

00463
5
1ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA
DESCENTRALIZACIÓN DE RECURSOS DEL RAMO 26
EN LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA
DE LOS MUNICIPIOS DE AMECAMECA Y
JUCHITEPEC, ESTADO DE MÉXICO 1996-1997**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRÍA
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA
JOSÉ FLAVIO SALAZAR RODRÍGUEZ

DIRECTOR DE TESIS
DR. VÍCTOR MANUEL MARTÍNEZ CHÁVEZ

CD. UNIVERSITARIA, SEPTIEMBRE, DE 1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

280870



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

PAGINACIÓN

DISCONTINUA

ÍNDICE

Introducción	I
1. El Proceso Histórico de la Formación de la Administración Pública como Fenómeno Histórico y Como Objeto de Estudio	
1.1. Breves comentarios acerca de la Administración Pública.	
En las Sociedades Precapitalistas	1
1.1.1. Antiguas Civilizaciones	3
1.1.2. Administración Hindú	3
1.1.3. Administración Musulmana	5
1.2. La Administración Pública en el Antiguo Régimen	
1.2.1 Breves antecedentes	6
1.2.2. Generalidades	8
1.2.3. Factores de Crecimiento de la Administración Pública	9
1.2.4. Aportes a la Ciencia de la Administración de Von Justi	10
1.3. La administración Pública en el Estado de Derecho	13
1.4. Vertiente Española	
1.4.1. José de Posadas Herrera	16
1.4.2. Mariano Baena del Alcázar	19
1.5. Vertiente Hispanoamericana	
1.5.1. Florentino González	24
1.5.2. Luis de la Rosa	29
2. La Administración Pública y la Políticas en Relación con la Pobreza Extrema	
2.1. La Administración Pública en la Reforma del Estado y su Impacto en la Política Social	37
2.1.1. El Estado Mexicano y la Conformación de la Administración Pública	38
2.1.2. La Administración Pública Hacia un Concepto de Estado y del quehacer Público	43
2.1.3. La Administración Pública en un Estado Moderno: "El Caso Mexicano"	47
2.2. La Administración Pública Estatal	57
2.2.1. Estructura	58
2.2.2. Funciones	58
2.2.3. Orígenes y Desarrollo de la Administración Pública en el Estado de México	59
2.2.4. Erección del Estado de México	60
2.2.5. División Territorial	60
2.2.6. La Capital del Estado de México	62
2.2.7. Evolución Histórica de la Estructura Administrativa del Gobierno del Estado de México	63
2.2.7.1. Bases de la estructura Administrativa (1824-1827)	63
2.2.7.2. La Reforma Administrativa y Adecuaciones en el Periodo (1981-1993)	65

2.2.7.3. La Reforma Administrativa 1981	66
2.2.7.4. Periodo de adecuaciones 1986-1989	68
2.3. Administración Pública Municipal	
2.3.1. Concepto de Municipio	70
2.3.2. Antecedentes Histórico del Municipio en México	70
2.3.3. Los Primeros Ayuntamientos en el Continente Americano	
2.3.3.1. La Villa Rica de La Vera Cruz	70
2.3.3.2. Coyoacán	71
2.3.4. El Cabildo y sus Funciones en el Régimen Antiguo	73
2.3.5. El Municipio	75
2.3.6. El Artículo 115 y sus modificaciones	80
2.3.7. El Marco Jurídico del Municipio	86
3. Datos Generales de los Municipios de Amecameca y Juchitepec, Estado de México	
3.1. Amecameca	
3.1.1. Toponomía	91
3.1.2. Historia	91
3.1.4.1. Época Colonial	92
3.1.4.2. Época Independiente y la Reforma	92
3.1.5. Medio Físico y Geográfico	93
3.1.6. Actividades Económicas	93
3.1.7. Actividades Sociales	94
3.2. Juchitepec	
3.2.1. Antecedentes	95
3.2.2. Medio Ambiente	97
3.2.3. Costumbres y Tradiciones	97
3.2.4. Comidas y Bebidas	98
4. Políticas relativas a la Pobreza y su Relación con los ámbitos de Gobierno	
4.1. La Pobreza Punto de Vista de la ONU	99
4.2. La Pobreza en Centroamérica	101
4.3. Breves Comentarios de la Pobreza Extrema en México	103
4.4. El Federalismo, su Historia e Importancia	104
4.5. Breves Notas acerca del Federalismo	105
4.5.1. Principios Derivados del Pacto Federal	110
4.5.2. Facultades atribuidas a la Federación	113
4.5.3. Atribuciones referentes a las cuestiones generales del país	114
4.5.4. Facultades atribuidas a las entidades federativas	118

5. Proceso de Descentralización de los Recursos del Ramo 26 "Superación a la Pobreza Extrema"	126
5.1. Antecedentes	127
5.2. La Aplicación del Ramo 26 "Superación a la Pobreza"	128
5.3. Distribución de los Recursos	131
5.3.1. En el Ámbito Estatal	131
5.3.2. En el Ámbito Municipal	132
5.3.3. Proceso de asignación de los recursos	133
6. El Ramo 33 y su impacto en la Administración Municipal de Amecameca y Juchitepec.	135
6.1. Convenio de Desarrollo Social	135
6.1.1. Introducción	138
6.1.2. Marco conceptual y estratégico del Programa de Desarrollo Institucional Municipal 1998	139
6.2. Vertientes de estrategia	139
6.3. Mecanismos de instrumentación y prioridades	141
6.4. De la actualización del marco jurídico y municipal y del normativo-operativo de la Administración Municipal	143
6.4.1. Programa de mediano plazo de desarrollo Institucional Municipal	145
6.4.2. Evaluación de resultados del Programa Operativo anual 1997	147
6.4.3. Diagnóstico de Capacitación Institucional Municipal	147
6.4.4. Políticas de estrategia y metas a mediano plazo	148
6.5. Estrategias del Ramo	149
6.5.1. Marco jurídico	150
6.5.2. Consejos de participación ciudadana	151
6.6. Lineamientos generales de operación	155
Conclusiones	163
Anexos	169
Bibliografía	175

*EL PRESENTE TRABAJO
FUE REALIZADO
CON EL APOYO DE
CONACYT*

INTRODUCCIÓN

La reforma del Estado impulsada en la administración de Carlos Salinas de Gortari se caracterizó por una línea que asumía objetivos generales para la sociedad, en el marco de una nueva situación internacional. En el intento se propuso la promoción y conducción de la sociedad hacia objetivos de eficiencia económica, democracia y desarrollo social. En lo externo, la idea fundamental fue insertar activamente a México en los mercados internacionales y a su vez en el dinamismo de la globalización económica.

Siendo así que en el marco del nuevo gobierno propuesto en la reforma del Estado, el liberalismo social buscó atender de manera activa el problema de la pobreza en general y de la pobreza extrema de manera particular. Asimismo se reconoció que dichos problemas no se resuelven de manera automática por medio del libre juego de las fuerzas del mercado, por tal motivo se aplicó una política deliberada de promoción del desarrollo social. Por lo tanto la política social se atendió como una responsabilidad compartida (corresponsabilidad) entre el Estado y la sociedad para atender necesidades básicas de la sociedad misma.

En México, con la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), la política social buscó superar los grandes rezagos sociales y productivos del país, y enfrentar de manera clara los retos de un mundo en constante transformación. Los principales objetivos del Programa eran el combate a la pobreza extrema y así como el estímulo a la organización social.

Por tal motivo al insertar el PRONASOL en las tareas de la reforma del Estado, el gobierno buscó una nueva manera de hacer política social, una nueva relación entre

el Estado y la Sociedad, y un nuevo modelo de desarrollo económico. En esa nueva relación Estado-sociedad, resulta fundamental que la sociedad pueda evaluar objetivamente tanto la eficiencia como la eficacia de su gobierno. de otra manera, la relación se trastoca y pierde funcionalidad.

Sin embargo, la evaluación sistemática y formal por parte de la sociedad de las actividades del gobierno son inusuales en nuestro país. En este contexto resulta notable que el, PRONASOL haya realizado en el seno de su Comité Técnico de evaluación, actividades permanentes de evaluación a partir de cuatro modalidades básicas a saber: la autoevaluación, realizada por los comités de Solidaridad; la autoevaluación interna, aplicadas por los subcomités de evaluación estatal del Comité para la Planeación del Desarrollo; al debate público, realizado por los diversos sectores de opinión pública; y la evaluación externa, a cargo de centros de investigación y empresas de consultoría.

Es innegable que uno de los aciertos del PRONASOL fue promover la evaluación de su desempeño y sus resultados, tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa.

En este trabajo se presenta de manera breve el desarrollo de la administración pública y los impactos del PRONASOL en México y de manera particular en el Estado de México. se conjugan en el mismo marco de desarrollo analítico las diversas vertientes de acción del Programa con los impactos sociales y territoriales ocurridos. Esto es, se evalúa al PRONASOL desde la perspectiva socio-espacial.

Ante estos esfuerzos, cabe resaltar la problemática la cual nos induce a abordar este objeto de estudio; siendo así que a la falta de descentralización de los recursos en los Programas de Desarrollo Social no se han aplicado en su estricta

observancia, según la aplicación para cada uno de los ramos y en especial el Ramo 026.

Por lo tanto para efectos de esta exposición hemos organizado el presente trabajo en cuatro capítulos a saber: en el primer capítulo analizamos el proceso histórico de la formación de la Administración Pública, como fenómeno y como objeto de estudio espacio-temporal, donde tocamos cinco casos; uno de ellos la Administración Pública en las sociedades Precapitalistas, posteriormente en el Antiguo Régimen, describiendo la Administración Regia, y asimismo lo relativo a la Administración Pública en el Estado de Derecho, donde hacemos destacar las aportaciones hechas por Carlos Juan Bautista Bonnin ¹ a la Administración Pública, y la influencia hacia la Administración española, con sus más destacados exponentes, entre ellos: Posadas de Herrera y Baena de Alcázar, para por último destacar la influencia hecha a la administración hispanoamericana.

El segundo capítulo tiene por objeto relacionar la Administración Pública con las políticas de Pobreza, donde presentamos los rasgos de la Reforma del Estado, la conformación del Estado mexicano, y la relación de la administración con las políticas sociales. Continuando con lo relativo a la Administración estatal, describiendo su desarrollo en el ámbito del Estado de México, desde su evolución hasta las recientes reformas administrativas. Para llevar el orden metodológico, describiremos de manera breve lo relativo al Municipio.

El tercer capítulo hace referencia a los datos generales de los municipios

¹ Hombre público y notorio de quien poco se sabe de su vida, nació el 4 de octubre de 1772 en la ciudad de París, formado por una familia cuyas raíces se encuentran en Borgoña. Se propuso desenvolver la doctrina administrativa, y su obra de *los principios de la administración pública* fue un servicio que hizo a la humanidad en el arte de gobernar, haciendo de la administración una ciencia.

considerados en el presente trabajo, los cuales son Amecameca, y Juchitepec, Estado de México, se presentan los rasgos más sobresalientes de cada municipio..

Por último presentamos las políticas relativas a la Pobreza Extrema y la relación con los niveles de gobierno, no omitimos presentar los puntos de vista de los organismos internacionales, tales como la ONU y la OEA, asimismo presentamos lo relativo al Federalismo; punto importante para lograr la descentralización de los diversos recursos a los niveles de gobierno. Por otra parte de manera destacada mencionamos lo relativo al Ramo 26, razón de nuestro trabajo, y la alternancia de este recurso que hoy día pasa al Ramo 33.

Dicha investigación ha sido la inquietud que me ha motivado desde mi formación académica y sobre todo en este posgrado, incluyendo mi vida profesional; en lo referente a los desequilibrios económicos que se manifiestan en la pobreza, de ahí el porqué me introduzco a llevar adelante este trabajo de investigación teórica-práctica, sin perder de vista el hilo conductor que de referencia con la presente investigación, misma que conserva la fundamentación y manejo de este marco teórico conceptual y referencial de la presente tesis; teniendo como propósito, auxiliar a los servidores públicos, investigadores, estudiantes de posgrado, a presentar otras opciones para que a su vez dar paso a otras investigaciones o en su caso dar apoyo para la toma de decisiones, en la Administración Pública Federal, Estatal, y Municipal.

CAPITULO I

EL PROCESO HISTÓRICO DE LA FORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, COMO FENÓMENO HISTÓRICO Y COMO OBJETO DE ESTUDIO.

En este apartado presentaremos al lector los orígenes fundamentales, más remotos que se tiene conocimiento de la administración pública, Hindú y musulmana; así como los aportes a la Ciencia en el Antiguo Régimen, destacando de manera especial la influencia de Von Justi a la Ciencia y la participación de C. J. B. Bonnin, no omitimos presentar la influencia que se tiene a la Ciencia en cuanto a las ideas de los precursores de la corriente española, siendo introducida a América por Florentino González, quien hace sus apreciaciones respecto de la ciencia, objeto de nuestro estudio y por último, no omitimos presentar al mexicano Luis de la Rosa, con sus aportes respecto de la Ciencia que a nosotros nos ocupa.

1.1 Breves comentarios, acerca de la Administración Pública, en las Sociedades Precapitalistas.

La administración, a pesar de su importancia para el hombre, es una de las más ubicuas y difusas funciones en todas las sociedades, encontrándose en los hogares, iglesias, gobierno y empresas económicas de todos los pueblos. Es y siempre ha sido una poderosa herramienta de los líderes. De hecho, todos los líderes, verdaderamente importantes de la historia fueron administradores, ya sea administrando países, o conduciendo exploraciones y guerras, o bien manejando entre otras cosas las empresas de otros hombres.

La administración, desde una posición casi desconocida en 1900, ha llegado a ser la actividad central de nuestros días, además de tener influencia en la mayor parte de nuestras actividades, sin separar la parte que le corresponde a la economía. Asimismo la administración es simultáneamente determinante de nuestro progreso económico, empleador de nuestros técnicos, y asimismo guardando nuestros recursos, guía para nuestro gobierno efectivo, la fuerza para la defensa nacional y la formadora de la sociedad misma. Por otra parte es el núcleo central tanto de nuestras actividades nacionales como personales y el modo en que manejamos a las instituciones y desde luego a los mismos, refleja con nítida claridad de lo que nosotros y la sociedad seremos.

Aunque puede reconocer la importancia de la administración para el bienestar y desarrollo, es difícil reconstruir su historia. Los anales de las primitivas intervenciones del hombre, si los hay son muy vagos y frecuentemente incompletos: unos pedazos de cerámica con inscripciones, una pintura sobre los muros de una cueva o sobre una piel semidestruida.

La interpretación de esos hallazgos es tan problemática como su descubrimiento, además en las antiguas civilizaciones, al no reconocer la práctica de la administración como una función trascendente, dio como resultado escasez de referencias.

Cuando a esas dificultades agregamos la reserva con que se rodea todo buen administrador forzado por los retos a que se enfrenta, podemos fácilmente comprender la insuficiencia en el claro registro de las ideas que el hombre antiguo podría tener sobre la práctica de la administración.

Era Prehistórica.

"Como punto de partida de esta investigación, cercanamente posterior a la retirada de los glaciares hacia el norte (la última) edad glacial importante es fechada alrededor de 10 mil a 9 mil años a.C." ¹

Coincidió con la desaparición gradual de las grandes manadas de animales herbívoros que fueron reemplazados por otros más ágiles y dispersos. La adaptación a esas condiciones, produjo las denominadas culturas mesolíticas; los hombres devinieron recolectores, viviendo de la caza, de la pesca y recogiendo frutas y nueces, entre otras cosas.

Fue en ese tiempo cuando grupos familiares al principio y más tarde tribus enteras unieron sus esfuerzos para auxiliarse mutuamente en la cacería y en la defensa contra los enemigos.

Poco se conoce, sin embargo, acerca de esos hombres verdaderamente primitivos. Todo lo que dejaron se reduce a unos cuantos huesos, así como restos de fogatas, herramientas sencillas y algunos dibujos en los muros de las cuevas.

Como consecuencia, sólo conjeturas pueden darse acerca del modo por el cual la humanidad aprendió y se desarrolló.

Eventualmente las culturas mesolíticas fueron en la mayoría de las regiones reemplazadas por culturas que al emplear una agricultura del tipo rudimentario y la domesticación de animales, proporcionaron una importante contribución a la producción y conservación de bienes.

Por otra parte suponemos que el hombre primitivo y su sociedad de hace 10 000 años disfrutó precariamente de leyes, gobierno, educación y administración.

En muchos aspectos, sin embargo esa sociedad probablemente fue tan compleja como la actual. Tuvo sus códigos de comportamiento en sus actividades, reglas acerca del papel de los padres, castigo para los delincuentes, ritos religiosos, buenas maneras y otras disposiciones de este género.

