. Estos medios son el Convenio Unico de Desarrollo, y el Convenio de Desarrollo Municipal, respectivamente.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática en sus principios y organización, establece que:

"Los COPLADES constituyen el mecanismo más importante para la coordinación intergubernamental de las decisiones - de inversión pública mediante la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas estatales de desarrollo. Asimismo, representan el medio de enlace entre los sectores de la sociedad y los órganos de gobierno para la participación en la problemática de cada una de las entidades federativas." (44)

Este tipo de comites como el COPLADEM, cumple por una parte como una entidad técnica donde se captan las demandas sociales y se concentran los recursos financieros técnicos y humanos, tanto de la Administración Pública Estatal central

---

(44) S.P.P. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. p. 85.

y paraestatal.

El COPLADEM busca instrumentar proyectos viables de acuerdo a los recursos disponibles, logrando con estas acciones evitar duplicidad de obras, o retrasos en la realización de proyectos de otras.

"El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), tiene como propósito fundamental --coadyuvar al desarrollo socioeconómico de la Entidad, buscando compatibilizar a nivel local, los esfuerzos en materia de planeación de los gobiernos, Federal, Estatal y Municipales, contando con la participación organizada de los sectores social y privado." (45)

La actividad del COPLADEM, tiende sobre todo a fortalecer la institución del municipio, al resolver toda una serie de necesidades económicas o sociales, favoreciendo con ello el federalismo, y la labor de desconcentración de la administración pública impulsada a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

---

(45) Sistema Estatal Integral de Planeación. T. IX. Comité de Planeación del Estado de México. Toluca. Gobierno del Estado de México. 1984. p. 9

#### 5.4. Convenio de Desarrollo Municipal

En el estado de México se ha dado prioridad al fortalecimiento político, administrativo, financiero y económico de la vida de los municipios, ésto sólo ha sido posible mediante la integración del Sistema Estatal de Planeación, que permite tener una vinculación directa y permanente entre estado y municipios.

Esto se fortaleció aún más con la firma del Convenio de Desarrollo Municipal, (CODEM), suscrito el 22 de marzo de 1984, entre el ejecutivo estatal, los titulares de las dependencias con las cuales se vincula el convenio y la mayoría de los presidentes municipales de la entidad.

"A fin de avanzar en la consolidación del Sistema Estatal de Planeación Democrática, el Ejecutivo Estatal y los Ayuntamientos convienen en coordinar sus acciones, empleando como instrumento para la consecución de estos fines al Convenio de Desarrollo Municipal con el propósito de promover una mayor participación de los Municipios en el proceso integral de planeación, así como para vigorizar su capacidad administrativa, técnica y financiera a fin de que éstos puedan atender las necesidades de sus propias comunidades, en congruencia con los objetivos de la política de fortalecimiento muni

cipal del Ejecutivo Federal". (46)

Las acciones instrumentadas en el CODEM, se inscriben dentro de las políticas generales de la Ley de Planeación, del Plan de Desarrollo Estatal, y de las disposiciones señaladas por las dependencias del sector central de la administración pública estatal.

En el CODEM, se sientan las bases de coordinación para el fomento de la planeación del desarrollo entre las dos instancias de la administración pública local, la estatal y la municipal, obviamente cifiéndose a las disposiciones de -- planeación federales y estatales, y sin dejar de considerar a los municipios.

Este convenio fue revisado y actualizado el 26 de febrero de 1990, ha propuesta del gobernador, Licenciado Ignacio Pichardo Pagaza; En este nuevo convenio de desarrollo municipal, el Estado y los Municipios se comprometen a efectuar una estrecha colaboración para atender mejor las demandas de la sociedad.

"El Gobierno del Estado de México reconoce en los ---

---

(46) Sistema Estatal Integral de Planeación. T.VIII. Convenio de Desarrollo Municipal. Toluca, Gobierno del Estado de México, 1984, p. 37 y 38

Ayuntamientos de la entidad, la célula básica de nuestra organización política, capacidad para asumir a plenitud su función de agentes de cambio en la colectividad a la que sirven, concertando y coordinando la participación de los ciudadanos y eficiencia de gestión en la ejecución de obras y prestación de servicios públicos". (47)

En este nuevo convenio se plantea que los programas - impulsados por ambos órdenes deberán propiciar la descentralización de la administración pública estatal, favoreciendo la acción de los Ayuntamientos directamente.

Este convenio postula además, que los programas y acciones impulsados por el Estado y los Municipios serán congruentes con las políticas y estrategia establecidos en el Plan de Desarrollo 1990-1993, deberán ser demandadas prioritarias, apoyadas y recomendadas por el Sistema de Planeación Democrática Estatal, tendrán relación directa a la prestación de los servicios públicos o actividades que son responsabilidad directa de los Ayuntamientos, tales como los que a continuación se señalan:

"- Aprovechamiento de agua y alcantarillado.

---

(47) Convenio de Desarrollo Municipal 1990. Toluca, Revista No. 5 del Instituto de Administración Pública del Estado de México. A.C. Enero-Marzo. 1990.p. 153.

- Rehabilitación y construcción de caminos.
- Restauración, construcción y equipamiento de espacios escolares.
- Construcción de unidades, canchas y módulos deportivos.
- Pavimentación, guarniciones y banquetas.
- Construcción o rehabilitación de mercados, rastrojos y lecherías.
- Mejoramiento y remodelación urbana.
- Protección ecológica." (48)

Respecto a los financiamientos de los programas, el nuevo convenio plantea, que estos pueden provenir del presupuesto de egresos del Estado, de los Municipios, o bien de empréstitos; Por recursos de Fideicomisos propiedad de la administración pública estatal, y con las aportaciones del sector privado, e incluso del sector social directamente favorecido con la realización de este tipo de programas.

La evaluación de los programas realizados corresponde de acuerdo a lo que establece el CODEM, a los Municipios, y

---

(48) Ibid. p. 154

está actividad se llevará a cabo con lineamientos prestables por la Secretaría de Finanzas y Planeación.

Por otra parte los representantes de la administración pública estatal y municipal, proponen revisar en cualquier momento el contenido del Convenio de Desarrollo Municipal -- (CODEM), o bien redefinir sus objetivos o metas, es decir el nuevo convenio mantiene abierta la posibilidad de ser reformado si se considera que no haya cumplido con las tareas iniciales que le fueron conferidas.

#### 5.5 La Fase de Descentralización en el Estado de México.

El discurso de la descentralización se puso de relieve en el sexenio de Miguel de la Madrid, coincide con la crisis económica que padece el país, debido al grave endeudamiento con el capital internacional, es justamente esta situación la que orilla al Estado a perfilar una política de este tipo.

Ceder más poder político y administrativo a las entidades, y a los Municipios se hace ya un imperativo; la descentralización irrumpe ya en todos los planos de la vida en general y exige que ésta se lleve en todos los órdenes existentes, en lo social, en lo económico, en lo político y en -

lo cultural.

Sin embargo, el fenómeno centralista que ha padecido el país desde tiempo atrás es el obstáculo principal que se opone a la transformación del país y evita que se efectúe la redistribución del poder económico y político.

En ese proceso las entidades como el Estado de México, que poseen una gran importancia industrial y comercial asumen la política federal de la descentralización como un medio para sanear el propio funcionamiento de la administración pública federal fundamentalmente. De esta manera el Estado de México empieza a compartir responsabilidades con la Federación descentralizando dos sectores sociales básicos; La salud y la educación, los cuales cuentan con una amplia infraestructura y personal calificado que desde hacía mucho permitía la gestión de estos servicios por parte de la administración pública estatal, a este esfuerzo se suman los recursos propios de la Federación existentes en la entidad.

#### 5.5.1. SECTOR SALUD

En materia de salud, el Estado de México, es una de las primeras entidades que han adecuado su legislación compatibilizándola con la existente a nivel federal.

Durante el sexenio iniciado por el proceso de descentralización de los servicios de salud, tal y como había establecido el Plan Nacional de Desarrollo de 1982-1988.

"Atendiendo a una ineludible responsabilidad de velar por la salud de los mexiquenses se descentralizaron los servicios subdividiendo las 8 regiones del Estado en mil ochocientas unidades y para ello se suscribieron convenios con la Secretaría de Salubridad y Asistencia." (49)

En este proceso descentralizador, se suman recursos humanos, técnicos, materiales y financieros, de las diversas instituciones encargadas de prestar los servicios de la salud en la entidad. Plasmados básicamente en programas permanentes como los de la asistencia médica, planificación familiar, lucha contra el cáncer, y el control de enfermedades de carácter respiratorio, entre otros más.

Por lo que respecta a la infraestructura médica existente en toda la entidad, tan solo los servicios Coordinados de Salud, antecedente del Instituto de Salud, sumaba 1808 unidades de atención primaria, 7 hospitales generales, 2 156 camas, 3 800 trabajadores y 2 537 millones de presu---

---

(49) Del Mazo González, Alfredo. Tercer Informe de Gobierno. Toluca, México. Rumbo del Estado de México. 21 de Enero 1985. p. 5 A.

puesto de ingresos en sus diversas unidades. A esto hay que agregar las 143 unidades del IMSS, y las del ISSSTE, y las del ISSEMYM que son parte fundamental en la atención médica de la burocracia estatal y municipal.

En 1986 la infraestructura médica en la entidad se resumía así:

"La infraestructura de servicios en la entidad ascien-de en la actualidad a 19 hospitales generales, 9 especializados y mil 160 centros estatales de salud urbanos y rurales, 92 construidos en 1985. Contamos con 4 mil 852 camas, 3 mil 849 médicos generales y mil 123 especialistas." (50)

Para apoyar la descentralización planteada inicialmente, la administración pública estatal, participo con recursos propios en la construcción de los hospitales de zona del IMSS de Coacalco y el de la Paz, asimismo en los de Naucalpan y Ciudad Azteca. En conjunto estos 4 hospitales planteen atender a cuando menos 700 mil derechohabientes.

Es importante señalar que en el rubro de la salud, el estado de México, antes de que iniciara el proceso de descende

---

(50) Del Mazo González, Alfredo. Cuarto Informe de Gobierno. Toluca México. Rumbo del Estado de México. 21 de Enero de 1986. P. 4.C.

tralización ya contaba con el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, el ISSEMYM, que presta sus servicios a los servidores públicos de la administración pública estatal y municipal.

En 1982, el ISSEMYM contaba con 210 000 derechohabientes, y esta cifra se elevó en 1987 a 330 000, cuenta con 20 unidades hospitalarias y clínicas, entre las que se pueden señalar las de Jilotepec, Tenancingo, Cuautitlán Izcalli, Toluca, Naucalpan, Ecatepec, Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán de Romero Rubio, y Nezahualcōyotl.

"La infraestructura médica del ISSEMYM se ha venido ampliando... Este año concluiremos prácticamente la regionalización de los servicios". (51)

El ISSEMYM ha contribuido a resolver parcialmente problemas tales como la vivienda y el abasto. En el primer renglón ha gestionado la construcción de 14 unidades habitacionales, con 2 560 casas-habitación, las cuales han sido otorgadas a sus derechohabientes, ubicadas en distintos municipios del estado; para ello, ha recibido financiamiento de diversas instituciones bancarias. En lo que respecta al abasto, cuenta con 14 centros comerciales, la mayor parte de es-

---

(51) Ibid. p. 4. C.

tos construidos de 1981 a 1988.

El ISSEMYM, mantiene vigente un convenio de cooperación suscrito con el ISSSTE, el cual favorece a los derechohabientes en el caso de que exista la necesidad de ser atendido a nivel hospitalario o con medicina especializada.

El 1 de abril de 1987, se dieron pasos firmes para -- llevar a cabo la descentralización de los servicios de sa-- lud, al poner en vigor la Ley de Salud del Estado de México. Esta Ley estableció la creación del Instituto de Salud del - Estado de México. Conformando de esta manera un sector sa-- lud con mayor capacidad para responder a los requerimientos de la población con mayor apego a su realidad.

"...Instituto de Salud del Estado de México'. Es un Organismo Público con personalidad jurídica, patrimonio propio y funciones de autoridad, que tiene como objetivos la -- prestación de los servicios de salud en la entidad, la promo-- ción de la interrelación sistemática de acciones que en la - materia lleven a cabo la Federación y el Estado, así como la realización de las demás acciones que establezcan las dispo-- siciones aplicables." (52)

---

(52) Gobierno del Edo. de México. Legislación del Estado - de México 1981-1987. Toluca. 1987. p. 278

En opinión del Gobernador sustituto, Lic. Alfredo -- Baranda García, éste planteaba en el segundo informe formal y sexto constitucional en torno a la descentralización de -- los servicios de salud lo siguiente:

"La descentralización ha significado la posibilidad de contar con mayores recursos. Nuestra infraestructura de atención a la población se ha incrementado en un 53%, en relación a 1981, específicamente en las áreas de consulta médica general, medicina preventiva y educación para la salud". - (53)

El proceso de descentralización pretende llevar a toda la población una atención médica de carácter integral, -- sin embargo, en el primer informe del Lic. Mario Ramón Bete-- ta, se señala que solo un 36% de la población está integrada a las diversas instituciones de seguridad social (IMSS, ISSS TE e ISSMYM), y que un 7% mas es atendido por servicios privados; correspondiéndole al Instituto de Salud y al DIF el 57 restante, que por razones de falta de una mayor cobertura de infraestructura, dispersión de la población en algunas comu-- nidades sobre todo de tipo rural, solo se les brinda una at-- tención limitada, y en algunos casos deficiente; este porcenu

---

(53) Baranda García, Alfredo. Sexto Informe Constitucio--  
nal. Toluca, México. Rumbo del Estado de México. 6 -  
de Septiembre de 1987. p. 8 D.

taje de población es del orden de un 57%, que corresponde -- aproximadamente a 7 millones de habitantes de los casi 13 millones que tiene ya la entidad.