Pero más importante aún fue la comprensión de la necesidad tanto de una autoridad como de un sistema de administración. Los jóvenes de la tribu seguramente crecieron venerando y teniendo con justa causa al anciano o líder: él sobrevivió y envejeció debido a su astucia y sabiduría. Quizá aprendiendo de él, ellos también pudieron hacerlo; de ahí la fuente de autoridad y la veneración por el anciano.

Con el advenimiento de las prácticas agrícolas, el hombre cesó de vagar por el campo cazando y recolectando, llegando con ello a la existencia sedentaria y a la génesis de las pequeñas villas. Con esa agrupación de los pueblos en las comunidades surgió la

¹MELLEART Jamest. *Earliest Civilizations of the Near East*. (London: Thames and Hudson, 1965) p. 11.

necesidad de un método elemental para administrar los intereses de los grupos, como se podrá apreciar ese brote de administración recayó en la astucia, vigilancia, prudencia y sagacidad.

A medida que esas pequeñas villas crecieron y la civilización se desplegó los políticos y administradores también crecieron y se desarrollaron, llegando a ser sacerdotes, reyes, ministros y acumulando riqueza y poder en sus sociedades, aún antes de haber sido ideadas las estructuras sociales, políticas y militares altamente organizadas.

Los problemas típicos para estos administradores de las primitivas sociedades prominentes, fueron seguramente de tributaciones, utilización eficiente de los recursos, división del trabajo, arreglos y acuerdos comerciales y la conducción de la guerra y de la paz.

1.1.1. Antiguas Civilizaciones

Con lo que respecta a los orígenes de los así llamados conceptos y prácticas de administración moderna fácilmente se descubren en la antigüedad. El famoso legislador bíblico, Salomón, sintió la necesidad de crear un método, es decir, de crear un sistema para gobernar y administrar a su pueblo.

Muchos legisladores antiguos emplearon a sus servidores de confianza para llevar a cabo sus deseos, dando a tales servidores la autoridad suficiente para actuar en su lugar.

Colectivamente entonces esos servidores llegaron a ser consejeros o junta de consultores para los jefes. En esta medida en que su poder y reputación creció, muchos de esos jefes asumieron en sus tribus, posiciones teocráticas; tanto temporalmente como espiritualmente fueron líderes del pueblo, para dirigirlo establecieron tabúes y reglas de conducta. A través de su posición espiritual, usaron el temor a lo sobrenatural, así como el temor al ridículo secular, para asegurar la obediencia a sus normas.

Es bajo esta luz como primero contemplamos a las antiguas civilizaciones.²

Desde nuestro punto de vista, el estudio de la Administración Pública tiene orígenes muy remotos, las obras halladas han permitido conocer el arte administrativo, tanto a reyes como a príncipes, así mismo a funcionarios de un gobierno; como se ve se trata de un campo de estudio sistematizado en el tiempo y en el espacio, es decir una área de investigación que no ha creado todavía su historia de las ideas, aunque ha establecido ya sus principios generales porque estuvo en condiciones históricas de hacerlo.

1.1.2. Administración Hindú

ARTHASASTRA: Primera ciencia de la Administración que se remonta a los siglos VI al IV antes de la Era Cristiana, de la cual sólo se localiza un libro de la escuela de Kautilya, los estudiosos de la política y la administración india de la antigüedad, han concluido que esta obra es en realidad una síntesis de otros mucho más arthasastras escritos con anterioridad y que el propio Kautilya cita.

El propio Kautilya menciona en su obra el contenido del término Arthasastra: " La subsistencia de la humanidad es llamada Artha, riqueza; la tierra que contiene a la

²CHARLES, George. Jr. *Historia del pensamiento administrativo*. University of North Carolina, Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A., 1974, P-3.

humanidad, es también llamada Artha, riqueza; la ciencia que trata de los medios para adquirir y mantener la tierra es el Arthasastra, ciencia de la política".³

Este pasaje nos describe el cómo los indios desarrollaron antiguamente una ciencia, la de la política, la cual era destinada a enseñar los medios de como conseguir y conservar la tierra, como tierra misma, y la riqueza a la que también representa; sin embargo la posesión de la Artha es también la apropiación del poder, toda vez que se trata de la ciencia de la política.

Como es de observarse, no estamos ante una obra aislada, sino frente a una escuela que produjo textos durante tres siglos, VI-IV a. C. Por tal motivo el Arthasastra de Kautilya es un resumen enriquecido de otras obras que le antecieron, considerándolo también una especie de manual del arte de gobernar mismo que contiene consejos relativos a las estrategias, tácticas, métodos y técnicas a través de las cuales se consigue y conserva el poder; y que además glosa las aportaciones de los antiguos eruditos indios de la política. La obra de referencia fue escrita en el siglo IV a. C. y traducida al inglés por el doctor R. Shamasastri a principios de este siglo.

En su contenido Kautilya nos plantea la estructura de su texto en el triángulo del Dharma (virtud), Kama (amor) y Artha (tierra y riqueza). El papel decisivo se encuentra en un cuarto factor, el Danda (castigo), cuyo ejercicio crea las condiciones para el proceso de trabajo normal de la administración, por tanto, es el castigo o coerción el elemento decisivo no sólo de la política, sino también de la administración. Considerando una frase de Kautilya "SIN DANDA NO HAY ESTADO"; en virtud de que el Danda simboliza las bases de la soberanía estatal.

No hay que olvidar que Kautilya nos refiere a un Estado fuerte, sólido sino también un Estado despótico cuya administración trabaja para mantenerlo en cuanto un Estado único, un imperio universal que no reconoce igual ni similar.

En cuanto a sus aportes, es la primera obra escrita, hasta donde se sabe sobre la ciencia de la administración, además está elaborada con un espíritu similar a la moderna ciencia de la administración, es decir, como disciplina aplicada a los problemas gubernamentales. Refiere por otra parte que la Administración Pública es precedida por el Mantri o primer ministro. Bajo su mando está un grupo de colaboradores: los Amatya o funcionarios públicos, el Chambelán, el Tesorero General y los Directores Gubernamentales.

Como se podrá apreciar el estudio de la administración no sólo es antiguo, sino con una alta preocupación científica, si bien, claramente aplicada a la consecución y mantenimiento del poder.

Probablemente a través de Persia, con la que la India tuvo intenso contacto e intercambio en todos los órdenes, estos estudios se convirtieron en libros de consejos o ANZARDS iraníes, los que luego contribuyeron, con otras fuentes, a la creación de los libros de los musulmanes de la administración.

1.1.3. Administración Musulmana.

³ GUERRERO Orozco, Omar. *Introducción a la Administración Pública*, México, Edit. Harla, 1989, pág.19.

Persia y la India, herederos y sintetizadores de la cultura oriental en su versión de Medio Oriente, y en donde observamos que los árabes son un caso único en la ciencia de la administración al crear una corriente no interrumpida durante diez siglos, produciendo las más variadas representaciones bibliográficas en nuestra materia.

Cabe hacer mención de manera especial los ESPEJOS DE LOS PRÍNCIPES, notable pedagogía política - administrativa para soberanos, altos funcionarios y secretarios de la cancillería.

Hacemos destacar a uno de los más grandes científicos de la política y la administración musulmana, "IBN JALDÚN, que vivió durante el siglo XIV, comentó que los imperios, como los hombres, tienen vida propia: nacen, se desarrollan y mueren."

Cabe destacar que su gran obra se llamó, INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA UNIVERSAL, dedicada en buena parte del libro III a explicar el proceso de transformación de la administración

Al tenor de las mutaciones de los imperios islámicos, cuyos cambios los sintetiza en dos grandes fases, las cuales corresponden a su vez a dos formas de régimen político: EL CALIFATO Y EL SULTANATO.⁴

La clave del tránsito del Califato-institución PASTORAL que políticamente engloba a la comunidad de fieles del Islam al Sultanato que es una institución burocrática y centralizada, es el proceso de concentración del poder en manos del gobernante y la casta que le secunda; creándose a la sazón un SISTEMA DINASTÍCO. Tal es el origen de las dinastías Omeya y Abasida, que gobernaron al Islam durante largo tiempo.

Con este proceso de transformación política ocurre paralelamente otro de mutación administrativa, porque las funciones generales del Califato recayeron gradualmente en la Administración Pública.

Los libros de administración musulmanes son la mejor ventana para presenciar tales procesos, a la vez que constituyeron la creación intelectual administrativa más importante de la antigüedad.

No estará de más el hacer una breve reseña de la constitución del Califato. La existencia original de los árabes era una laxa relación étnica y comercial, más que política entre las distintas tribus árabes, es decir, no existía un organismo general que los agrupase bajo la misma autoridad. Este organismo surge con Mahoma y el Islam se convierte en la unidad religiosa de los creyentes, a la vez que la unidad política que tiene como base única la fe, es decir, se supera lo individual de lo étnico y tribal a favor de una organización política unitaria y única.

A la muerte del profeta ocurrida en 632 d. C. se crea el Califato como régimen político reconocido por todos los musulmanes, Califato que no es otra cosa que la vicaria o lugartenencia delegada por Mahoma en sus compañeros para dirigir el Islam.

Los cuatro primeros califas, que tuvieron por capital la ciudad de Medina, fueron Abú Bakar, Omar, Othmán y Alí.

⁴Territorio sujeto a un sultán, emperador de los turcos, nombre que dan los mahometanos a ciertos príncipes.

Una guerra civil entre el Califa Alí y el gobernador de Siria, Muawiya, concluye con la derrota del primero y la capital es trasladada a Damasco donde funda la dinastía Omeya, que gobierna el Islam.

Por otra parte los árabes disfrutaron de merecida fama por su gran sabiduría y cultura, sus grandes construcciones arquitectónicas y sus aportes a las ciencias, tales como la filosofía y la literatura. Su contribución a la política y a través de ella a la administración, tiene en los ESPEJOS DE LOS PRÍNCIPES su origen, que fluye por la doble vía de la literatura y la pedagogía.

Los árabes crean un género literario que los hizo célebres y que comprendía la prosa más renombrada y exquisita en el mundo musulmán. Se trata del ADAB un género literario que se extendió a todo el campo de las ciencias seculares, creando una gran enciclopedia; de sus frutos superiores en la política emanan los ESPEJOS DE PRÍNCIPES.

Este género literario empero nace con fines didáctico-político: con el propósito de formar a los reyes en el arte del gobierno.

El fundador del ADAB es nuestro conocido Ibn Muqafa, su obra típica es el ESPEJO DE PRÍNCIPES llamado Adab mayor. Se trata de un libro de política y moral, centrado en un enorme realismo que revela los grandes secretos de las artes de la política y los quehaceres gubernamentales que deben atender los funcionarios en el seno de la corte.

Estos espejos de Príncipes son buena muestra del dominio literario y pedagógico de los musulmanes sobre la ciencia y el arte de la administración, sin embargo fueron también autores de obras estrictamente científicas relativas a nuestra materia.

No solo los indios, árabes, persas y turcos han colaborado al desarrollo de la ciencia administrativa, también lo han hecho otros pueblos orientales: entre los que destacan son los chinos, con su famoso libro de los EXÁMENES dedicado a la formación de la burocracia más grande y densa de que tenemos noticia en la antigüedad.

La sola reseña de esta gigantesca obra nos sumaría muchas más páginas de las que nos permite este trabajo, ya que solo nos limitamos a un somero análisis de los aportes orientales más importantes e ilustrativos, toda vez que en China no se desarrolló una teoría sobre su monumental administración pública, como entre los indios y musulmanes, o al menos no sabemos que exista

1.2. La Administración Pública en el Antiguo Régimen.

1.2.1. Breves Antecedentes.

Continuando con nuestro trabajo acerca de la administración pública, nos permitimos hacer un salto temporal, desde las sociedades precapitalistas a la administración pública en el antiguo régimen, y en donde habremos de referirnos a lo relativo al cameralismo y sin descuidar el hilo conductor de la administración pública; por tal motivo, daremos comienzo de la siguiente manera: Como hace referencia al respecto Albión Small le ha llamado a las ciencias camerales “el capítulo perdido de la historia de las ciencias sociales”. Estas disciplinas, sepultadas por el olvido y la indiferencia de algunos científicos sociales de la actualidad, constituyen el más vigoroso y exitoso esfuerzo por comprender a la administración pública del estado absolutista en el proceso de desarrollo, es así que las

ciencias camerales nacieron como efecto de este proceso, pero también incidieron sobre él.

Una antigua institución medieval, llamada Cámara fue, en sentido pleno, revolucionada y para ello consideramos necesario dejar asentados ciertos elementos necesarios para dar paso al cameralismo; pues bien, habremos de remitirnos a fines del siglo XI en donde el poder central se torna dividido entre numerosos poderes menores, mientras que los derechos del señor aumentan. Las cruzadas son un síntoma característico de la nueva situación. No hay noticia de la existencia de registros, para lo cual consideramos que la administración era conducida de manera verbal, debido a la naturaleza débil de los medios existentes y las estructuras de los registros diarios que existían.

Para descubrir el modelo administrativo de la época es necesario examinar la unidad básica de poder, centrada en la administración de la casa del señor o patrón quien siguió el modelo carolingio, observando para la época una administración señorial autosuficiente, es en el castillo impenetrable donde se desarrolló la administración fortificada y administrativamente la casa señorial comenzó como unidad de dirección y administración simplemente personal.

Con respecto a Inglaterra, no había cuestión sobre como delegar el poder a un *Major domo* o a un favorito, del tipo de mayordomo carolingio del palacio; para manejar el reino, se desarrollo una división entre trabajadores del campo y la administración, al respecto había un mayordomo, un chambelán y un alguacil, actuando como administrador.

Para el señor y su esposa había un establecimiento común, presidido por un mayordomo, el cual era un caballero, para quien se proporcionaba dos posibles lugartenientes. El oficial clerical principal era el encargado del guardarropa, quien juntamente con el mayordomo examinaba cada noche el gasto diario de la casa, que solamente se ponía en orden cuando el mayordomo y su ayudante principal estaban presentes. El encargado del guardarropa era también auditor principal o contralor, de la contabilidad del mayordomo. Él también tiene su asistente, el empleado para la las oficinas. Además de éstos había un comprador principal, un mariscal, dos reposteros y despenseros, dos cocineros, una lavandera, unos preparadores de las salsas y un pollero, dos ujieres y candeleros, un portero, un pastelero, un cervecero y dos herradores; por lo que es de observarse la administración de personal ya era un arte avanzada, aun si se ha dicho poco al respecto.

Haciendo referencia a este apartado nos referiremos al *libro negro*,⁵ el cual se completó probablemente durante 1471- 1472 es un tratado inconcluso sobre la organización de la administración doméstica real, tal como era en esa época y probablemente era el trabajo de un empleado que intentaba formar la base de un texto oficial más acabado, que por alguna razón, nunca se materializó de manera final.

El libro nos proporciona una cantidad de detalles sobre la organización real y el trabajo de la administración del palacio real. En la primera parte del libro se relaciona especialmente con el *Domus Regie Magnificencie*. El mantenimiento de la casa "en la parte superior" que debe impresionar al mundo exterior por su magnificencia. La segunda parte hace referencia a la *Domus Providence*, la administración "en la parte inferior, que por su providencia o prudencia debe hacer posible la magnificencia de la cámara. Esta parte del libro abre con una descripción de las obligaciones y asignaciones de los oficiales

⁵ GLADEN, E.N. " *Europa Medieval, en: una Historia de la Administración Pública*, México, FCE, pp. 30-31.

principales de la administración doméstica, y posteriormente el libro hace referencia a los departamentos de trabajo cotidiano.

Lo antes descrito nos dará paso a describir como se aplicaba para aquella época la Administración, para lo cual daremos continuidad al tema.

1.2.2. Generalidades.

Nuestro estudio histórico con relación a la Administración Pública se remonta a Europa occidental y debe comenzar en el Renacimiento, ya que a partir de entonces puede considerarse que existe el Estado moderno. La Administración que surge con las grandes monarquías absolutas es el origen de las Administraciones públicas actuales, ya que desde entonces se gesta y comienza a perfilarse los modelos administrativos de cada país.

Sin lugar a dudas estos modelos han ido evolucionando en el transcurso de los últimos siglos, pero es notoria la conservación de una serie de rasgos íntimamente relacionados con su origen.

La Administración Pública moderna surge al mismo tiempo que el Estado, como resulta lógico por ser un elemento indispensable del mismo. En consecuencia su aparición se produce cuando tiene lugar una serie factores generales que se encuentran íntimamente ligados con la existencia del Estado moderno. Así desde el punto de vista político hay que referirse a la aparición y afirmación del poder del Rey en las grandes monarquías absolutas, mientras que desde el punto de vista económico la aparición de una organización administrativa fuerte va ligada al desarrollo del primer capitalismo, es decir, el capitalismo comercial y financiero.

Todo ello se refleja desde luego en las organizaciones administrativas y los poderes administrativos de la época. Frente a este punto de vista podría ser una objeción de importancia la posición del materialismo histórico.