En 1988 la capacidad del sector salud en el Estado de México era de 6400 camas, cuenta con 6 000 médicos, uno por cada 2mil habitantes; en ese mismo año el número de consultas generales fue de 20 millones aproximadamente.

Por consecuencia, el sector salud en el Estado de México, es después del D.F. la entidad en la cual el proceso de descentralización y de modernización correspondiente a este rubro de la Administración Pública que se ha puesto en -- práctica. A diferencia de otros Estados, en el Estado de México se concentra una parte importante de la planta productiva del país, así como una considerable cantidad de actividades comerciales y de servicios, y como consecuencia de esta actividad económica la existencia de grandes concentraciones humanas, como las del área conurbada de la ciudad de México, y del área metropolitana, alrededor de la ciudad de Toluca.

Esta situación originó que la capacidad de atención médica se hubiera multiplicado, y que en términos generales haya beneficiado al conjunto de la población, sin embargo, es necesario señalar que existen todavía grandes deficiencias en este tipo de servicio, existen grandes grupos socia-

les tanto urbanos como rurales que no tienen acceso a la seguridad social, y que en las ocasiones que recurren a ésta - reciben una deficiente atención, por falta de recursos técnicos o humanos, o bien por la imposibilidad de contar con recursos económicos no pueden adquirir los fármacos.

Sin embargo, es un importante avance, el hecho de que antes de que iniciará el proceso de descentralización de este sector, el estado haya contado con el ISSEMYM, asimismo la Federación lo hubiere apoyado a través del IMSS, y del ISSSTE, responsabilidad que a partir de este proceso corresponderá al Instituto de Salud del Estado de México, el cual guiará su acción a través de las disposiciones de la Ley de Salud del Estado de México, entre las que destacan precisamente la coordinación de todos los servicios de salud pública, sean estos de orden federal, estatal o municipal.

#### 5.5.2. SECTOR EDUCATIVO

El estado de México es una de las primeras entidades federativas que ha emprendido la tarea de impulsar la política de descentralización de los servicios educativos, de acuerdo a lo establecido por el gobierno del estado y en el Plan Nacional de Desarrollo 1982 - 1988.

"...la transferencia a los Estados de los servicios -

correspondientes a la educación básica y normal hará que la decisión descentralizadora se inicie por el camino más seguro; la identificación con los Estados, con las regiones y -- con las localidades, del proceso de mayor influencia en la - formación de las conciencias, el sentimiento de pertenencia y valoración del origen". (54)

La argumentación oficial en torno al planteamiento de descentralizar la educación, se basa fundamentalmente en el modelo educativo de 1932 que regía todavía en 1983, el cual era ya un modelo anquilosado, que había provocado un bajo nivel de rendimiento de los profesores, y un bajo nivel de --- aprendizaje de los alumnos de primaria, secundaria, y en los niveles medio y superior.

Ante este fenómeno de atraso, el Estado propuso reordenar los planes de estudio y los métodos de enseñanza-aprendizaje; y ante la carga que representaba sufragar un mayor - gasto público en educación propuso también modificar esa relación de dependencia entidad-Federación, con el objeto de - procurar que las entidades a través de un proceso de adecuación de sus finanzas se hicieran cargo directamente de la -- prestación de éste servicios, proveyéndose de los recursos -

(54) De la Madrid Hurtado, Miguel. Decreto por el que el - Ejecutivo Federal por conducto de la S.E.P. propondrá a los Gobiernos estatales la celebración de acuerdos en el marco de los C.U.D. establecer un Comité Consultivo para - la Descentralización educativa, México, Diario Oficial de la Federación, 8 de agosto de 1983, p. 23.

financieros necesarios para tal efecto.

"...en los Convenios Unicos de Desarrollo celebrados entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos estatales, las partes, a efecto de impulsar la ejecución de acciones y de programas nacionales de carácter prioritario, se han comprometido a establecer las bases, lineamientos y mecanismos que se requieran, con el objeto de transferir al Gobierno del Estado y con la intervención de éste a los Municipios, los servicios de educación, así como los recursos financieros correspondientes, conservando el Gobierno Federal las funciones rectoras y de evaluación". (55)

La descentralización en el sector educativo pretende constituirse en un instrumento capaz de reducir las grandes desigualdades entre las regiones y los hombres que componen el país, fortaleciendo así el federalismo y el desarrollo regional.

"...la descentralización de la Educación básica y normal aparece establecida en el Plan Nacional de Desarrollo como línea fundamental de acción, para mejorar la eficiencia y la calidad de la educación y auspiciar la participación de la comunidad y como instrumento decisivo en la disminución y

---

(55) *Ibid.* p. 23

eventual eliminación de persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos; se fortalecerá así el federalismo y se estimulará el desarrollo regional". (56)

En este contexto se modificó el reglamento de la Secretaría de Educación Pública, con el objeto de reorganizar las Delegaciones generales en todas y cada una de las entidades, cambiando su denominación a Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar, asimismo se creó un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa en cada entidad federativa.

Las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar, conservarían la misma organización y objetivos de las desaparecidas Delegaciones Generales, es decir, solo cambió su denominación.

Mientras que los Comités Consultivos para la Descentralización tienen entre sus funciones:

- a). Fungir como instancia de consulta entre el gobierno federal y el gobierno estatal.
- b). Concentrar toda la información necesaria vincula

---

(56) Ibid. p. 23

da con los servicios educativos de los niveles - básicos y normal que presta la Federación, y realizar un análisis comparativo con los que el estado presta con sus propios medios.

- c). Estudiar la problemática que se genere y proponer posibles soluciones a los aspectos administrativos, financieros, pedagógicos y laborales - que implica la descentralización de la educación en el estado.
- d). Formular al ejecutivo federal a través de la Secretaría de Educación Pública, las recomendaciones más apropiadas para efectuar la transferencia de los servicios educativos.

Por otra parte el Comité Consultivo para la Descentralización Educativa, en el caso de que estos se constituyeran, se integrarían de la siguiente manera:

- a). Por el gobernador.
- b). Secretario técnico (Representante de la SEP en estado).
- c). Vocales: Un representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto S.P.P. Un representante del Instituto de Seguri-

dad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, ISSSTE. El Secretario de Educación del estado; Un representante del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación SNTE, y otro del sindicato estatal respectivo.

La USEDEM, formada en 1987 cuando la firma del primer acuerdo entre la Federación y el estado para la descentralización de la educación básica y normal, ha venido trabajando hasta la fecha tratando de llevar a cabo sus tareas descentralizadoras.

El estado de México entra en la fase de descentralización en mejores condiciones que cualquier otra entidad en lo que se refiere a la educación básica y normal. La infraestructura con la que se contaba a nivel estatal, más la que la Federación ha instalado, así como el cuerpo docente de ambos niveles, nos da una idea de la enorme cantidad de recursos materiales y humanos con los que cuenta el estado en este sector. En lo que respecta a la capacidad de escuelas primarias y secundarias se cuenta con 11 mil, a ellas asiste un promedio de 3 millones de alumnos tanto a las escuelas estatales como federales.

En el ciclo escolar 1988-1989, fueron atendidos tres

millones de alumnos, prácticamente lo que representaba en -- ese año la cuarta parte de la población del estado; de este total el estado se encargaba del 45%, la Federación otro 45% y, el 10% restante los particulares.

Respecto a la educación normal, el gobernador Mario - Ramón Beteta, señalaba en su primer informe:

"En la red de escuelas normales del Estado de México, se matricularon durante el presente ciclo, 10 mil futuros -- maestros en educación preescolar, primaria y las diferentes áreas de educación media básica. Para ampliar las oportunidades de formación docente, se estableció la división de estudios de posgrado en la Escuela Normal Superior y se puso - en marcha la Escuela Normal de Educación Física, tal como lo ofrecí durante mi campaña política. Hemos iniciado ya la -- construcción de las correspondientes instalaciones especiali- zadas." (57)

En lo que respecta a la capacidad financiera del go-- bierno del estado de México, éste todavía carece de una sol- vencia que le permita asumir totalmente el gasto público en el sector de la educación. En la actualidad solo le dedica

---

(57) Beteta Monsalve, Mario Ramón. Primer informe de Go--- bierno. Toluca, México. Rumbo el Diario Mexiquense, 21 de enero de 1989, Suplemento, p. 7

el 70% de su gasto corriente, el cual es muy importante, asumiendo la Federación el resto del presupuesto, el cual se canaliza a los niveles básicos.

La incapacidad financiera del estado de México para poder asumir el gasto en el sector educativo, refleja la grave centralización que existe en el modelo federal del país, la dependencia del estado con respecto a la Federación en este rubro es por demás desfavorable para cualquier política descentralizadora, si bien es cierto se ha avanzado y la experiencia de la USEDEM ha sido muy importante en el cumplimiento de esas tareas.

En el afán de complementar los objetivos para descentralizar la educación el ejecutivo federal ha ido más lejos, el 20 de marzo de 1984, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal.

Estos lineamientos plantean, que en virtud de que los Comités Consultivos para la Descentralización Educativa, así como las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar, habían cumplido con sus objetivos, estos pasarían a transformarse en Consejos Estatales de Educación, y en Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública.

"...Conforme se establezca en los acuerdos de coordinación a medida que se vayan instalando los Consejos Estatales de Educación Pública, desaparecerán las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar y se disolverán los Comités Consultivos para la Descentralización Educativa." (58)

Hoy en día en el estado de México funciona el Consejo Estatal de Educación, asimismo se ha instalado la Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública del Estado de México, todo de acuerdo a la normatividad vigente, - sin embargo ésta va más rápido que la realidad en los trabajos de descentralización, en lo cual concuerdan algunos empleados de la propia Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública de la entidad, en el sentido de que aún existen bastantes obstáculos que impiden que la descentralización avance más de acuerdo a lo previsto, entre otras causas señalan: La existencia de dos sindicatos, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y el Sindicato de Empleados y Maestros al Servicio del Estado de México; -- las diferencias salariales y de prestaciones, que no convienen a los integrantes ni de uno ni de otro gremio; los intereses creados de las dirigencias de los sindicatos y sus secciones; la real incapacidad del estado de asumir con todo el

---

(58) De la Madrid Hurtado, Miguel. Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal, México, Diario Oficial de la Federación, 20 de marzo de 1984, p. 11

gasto de la educación, entre otros.

La forma de integrar a los nuevos órganos que se encargan de coordinar y planear los servicios de educación se da de la siguiente forma: Por lo que respecta al Consejo Estatal de Educación, éste se integra con un presidente quién es el gobernador, con un representante de la Secretaría de Educación Pública, SEP, uno de la Secretaría de Programación y Presupuesto SPP, uno de la Secretaría de Educación Cultural y Bienestar y otro de la Secretaría de Finanzas y Planeación, ambas del gobierno del estado. En el caso de la Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública del Estado de México, mantiene la antigua estructura de la USEDEM, y el director general lo designa directamente la SEP.

En relación a sus funciones de ambas instancias podemos señalar que el Consejo Estatal de Educación, se encarga de promover el establecimiento de los procedimientos necesarios para realizar la descentralización educativa y coordina asimismo la prestación de los servicios federales y estatales de educación básica y normal; Mientras que la Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública - en el Estado de México, se encarga de administrar los servicios de educación básica y normal, tanto federal <sup>MDI</sup> coestatal, guiando su acción en los planes y programas que establece la SEP.

"En los acuerdos de Coordinación... se establecerán - las bases para que la Federación ponga a disposición de los gobiernos de los estados los recursos financieros y materiales destinados a los servicios de educación básica y normal. Dichos recursos mantendrán su régimen jurídico presente y su manejo y administración estarán sujetos a las disposiciones legales y administrativas federales." (59)

De esto se desprende, que la descentralización la esta impulsando sobre todo la Federación, y que es a través de las nuevas instancias de coordinación que se propone dejar - en manos de los estados la administración de los servicios - de educación básica y normal, y para ello contarán con los - recursos necesarios. Sin embargo la presencia central con - estos cambios en vez de aminorarse se acentua, es decir la descentralización de la educación esta encontrándose con demasiados obstáculos en su camino.

La descentralización del sector educativo del estado de México, se inició con la conjunción de órganos administrativos, recursos materiales, técnicos, humanos y financieros de la Federación y del estado. Sin embargo, para profundizar la política descentralizadora urge romper el esquema centralizador que hoy todavía tiene el país, permitir que las -

---

(59) Ibid. p. 11

entidades, las regiones y los municipios desarrollen su propia capacidad de organización y atención de servicios propios de la administración pública, como en el caso de la educación.

#### 5.6 El desarrollo Industrial en el Estado de México

El sector industrial en el estado de México es de gran importancia, incluso para todo el país, la planta productiva instalada en esta entidad esta rompiendo con las técnicas y tecnologías rezagadas con la idea de estar a la vanguardia y en posición de competir, así como de ampliar su mercado, tanto nacional, como extranjero.

Se trata de transformar la planta productiva estructuralmente hablando, que de por resultado una nueva etapa en la industrialización, en la cual el Estado necesariamente tomará la actitud de no apoyar sectores poco estratégicos, esto de acuerdo a las políticas de reprivatización y de reconversión industrial que los presentes gobiernos estan adoptando.

El estado de México es la entidad más importante desde el punto de vista industrial, por ello la reconversión industrial en este estado está siendo puesta en marcha. Esta política económica ya ha traído la aparición de ciertos fenó

nos, tales como la inversión de nuevos capitales, en especial europeos y orientales, la fuerza de trabajo se desvaloriza más ante el creciente desempleo, las nuevas tecnologías hacen aumentar el número de desocupados, se acentúa la explotación de los recursos naturales y la producción es dedicada básicamente a la exportación.