Resumiéndola brevemente dicha posición consiste en afirmar que durante la época ahora considerada (siglos XVI a XVIII) las relaciones de producción están basadas en una economía agraria. En toda Europa subsisten los señoríos y la propiedad de la tierra no es sólo una propiedad privada sino que se confunde con los poderes públicos de los señores, como instrumento de dominio sobre la principal riqueza de la época; así se mantiene en toda Europa un régimen semifeudal en virtud del cual existe un equilibrio entre la nobleza terrateniente y la incipiente burguesía industrial, mercantil y financiera.

Solo este equilibrio inestable permite en definitiva el poder absoluto del Rey.⁶ No obstante esta posición materialista debe rechazarse por constituir una generalización excesiva. Adviértase que no se trata de negar los hechos que aduce la mencionada posición, pero es necesario matizarlo fuertemente introduciendo posiciones de importancia. En primer lugar existen notables diferencias según los países, por lo que no puede aplicarse un molde general a toda Europa, la situación por otra parte es muy distinta, por ejemplo; en Inglaterra, donde la economía agraria pierde importancia

⁶ BAENA Del Alcázar, Mariano. *Curso de Ciencia de la Administración*, España, Vol. 1 Segunda Edición, España, Edit. Tecnos, 1988

rápidamente y en los países del centro de Europa donde se la conserva prácticamente en la totalidad del período.

Por lo tanto existen también diferencias entre las épocas históricas que pueden considerarse dentro de la misma Edad Moderna. Así la situación es muy distinta en el siglo XVIII, cuando una serie de factores indican ya el advenimiento de los problemas modernos, que en el siglo XVI y en general en el período anterior al fin de las guerras de religión. El agotamiento que produce en toda Europa la complicación de las guerras religiosas con las puramente dinásticas favorece extraordinariamente el auge del poder de los reyes absolutos y a este factor político debe dársele al menos tanta importancia como a la interpretación económica ofrecida por el materialismo histórico.

En todo caso, tanto los datos de la situación económica, como los factores políticos generales actúan como causas de la aparición del Estado al mismo tiempo que la aparición de la organización administrativa, que es desde luego indispensable, pero que debe plantearse como una consecuencia del auge del poder político del monarca. Es conocido que la organización económica se basa en los señoríos y en la propiedad de la tierra, pero también es cierto que la organización administrativa al servicio del Rey controla esos señoríos. Con frecuencia los señores establecen en sus propiedades semif feudales una organización administrativa análoga o paralela a la de los municipios libres, pero la organización del Rey se sobre pone a ella y la controla pudiendo realizar inspecciones y reservándose el derecho de que los tribunales regios conozcan de los pleitos entablados entre el señor y los vasallos del señorío.

Lo anterior destaca la importancia del estudio de la organización administrativa del período y no sólo por el conocimiento mismo de esta organización, sino además por que ella se convierte en un factor clave para entender el cuadro general del ejercicio del poder en la época, por su repercusión en la situación general.

1.2.3. Factores de crecimiento de la Administración Pública.

El conocimiento de la Administración regia en la época moderna es imposible sin tener en cuenta los antecedentes medievales, como los que hemos expuesto anteriormente de manera general, por lo que a comienzos del siglo XVI se sale en toda Europa occidental de una época particularmente turbulenta, baste recordar por ejemplo entre Francia e Inglaterra la guerra de los cien años, en España las revueltas nobiliarias y feudales además de las luchas intestinas; razones por las cuales, la afirmación del sentimiento nacional en las grandes monarquías europeas coincide con el auge del poder del rey, el cual es concebido como garantía frente al fraccionamiento político y los poderes feudales que venían alterando con frecuencia la paz social. Cabe hacer mención que el poder del monarca se justifica técnicamente mediante el apoyo de los juristas que toman ejemplo del derecho público romano aplicado a los Estados nacionales el viejo esquema del poder del emperador.

Lo anterior obedece a que no se hace efectivo, más que cuando se crea una organización administrativa propia del Rey que actúa exclusivamente al servicio de éste, y que se enfrenta con las organizaciones anteriores de los señoríos y de los principados medievales. Por otra parte al mismo tiempo que aumenta el poder del Rey la complejidad

de los asuntos a tratar es cada vez mayor en la nueva época que empieza. Esto lleva a la profesionalización de los consejeros, debiendo llamarse a burgueses o pequeños nobles a ocupar los diversos cargos, observándose un desplazamiento parcial de la gran nobleza y los altos dignatarios eclesiásticos. Por lo demás en esta transformación el Consejo no se limita a informar al Rey y a estudiar los asuntos, sino que los ejecuta en la práctica, lo cual requiere que junto a los consejeros aparezca una multitud de Secretarios y Oficiales de los Consejos. Efectuándose el reclutamiento de este personal entre el bajo clero, la nobleza más modesta y los miembros del tercer estado particularmente los letrados. Este ejército de oficiales subordinados es en definitiva el origen de los funcionarios modernos.

Por tal motivo la Administración del Rey se impone lenta y progresivamente a este mundo complejo.

El Crecimiento de la Administración.

La Administración regia a la que anteriormente hacíamos referencia crece continuamente durante los siglos que median del Renacimiento a la Revolución Francesa, para lo cual intervienen diversos factores, haciendo destacar entre ellos, la necesidad continua de mantener un ejército y en ocasiones una marina permanente, compuesto en su mayoría por mercenarios, para lo cual se requieren fondos para el pago de las tropas además del pago para el personal que lo representa diplomáticamente y por otra parte, hay que destacar un factor de no pequeña importancia, que es el mantenimiento de las fastuosas cortes barrocas, así como las frecuentes fiestas y otras manifestaciones ostentosas. Por todo ello provocó un gran desarrollo de la hacienda del Rey. En ocasiones los gastos se financiaban con los ingresos provenientes de las colonias o mediante préstamos, los tributos se multiplican continuamente en esta época, pero no es esto lo que más debe de interesarnos, lo que nos importa es el cómo se aseguran dichos tributos y será necesario un aparato administrativo capaz de llevar a cabo la recaudación.

Otro factor importante viene constituido por el mercantilismo y la, expansión colonial. Las ideas económicas de la época lleva a la organización administrativa regia a producir una reglamentación económica extraordinariamente minuciosa, y a estos factores generales debe unirse la presión persistente y difusa sobre las instituciones y su estructura administrativa de las formas políticas anteriores.

Por lo antes descrito y para darle secuencia presentará al autor que mayores aportes hacen a nuestra ciencia.

1.2.5. Los aportes a la Ciencia de la Administración de Von Justi.

Retomando de la primera parte de este apartado haremos referencia a una de la más antigua institución medieval llamada CÁMARA, de la cual ha dado cuenta; fue en sentido pleno revolucionada, por lo cual los cameralistas mismos no perdieron nunca de vista el origen medieval de la cámara. Según diversas opiniones la palabra Cámara (*Camera*) era de acuerdo al idioma de la Edad Media, designaba el lugar donde el príncipe conservaba sus ingresos

El cameralismo se convirtió en la racionalización del trabajo administrativo para fomentar la consecución de objetivos no administrativos, a saber la felicidad de los súbditos, por lo

que por otra parte se convirtió en un estadio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo con vistas a potenciar el poder del Estado Absolutista.

Sin embargo la interpretación más completa de la idea del cameralista la formuló Juan Enrique Von Justi, en 1755.

JUAN ENRIQUE AMADEO VON JUSTI, nombre completo, vivió bajo las condiciones propias del absolutismo ilustrado del siglo XVIII, y mucho contribuyó a su configuración moderna con el ejercicio de su pensamiento y acción.

Von Justi Nació en Brucker, Alemania y se graduó como abogado, pero la etapa más importante de su vida ocurrió en Viena, donde comenzaron sus estudios camerales.

Con su vida y obra (1717-1771) el Cameralismo llegó a su nivel más elevado de desarrollo. Ni antes ni después, los estudiosos camerales alcanzaron la altura y calidad que la época en que fueron cultivados por Von Justi, es así que con él, en forma específica, definida, directa, y clara, la Ciencia de la Policía asumió en forma plena un carácter independiente.

Por tal motivo, la Cámara era considerada la organización medular de la administración pública absolutista y la policía la fuerza, la fuerza propulsora del movimiento de dominación sobre su ámbito territorial. Por otra parte los cameralistas o miembros de la Cámara fueron los funcionarios de la administración pública, organizados de manera colegiada que desempeñaron las actividades camerales, por todo el cuerpo estatal e hicieron de la policía su principal actividad.

Es en Alemania, donde la policía se constituyó en un campo de desarrollo administrativo que atrajo un enorme caudal de energías intelectuales para el cultivo académico, constituyéndose como fruto la *CIENCIA DE LA POLICÍA*; misma que fue una disciplina cameral que tuvo un gran desarrollo, tanto en la docencia como en su aplicación

Cabe hacer mención que en cuanto a la policía fue uno de los elementos motores del nacimiento del Cameralismo, pues era la única materia preexistente a su nacimiento y la literatura de la policía ya era muy abundante cuando las Ciencias Camerales comenzaban su desarrollo. Cabe hacer mención que entre los precursores del cameralismo la policía trabajada por otros pensadores, fundamentalmente como un conjunto de disposiciones y reglas propiamente gubernamentales, que en escénica, se aplicaban a la vida urbana.

La mayor parte de los catedráticos consideraron a la Ciencia de la Policía como una mera disciplina cameralista; fue VON JUSTI quien la emparentó con la política.

Al respecto en el Estado Prusiano Federico Guillermo I, hizo del funcionario prusiano el modelo de servidor estatal que ha sido la envidia de todos los gobiernos, en los momentos en que la corrupción se había adueñado de los funcionarios públicos, fue erradicada con firmeza y decisión. Ya no sólo era la figura del rey lo que aglutinaba al Estado, sino también la administración pública. El otro Reino donde tuvo el Cameralismo un desarrollo importante, fue Austria, en donde se observa que la formación fue distinta a la de Prusia, aunque ambas tienen el común denominador de gestarse en la periferia alemana. Su momento de arranque en la Edad Media fue el territorio de Austria.

La Cámara fue un lugar de trabajo muy conocido por VON JUSTI, y ahí fue donde vivieron las experiencias enriquecedoras que le ayudaron a comprender mejor el sustancial papel que cumplía a favor del fortalecimiento del Estado, es así que la organización administrativa cameral inauguró un estilo de trabajo administrativo sin precedentes. Los soberanos la consideraban como la espina dorsal de la administración del Estado. Los fines que se propuso alcanzar se resumen en un propósito: el progreso integral del Estado; dando como consecuencia un proceso constructivo, un movimiento edificador que crea las condiciones materiales adecuadas, por lo que al respecto dicho movimiento fue el Cameralismo.

A este movimiento le aguardaban trabajos más trascendentes, por lo que dejó de ser un mero conjunto de trámites burocráticos y se convirtió en una tecnología de gobierno destinada a potenciar el poder del Estado, como ya lo hemos mencionado.

Como resultado de esta corriente científica Von Justi convirtió a todo su país en una escuela de administración pública, por doquier proliferaron centros de formación administrativa, cursos universitarios, libros de texto al igual que una oleada de catedráticos y estudiantes ávidos de cultivarse en las nuevas Ciencias Camerales.

Como la mayor parte de las cosas el cameralismo tuvo limitaciones y la más grande se observa en su origen y desarrollo, constituyó una corriente meramente alemana. Sólo sabemos de un caso de amplia difusión, y es que la obra Von Justi la cual fue traducida al francés y al castellano. Así el vigoroso desarrollo de la Ciencia de la Administración, también llega a Francia, y posteriormente a España.

Al respecto de Francia, uno de los funcionarios que intervino en el desarrollo de su país fue TURGOT, para ello y para dar inicio a este apartado y una vez que hemos conocido como se manifestó la administración en las sociedades precapitalistas presentamos el desarrollo y la forma en la cual apareció la administración en el antiguo régimen, principalmente, en Francia.

No cabe duda que, entre los estudiosos más destacados según nuestra opinión para esta época; presentamos al celebre, Anne Roberto Jacobo Turgot; barón de L'Aulune; quien fue educado en el seno de una familia próspera de Francia; quien pronto dio muestras de su talento. Cabe hacer mención que Turgot, contó con una sólida formación eclesiástica la cual con el tiempo cambió por el ejercicio de la profesión administrativa, con el cargo de intendente en el que encontró la mejor oportunidad para demostrar y desarrollar las aptitudes administrativas; para la cual demostraba una vocación innata para el ejercicio de la administración.

Sin lugar a duda la capacidad demostrada por Turgot, por más de una década, lo que le valió que lo nombraran Contralor General de Finanzas (aunque antes por breve tiempo desempeño la cartera de marina), asimismo la Contraloría General de Finanzas de Francia, cuyo cargo fue corto, además del encargo del ramo hacendario e incluía dentro de sus funciones las obras públicas y el comercio; así en su actividad observaba los

problemas de la sociedad con ojos de administrador y esta acción es a la que conocemos como el principio básico de la administración ⁷

Al respecto no hay que dejar pasar por alto lo relativo a que Turgot, fue miembro del Estado Absolutista y cuyo interés principal no era otro que el de prolongar la vida de ese Estado. Por lo tanto la labor del intendente se circunscribe a la provincia bajo su jurisdicción, pero sabe que los intendentes son las piezas maestras de todas la administración francesa, encomienda las grandes reformas que tiene en mente, haciendo que repercutan en la vida íntima de los franceses; y se manifiesta el origen de la centralización, considerándose a Turgot padre de la centralización, en Francia.

1.3. La Admnsitración Pública en el Estado de Derecho.

Para dar continuidad al tema, debemos tomar en cuenta la obra de CARLOS JUAN BAUTISTA BONNIN, considerado un escritor inquieto y versátil como los intelectuales de su época y siguiendo un orden en el tiempo, cultivaron diversas disciplinas, para lo cual es considerado productor de conocimientos.

Es por tal motivo que para continuar con nuestro trabajo debemos considera a Bonnín como el que da origen a la Ciencia de la Administración

Daremos inicio a este apartado, presentando las aportaciones de BONNIN a la Administración Publica,

Para ubicar este apartado nos referiremos específicamente a Bonnín⁸, a quien se le considerado padre de la moderna ciencia de la administración, y del quien se desconoce acerca de datos biográficos de él, pese a su vasta y variada aportación a la ciencia, se sabe que ejerció la administración pública en Francia, y siendo un pensador progresista, desarrolló una doctrina administrativa y asimismo a su obra se le conoció como: PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN; en donde su aportación fue dirigida hacia el arte de gobernar. Considerando a esta acción un gran mérito ya que antes no se había pensado en la administración en el sentido de una Ciencia.

Bonnín con las aportaciones de su parte, inaugura la moderna Ciencia de la Administración, fundamentado el primer tratado al respecto de manera formal; es decir, escrita.

Retomando el tema al respecto de Bonnín, lo ubicamos en la parte posterior a la Revolución Francesa, en donde los acontecimientos han llevado a la sociedad a tener otro punto de vista en cuanto a su desarrollo político, por tal motivo no es casual que en Francia sea el país donde aparezcan los rasgos de una organización más definida de la administración, en el final de un Estado absolutista y en donde en estos momentos históricos se esté dando un cambio de sistema de gobierno. No debemos olvidar que el feudalismo ha quedado abolido y la nueva sociedad requiere otras formas de brindar los servicios al pueblo.

⁷ GUERRERO Orozco, Omar. *Teoría de la Administración Pública*, México, Edit. Harla, 1986, pp.44-45

⁸ *Ibidem.* pp. 76-97

Los resultados que dejaron la Revolución han ponderado a su favor los avances absolutistas, tomando como resultado una fuerte centralización administrativa, situación que antes le pertenecía a la monarquía.

Como lo referimos anteriormente se ha creado un nuevo orden político en Francia, donde la Asamblea Constituyente ha dado las bases para un nuevo Estado (la República). Ante esta situación Bonnin tiene a bien hacer los primeros aportes con referencia a la administración, entre otras aportaciones presentadas por él mismo. Al respecto debemos aclarar que antes de él no hubo ciencia de la administración, para lo cual sus aportes han hecho un gran servicio a la humanidad.

Su obra fue publicada originalmente, cuando Francia había regresado a la monarquía, sí pero no al antiguo régimen, sino al moderno Imperio de Napoleón, siendo una obra no napoleónica, más bien republicana.

Por otra parte se ha hecho referencia a que Bonnin compuso su obra relativa a la administración en tiempos de la Asamblea Constituyente, a lo cual nos referiremos a que estos tiempos son de cambios vertiginosos, en donde por otra parte la administración absolutista es desmantelada y posteriormente se vuelve a organizar.

Asimismo y continuando con lo relativo a Bonnin, se le ha considerado un hombre liberal de ideas progresistas, sumido en el positivo espíritu de los franceses que hicieron la Revolución, razón por la cual sus teorías acerca de la administración pública están empapadas del ambiente del tiempo posterior a la Revolución Francesa, como ya lo mencionamos anteriormente, además de tener también la influencia de los pensadores de la misma época.