En este contexto el desarrollo económico del país, de sus estados y regiones, es aún más difícil, realmente se está sacrificando la posibilidad de contribuir a crear un desarrollo nacionalista con orientación popular, es decir que beneficie y sienta las bases de una mejor equidad en la sociedad.

En este modelo de desarrollo económico, la administración pública ha favorecido y determinado con sus acciones la modernización del modo de producción capitalista al crear -- nuevos tipos de desarrollo industrial y comercial.

El estado de México es la entidad que cuenta con la mayor actividad económica del país, aquí se asientan empresas de carácter nacional, así como de origen extranjero.

"Nuestra planta industrial se integra por 13 mil 875 establecimientos y parte importante de ellos se asientan en municipios con vocación industrial fuera del área conurbada, particularmente los que constituyen nuestros polos de desa--

rollo en el marco del programa horizonte XXI, Toluca-Lerma, Atlacomulco y Jilotepec..." (60)

Es importante señalar que el total de factorías producen más del 50% del PIB del estado, en comparación a un 45% del sector terciario, y un 5% del primario.

La reestructuración económica llevada a cabo e inscrita en el ámbito federal, como parte del proyecto de la llamada reconversión industrial tendió básicamente a la inversión de más capital foráneo, situación que obligó a los gobernadores del estado a establecer en su plan de desarrollo estatal la creación de 4 polos de desarrollo económico, en los que por cierto a su alrededor se asientan las mayores concentraciones demográficas.

Para consolidar e instrumentar esta política industrial, la administración pública estatal constituyó el Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales, (FIDEIPAR).

Como muestra de la política que favoreció a los industriales, tanto nacionales como extranjeros, el Estado dispuso sólo en 1985 la cantidad de 724 hectáreas de reservas te-

---

(60) Del Mazo González, Alfredo. Cuarto Informe de Gobierno. Toluca, México, Op.Cit. p. 6 C

territoriales para uso exclusivo industrial.

La administración estatal, instrumentó también el --- equipamiento urbano de los 4 polos de desarrollo e inició el asentamiento de las nuevas empresas en estas instalaciones, en 1986, sólo se habían instalado 33. La proyección oficial era la de cumplir el objetivo de completar la cantidad de -- 1 000 empresas solo hasta 1987, éstas a su vez promoverían - la generación de aproximadamente 35 mil nuevos empleos.

Es importante precisar, que la planta industrial con que cuenta el estado de México es amplia y diversificada. En términos nacionales representa un 30% de la industria automotriz, un 22% en la rama de la química, un 20% en la electrónica, y un 13% en la industria alimentaria.

Entre las empresas que destacan por el capital invertido en los últimos tiempos pueden señalarse a las siguientes, sólo como una pequeña muestra del aumento de los intereses del capital, en particular el extranjero instalado en el país, particularmente en el estado de México.

- La empresa NISSAN Mexicana, amplió su capacidad de producción en su planta de Lerma, dedicada a la fabricación de monoblocks, para exportación a Japón y a los Estados Unidos de Norteamérica, así como -

vender piezas a la V.W. y a la CRYSLER de México, y también surtir a sus propias plantas, de Aguascalientes y Cuernavaca.

- La instalación de la fábrica de autopartes propiedad del grupo CLEVITE, y que tiene el fin de producir para exportar.
- La creación de la empresa Herramientas y Triconos, instalada en Lerma dedicada a la producción de barrenas para la industria petrolera, su objeto inicial consistía en dedicar 50% de su producción a la exportación y el otro 50%, destinarlo al consumo nacional.
- La ampliación de la planta de filtros para automóviles Freuhuaf intensificó la presencia del capital alemán en nuestro país.

Por otra parte, la administración estatal fomentó la integración del Consorcio de Comercio Exterior, instrumento vital, mediante el cual la asociación de industriales del estado canalizan sus exportaciones, principalmente a los Estados Unidos, Centroamérica, el Caribe y Sudamérica.

"El Consorcio de Comercio Exterior, constituido por el Gobierno Estatal en asociación con industriales de la en-

tividad, realizó en 1985 exportaciones con un valor aproximado de 15 mil millones de pesos, 76.5% más que en 1984, en una - diversificada gama de productos. Generó utilidades por 400 millones de pesos... Está desarrollando adicionalmente proyectos de comercialización a la industria maquiladora fronte riza, y de apoyo a la exportación de artesanía y flores, en colaboración con una empresa yugoslava de comercio exterior, incluida dentro de las 13 exportadoras más grandes del mundo. (61)

Cabe señalar que en el Estado de México, las exportaciones había disminuido en 1983 drásticamente, a partir de - 1986 ese proceso se revertió y en la actualidad ocupa el se gundo lugar como entidad exportadora.

"Seguimos siendo una de las primeras entidades exportadoras del país; de las 200 empresas de mayor importancia a nivel nacional en este campo, más de 50 operan en nuestro Estado..." (62)

En 1986, con apoyo de la administración pública estatal se constituyó el parque EXPORTEC, especializado en la in dustria relacionada con exportaciones y maquila de alta tec-

---

(61) Ibid. p. 6 C

(62) Baranda García, Alfredo. Quinto Informe de Gobierno - Constitucional, Toluca, México, Rumbo del Estado de México, 21 de enero de 1987. p. 4 C

nología. EXPORTEC, esta situado junto al Aeropuerto Internacional José María Morelos.

"En materia de Parques Industriales, se concluyeron - este año las obras que estaban en proceso. Entregamos así - un sistema estatal constituido por : EXPORTEC, Parque Industrial aledaño al Aeropuerto Internacional de Toluca, para la ubicación de empresas maquiladoras, de exportación y alta -- tecnología; San Antonio Buenavista, también en esta capital, con catorce naves terminadas para micro empresas; El Cerrillo en Lerma; San Antonio la Isla con vocación para la agroindustrial Atlacomulco y Jilotepec, este último el más reciente. La inversión global aplicada a este programa prioritario en los dos últimos ejercicios, fue de 7,122 millones - de pesos." (63)

De lo expuesto anteriormente se puede desprender que la administración estatal siguió apoyando el acondicionamiento y la instalación de nuevas empresas en los nuevos polos - de desarrollo que el propio gobierno estatal había determinado crear años atrás, estos corredores industriales y agroindustriales son los Toluca-Lerma, Atlacomulco, Jilotepec, y - en los últimos años se habría de incorporar el de San Anto--

---

(63) Baranda García, Alfredo. Sexto Informe de Gobierno -- Constitucional, Toluca, México, Rumbo del Estado de - México, 6 de septiembre, sección D, p. 5

nio la Isla.

Indudablemente en los últimos años la economía del estado se fue transformando, de ser antes preponderantemente agropecuaria está ahora hoy en día es de índole industrial, abierta a la exportación y expuesta por lo tanto a los avatares de los mercados internacionales, a lo cual los actuales gobiernos están empujando la economía de todo el país.

"La economía del Estado de México refleja la política de desarrollo que ha seguido en el país en las últimas décadas, orientada a la promoción industrial y los servicios de soporte, y que ha dejado en un segundo plano a las actividades agropecuarias. Además, es una economía muy abierta hacia el resto del país y al extranjero, y por lo tanto muy sensible a los cambios que se manifiestan en esos ámbitos."  
(64)

Por otra parte, la cercanía del estado con la capital del país, que es en la práctica el mercado más grande del mundo, por las concentraciones demográficas que posee por sí misma, más las que le rodean, además de la disponibilidad de una fuerte infraestructura con la que cuenta, favorece la comercialización y la distribución, así como el excedente de mano de obra y personal calificado, consolida a la entidad -

---

(64) Beteta Monsalve, Mario Ramón. Plan de Desarrollo del Estado de México 1987 - 1993, p. 24

como productora, tanto de mercancías, bienes intermedios, -- bienes terminados, y de bienes de capital.

"Por las grandes ventajas compartivas que ofrece el - estado es de esperarse que el sector industrial siga crecien do y de conformidad con el cambio estructural de la economía mexicana, las tendencias apuntan a una mayor presencia de in dustrias de tecnología de punta lo que significa, entre ---- otras cosas, la necesidad de hacer más funcionales los víncu los entre la educación y los centros de trabajo incluyendo - la capacitación de los obreros" (65)

La administración pública en el estado de México, ha favorecido un desarrollo industrial, apegándose a lo plantea do por las políticas gubernamentales en este sector, ciertamente se han creado nuevos empleos al instalarse nuevas fac torias en territorio mexiquense, pero es claro que con estas políticas solo se beneficia a los empresarios sean estos na cionales o extranjeros, y que por lo tanto el desarrollo eco nómico que experimenta la entidad no corresponde en muy buena parte a un desarrollo propio, sino que este es dependiente, en el cual las exportaciones, la maquila y la consecuente fuga de divisas lo pone de manifiesto.

---

(65) Ibid. p. 30

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

## I

La administración pública estatal, data desde el corregimiento, la intendencia y el gobernador provincial, su origen y desarrollo generaron el fenómeno del centralismo, que ha trascendido hasta la fecha en nuestro país.

Las monarquías absolutas concentraron el poder político y la administración, para de esta manera derrotar al régimen feudal, que de manera contraria a la monarquía mantenía una disgregación, tanto del poder político como de la administración pública. Después de lograr esa centralización la monarquía pudo conformar los Estados Nacionales.

La monarquía absoluta, es el antecedente de organización política y administrativa de la sociedad humana inmediata del sistema capitalista y su forma de organización provincial, es también el antecedente de la actual administración pública.

La organización provincial generó una excesiva centralización, que hoy en la actualidad ha entrado en contradicción en el seno del sistema capitalista; por ello es necesario fortalecer la tendencia a revertir el fenómeno de la cen-

tralización, esto es llevar a cabo una política de descentralización del orden federal al estatal, y del estatal al municipal.

La descentralización política y administrativa, es una condición fundamental para a los estados y a los municipios, una serie de facultades que hoy se hallan centralizadas en manos de la Federación y consecuentemente también en los Estados, solo con una política de esta naturaleza, podremos conocer la gran capacidad de respuesta política y administrativa de estos niveles de organización gubernamental; se trata de terminar con el centralismo en aquellas esferas o ramos de la administración que pueden hacerse cargo ya, desde ahora los estados y los municipios. Es decir, responsabilizarlos a administrar más sus bienes y servicios, que directamente les --competen.

Las reformas al artículo 115 constitucionales, brindaron por vez primera a los municipios, la posibilidad de administrar algunos ramos de su administración; tales como el agua potable, el alcantarillado, sus reservas territoriales, entre otros aspectos; desde una perspectiva descentralizadora es conveniente profundizar esta política a nivel de estado-municipio. Por otra parte es necesario iniciar una reforma semejante en el orden Federación estados, la cual abarque aspectos de política interna, servicios públicos, obras públicas,

salud, educación y cultura; y para esto promover todas las reformas constitucionales necesarias. Solo con la participa- -ción decidida de cada entidad o municipios, podremos hablar -de las soluciones de sus propios problemas, y sobre todo de -una política descentralizadora, que hoy por hoy todavía no se ha instrumentado de manera profunda.

## II

El surgimiento de la administración estatal en el estado de México, se inicia con la constitución del estado -parte de la Federación Mexicana, el 31 de enero de 1824, sin embargo, oficialmente se reconoce el 2 de marzo de 1824 como fecha de su erección, ya que en ese día se instaló la primer legislatura local.

La administración estatal, es parte de la administra--ción que predomina en el país, su forma de organización esta determinada por el modo de producción capitalista, que es preponderante en México, su organización tanto política como administrativa responde a esa naturaleza.

La administración pública en el Estado de México, se -organiza en torno al titular del poder ejecutivo estatal, de esta manera cumple con las actividades que el Estado le ha encomendado. El titular de la administración estatal, es al --

mismo tiempo el gobernador, y la amplia gama de unidades con que cuenta para desempeñar sus actividades da una idea precisa de la concentración de atribuciones y funciones que tiene concentradas en sus manos.

El gobernador es asistido directamente por el Secretario de Gobierno, personaje de la política y la administración estatal de amplias facultades, entre estas la más importante, la de refrendo de todas las disposiciones dictadas por el responsable del poder ejecutivo estatal.

A pesar de que el gobernador es apoyado por una amplia gama de unidades y oficinas, las cuales recogen las opiniones, las quejas, las demandas y toda clase de solicitud proveniente de la ciudadanía, esto solo ocurre en el palacio de gobierno en la Ciudad de Toluca exclusivamente, y probablemente en la sede de la representación del Estado en el D.F.

Por ello sería conveniente la instalación de oficinas dependientes de alguna unidad de la gubernatura en puntos estratégicos del Estado, en las cuales la ciudadanía expusiera sus opiniones y solicitudes, y estas fueran recogidas y atendidas, por el ramo de la administración correspondiente.

Una tarea como la señalada, incluso podría complementarse con una serie de días de audiencia pública, tal y como

algunos gobernadores ya lo han hecho en el pasado, esto sin demériter la investidura del titular del poder ejecutivo y mucho menos transferir la sede de este poder.

### III

La reforma administrativa llevada a cabo en la administración del Estado de México, se tradujo en una modernización que hizo del conjunto de las dependencias e instituciones, -- instancias más operativas, las cuales cuentan con algunas facultades que pueden ejercer directamente sin la necesidad de consultar al gobernador para que éste apruebe o desapruebe alguna iniciativa. Todo esto sin que se evite que la administración estatal siga siendo de corte centralizada, y mucho menos evite que sea precisamente el gobernador que como titular de la administración estatal el que concentre el poder de mando.