Por otra parte y siguiendo con nuestro tema, nos permitimos hacer ver, que la ciencia presentada por Bonnin, es una compleja disciplina, misma que sintetiza diversas ciencias sociales, tales como la Economía, la Ciencia Política y la Sociología, entre otras. Por lo tanto al verse rodeada de estas disciplinas no podemos negar que la relación de esta nueva ciencia de la administración estará dirigida fundamentalmente a la sociedad de donde ha emanado su naturaleza. Así el principio fundamental de la sociedad se encuentra en las dependencias sociales, las cuales nacen de la sociabilidad natural del hombre y tiene por elemento las necesidades de los mismos en la sociedad, por consecuencia las dependencias sociales son el primer elemento de la administración. Por lo tanto debemos considerar que la administración nace del instinto de conservación y de la voluntad de mantenerse en comunidad.

Por lo antes expuesto nos permitimos hacer referencia, a que la administración no toma su principio en convenios humanos, sino que es un fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios o leyes sirvan más para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios de la sociedad, como lo anotamos anteriormente.

Siguiendo con Bonnin, quien hacía referencia entre otras cosas, a circunscribir a la ciencia de la administración al modo de existir de la sociedad moderna. Para ello pensaba de manera diferente, ya que a su entender, la esencia de la administración descansa

principalmente en el estado social, aunque su organización está tan íntimamente relacionada con su modo de existir.

Por otra parte Bonnin, hacer referencia a la administración y la considera como un resorte que difunde entre los ciudadanos la bondad de las leyes, así como la sabiduría del gobierno, ya que nace de la ley y es respaldada por ella con base en las necesidades colectivas apuntando lo siguiente por ella se dirigen los hombres al bien y se disminuye en los tribunales, la necesidad de castigar. Así Bonnin considera a su obra dentro de lo que denomina economía social, por que la administración tiene la misión de soportar y mantener el orden social, garantizando a la vez la vida de las personas y asegurándoles sus propiedades, aun aquéllas que parecieran ser superfluas. Por lo tanto consideramos que la administración es la ejecución de la voluntad pública.

Retomando y al mismo tiempo considerando que, en Francia con la Asamblea Constituyente se crea la administración republicana, basándose las primeras leyes, que dicto sobre la materia administrativa, en el conocimiento de las necesidades sociales, con mayor razón ahora que las nuevas leyes no tienen nada que ver con las anteriores. La Francia careció de un tratado sobre esta ciencia hasta 1808, en que Bonnin publicó su importante obra.

El libro de los Principios de la Administración es una de las obras más notables que se han publicado hace muchos años, tanto por la importancia del asunto, cuanto porque el autor demuestra que la administración es una ciencia; y no una ciencia aplicable sólo a un Estado y a un sistema de legislación, sino a todos los pueblos, cualesquiera que sean sus leyes

Por lo tanto la ciencia de Bonnin, no sólo comprende la universalidad de su sentido científico, se extiende igualmente a su trascendencia histórica, como lo vemos los que nos dedicamos al estudio de esta disciplina. Por tanto la obra de Bonnin fue escrita para todos los tiempos y para todo el mundo moderno y ha perdurado en la historia, ya que no fue del propio Bonnin ni de los franceses sino de toda Europa, incluyendo a América, lugar a donde llegó debido a la influencia hacia los pensadores españoles de la época.

Por otra parte Bonnin ha definido a la administración como ciencia y arte, ciencia en cuanto a aclarar las relaciones sociales y arte en cuanto a la capacidad que tiene para llevar a la práctica la teoría, en donde las leyes se pueden aplicar. Considera que la Administración Pública "es una potencia que arregla corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas. Como ciencia tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza; como establecimiento social tiene elementos legislativos derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas, y hacerlos concurrir a la común utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación, pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. La ejecución de las leyes de interés general es su verdadera atribución."⁹

⁹ C. J. BONNIN. *Principios de la Administración*, México, En revista de la Administración Pública, Edición especial en memoria de Gabino Fraga, 1997, p.p. 81-82.

1.4. La vertiente española.

1.4.1. José de Posada Herrera

El presente apartado tiene por objeto analizar las aportaciones de José Posada de Herrera, autor de origen español, ubicado a mediados del siglo XIX, aportador de la Ciencia de la Administración y continuador de las escuelas de administración, tanto alemanas como francesas para dar así curso a la española.

Es por tanto que la exposición de sus clases será a manera de lecciones dirigida hacia sus alumnos.

Como su obra bien lo señala, y hace referencia a las lecciones de administración que imparte Posada Herrera, como catedrático de la ciencia de la administración en la escuela especial de Madrid.

Cabe hacer mención que la intención de la obra es facilitar a los estudiosos del Derecho Administrativo una fuente jurídico-administrativa de difícil acceso.¹⁰

No obstante, en los años de 1800 a 1840 aparecen en España distintas publicaciones en relación con el Derecho Administrativo destacando entre los más notables escritores a: Javier Burgos, Francisco Agustín Sivela, entre otros.

Con respecto a la escuela especial de administración de Madrid, de la cual formaba parte, y que se creaba por decreto el 29 de diciembre de 1842¹¹ Cuya exposición de motivos y de manera breve argumentaba que los funcionarios deberían pasar por estudios previos antes de desempeñar cargos importantes de la Administración Pública y que a partir del 1 de enero de 1845 deberían acreditar su suficiencia en los estudios impartidos por la nueva escuela.¹²

La obra se divide en tres tomos. El primero, con 516 páginas, dividido en un Discurso Inaugural y XXIII lecciones que comprenden las nociones generales de Administración y Derecho Administrativo, la Organización de la Administración Central y Periférica, Tribunales Administrativos, Administración Consultiva, Administración Local y termina con una referencia al Derecho Electoral

El segundo tomo cuenta con 429 páginas distribuidas en las lecciones XXIV a XLVI en las que estudia el Orden Público, Administración Penitenciaria, Sanidad e Higiene Pública, Agricultura, Aguas, Montes, Caza y Pesca, Ganadería, Cabaña de Carreteros, Industria, Comercio, Exportaciones e Importaciones y Minas.

El tercero tiene 392 páginas, comprendiendo las lecciones XLVII a LXVI inclusive, en las que expone la materia relativa al Comercio de forma más pormenorizada, Pesas y medidas, Monedas y su acuñación metálica, Bancos, Ferias, Mercados y Bolsas, Caminos y Canales, Comunicación en general, Correos, Moral y Religión, Espectáculos públicos y diversiones; Imprenta, Instrucción primaria y secundaria y enseñanza superior, con una

¹⁰ POSADA De Herrera, José de. *Lecciones de Administración*, Ministerio para las administraciones públicas, s/mas datos.

¹¹ *Ibidem*. pág. 19.

¹² Decreto del 29 de diciembre de 1842, en donde se estableció una Escuela Especial de Administración

especial referencia a los métodos de enseñanza y a la Escuela especial de Administración, a la que menciona de forma sucinta en su página 369.

Con respecto a la bibliografía, Posada de Herrera, es muy parco en la cita de las fuentes que utiliza ya que sólo hace alusiones esporádicas a un contado número de autores españoles y franceses, adicionando algún belga y anglosajón, empleando básicamente la legislación española, contrastándola en multitud de ocasiones con la francesa.

Continuando con la obra mencionada, Posada de Herrera a pesar de que se le ha considerado más político que jurista, es considerado una de las grandes figuras que han contribuido en la génesis y la elaboración del Derecho Administrativo español.

Así el establecimiento de estas cátedras no sólo debe ser considerado como un progreso en la institución pública, sino como uno de aquellos fenómenos en los cuales se estará relevando al Estado de la sociedad, acciones que prueban, que este ser moral se acerca ya a su completo desarrollo y que ha llegado el tiempo de entregarle el cuidado de sus propios intereses.

Al respecto expresa lo siguiente: "Hubo un día en que los pueblos arrastraban silenciosos la cadena del despotismo sin atreverse a reclamar la parte que legítimamente les corresponde en su gobierno y ora víctimas del fanatismo, ya gimiendo bajo el poder de los grandes, ya, en fin, pretendiendo ser súbditos humildes el trono para dejar la condición de vasallos, no acertaron nunca á tomar al poder que andaba por el suelo destrozado por los mismos que le pretendían".¹³

Por lo anterior hacemos notar que la obra de Posada Herrera, constituye lo que podríamos decir, la discusión, el razonamiento, el planteamiento, en suma, previo de carácter doctrinal sólido, necesario siempre, para la construcción y creación de instituciones, figuras jurídicas, configuración de principios informadores, etc., y constituye en buena medida la base histórica previa sobre la que se construye la teoría jurídica-administrativa posterior.

La presunción de que la Administración Pública representa y realiza los actos administrativos de las colectivas excluye la posibilidad e enjuiciamiento de los actos administrativos de tal actividad, desarrollada por la administración. Así este conocimiento, sin lugar a dudas, de que la Administración representa el máximo interés colectivo, y que en su actuación concreta jamás se separa del mismo, hace que Posada Herrera no creyera conveniente la posibilidad de la suspensión de la ejecución de los actos administrativos por parte del Poder Judicial. Este descuido, aunque fuese de carácter provisional del auto tutela ejecutiva de la Administración Pública, este poner en tela de juicio la validez y certeza de la legitimidad de los actos emanados de la administración en uso de sus protestades administrativas, quizá fuera lo que hacía considerar la sumisión del poder administrativo (como lo llamaba Posada Herrera a la Administración) al Poder Judicial.

¹³ Bonnín, *Op. Cit.* pág. 30.

Continúa haciendo referencia, en cuanto a que no hablamos de sumisión, de jerarquías, sino de necesidades de control de la legalidad por parte de un poder público distinto al ejecutivo por motivos de separación de funciones y de separación de poderes.

Cabe hacer mención de la forma en que imparte sus lecciones, en las que, se señala de manera breve lo siguiente

Lección 1

“Señores: la administración es de todos los tiempos y de todas las sociedades; pero en todas las administraciones según su diversa clase hay siempre un principio que domina, y forma por decirlo así la base de todas ellas y la base también del derecho administrativo. Nosotros antes de entrar á ecsaminar cada una de estas dos cosas en la forma y manera en que se encuentran constituidas en nuestro país, necesitamos recurrir á este principio, buscar su origen, analizarle minuciosamente y ver las consecuencias que naturalmente puede producirse el estudio de la administración y del derecho administrativo de España. Cualquiera que sea el principio que reúna á los hombres en la sociedad, ora sea por necesidad absoluta en el hombre tal que no puede vivir sin ella; lo cierto es que por un instinto, busca en la asociación el medio de satisfacer cumplidamente aquellas necesidades que se le hacen más indispensables y más necesarias. Cuando el hombre, no encuentra la satisfacción de sus goces y necesidades en el Estado social, el hombre parece como que siente un desasosiego y desea pasar á otro orden de cosas en el que estas necesidades le sean completamente satisfechas”.¹⁴

En general el contenido de la obra, expresa entre algunas de las muchas aportaciones de la descentralización administrativa, como el medio para la solución de asuntos generales, que requieren ser atendidos con el acercamiento de la Administración a los administrados. Para ello Posada Herrera decía que no debían venir a la capital los expedientes pequeños que no importan a los intereses generales, porque no podían resolverse con acierto, y además retrasan toda la marcha administrativa.

Cabe hacer mención que estas lecciones destacan la ponderación del principio de coordinación de las distintas esferas de la Administración Pública, entre la Administración estatal regional y local. Ante esta actividad ya se hablaba de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública; desde nuestro punto de vista y como señala la obra de referencia, este pensamiento pudiera ser avanzado para su época. Por otra parte nos encontramos la doble capacidad pública y privada con el municipio, como persona jurídica. Continuando con la idea anterior considera al municipio como una entidad básica de la organización territorial del Estado, pero no lo considera como un poder dentro del mismo. Por poder municipal entiende aquellas atribuciones que corresponden a estas corporaciones populares llamadas ayuntamientos. Posada Herrera estima que las municipalidades son la primera base de la organización social, antes incluso que el Gobierno Central.

En cuanto a su discurso inaugural, hace referencia a la importancia variada que ofrece a nuestra vista en todos los tramos

¹⁴ POSADA De Herrera, José. *LECCIONES DE ADMINISTRACIÓN*, España, Ministerio para las administraciones públicas, S/F, pág. 36.

De la administración, y en ejemplo nos explica, que desde que el hombre nace hasta que muere vive bajo su vigilancia y su cuidado, desde que la madre le acompaña en la cuna, cuando va a la escuela, así cuando se casa, registra a sus hijos y aún cuando este muere: ir a solicitar el acta de defunción. Así la Administración Pública, está presente en la vida del hombre.

Con el fin de hacer mención de algunos puntos a destacar, nos permitimos apuntar lo relativo en cuanto a la visión de la administración, en donde dice que ocupa dos círculos grandes que tienen el mismo centro pero de distinto radio. Uno abraza los intereses de la sociedad en masa y todo el cuerpo social de toda la nación, y el otro comprende los intereses locales y cuando más se extiende a los provinciales.

El autor hace referencia a otras definiciones que hacen aportes a la ciencia de la administración destacando entre ellos a Bonnin, Romagnosi y Cotelli. Y de esta manera nos presenta, y a su vez, nos permitimos retomar estos conceptos: "El gobierno produce la administración, o mejor dicho, la administración es uno de los elementos del gobierno. La esfera del gobierno se extiende más que la de la, esfera de la administración, está comprendida dentro de la esfera del gobierno; separar el gobierno de la administración sería, señores, separar la voluntad del individuo de la acción de cada uno de sus miembros, sería desunir cosas que estén enteramente unidas y que forman un todo entero destruyéndolas, necesariamente, unidas y que forman un todo entero".¹⁵

Una vez que hemos examinado los aportes y la forma de expresar sus ideas enfrente de sus alumnos de José de Posadas de Herrera a manera general a la Ciencia de la Administración española, pasaremos a analizar a su más distinguido representante hoy día: Mariano Baena del Alcázar.

1.4.2. Mariano Baena Del Alcázar.

El presente autor ha producido una variedad de obras, incluyendo trabajos en francés. La obra que hoy nos ocupa se refiere a *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, es sin lugar a dudas el trabajo contemporáneo más importante sobre la ciencia de la policía en nuestro idioma.

El texto de referencia esta presente en España y ha sido elaborado por Baena del Alcázar con él título de Curso de la Ciencia de la Administración (1985) en donde es notoria la vieja costumbre pedagógica española para la enseñanza, como lo refiere Burgos y Posada de Herrera, de este último lo apuntamos anteriormente. Así no sólo es considerado un texto para la enseñanza universitaria; en donde se recogen las experiencias del autor desde 1974, sino también una contribución, que no se podía dejar pasar por más tiempo, tendiendo a la consolidación de la nueva ciencia de la administración española, otra vez independizada del tributo debido, desde 1850 al derecho administrativo.¹⁶

El curso de ciencia de la administración, mismo que hoy nos ocupa, es lo que fue en su momento el tratado de ciencia de la administrativa de Langrod en Francia y lo que deberá ser un tratado similar que habrá de ser producido en la América hispánica: ha constituido el establecimiento de la dignidad científica de la administración pública como una de las

¹⁵ *Ibidem*, pág. 67.

¹⁶ Guerrero Orozco, Omar, *Op. Cit.* pág. 190.

ciencias sociales; recuperar su única raíz, aquella que se remonta al Cameralismo y a la Ciencia de la Policía. Por lo antes mencionado, consideramos que es la base actual que permita una reconsideración inmediata, pero de efectos duraderos, de la ciencia de la administración.

Observamos que el trabajo de Baena del Alcázar es ambiciosamente exitoso, además su contenido es tradicionalmente bonniniano, no sin dejar de tener los tintes relativos a los pensadores españoles del siglo XVIII. Por tal motivo el autor desecha la interpretación de la ciencia de la administración con fundamento en temas instrumentales y menudos con la racionalidad de impresos o los procesos administrativos o a su vez los expedientes, por esta razón se encuentra más cómodo dentro de la senda marcada por el Cameralismo y la ciencia de la policía, de los cuales es un profundo conocedor.

Todo ello le permite aclarar desde el principio de la obra que a pesar de que existen los méritos correspondientes de estudios aislados, el pensamiento de organización norteamericano apenas ha despertado entre nosotros mayor eco.¹⁷

Con lo que respecto al desarrollo del trabajo académico se observa que no se fundamenta en el derecho constitucional y en el administrativo; a los cuales juzga y apunta que han rebasado con frecuencia sus propias fronteras. Por otra parte hace referencia en lo relativo al número y características de los Organismos Autónomos y las empresas públicas, y las delegaciones ministeriales en provincias, las cifras relativas a ciertos colectivos de funcionarios, se ignoran tanto en el campo académico como político

Continuando con el tema, también hace referencia a la administración de sectores claves tales como la seguridad social los cuales son auténticos campos inexplorados. El autor continúa haciendo referencia, por otra parte a la doctrina la cual apenas se ha asomado a la organización administrativa de los grandes municipios.¹⁸ La inmensa complejidad administrativa del Estado de las autonomías está aún a medio comprender, entre otras cosas más.