La modernización de la administración estatal en su -- sector central, ha permitido un mejor funcionamiento de éste, se ha delimitado funciones y atribuciones de cada uno, se ha redefinido actividades ubicandolas en el ámbito de la competencia de cada dependencia. En este proceso algunas secretarías desaparecieron, otras se fusionaron, dando origen a -- otras nuevas, por que efectuaban actividades semejantes, y -- otras fueron creadas por primera vez, como la Secretaría de --

Administración, la Secretaría de Finanzas y Planeación, la Secretaría de la Contraloría, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y la de Ecología.

La actual organización de la administración estatal a través de las modernas Secretarías, y con el apoyo que a estas brindan las distintas unidades administrativas que éstas tienen le permiten al Estado instrumentar las políticas de atención a la sociedad que son comunes en la administración pública, pero también favorecen directamente los intereses económicos de los poseedores del capital, ya que la administración estatal, ha creado canales adecuados para la actividad industrial, al crear corredores industriales, al equiparlos y dotarlos de toda la infraestructura necesaria para su buen funcionamiento.

Por otra parte el poder ejecutivo ha subordinado a los poderes judicial y legislativo, restándoles autonomía, creando confusión en el ámbito de sus atribuciones.

Sería de vital importancia continuar con la política de desconcentración de las Secretarías de Estado, tal y como ya funcionan algunas oficinas regionales, como las de la Secretaría de Gobierno, y de la Secretaría de Finanzas y Planeación, las cuales se encuentran instaladas en operativos centros de servicios administrativos, propiedad de la administra

ción estatal, de Nezahualcōyotl, Atizapán de Zaragoza, Ecatepec y Naucalpan.

Una política de desconcentración como la planteada sería útil para la ciudadanía que tiene la necesidad de trasladarse a la capital del Estado para solucionar cualquier asunto administrativo que competen a las dependencias del sector central de la administración. Ello redundaría en una atención a la ciudadanía más eficiente y sobre todo el ahorro de tiempo, tanto para hacer entrega de una solicitud, como para esperar la respuesta a ésta.

Por otra parte es ya una necesidad, el hecho de que -- los poderes judicial y legislativo recobren su autonomía con respecto al poder ejecutivo, ambos poderes poseen facultades y atribuciones que hasta este momento han permanecido inhibidos y sujetos al libre albedrío del gobernador, en perjuicio directo de la administración y de la política, así como de la sociedad en su conjunto que debe apelar a la buena voluntad -- del titular de la administración, aunque el asunto planteado sea de la incumbencia del judicial o del legislativo; es decir, esto ya no puede seguirse manteniendo como hasta la fecha, los tres poderes tienen definidas sus atribuciones y estas deben cumplirse sin efectuar las de otro poder, con ello se lograría el equilibrio de poderes tal y como los teóricos de los poderes lo establecieron.

## IV

La modernización del sector paraestatal de la administración estatal en la entidad, le ha permitido su incidencia en actividades económicas, agropecuarias, industriales y de prestación de servicios públicos; todo esto en beneficio de algunos sectores de la sociedad, en particular aquellos que tienen que ver con las inversiones financieras.

Las empresas, los fideicomisos y convenios que forman parte del sector paraestatal, se agrupan en ramos de administración y son coordinados por la Secretaría correspondiente, que ejerce actividades de supervisión, presupuestación, evaluación y control en cada una de estas instituciones.

La lista enumerada de instituciones que forman parte actualmente del sector paraestatal, ayuda substancialmente a tener una idea completa de lo complejo del sector, de su organización, y del tipo de actividad económica o social que realizan.

La participación del Estado en el sector paraestatal - si bien se incrementó en los años de 1981 a 1989, y se conformó un sector bastante amplio y diversificado; también es cierto que las políticas económicas sufrieron cambios importantes, y el Estado determinó restringir su participación en este sec

tor, reduciendo su intervención a instituciones consideradas como estratégicas. De tal manera que para los próximos años, se plantea iniciar la desincorporación de una serie de instituciones, transfiriéndolas al sector privado, fusionándolas o bien desapareciendo algunas. El sector paraestatal verá así reducida su composición actual y los factores que esta decisión traeran como consecuencia son difíciles de determinar, tanto para el desarrollo económico y el beneficio que prestaban a ciertos sectores de la sociedad, en particular a los más marginados.

La nueva óptica con que el Estado trata al sector paraestatal, no deberá provocar gran preocupación, ciertamente el ejecutivo legalmente está facultado para crear, reordenar, fusionar, o desaparecer a las instituciones de este sector; lo importante será que en cada caso se estudie a conciencia las repercusiones que generará en el orden social, económico, cultural, científico, tecnológico, y no olvidemos al aspecto laboral, que provocaría sin duda más desempleo, aunado a la dependencia directa del sector privado de los bienes y servicios, todavía producidos en la actualidad por las instituciones del sector paraestatal de esta entidad.

v

El Estado ha creado mecanismos novedosos a través de -

los cuales se intenta favorecer el desarrollo económico de la entidad, al mismo tiempo se han instrumentado políticas de -- descentralización administrativas apoyadas por la Federación y los municipios.

Entre los mecanismos más importantes para lograr el desarrollo económico, la administración estatal ha creado el -- Convenio Unico de Desarrollo (CUD), y el Comité de Planeación del Estado de México (COPLADEM), así como el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM).

La promoción del desarrollo económico en la entidad -- creó la necesidad de que existiera una normatividad actualizada, la promulgación de la Ley de Planeación del Estado de México, cumplió con esa necesidad que en materia de planeación requería el estado.

La planeación se adopta como medio para lograr acciones sistemáticas planteadas por el ejecutivo estatal, y de los ayuntamientos, las cuales mejoran las condiciones de vida de la sociedad en aspectos económicos, sociales y culturales.

La descentralización que se ha empezado a generar destacan los sectores de educación y salud, que sumando recursos humanos, técnicos y materiales, han pasado a ser administrados directamente por la administración estatal, tanto desde el punto de vista administrativo como financiero.

En la actividad industrial los propósitos del Estado - han girado en torno a modernizar la planta productiva con que cuenta la entidad, de tal suerte los empresarios ven en el Estado un medio propicio para invertir ya que aquí se cuenta -- con una de las mejores infraestructuras del país, industrialmente hablando.

Es importante que la Federación, el Estado y los municipios redoblen sus esfuerzos por cumplir con los convenios - firmados, dándoles el seguimiento que la sociedad espera ver traducidos en más bienes y servicios, mejor atención en las - ventanillas de la administración pública, pero sobre todo en la solución de los grandes problemas de infraestructura, - - transporte, urbanización, regulación de las reservas territoriales, administración financiera, de hecho a este tipo de -- problemáticas están dirigidos los objetivos de los convenios mencionados.