Las anteriores afirmaciones no son un acta de acusación contra nada, ni contra nadie. Si el derecho administrativo no ha sido capaz de abarcar esta realidad es sencillamente porque no entra en un campo de estudio y las excursiones que ha hecho con frecuencia fuera de él, gracias a la curiosidad intelectual y a la elevada calidad personal y científica de sus cultivadores, no han podido terminar más que en el repertorio bibliográfico, el ensayo ligero, o el estudio brillante pero no suficiente.

Todo ello sucede además en el apasionante momento en que nuestras Administraciones deben afrontar el doble reto de la transformación democrática y la construcción de un Estado con una nueva ordenación territorial, que rompa definitivamente con un centralismo de siglos.

Ciertamente la Ciencia de la Administración sería poca cosa si de presente o de futuro se limitase a un descomunal acopio de datos, pero un sólido sentido común que ha de presidir todo intento científico, asimismo, aconseja no iniciar una reflexión sobre la realidad sin conocerla previamente. Baena del Alcázar hacer notar que la Ciencia de la

¹⁷ BAENA Del Alcázar, Mariano *Op. Cit.* pág. 20.

¹⁸ *Ibidem.* pág. 20.

Administración encuentra en todos estos temas ignorados, un amplio campo de trabajo, en el que quizás consiga comprender la realidad y proporcionar instrumentos teóricos para transformarla a partir de la realidad.

Por lo demás la comprensión de todos estos hechos es indispensable no sólo para crear un contexto científico, sino como paso previo a la puesta en práctica de técnicas aplicadas.

Consideramos que la obra de Baena del Alcázar tiene por supuesto una finalidad docente, misma que esta dirigida a los estudiantes de Ciencias Políticas y Sociología, que al menos en el año de 1974, vienen cursando la Ciencia de la Administración en España, pero para nosotros los hispanoamericanos da un gran aporte al contenido de la materia que nos ocupa.

Dando paso al contenido de la obra Baena del Alcázar hacer referencia al objeto de la Administración, en donde considera la existencia de la organización pública es indispensable para la existencia de la sociedad que se encuentra vertebrada por el poder y la utilización que éste hace de las capacidades humanas. En consecuencia no puede establecerse una identidad y ni siquiera una analogía de las relaciones que se dan entre los elementos de las organizaciones públicas y las que existen entre los elementos de las organizaciones privados.

Por otra parte continuando con las aportaciones del autor, hace referencia a lo no legítimo en considerar sólo un fin o un grupo de fines concretos, sin tener en cuenta en caso de las Administraciones públicas se da la máxima interacción de fines, lo que ciertamente no sucede en las empresas privadas. Esta interacción de fines está por otra parte íntimamente ligada a la existencia de la sociedad misma, vertebrada por el poder. Por tal motivo hace referencia a que la Administración Pública debe estudiarse en el contexto de la sociedad, sin olvidar que no se diluye en el conjunto de las organizaciones, sino más bien que las ordena. Por tanto sí bien la observación es correcta, propiamente hablando no condiciona el carácter específico de la administración, pues bien en cuanto a la especificidad se refiere a la contingencia, en cuanto se verá que ésta implica el estudio de la administración en el seno de las relaciones sociales entre organizaciones, misma que condiciona fuertemente.

Es de manera importante el aporte que hace en relación con el señalamiento de la separación entre política y Administración, ello es cierto afirma, en un plano estrictamente conceptual. La doctrina ha buscado durante largas décadas sin tener un resultado claro de la diferencia entre política y Administración, tan fácil de enunciar intuitivamente como difícil de establecer de forma concreta. Esta dificultad que se plantea respecto a las nociones generales, existe también si se trata de diferenciar la actividad materialmente considerada, y se extiende asimismo a la diferencia formal entre los actos políticos y administrativos.¹⁹

Ello no es extraño, ya que toda organización pública, por el hecho de serlo, participa del poder político, incluso cuando se trata de las zonas más modestas de dicha organización. Por tal motivo la conclusión a la que ha llegado la doctrina es verdaderamente desalentadora, respecto a los fines que había pretendido distinguir entre política y Administración. Esta conclusión se reduce a afirmar que cuando se consideran las organizaciones públicas, a medida que se tiene en cuenta niveles más elevados en la jerarquía la decisión es más política y menos administrativa, mientras que sucede la

¹⁹ *Ibidem*. pág. 37.

inversa cuando se consideran los escalones inferiores. Pero más importante que las consecuencias de esta aspiración de obtener precisiones conceptuales y eruditas es que cuando examinan el tema con detenimiento las distintas corrientes de pensamiento llegan a la misma conclusión.

Así la doctrina marxista a partir de un tratamiento con indiferencia por parte del Estado y de su Administración, ha venido destacando en sus planteamientos más modernos la autonomía de la Administración, respecto al Estado y la diferencia entre el estado mismo y su aparato. Con ello no se está lejos de la distinción bien conocida entre el poder y la articulación orgánica y el sistema de grupos humanos que se traduce a su vez en un sistema de dominación. Pero adviértase que la separación se efectúa entre el concepto metafísico y filosófico del Estado y la puesta en práctica de las decisiones políticas que corresponde al aparato. Es esta última la que nos interesa y respecto a ella es donde no cabe la diferencia entre actividades políticas administrativas ni tampoco la cualificación de una zona orgánica como exclusivamente política y como exclusivamente administrativa, refiriendo estas afirmaciones por supuesto al conjunto de la organización pública dependiente del Estado. Por ello se ha podido afirmar que hay que prescindir de una vez de la dicotomía política-administración.

Es de vital importancia que, el autor en cuestión haga referencia a la ciencia de la Administración y su contenido, al respecto considera, que así concebida Ciencia de la Administración no es una ciencia en el sentido habitual de la palabra, sino un campo de estudio que versa sobre un objeto científico, las organizaciones públicas y sus grupos dominantes, que presentan un formidable interés, pero que no se encuentra vertebrado por un método propio. Su carácter interdisciplinario determina la necesidad de las aportaciones, de distintas ciencias, entre las que destacan la ciencia política, la sociología, la historia y el derecho y de manera especial el derecho público; no concebido como relación jurídica y garantía, sino más bien como mandato que constituye la expresión de poder.

Por lo tanto, y en cuanto a su contenido, la historicidad de las administraciones públicas, es un factor básico de la Ciencia de la Administración y un dato previo para el estudio de las organizaciones actuales, que debe hacerse antes de efectuar una reflexión teórica sobre las mismas, llevando a cabo el estudio con detenimiento de las organizaciones, será necesario averiguar cuál situación de las administraciones públicas en el sistema político, para lo que deberá examinarse su encuadramiento en la teoría política y su condicionamiento por la estructura y la forma política del Estado.

Con todo ello se está afirmando que esta obra como objeto de nuestro estudio, parte de un entendimiento de la Ciencia de la Administración principalmente dentro de la perspectiva europea, y que intenta encuadrar las Administraciones públicas en su contexto histórico, político y social, y que está lejos por tanto de la contemplación de estas Administraciones como una organización más cuya única finalidad sea la eficiencia inmediata y por tanto ignorando la diferencia abismal que media entre el poder público y las organizaciones privadas.

Siguiendo el desarrollo de este trabajo, es notorio que no se ha pasado por alto la evolución de los estudios sobre la Administración, para ello fundamentará lo relativo al planteamiento de los estudios sobre Administración Pública en el antiguo régimen, sin

lugar a duda, no es casual que los primeros estudios sobre Administración pública se produzcan en un momento en que el Estado del antiguo régimen comienza a dividirse de las preocupaciones estrictamente dinásticas, cuando por primera vez se plantean problemas de masas, aunque de modo incipiente infinitamente menor que el actual. Dichos estudios comienzan de forma discontinua en Francia y en los países germánicos durante el siglo XVIII y se desarrollan siguiendo dos tendencias que confluyen a finales de dicho siglo.

La primera es la Ciencia de la Policía (ya explicada anteriormente en el tema correspondiente), que hace referencia a la cosa pública en donde tiene que ver con la obtención de felicidad del súbdito en cuanto sea conciliable con el interés general. Se trata por tanto de la ciencia de gobernar a los hombres, lo que la acerca a la actual política: su contenido es sin embargo muy amplio, puesto que abarca todo hacia entonces el poder público e incluye por tanto numerosas cuestiones que hoy no estudiamos en el campo de conocimiento relativo a la Administración Pública. Esta ciencia se cultiva principalmente en Francia, pero se extiende por toda Europa e influye de manera notable en España.²⁰

La segunda tendencia está constituida por las llamadas ciencias cameralas. A pesar de su pretensión finalista la ciencia de la policía es una reflexión mucho más teórica que los estudios de los cameralistas, los cuales son fundamentalmente prácticos de la Administración que intenta una solución directa de los problemas de su época. Por tanto su designación como cameralista proviene de su carácter de servidores regios.

Se llamaba la Cámara al principio en Austria y luego en otros países germánicos al conjunto de oficinas que se ocupaban de la Administración regia patrimonial y financiera. Los cameralistas eran funcionarios de la Cámara que escribían sobre las materias respecto a las que versaba la competencia administrativa. Por otra parte de las cuestiones que se refiere al patrimonio y la hacienda pasaron luego a formar parte de todas las disciplinas aplicativas útiles para el gobierno, por lo que sus estudios son origen de conocimiento que forman parte de ciencias muy diversas, tales como el derecho, la hacienda, la economía e incluso la ingeniería.

Cabe hacer mención que el país predominante en esta época, por lo que se refiere a los estudios sobre la Administración, es desde luego Francia, donde en la década 1810 - 1820 aparecen las primeras obras de Derecho Administrativo, iniciándose así el monopolio de los estudios jurídicos.

Este punto de vista será mantenido por los mejores autores italianos del período. Tal es el caso de Romagnosi, que así lo hace situándose en la línea de los autores cameralas.²¹

Por otra parte es el predominante en Alemania de la época donde es tardía la aplicación del derecho administrativo; incluso después de 1848 numerosos autores alemanes se interesan por los problemas políticos y sociales de la Administración, aplicando una perspectiva próxima a la del cameralismo, para ello el más conocido es VON STEIN, que a partir de 1865 publica una obra en diez tomos sobre Teoría o Doctrina de la Administración.

²⁰ *Ibidem.* pág. 48.

²¹ *Ibidem.* pág. 49.

Baena del Alcázar hace mención que aunque en los hechos es una corriente subterránea en el Derecho Administrativo, respecto de los mejores juristas, ensayos sobre aspectos políticos y sociales, el juicio de valor significativo es el que sumisión del Estado de Derecho implica que la actuación del Estado y de su Administración debe ser estudiada por el Derecho.

La indiscutible falta de precisión metodológica de la ciencia de la Administración y la depuración por el Derecho Administrativo de su propio método, en un proceso difícil, afirman la creencia como valor entendido científico en la identidad entre el Derecho y la Administración y hacen que se arrojen a las tinieblas exteriores de lo metajurídico los estudios políticos y sociales²²

1.5. La vertiente Hispamoamericana.

1.5.1. Florentino González.

Al respecto nos permitiremos presentar algunos breves comentarios en referencia a la obra de quienes han sido los pioneros de la Ciencia Administrativa en Latino América, y cuyas ideas centrales radican en explicar lo relativo a la ciencia de la Administración Pública; haciendo destacar las acciones de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, entre otras cosas y en donde puede verse el carácter público; por una parte en Colombia a Don Florentino González y en México a Luis de la Rosa a quienes a continuación presentaremos al lector las aportaciones de los referidos autores.

Don Florentino González (1805-1875), es ampliamente conocido en Colombia, fue considerado un hombre típico del siglo XIX, como lo fue el francés Alexis de Tocqueville y en su momento el mexicano Luis de la Rosa.

Hombre culto, personaje de la vida política, además de hábil periodista, y por otra parte creyente de la solidez de las instituciones gubernamentales, para responder a las motivaciones públicas, o como él las llamaba: los intereses sociales. Los temas constitucionales fueron razón principal en su mente y actividad; razón por la cual de su fértil mano surgió en 1858 un proyecto de constitución política, mismo que fue puesto a consideración del Congreso, en los tiempos en que fungía como Procurador General de la Nación; no omitimos expresar lo relativo a su intensa labor intelectual, en donde se extendió a la traducción de libros, desde el francés e inglés.

Su obra más importante se denomina: los "ELEMENTOS DE CIENCIA ADMINISTRATIVA", para lo cual debemos ubicar el objeto de estudio, situándolo en Europa en el año de 1840, en donde sólo España dedicaba su mayor esfuerzo al estudio de la administración pública. Este hecho no era casual, sino más bien el efecto de una vigorosa tradición de cultivo de las disciplinas administrativas, desde el siglo XVII. En 1784 fueron vertidos al español, los "*Elementos generales de Policía*", del alemán *Johann Heinrich Gottlobs Von Justi*; por lo que la Policía significaba algo muy diferente a lo que en nuestros tiempos ha venido a ser; en el siglo XVIII la policía era lo que hoy entendemos por administración pública y entre los alemanes se cultivaba como una disciplina científica;

²² *Ibidem.* pág. 50.

esto era la ciencia de la policía. A principios del siglo XIX, la policía ya se había convertido en un campo del saber, tratado por los propios españoles.

Cabe hacer mención que para los años 1808 apareció en París la primera edición de los "Principios de Administración Pública" de Charles Jean Bonnin.

En contraste con Agustín Sivella, Florentino González estaba dotado de sensibilidad para comprender la trascendencia histórica del cultivo de la nueva ciencia, y con grandeza de ánimo, elaboró los "Elementos de Ciencia Administrativa" que Sivella no quiso o no pudo desarrollar y por tal razón le corresponde ser el fundador de la Ciencia de la Administración, en nuestra lengua y en nuestra cultura.

Como nota aclaratoria, cabe hacer mención, que en los años 1864-1884 después de la gestación intelectual de Florentino González, es que Lorenz Von Stein, publicó su célebre libro: "La teoría de la Administración",²³ debido a lo anterior los países alemanes abandonaron a la antigua Ciencia de la Policía y adoptaron, a la moderna ciencia de la administración.

Como un señalamiento especial diré que la fuente de Von Stein fue la misma de Florentino González: Charles-Jean Bonnin.

Hay que resaltar que Florentino González es considerado como padre de la ciencia de la administración en Iberoamérica. Por lo que trece años después de que aparecieron, los "Elementos en Bogotá, el mexicano Luis de la Rosa dio a la imprenta la primera entrega de su obra "La Administración Pública de México y Medios de Mejorarla". Junto con otros aportadores de esta ciencia había nacido la ciencia de la administración iberoamericana y se encontraba ya difundiéndose.

Por tal motivo, a continuación nos permitimos describir de manera breve el contenido y las aportaciones que a nuestro parecer son lo más importante de su obra, la cual está compuesta por dos volúmenes, dividido en libros y a su vez en capítulos, a saber:

Primer volumen, comprende un capítulo en donde aporta las ideas generales de la administración y destacando lo relativo al entendimiento de los intereses y negocios de los cuales debe cuidar el individuo, guiados por su propia utilidad y con los principios de moral, para que el individuo pueda hallar en ella, es decir, el bienestar y a su vez la felicidad, es necesario que sus intereses y negocios relacionados con el Estado social, sean bien atendidos, y por otra parte no perder de vista la relación con la sociedad misma. Cabe mencionar lo relativo a las consideraciones del autor, con referencia a la administración en donde sugiere que debe dividirse de manera general o nacional, y parcial o municipal, asimismo hace referencia también, a las facultades que el Ejecutivo debe tener para así intervenir en las diferentes secciones de su ámbito de competencia, dejando en claro quien es el jefe de la administración pública en todos sus ramos.

A continuación, hará referencia al capítulo II, mismo que trata de los medios pasivos para facilitar la administración pública, cabe destacar de manera especial lo relativo a la división del territorio, importante para facilitar la administración, considerando ser el elemento básico para poner en contacto a la autoridad con los intereses que va a manejar. Así dividida la nación, el ejecutivo pondrá un agente que lleve a efecto sus órdenes, también hace consideraciones con respecto a la división en provincias, cantones y distritos

²³ LORENZ Von Stein. *ocho tomos en diez volúmenes, de manera similar a Bonnin, Von Stein elaboró un compendio monumental en el año 1870.*

parroquiales. Las provincias se forman de un número proporcionando de cantones, que pueden ser vigilados y dirigidos por el agente nacional que la preside.

Por otra parte el cantón se compone de un número de parroquias que puede ser igualmente atendido por el jefe cantonal, vigilado y visitado personalmente, por lo tanto la parroquia o distrito parroquial es aquel grupo de la sociedad en que las familias se hallan más en contacto, porque viven en casas cercanas unas de otras; por tal motivo se podrá apreciar lo que es la sociedad y en donde el hombre conoce las ventajas de hallarse reunido con sus semejantes.

El tercer capítulo hace referencia a los medios activos para facilitar la administración pública, y debemos considerar a los recursos humanos que han de llevar a cabo las disposiciones de gobierno. Por tal motivo a estos elementos se les denomina medios activos ya que generan el movimiento sobre las masas sociales y los que tocan activamente con sus intereses, los brazos que se accionan son los que sirven al encargado de la autoridad ejecutiva para obrar sobre la sociedad, tocándola en sus diferentes secciones. Por estas razones es necesario atribuirle la facultad de nombrar y remover, por lo menos a los que más contacto tienen con este poder de decisión.

En otras palabras los agentes de la administración son los brazos de que se vale el encargado del ejecutivo para ejercer su acción, pero no hay que perder de vista que estos brazos se los concede el pueblo, en cuyo nombre es quien ejerce la autoridad pública, para beneficio del pueblo mismo. La fuerza de un gobierno no depende precisamente de la magnitud de sus facultades, si esta magnitud no está combinada con la disposición favorable a dejarlas ejercer.

Por lo tanto, el gobierno y la administración según Florentino González, son tanto más perfectos cuanto más se acerca al modelo que el hombre tiene después, es decir, entiendo que el hombre se acerca al recinto municipal para vincular la relación entre el propio hombre y las autoridades.

Con respecto al capítulo IV, y en el que hace referencia al movimiento administrativo, ubica la acción administrativa en la cual deja en claro la jerarquía desde el jefe de la nación hasta el último de sus agentes, la cual produce una reacción que proviene del nivel más bajo hasta lo más alto de la escala; por lo tanto el autor le llama a esto, movimiento administrativo. Este mismo movimiento provoca una reacción que procede de la acción que la origina, es decir, cuidar la ejecución de las leyes y la vigilancia de las mismas, así como el estar pendiente de la acción.

El funcionario activo reúne las cualidades de sus elementos para hacer funcionar sus recursos cuando haya movimiento administrativo, cuando las autoridades que tienen a bien llevar a cabo dicha función sirvan de enlace entre los recursos individuales, para vencer los obstáculos que de estar aislados le sería imposible realizar, con el personal propicio para este trabajo, y de esta manera veremos movimientos administrativos rápidos, activos y eficaces.

A continuación, presentamos el contenido del segundo libro, el que hace referencia de la administración nacional o general, y daremos comienzo con el capítulo I, el que hace referencia de la Suprema Administración del Estado; el autor describe a la administración

suprema del Estado aquella primera acción que el funcionario encargado del poder ejecutivo y sus agentes que tienen que ver con la sociedad. Dichos agentes asignados para ejercer la suprema administración. El propio autor, hace referencia a la asignación de los funcionarios encargados de la suprema administración nacional, los cuales deben tener las mejores cualidades para el desempeño de las funciones conferidas. Por otra parte las leyes deben facilitar el que se contraste las providencias ilegales y arbitrarias de la administración suprema, para exigir las responsabilidades a cada funcionario que se desempeñe en los cargos.

El capítulo II hace referencia acerca del jefe de la administración y su modo de obrar, es decir, que el encargado del ejecutivo obra por medio de sus secretarios, no sólo para dar cumplimiento a las disposiciones legales, sino también, para usar de aquellas prerrogativas que la Constitución le conceda. Por tanto una declaración ejecutiva no podrá tener fuerza para privar a la autoridad judicial de sus funciones, asimismo aunque la acción ejecutiva debe ser pronta, no debe ser inconsulta como lo menciona el autor, por tal motivo antes de que el jefe de la administración tome partido, útil sería que oiga el dictamen de funcionarios amaestrados en el desempeño de los negocios e interesados en su trabajo.²⁴

Con respecto al capítulo III, relativo de las secretarías del despacho, hace referencia a las oficinas que deben de ocupar la administración suprema, llamadas secretarías de despacho, las cuales están a cargo de un funcionario, mismas que comunican las órdenes, del encargado del poder ejecutivo. Y debe tener a su disposición el personal que debe cumplir las tareas asignadas; asimismo las secretarías de despacho tienen por objeto el examinar los negocios en los cuales recaen las soluciones ejecutivas, examinando las disposiciones legales que le son aplicables, además de ver los inconvenientes que pudieran presentar. Todo esto es lo que tiene que exponer un secretario para que el ejecutivo lo tenga presente de manera escrita para su aprobación respectiva.

El capítulo IV hace referencia del secretario de los negocios extranjeros, de su modo de obrar, y de los negocios que están a su cargo. En este apartado entiendo lo relativo a esta comisión en donde las funciones se asignarán a las personas que se comprometan a desempeñar el cargo. En este departamento es menos posible que en el demás que el legislador dé reglas precisas e indefectibles para manejar sus negocios, y ser preciso que se confíe el ejecutivo en gran parte al gobierno y la administración de ellos, para que puedan ser conducidos a un resultado feliz. Es necesario tener el conocimiento de los negocios públicos en las demás naciones, para saber como se debe obrar al respecto con ellas, por otra parte tener a la vista los diarios mercantiles y las noticias que le hagan saber el curso y progreso del comercio, entre otras cosas.

El capítulo V, hace referencia al secretario de hacienda y de los negocios de su departamento, desde nuestro punto de vista trataré de centrar dos aspectos importantes, los cuales para que haya seguridad de una buena distribución, el ministerio de hacienda tiene que hacer dos operaciones, primeramente hace referencia, principalmente a la oficina central en que se reúne los datos de recaudación y distribución de los caudales de la

²⁴ GONZÁLEZ, Florentino. *Elementos de la Ciencia Administrativa*, "Escuela Superior de Administración Pública" Santafé de Bogotá, D.C., Colombia, 1994, pág. 417.

nación y que exclusivamente entiende el manejo de ellos, en virtud de ser los expertos en la materia, estableciendo el modo de como las autoridades puedan desempeñar las funciones de recaudar, conservar e invertir el producto de los impuestos.

De una manera objetiva nos permitiremos describir los temas que señala cada capítulo, de manera breve con el carácter de obviar conceptos ya conocidos, y que por otra parte consideramos importantes desde nuestro punto de vista.

El capítulo VII, se refiere a las funciones del secretario de la guerra y de los negocios de su incumbencia, en donde la coalición de individuos armados que se mantienen por el Estado organizados en diferentes cuerpos con destino a ser empleados en cualquier momento para defender la nación.

El capítulo VIII del secretario de marina y de los negocios de su departamento, dentro del cual se considera una marina de guerra respetable, que no sólo de seguridad a la independencia nacional, sino que también, sea un factor poderoso del comercio, que cuenta siempre con el amparo de ella y se hace con más confianza cuanto más motivo tenga para esperar protección.

Capítulo IX de los agentes de la administración, subordinados a los secretarios del despacho de los que se sirve la administración suprema, para ejercer su acción sobre los intereses sociales, son generales o especiales, es decir, o tienen atribuciones que desempeñar sobre todos los ramos de la administración, en la sección de política del Estado en el que estén constituidos; a nuestro entender se hace referencia al recurso humano que hace posible el desarrollo de la administración.

La última parte de la obra hace referencia al municipio en donde se vierten consideraciones generales sobre el régimen municipal, así como de los funcionarios que intervienen en el régimen y en la administración municipal, no omitiendo el paso de las cámaras o diputados de provincia, en donde se considera de igual forma a las asambleas o consejos de cantón, y de los consejos comunales. No hay que dejar pasar de lado lo relativo al gobernador, considerado como un magistrado municipal, y del alcalde considerado como funcionario municipal.

En conclusión haremos mención en cuanto a la intervención de esta disciplina, para ubicar la obra nos habremos de remontar a mediados del siglo XIX, y básicamente con la influencia de escritores españoles de la talla de Posadas de Herrera, Agustín de Sivela entre algunos de los más destacados estudiosos de esta ciencia. Y como lo hemos visto con anterioridad la influencia directa de los escritores alemanes y del padre mismo de la ciencia de la administración J C Bonnín.

De acuerdo a la postura hecha Por Bonnín, en donde considera a la administración como ciencia deducida de elementos naturales y fundada en principios universales y fijos, por lo tanto establece como principios los siguientes:

- Que la administración nació con la asociación o comunidad.
- Que la conservación de ésta es el principio de la administración
- Que la administración es el gobierno de la comunidad

- Que la acción social es su rasgo característico y su atribución la ejecución de las leyes de interés general.

Por último según Bonnin, la administración viene a ser el gobierno, la interacción de los individuos crea la asociación, que se plasma en el interés público, cuya conservación como asociación, requiere de un gobierno natural que toma cuerpo en la administración.

1.5.2. Luis de la Rosa.

Continuando con lo referente a la Administración Latinoamericana y una vez habiendo presentado al precursor Florentino González, contemporáneos de los grandes aportadores de la vertiente española. Es importante para nosotros el presentar el desarrollo de la administración pública mexicana y de manera especial a LUIS DE LA ROSA, por tal motivo haremos la presentación de algunos breves comentarios que dan fundamento al desarrollo de nuestra disciplina y de antemano la ubicamos en el curso del siglo XIX para su estudio.

Para ello y para presentar una visión del desarrollo de la Ciencia de la Administración en México, se ha dividido convencionalmente en cuatro etapas, mismas que abarcan los periodos: Virreinal, Independiente, porfiriano, y revolucionario. Por lo tanto lo que a nuestras inquietudes se refiere, presentaremos el periodo independiente, considerando ser la época de oro de la Ciencia de la Administración Mexicana y de esta manera nos permitiremos presentar de manera preliminar una relación de las obras elaboradas en este tiempo relativas a la administración y ubicándolas por décadas según apunta el Doctor Omar Guerrero.²⁵

1820-29

Juan María Barquera, *Lecciones de política y derecho público para la instrucción del pueblo*. 1822.

Lorenzo de Zavala. *Aspirantismo y parcialidad, Aspirantismo y Medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo*. 1828.

1830-39

Tadeo Ortiz. *México considerado como nación independiente*. 1832.

Juan Wenceslao Barquera, *Directorio Político para los alcaldes constitucionales*. 1834.

Juan Rodríguez de San Miguel. *Manual de providencias económico-políticas para los habitantes del Distrito Federal*. 1834.

José María Luis Mora. *Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía*. 1837.

²⁵ GUERRERO Orozco, Omar. *Introducción a la administración pública*, México, Edit. harla, 1985, pp. 209-211.

Lucas Alamán. *Examen general de la organización de la administración pública*. 1838.

1840-49

Juan Rodríguez de San Miguel. *Directorio general de los supremos poderes y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la Nación*. 1845.

Luis de Ezeta, *Manual de alcaldes y jueces de paz*. 1845.

Mariano Otero. *Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847* (capítulo sobre los "empleados"). 1847.

1850-59

Mariano Galván Rivera., 1850.

Luis de la Rosa. *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de Zacatecas*. 1851.

R.M. Veytia. *Opúsculo de derecho constitucional y administrativo*. 1852

Teodosio Lares. *Lecciones de derecho administrativo*. 1852.

Luis de la Rosa. *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla, 1852*.

Francisco de Paula Madrazo. *Manual de administración*. 1857.

1860-69

Guillermo Prieto. *Algunas ideas sobre la organización de la hacienda pública basadas en el presupuesto de 1857*. 1858 (1861).

Manuel Dublán. *Curso de derecho fiscal*, 1865.

Julio Jiménez. *Tratado de administración y contabilidad de los caudales de gobierno federal*. 1868.

José María del Castillo Velasco, *Disposiciones de policía*, 1869.

1870-79

Isidro Antonio Montiel y Duarte. *Derecho público mexicano*. 1871

José María del Castillo Velasco. *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*. 1874.

Manuel López Meoqui. *Curso elemental teórico-práctico de contabilidad administrativa*. 1874.

Julio Jiménez y Agustín Lozano. *Manual de los ayuntamientos*. 1875.

Ante esta gama de estudiosos y aportadores de la administración pública así como de las diversas manifestaciones, los temas son variados, y en donde resaltan de manera especial los estudios hechos a la burocracia en sus distintas facetas, tales como la empleomanía el aspirantismo que hasta hoy día prevalece dicha práctica; destacando principalmente Lorenzo de Zavala y José María Luis Mora de manera principal haciendo notar la fase relativa a la selección de personal y por otra parte sin omitir el tema de la Administración Pública Estatal y Municipal de manera especial. Aquí es donde encontramos las diversas contribuciones mexicanas al estudio de la Administración Pública.

Al respecto cabe hacer el señalamiento de Francisco de Paula Madrazo, quien nació en Barcelona en el año de 1817, y siendo a la edad de 25 años, asistió a las lecciones de administración, impartidas por José de Posada de Herrera y que copio junto con dos de sus condiscípulos para después editarlas en 1843.

No debemos pasar por alto que en apartados anteriores hemos hecho referencia a las aportaciones de Posada de Herrera y la influencia de la corriente española hacia la Administración Pública, y para el caso especial la Latinoamericana.

Por lo antes expuesto nos permitimos presentar las contribuciones de Luis de la Rosa, como fundador de la administración en México, sin restar méritos a los autores antes mencionados.

El siglo XIX como lo apuntamos anteriormente, fue época de hombres ilustres, como lo mencionamos anteriormente y considerando que pudimos haber omitido algunos más, por lo tanto nos permitimos presentar a Luis de la Rosa, economista, sociólogo y politólogo, disciplinas que lo hacen notable por sus aportes y en especial hacia la Ciencia de la Administración, en cuyas ideas escritas se fundó como ciencia en México.

Luis de la Rosa estadista y hombre notable de academia, mismo que cultivó las letras, produciendo dos obras de valor extraordinario para nuestra disciplina, denominadas: *Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas, publicada en 1851, y sobre la administración pública de México y medios de mejorarla*, editada al año siguiente.

La primera, es considerado como un magnífico estudio sobre la Administración del Estado de Zacatecas, que posteriormente abundaremos al respecto. Continuando con dicha obra, es la primera realizada en México acerca de la Administración Estatal en general; pero además ofrece una clara y detallada exposición del país desde el punto de vista de la ciencia de la administración en su sentido más genuino..

La segunda obra es un tratado puramente administrativo sobre esta disciplina escrito hasta la época de Porfirio Díaz, por lo tanto nos permitiremos comenzar la descripción con la segunda obra.

De la Rosa inicia su libro *Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla*, discurre así: “yo escribí esta obra y comencé a imprimirla en circunstancias en que, todavía, se podía esperar que la paz y el orden se conservarían por materiales, en fomentar la instrucción pública y en morigerar todas las clases de la sociedad por medio de una buena administración”. Por otra parte agrega que la nación cansada de disputas y conflictos disfrutaría de los beneficios de la civilización y que reanimaba el espíritu de empresas, refiriéndose a caminos, telégrafos, el vapor, exposiciones industriales, hospicios, penitenciarias, construcción de nuevos teatros, maquinaria agrícola e industrial, por lo tanto el país tenía un porvenir halagador. Concluye diciendo: todo ha fallado y sobre los escombros de las instituciones caerán las obras de utilidad pública, “esas mejoras administrativas que se habían realizado ya, o que se iban planteando cada día”²⁶ Las condiciones que prevalecían hasta el año de 1852, eran de tal manera que incluso se recrudecieron después de ese año, como para considerar que la “buena administración” era una quimera; sin embargo, al cuestionarse acerca de la utilidad de una obra sobre Administración Pública en aquel momento en el que no correspondía sino hablar de mejoras, civilización y progreso, De la Rosa se responde de la siguiente manera:

“Confieso que al meditar sobre esto, he dudado si debiera continuar la impresión de esta obra, y poseído de desaliento mi corazón, más de una vez he dejado la pluma, y he puesto a un lado mis manuscritos, considerándolos extemporáneos o inoportunos en la época de desgracia en que vivimos. Pero después he reflexionado, que no pudiendo existir una sociedad política sin una regular administración, todo lo que es relativo a ella debe tener un gran interés para todas las clases del Estado, sean cuales fueran las instituciones políticas, y aun cuando no haya en el país más institución que un poder absoluto, ni otras leyes que la voluntad del hombre que ejerza el poder. Esta consideración me ha reanimado, y resuelto a continuar la impresión de mi obra, voy a dar una idea sucinta de ella, exponiendo cuál es su objeto, y la distribución de materias que en ella he examinado.”²⁷

El autor asimismo considera falso que la Administración Pública haya empeorado luego de la consumación de la Independencia, error que declara, se propone combatir. Cree que se han cometido yerros que residen no en la novedad, sino en el pasado, ya que los mexicanos conservan “muchos errores administrativos del gobierno colonial”. Reconoce a su vez que las discrepancias internas entorpecieron el establecimiento de “un sistema completo de administración”, ya que las cuestiones políticas han ido envenenando y confundiendo los mejores talentos del país con cuestiones que “irritan el espíritu” y “extravían las más nobles pasiones.