Por tal motivo, el CUD, el CODEM, requieren el apoyo - de los servidores públicos que tienen que ver con su instrucción, pero al mismo tiempo es deseable que estos conozcan las opiniones de la sociedad en su conjunto para encontrar una retroalimentación de la información y la oportuna -- rectificación de las fallas, ya que en última instancia, es - precisamente la sociedad la beneficiada de los resultados positivos de la administración en sus tres órdenes.

En cuanto a la descentralización es necesario avanzar más decisivamente en otros rubros administrativos de los ya señalados; mientras esto no ocurra, los preceptos de autonomía y soberanía, no tendrán razón de ser si persiste el control desde el centro de la Federación, y el consecuente financiamiento a las administraciones locales, fenómeno del cual - el Estado de México aún no escapa desafortunadamente. Esta es la tarea que hoy se plantea como una necesidad urgente, para que la administración estatal juegue el papel que le corresponde en el marco de su jurisdicción territorial.

**BIBLIOGRAFIA**

## B I B L I O G R A F I A

- Almada, Carlos F. La Administración Estatal en México, D.F. INAP, 1982. P. 204.
- Borah, Woodrow. El Gobierno Provincial en la Nueva España 1570-1787. México, UNAM, 1985. P. 249.
- Chevallier, Jaques. La Ciencia Administrativa. México, - INAP-FCE, 1983. P. 134.
- García Flores, Margarita. Pray Servando y el Federalismo Mexicano. México, INAP, 1982. P. 240.
- Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista España, Fontamara, 1981. P. 277.
- Hobbes, Thomas. Leviatan, Tomo I. España, Sarpe, 1984. P. 366
- Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el - Desarrollo Integral. México, F.C.E., 1976. P. 469.
- Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. INAP-CONACYT. P. 305.

- Naime Libén, Alexander N. Monografía de la Administración Pública del Gobierno del Estado de México, 1924-1984. Toluca, México. UAEM-IAPEM, 1982. P. 240.
- Olmedo, Raúl. El Desafío Municipal. México, CNEM, 1985. P. 317.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Tomo I, México, INAP-CONACYT, -- 1985. P. 354.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Tomo II, México, INAP-CONACYT, -- 1985. P. 383.
- Ruiz Dueñas, Jorge. Eficacia y Eficiencia de la Empresa - Pública Mexicana. México, Trillas-UAM, 1982. P. 180.
- Sharkansky, Ira. Administración Pública. México, EDAMEX, 1984. P. 189.
- Uvalle Berrones, Ricardo. El Gobierno en Acción, la Formación del Régimen Presidencial de la Administración Pública, México, FCE-INAP, 1984, P. 186.

## H E M E R O G R A F I A Y D O C U M E N T O S

- Baranda García, Alfredo. Informe de Gobierno 5o. Constitucional. Rumbo del Estado de México. Diario, Toluca, México, 21 de enero de 1987. Secc. C. P. 1 a 8.
- Baranda García, Alfredo. Texto Integro del II y Ultimo Informe de Gobierno. Rumbo del Estado de México, Diario, Toluca, México, 6 de septiembre de 1987. Secc. D. P. 1 a 9.
- Benítez Treviño, Humberto. Administración Estatal y Municipal, México, INAP, 1981. P. 27.
- Beteta Monsalve, Mario Ramón. Plan de Desarrollo del Estado de México. Toluca, México. Gobierno del Estado de México, 1987. P. 168.
- Beteta Monsalve, Mario Ramón. Primer Informe de Gobierno. Toluca México. Rumbo el Diario Mexiquense, Suplemento, 21 de enero de 1989. P. 12.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Comisión Federal Eléctoral, 1985. P. 159.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Toluca, México. Comisión Estatal Electoral, 1987, P. 157.

- De la Madrid Hurtado, Miguel. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, s.p.p., 1983, P. 422.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. Decreto por el que el Ejecutivo Federal, por Conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los Gobiernos Estatales la Celebración de Acuerdos de Coordinación en el Marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, Establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa, México, Diario Oficial de la Federación, 8 de agosto de 1983.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. Decreto que Establece los Lineamientos a que se Sujetarán las Acciones de Descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal, México, Diario Oficial de la Federación, 20 de marzo de 1984.
- Del Mazo González, Alfredo. Segundo Informe de Gobierno, Coordinación General de Comunicación Social, Toluca, México, 20 de enero de 1984, P. 70.
- Del Mazo González, Alfredo. Tercer Informe de Gobierno, Toluca, México, Rumbo del Estado de México, 21 de enero de 1985, P. 1 a 9 del Mazo González, Alfredo. Texto Integro del IV Informe de Gobierno, Toluca, México, Rumbo del Estado de México, 21 de enero de 1986, Secc. C. P. 1 a 8.

- Gaceta del Gobierno. Decreto que Reforma los Artículos 15, 31, 32 y 32 bis, y se adiciona el artículo 19 con las fracciones XI y XII, y el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. Toluca, México, 24 de diciembre de 1991. P. 4.
  
- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 2. Flores Cruz, Cipriano. Algunas Reflexiones Sobre la Administración Pública en las Entidades Federativas de México (Análisis Comparativo), México, INAP, 1981. P. 43-50.
  
- Gobierno del Estado de México. Legislación del Estado de México 1981-1987. Toluca, México, Secretaría de Finanzas, 1987. P. 684.
  
- Gobierno del Estado de México. Tres Años de Gobierno, los Principales Logros, Toluca, México, septiembre 1981-septiembre 1984, P. 14.
  
- Pichardo Pagaza, Ignacio. Primer Informe de Gobierno, Toluca, México, Rumbo el Diario Mexiquense, 21 de enero de 1990. P. 40.
  
- Revista No. 5 enero-marzo 1990 del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca, México, IAPEM, 1990. P. 198.

- Secretaría de Administración. Guía Informativa de Servicios al Público del Estado de México. Toluca, México. Dirección de Organización y Documentación, 1982. P. 806.
- Sistema Estatal Integral de Planeación. Tomo I. Introducción. Toluca, México. Gobierno del Estado de México, - 1984. P. 24.
- Sistema Estatal Integral de Planeación. Tomo II. Ley de Planeación del Estado de México. Toluca, México, Gobierno del Estado de México, 1984. P. 31.
- Sistema Estatal Integral de Planeación Tomo III. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. - Toluca, México, Gobierno del Estado de México, 1981. P. - 24.
- Sistema Estatal Integral de Planeación Tomo V. Plan de Desarrollo del Estado de México 1984-1987. Toluca, México. Gobierno del Estado de México, 1984. P. 351.
- Sistema Estatal Integral de Planeación Tomo VII. Convenio Unico de Desarrollo 1984. Toluca, México, 1984. P. 62.
- Sistema Estatal Integral de Planeación Tomo IX. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México. - Gobierno del Estado de México, 1984. P. 144.

- Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. México, Dirección General de Documentación y Evaluación, - 1985. P. 117.
  
- Uvalle Berrones, Ricardo. Revista de Administración y Política. La Administración Pública en el Cambio Estructural. Toluca, México. FCP y Ap-UAEM, 1989. P. 43.