Volviendo al texto, se observa en la primera versión un programa administrativo destinado a la Gubernatura del Estado de Zacatecas, pero al imposibilitarse su aplicación lo amplió a modo de que abarcara el estudio de la administración pública “de toda nación”. Continuando, se trata de una obra dedicada exclusivamente a la ciencia de la administración, en el sentido más fiel, a la fundada por Bonnin, testimonio que da su contenido.

²⁶ *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla* México, RAP, No. 50 pág. 3

²⁷ *Ibid.* pág. 4

En la primera sección presenta Ideas generales sobre la Administración Pública, que resalta su importancia con relación al bienestar de las sociedades y la diferencia entre gobierno y administración.

En la segunda sección corresponde a la administración general de la República, extraordinariamente pormenorizada por De la Rosa, comprende los siguientes apartados:

- Tierras públicas colonización y emigración extranjera
- División territorial de la República. Mapa de los estados. Perfiles o cortes verticales de las montañas. Planos topográficos de las principales poblaciones. Planos y vistas de los principales edificios y monumentos públicos.
- Censos y población de México.
- Catastro general del país.
- Fomento gubernamental de la Agricultura, artes e industria.
- Comercio, caminos, y medios de transporte, ferrocarriles, navegación fluvial y marítima, arsenales y astilleros, faros, escuelas de marina.
- Pesos y medidas, amonedación y males relativos de los arrendamientos de los ramos importantes de la administración.
- Ley general de quiebras y bancarrotas.
- Educación y fomento de bellas artes, literatura y ciencias.
- Relaciones con las tribus salvajes.
- Las guerras de castas.
- Ministerios del interior.
- Ventajas y desventajas de la centralización.

La tercera sección, hace referencia a la Administración interior de los estados:

- Caminos estatales, minería, agricultura, industria y comercio estatales.
- Educación.
- Penitenciarías, hospicios, instituciones de beneficencia y policía de seguridad pública.
- Fundación de nuevas poblaciones.

Cuarta sección. Hace referencia al estudio de la administración particular del Distrito Federal y territorios de la República.

Quinta sección. Administración municipal, consistente en:

- Eliminación del sistema de abastos legado por las colonia; mercados, alhóndigas y rastros.
- Acueductos y fuentes públicas.
- Hospitales, baños y lavaderos públicos y vacunas.
- Cárceles y policía municipal.
- Policía de ornato y recreo.
- Educación.
- Autonomía municipal.
- Organización de los ayuntamientos.

Sexta sección. Entra en el campo de la estadística considerada como una rama de la administración.

Séptima sección. Toca lo relativo a la defensa militar y marítima del país.

Octava sección. Hace referencia a la moral pública y el catolicismo, y sus relaciones con la administración. Había un apéndice integrado con curiosos manuscritos inéditos relativos a la administración colonial.

Por esta razón, es que De la Rosa calculaba que su obra tendría alrededor de 400 páginas y se publicaría en 10 entregas de 40 páginas, por lo que la primera entrega estaba "ya impresa".

Cabe hacer mención que De la Rosa como doctrinario de la ciencia de la administración, se plantea el problema de la diferencia entre gobierno y administración, como antes se hizo en Francia y España.

Hace referencia a que "Un gobierno tiene por principal objeto difundir y conservar la nacionalidad e independencia del país, mantener inviolables sus instituciones políticas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos, si la constitución es popular, o sostener las prerrogativas o inmunidades de las clases privilegiadas, si el gobierno es una aristocracia. La Administración Pública tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad; la salubridad y la higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia de, la moralidad y buenas costumbres; la instrucción pública; el socorro de las miserias y calamidades a que están sujetas las clases más menesterosas de la sociedad; y si es posible, el goce de todos los beneficios, de toda las comodidades y ventajas que proporciona al hombre la civilización.

De acuerdo con esta clásica división entre gobierno y administración corresponde al primero la función soberana encaminada a la preservación de la sociedad como ente político, es decir, como Estado, y de las instituciones y los derechos del pueblo en la democracia o de las clases privilegiadas en la aristocracia; en cuanto a la segunda, es un servicio dirigido a la satisfacción de las necesidades de la sociedad, tanto las imperiosas como las que son inherentes al mundo civilizado con todas sus comodidades.

También para Luis De la Rosa, la Ciencia de la Administración es una disciplina que abraza grandes conocimientos sobre los recursos y necesidades de un país: clima, productos naturales, oro e hidrografía, población, "usos y costumbres y carácter de las diferentes clases de la sociedad", grado de civilización alcanzado. La administración pública conlleva un compromiso de mejoramiento social en todos sus aspectos, y debe "proponer a la sociedad en un estado de animación, de vida y progreso", crear instituciones, construir obras; levantar cárceles y penitenciarías, casas de corrección y una policía eficiente que garantice la vida y las propiedades de la población. Se requiere fomentar la agricultura, el comercio, la industria; todo aquello que la ciencia de la administración, antes y después de Bonnin, tiene como objeto de estudio.

Asimismo la "buena administración que preocupa a De la Rosa no es mera retórica; una sociedad podría subsistir con un gobierno mal organizado, si mantiene acertadas relaciones diplomáticas, pero no ocurre lo mismo con una "administración torpe", pues frena su progreso, la civilización decae y la corrupción se extiende.

El caso de México, del que hace larga argumentación sobre, los efectos de la administración negligente, que él ha vivido y sufrido, corrobora su tesis.

Con respecto a la ciencia de la administración De la Rosa había ofrecido realizar una exposición crítica de la administración virreinal, y lo hace mediante juicios que demuestran las deficiencias de aquélla, tanto con los Habsburgos como con los Borbones. Dice que no debe sorprendernos porque la Metrópoli había decidido entorpecer el desarrollo de la Colonia, los errores españoles eran comunes en toda Europa durante la segunda mitad del siglo XVIII; aclara que "España, nuestra maestra e institutora", rebasó la situación y ha emprendido mejoras e innovaciones tanto en la Península como en las colonias, México, sin embargo, mantiene todavía las trabas administrativas heredadas por el virreinato.

Continuando con De la Rosa, el cual considera que la Ciencia de la Administración, disciplina que ha madurado con el tiempo, es una ciencia exacta y segura. Un estadista encargado de dirigir la administración deberá conocer con profundidad la ciencia, así como las teorías administrativas del pasado y la historia económica y administrativa de otras naciones a la vez que sus instituciones administrativas. Deberá entender además que las teorías administrativas se adecuan a cada país incluyendo sus condiciones físicas y naturales; afirma por otra parte: "lo he consultado, pues, al formar mi programa, las teorías más seguras de la administración expuestas principalmente por autores españoles y franceses, he procurado también formarme una idea exacta de los principales planes e instituciones administrativas de Francia, de Bélgica, de España, de Inglaterra y de Estados Unidos

Debemos recordar que para De la Rosa la Administración Pública está estrechamente relacionada con el progreso de la sociedad; veremos que con toda certeza propone que los inventos y las innovaciones sean consideradas por aquélla para cumplir con su propósito, y evitar que el gobierno no sea objeto de "especuladores y charlatanes proyectistas". Muchas teorías administrativas son obsoletas y ahora deben considerarse progresos morales de la "economía industrial", tales como el vapor, las bombas hidráulicas, los pozos artesianos, los ferrocarriles, los telégrafos magnéticos y el alumbrado de gas; así como las mejoras intelectuales y morales, como las escuelas lancasterianas, escuelas para ciegos y sordomudos, casas de reparto, cajas de ahorro y nuevos sistemas penitenciarios.

Hasta aquí el desarrollo doctrinario de la obra, que correspondió a la introducción y la sección primera. El resto de la publicación, una pequeña parte de la segunda sección comprende un apartado completo sobre colonización, espléndidamente desarrollado, así como lo relativo a la división territorial de la República, también completa.

Como último cabe hacer mención lo relativo al apartado del "mapa general de la República".

Ante lo antes expuesto presentaremos algunas notas breves acerca de Luis de la Rosa en virtud de que su exposición incide en la situación general del país, y al conocerla relacionamos sus ideas con la realidad; para lo cual citaremos que el 13 de marzo de 1851 el Señor José González y Echeverría, entonces gobernador del Estado de Zacatecas, envió una carta a Luis De la Rosa, que en aquellos días se encontraba en la legación mexicana en Estados Unidos, para invitarle a encargarse del gobierno de esa

entidad federativa, por lo tanto *Las Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas*, es la respuesta a tal solicitud, y si bien es cierto que Luis De la Rosa nunca se encargó de la gubernatura Zacatecana, también lo es que su obra, para beneficio nuestro, fue publicada en Baltimore, Estados Unidos, en 1851. En la citada carta. De la Rosa se entera del deplorable Estado en que se encuentra Zacatecas: quiebra del Erario estatal, insuficiencia de la seguridad pública, deficiencia en la enseñanza en fin, "que en el estado de Zacatecas no ha quedado ya ninguno de los elementos que constituyen la felicidad de los pueblos y que todo es preciso organizarlo. "Y agrega que la minería está paralizada, la Agricultura en decadencia y la población tiende a disminuir.

En su respuesta la cual consta de cuarenta párrafos, De la Rosa responde al Señor González y Echeverría estar imposibilitado para regresar en breve y que en ningún momento intentaría hacer reformas a la administración estatal como él se propone, y por último puntualiza sus observaciones y propuestas.

Al respecto y en relación a nuestro objeto de estudio que es la pobreza él hace la referencia siguiente: La escasez de víveres ha propiciado también el bandolerismo y los asaltos en los caminos, lo mismo que el contrabando en el que se refugian gran cantidad de familias , para lo cual refiere, " Otra de las principales causas de esta inmoralidad consiste también en la miseria a que está reducida estado clase proletaria, que desgraciadamente es la más numerosa del Estado; de no mejorarse la situación de estos miserables no cesará el robo, ya que están cansados de estar ocupados en un trabajo incansante, ímprobo, y apenas remunerado con un jornal tan miserable que, no bastándoles ni aun para satisfacer las primeras necesidades de la vida.

Al presentar los aportes y análisis de una obra tanta importancia para los que nos dedicamos a esta disciplina no debemos dejar de lado el contenido de la obra de Luis De la Rosa, por lo que consideramos no haber abarcado mucho de ello, en razón de haber destacado lo más interesante de acuerdo a nuestra subjetividad

CAPITULO II

2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS POLÍTICAS EN RELACIÓN CON LA POBREZA EXTREMA.

La intención de este apartado es presentar un panorama acerca de los conceptos más sobresalientes con respecto a los orígenes de la Ciencia, de la Administración, asimismo como se conforma la estructura de los niveles de gobierno, hasta llegar a la base política que es el municipio, presentando al lector la evolución histórica y las bases jurídicas que las sustentan.

2.1. La Administración Pública en la Reforma del Estado y su impacto en la política social.

A manera de antecedentes nos permitiremos mencionar lo que hace aproximadamente 20 años se inició, primero en el ámbito académico y después en términos del ejercicio de la política económica, un amplio debate sobre el tamaño de la estructura de gestión de los estados. Sin embargo, lo que realmente estaba en el centro de la discusión era el cuestionamiento implícito a la intervención del Estado en las actividades económicas. Desde ese momento se empezaron a realizar diagnósticos sobre el "tamaño" del Estado y se determinó que el mismo debía reducirse.

El elemento en que se sustentaron esos diagnósticos fue la carencia de recursos que provocó la crisis económica de finales de los años setenta. En esas circunstancias, y una vez que los neoliberales asumieron el poder político y económico proclamaron la necesidad de reducir las actividades y la estructura de apoyo del Estado, como condición para alcanzar la recuperación económica.

Su programa económico se aplicó primero en los países del primer mundo y después en los países de menor desarrollo. Así en nuestro país también se impuso la visión económica del neoliberalismo, que concede al mercado y a la libre competencia la capacidad de crear mejores condiciones de crecimiento. Donde la disminución del tamaño del Estado y la eliminación de funciones que apoyaban la redistribución del ingreso se colocó como la piedra angular de un nuevo programa de desarrollo económico.

Con el objetivo de ubicar en el contexto mundial cómo se fue dando la reestructuración de la administración pública y la modernización del Estado Mexicano, a la luz de las propuestas neoliberales, es que se elaboró el siguiente trabajo. En un primer apartado se describe el proceso de conformación de la administración pública, a partir de las funciones y tareas que se iban incorporando al catálogo de actividades públicas. En un segundo apartado, se analiza la transformación del Estado y, en consecuencia, del quehacer público. Lo que implica no sólo la transformación estructural de la administración pública sino más aún la modificación, en una lógica de eficiencia, de las relaciones entre el gobierno y la sociedad.

En el último apartado se analizan las implicaciones que en nuestro caso ha asumido la reestructuración de la administración pública ante una modernización estatal, que de

manera acelerada está mostrando sus limitaciones y que lejos de contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población está profundizando las desigualdades sociales.

2.1.1. EL Estado Mexicano y la Conformación de la Administración Pública.

El Estado que surgió de la revolución mexicana se encontró con un país desarticulado geográficamente, con una grave problemática financiera y donde los problemas agrarios no estaban ni con mucho resueltos. Ante esa situación los gobiernos post-revolucionarios se dieron a la tarea de construir una estructura social y económica sobre la cual apoyar un Estado que iba a ser el eje y el motor del desarrollo nacional.

En ese sentido, con la reforma agraria y la nacionalización petrolera el Estado mexicano obtuvo un capital político que le permitió legitimar la posterior instrumentación de una política de tipo reformista, que implicaba su creciente participación en la economía. Acciones como esas representaron, junto a una ley del trabajo en la que se incorporaron derechos laborales innovadores, el triunfo y el compromiso popular con el gobierno. El primero, porque el reconocimiento estatal a la diferencia existente entre el capital y el trabajo garantizaba, de facto, beneficios para la clase trabajadora. El segundo, porque a cambio de esos beneficios amplios sectores de la población tendrían que dar un apoyo incondicional y unánime a las acciones gubernamentales.

De esa manera el Estado Mexicano construyó la base social de apoyo que le permitía, por una parte, ser identificado como el punto de conjunción de interés privado y del interés colectivo y, por otra, convertirse en el núcleo conductor del proceso de acumulación y de industrialización del país.

Paralelamente, y con el fin de articular orgánicamente las relaciones entre los distintos agentes económicos, se fue creando un cuerpo normativo en el que quedarán establecidos los lineamientos para regular, por ejemplo, las actividades productivas, las cuestiones agrarias, el funcionamiento corporativo de las centrales obreras y campesinas y las relaciones del país con el exterior y del Estado con la iglesia.

De esa manera se conformó la estructura jurídica que habría de regir la intervención directa del Estado en los procesos productivos y distributivos; de regular los conflictos entre las distintas clases sociales, representadas en lo fundamental por el capital y el trabajo; y, de crear las instancias legales en que aquéllos habrían de ser redimidos. Con esto al mismo tiempo que se logró la institucionalización de los ámbitos de solución de las controversias sociales, que podían poner en peligro la buena marcha del proceso de acumulación de capital, se fortaleció la idea de que el Estado era el único agente capaz de constituirse en el elemento regulador del equilibrio del ciclo económico.

En ese contexto fue en el que el Estado Mexicano a diferencia del "viejo Estado liberal", que operaba como un mero vigilante de los intercambios entre "ciudadanos libres e iguales", se convirtió en el mecanismo de objetivación de las transformaciones económicas, políticas y sociales.

Su sustento material fue la puesta en práctica de una política de creciente inversión y gasto públicos, origen de la ampliación de las funciones estatales, la que también sirvió para apoyar la consolidación del Estado Social de Derecho; por medio del cual se avalarían jurídicamente las propuestas para fomentar el crecimiento económico, en un

contexto en el que se suponía que el mismo tendría un reflejo directo en una mejor distribución del ingreso.

Aunque ello podría parecer simplemente como uno de los objetivos éticos del Estado, en ese momento histórico, lograr el equilibrio entre la acumulación privada y un crecimiento que se reflejara en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población era la garantía de estabilidad social y la justificación que el Estado necesitaba para intervenir en los procesos económicos.

Sin embargo, esa misma intervención suponía tener un soporte administrativo especial; es decir, se requeriría de un cuerpo de gestión pública que sirviera no sólo como puente de comunicación entre el poder estatal y las demandas de los diferentes grupos sociales, sino también como el centro de ejecución de las tareas públicas. Las cuales bajo esas circunstancias quedaron agrupadas de la siguiente manera:

- Las relacionadas con la instrumentación de programas y estrategias de regulación económica que estaban marcados por la obligación gubernamental tanto de atenuar las etapas depresivas de los ciclos económicos como de crear las condiciones propicias para fortalecer la rentabilidad privada, en una economía de mercado.
- Las relacionadas con demandas sociales que se generaban del compromiso implícito del estado por tratar de satisfacer las necesidades de una población rural y urbana en aumento.
- Las relacionadas con procesos de transformación política - donde la participación estatal se daba porque el mismo Estado era actor y ejecutor de las alianzas políticas - en los cuales había que mantener la estructura de poder y de clases como condición para la reproducción; en condiciones de estabilidad, del sistema político mexicano.

Las tareas anteriores fueron encaradas por el Estado mexicano post-revolucionario, a partir del apoyo que le brindaban amplios sectores de la población, con un "nacionalismo" que se manifestaba en el control gubernamental de las actividades económicas de mayor impacto en el crecimiento del producto industrial. Esto daba la apariencia de que sí bien el Estado pretendía avanzar en la industrialización del país también trataba de reducir las tensiones sociales originados en la creación de las condiciones para incrementar la rentabilidad privada.

Esa forma de funcionamiento estatal, donde lo esencial era mantener los equilibrios económicos, políticos y sociales, empujaba a la administración pública a adquirir características estructurales y formas de gestión cada vez más complejas. Y mientras más compromisos asumía el Estado un cuanto más complejo se veía, en términos de tamaño y funciones, debía ser su base administrativa. De esa forma, al mismo tiempo que se iban creando nuevos órganos de la administración pública también se emitían normas jurídicas nuevas para regular su funcionamiento. Así, surgió un tipo de administración pública que abarcó las más diversas escalas de las jerarquías gubernamentales.

En un inicio la reglamentación sobre la administración pública se incorporó en la ley fundamental: "La Constitución". En ella se estableció que el Congreso Mexicano sería el encargado de determinar el número y las funciones de las diversas Secretarías de Estado.

Posteriormente, se promulgaron nuevas leyes; tales como: - Ley Orgánica del Ministerio Público de 1934, Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, entre otras- o por otro lado se reformaron algunas de las existentes para ir reorganizando, en un proceso de cambios constantes, la rama administrativa pública.

Así conforme se suscitaban cambios económicos, políticos o sociales, la estructura de gestión del Estado - la administración pública - también sufría modificaciones de organización. Ya sea por la incorporación al catálogo de actividades públicas de alguna nueva función o encomienda, que traían como resultado el nacimiento de nuevas dependencias y entidades; por la supresión de alguna unidad administrativa ya existente - secretarías, departamentos de estado, organismos semiautónomos, autónomos y empresas públicas; o, bien por la modificación de alguna de ellas, en las funciones que a cada elemento de la misma le correspondía atender.

De ahí que en la evolución de la organización de la administración pública se crearan organismos públicos cuyas facultades iban desde la intervención en la política interna (la Secretaría de Gobernación), la asesoría a las comunidades ejidales y a colonias agrícolas (Secretaría de Agricultura y Ganadería), hasta aquéllas relacionadas con la atención a los problemas educativos y de salud pública (Departamento Universitario y de Bellas Artes y Departamento de Salubridad Pública).

No sólo el sector central fue creciendo sino también el sector público paraestatal. Se diversificó la participación del Estado en los distintos sectores económicos y el número de empresas públicas creció aceleradamente. A ese crecimiento contribuyeron, por una parte, las necesidades del mercado interno y la creciente demanda de bienes y servicios y, por otra, la incapacidad económica, técnica y de vocación capitalista de la burguesía mexicana.¹ Lo que se manifestaba de manera muy clara en la escasez de recursos privados para realizar proyectos de inversión de largo plazo.

Tal situación provocó que, en muchos casos, el Estado Mexicano tuviera que encargarse de la realización financiera y técnica de proyectos productivos que involucraban la movilización de grandes montos de capital y largos periodos de maduración, de la adquisición de empresas con problemas financieros y del desarrollo de innovaciones productivas.

En su conjunto, esos aspectos impusieron una nueva carga a la estructura administrativa pública que se atendió con la creación de organismos descentralizados y empresas públicas. Estas se dedicaron a la producción y distribución tanto de bienes de consumo de primera necesidad como a la elaboración de materias primas y de bienes intermedios.

Si la producción pública de bienes e insumos intermedios fue importante para apoyar de manera directa los procesos productivos de las empresas, también se le utilizó para la reducción de costos de las mismas, ya que a través de una política de precios públicos reducidos se lograba bajar los costos de la industria en su conjunto. Esto permitía el incremento artificial de la productividad de las empresas mexicanas.

¹ Son diversos los autores que han tocado el tema del porqué de la intervención del Estado en los procesos económicos y todos coinciden en señalar que en la mayoría de los casos su participación se debió, a la intención gubernamental de rescatar negocios privados en quiebra y la realización de inversiones en las que dados los altos montos de recursos involucrados no eran ni atractivos ni podían ser realizados por los inversionistas particulares.

De los elementos anteriores se desprende que el crecimiento de todo el aparato de gestión pública, y dado que la meta del Estado fue en todo tiempo consolidar un modelo de desarrollo capitalista, estuvo vinculado a:

- 1- Los desequilibrios y las tensiones sociales que genera un proceso de acumulación de capital vinculado a un crecimiento económico distorsionado, y
- 2 La incapacidad del capital privado para encabezar la estrategia de desarrollo industrial.

Ambos aspectos fueron determinantes para que el Estado Mexicano se convirtiera en un estado altamente interventor², y dado que su legitimidad dependía en gran parte de que se lograra la mejoría en las condiciones de vida de las clases populares, a la ampliación de la estructura de gestión pública siguió una tendencia acelerada en el crecimiento del déficit público.

Bajo esa lógica la administración pública era importante no sólo por su papel en el ejercicio del control del Estado sobre la sociedad o como ejecutora de los programas de asistencia social, sino también, y de manera fundamental, porque logró constituir el espacio de incidencia, en términos económicos, de la acción estatal y el interés individual y colectivo.

Durante cinco décadas, la adecuación jurídica de la norma, destinada a regular las acciones públicas, al mismo tiempo que legitimó, desde al ámbito del Derecho Público; la acción y el creciente intervencionismo estatal, permitieron la adaptación de la administración pública a las características de concentración del ingreso que se desprendían del modelo de crecimiento nacional.

Pero a finales de la década de los sesenta, y en circunstancias económicas e ideológicas diferentes, se empezó a manifestar una percepción negativa acerca del "tamaño" y de la forma en que se cumplían las "funciones" de la administración pública. Entonces apareció como algo necesario realizar un diagnóstico de organización de la misma. Con ese fin se crearon organismos como la Comisión de Administración Pública (1965) y la Dirección General de Estudios Administrativos (1971).³ A estos se les encargó la tarea de elaborar un estudio de las condiciones que guardaba la administración pública. Posteriormente, se habrían de establecer los mecanismos de coordinación y las medidas para lograr el

² Como menciona Fernando Jeannot en su trabajo el Neoliberalismo institucional, no se puede hablar de un Estado de Bienestar en América Latina, ya que éste realmente se implementó en los países de capitalismo maduro, donde las acciones del gasto público permitieron generar una alta productividad y creciente rentabilidad del capital, y a partir de ello se lograra generar mejores condiciones de vida de las clases trabajadoras. En contraste en países de capitalismo tardío, por el contrario la acción estatal fue la única fuerza capaz de afrontar la difracción economía-sociedad, refiriéndose en algunos casos la inserción de la base productiva y, en otros organizando las demandas sociales y reprimiendo a los grupos opositores a las políticas gubernamentales. Lo que también se hizo evidente en los casos de una viabilidad económica más o menos despejada, interviniendo directamente en ramas productivas rezagadas, sustituyendo la marcada debilidad de la burguesía; donde de manera primordial el Estado se verá en la enorme tarea de administrar la articulación entre la economía y la sociedad.

³ Esta inició sus operaciones el 1º de febrero de 1971, en sustitución de la Comisión de Administración Pública y procedió a elaborar un marco global de referencia de las actividades públicas y un programa operativo de reforma administrativa.

incremento de la productividad de un aparato burocrático público, compuesto por un gran número de organismos con estructuras diferentes y funciones diversas. Como ya se mencionó éstos habían tomado cuerpo en Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, empresas públicas, de participación mayoritaria y minoritaria, fideicomisos públicos, organismos públicos descentralizados⁴, etc., y cuyas funciones iban desde la prestación directa de servicios y la producción de bienes hasta actividades relacionadas con la coacción y el control social.

Una vez concluido el diagnóstico se propuso un programa global de reforma administrativa en el que quedaron contempladas una serie de medidas y políticas a seguir a corto, mediano y largo plazo que permitirían, bajo un proceso de coordinación global, incrementar la eficacia y la eficiencia en la ejecución de los cometidos de la administración pública.

Después de esa evaluación se inició en 1977 la sectorización del sector central y del sector paraestatal. Se organizó el agrupamiento de entidades públicas de funciones afines - productivas, económicas, políticas y sociales- bajo la coordinación del titular de una secretaría o departamento. Las dependencias directas del Ejecutivo Federal se convirtieron en unidades de coordinación sectorial.⁵ Estas se encargarían de elaborar las propuestas para la modificación de las estructuras y de los sistemas de trabajo de la administración pública como un todo. La meta era lograr que en todos los niveles de la gestión gubernamental se tuvieran los medios operativos que permitieran aprovechar al máximo los recursos con que contaba el Estado.

A pesar de los anteriores esfuerzos, y como el crecimiento del aparato de gobierno, en el más amplio sentido, estuvo más relacionado con el objetivo de delinear una estrategia política que con la intención de contar con organismos capaces de proponer soluciones a los problemas de la sociedad y el país, la administración pública siguió presentando una estructura de funciones confusas, carente de una estrategia de planeación y coordinación integral.⁶ Sin embargo, cabe aclarar que aún en tal situación la acción desplegada por la administración pública, como mecanismo de ejecución de las acciones gubernamentales, fue eficiente. Ya que por medio del creciente intervencionismo estatal, en la forma de dependencias, organismos descentralizados o entidades públicas, el Estado Mexicano logró el consenso y la cohesión social que le permitieron jugar un papel central en la definición del rumbo y de las características internas de los procesos económicos.⁷

⁴ La forma de organizar internamente a cada componente de la administración pública varía dependiendo de sus funciones particulares. Así por ejemplo, tenemos que las Secretarías de Estado, rigen sus funciones, en su área de competencia por las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos tomados por el Presidente de la República. En tanto que los organismos públicos descentralizados desarrollan sus actividades a partir del estatuto orgánico - base de organización, facultades y funciones - que su órgano de gobierno expida. En este caso, los integrantes del órgano de gobierno, equivalente al consejo de administración, son designados a través de la coordinación de sector por el titular del Poder Ejecutivo.

⁵ PICHARDO Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*, México, INAP, 1988. Pág. 223.

⁶ Sin embargo, también hubo grandes logros. Por ejemplo, los derivados de la participación estatal en la prestación de los servicios educativos, de salud pública, en la creación de organismos para la construcción de vivienda popular y el fomento a la creación de infraestructura industrial y urbana.

⁷ CORDERA, Rolando. "Estado y Economía en México: La perspectiva Histórica", México. En Revista EAL, núm. 3, de septiembre de 1979.

En ausencia de problemas financieros, el Estado fue capaz de lograr la estabilidad económica y social de largo plazo que se requería para apuntalar la estrategia de desarrollo. Esta se reforzó con acciones destinadas a:

- La promoción de importantes reformas sociales: derivadas de la garantía expresa de los derechos ciudadanos comprendidos en la constitución, y apoyadas por la participación estatal en la gestión de servicios de salud, educación, vivienda, producción y distribución de bienes de consumo básico, entre otros.⁸
- La instrumentación de un esquema de subsidios para la producción: caracterizado, de manera general no sólo la creación de infraestructura industrial y urbana sino también por participación pública en la producción de insumos y bienes intermedios, y por el establecimiento de una política de precios y tarifas orientada a lograr la transferencia de recursos de todos los agentes económicos al sector privado.

En función de las metas que se fijó el Estado para promover un proceso de expansión económica continuo, tuvo que incrementar sensiblemente sus gastos. Pues se debían cubrir los gastos del mantenimiento del aparato de gestión pública -la administración pública en todos sus niveles- que apoyaba las actividades de fomento a la industria, la inversión gubernamental y la instrumentación de programas de beneficio social. Estos egresos pudieron ser cubiertos gracias a condiciones económicas favorables. Estas fueron:

En el ámbito interno, una situación económica estable en la que la inflación y la paridad de cambio se mantuvieron controlados, en niveles relativamente reducidos, en tanto que se registraban tasas de crecimiento del producto industrial y agrícola superiores al crecimiento de la población.

En el ámbito internacional, después de la posguerra, una etapa de auge del capitalismo internacional que se manifestó en el crecimiento de la productividad y del consumo de los principales países desarrollados y, como consecuencia, el incremento en los flujos de comercio internacional. Lo que abrió mercados para los excedentes de la producción nacional.

2.1.2. La Administración Pública, hacía un nuevo concepto de Estado y del quehacer público.

La evolución organizacional y numérica de la administración pública fue también el reflejo de una visión positiva en el ámbito mundial del papel que el estado debía cumplir en las sociedades. Se asumía que si éste tenía la obligación de fomentar el desarrollo, también debía crear los medios para lograr la satisfacción de las demandas que iban surgiendo de una sociedad en constante transformación.

⁸ Como señala Habermans, el tipo de prestaciones que hacen y la organización de la seguridad social tiene que ajustarse a la estructura de intercambio, regulado por el dinero y el poder, entre los ámbitos de acción organizados formalmente y sus entornos.

En la mayoría de países, en primer plano los desarrollados, existían la percepción de que era éticamente deseable y económicamente factible que por medio de las acciones gubernamentales se satisficieran las demandas de amplios grupos de la población que tienen menor capacidad económica para cubrir sus necesidades básicas. En ese ámbito de cosas no era extraño que en países como Inglaterra, Alemania, Francia o los Estados Unidos de Norteamérica, la administración pública interviniera en la actividad industrial, en la prestación de servicios o en la producción agrícola.⁹

La participación estatal en el financiamiento y la ejecución de programas sociales, además de percibirse como algo deseable era al mismo tiempo un medio de legitimación del poder estatal ante las masas. Además también servía de instrumento para ayudar a resolver las contradicciones sociales y reducir la brecha entre las capas de la población más poderosas y las masas de pobres.

Por ello, el despliegue de acciones públicas para promover el desarrollo económico iba acompañado de los programas de asistencia social que aparecían investidos de una connotación progresista. El supuesto implícito en esta idea era que las actividades públicas servían para reducir la explotación de la fuerza de trabajo. Por una parte, si el Estado se encargaba de la asistencia social y de la distribución de bienes de consumo popular a precios reducidos contribuía a mejorar la distribución del ingreso y, por otra, con la creación estatal de marcos de regulación económica además de favorecer la acumulación privada podía atenuar las desigualdades sociales provocadas por el funcionamiento del mercado.¹⁰

Fue principalmente en los países desarrollados donde las políticas de gasto expansivas, basadas en estrategias económicas de corte keynesiano, permitieron mantener la expansión del capital y también apoyar las funciones administrativas del Estado de Bienestar.

Ello de manera independiente a los posibles desajustes que pudieran generarse en los macroagregados debido a ese gasto público creciente. Aunque en cada país las características internas del proceso de acumulación condicionaban los avances económicos, la gestión pública, que abarcaba las más diversas actividades, había sido uno de los mecanismos de que se había servido el Estado para reducir las etapas depresivas del ciclo económico. Esto se complementó con la instrumentación de políticas fiscales y monetarias expansivas, y el gobierno pudo colocarse por encima de cualquier agente económico en la conducción de la estrategia de desarrollo. La estabilidad económica mundial de la posguerra trajo los recursos necesarios para sostener al estado benefactor y a su aparato administrativo.

En los años setenta esas condiciones se transformaron radicalmente. La crisis mundial del capitalismo terminaba con 40 años de acumulación intensiva, donde el incremento de los gastos del Estado, al irse reduciendo paulatinamente sus ingresos, fue deteriorando rápidamente la capacidad financiera del mismo. Con ello, sus posibilidades para mantener

⁹ Véase el trabajo de Jorge Ruiz Dueñas, *Empresa Pública elementos para el Examen Comparado*. En ese trabajo el autor hace un análisis pormenorizado de las características, evolución y reestructuración de las empresas públicas en Italia, Alemania, Brasil, Francia y México, entre otros.

¹⁰ ARANCIBIA, Armando. *Estado y Economía ante la Crisis Actual en América Latina*. México, Instituto de Estudios Económicos de América Latina. CICE. No. 11.

a una gran organización pública, ampliar el consumo y mejorar los niveles de vida de la población se redujeron drásticamente.

En un ambiente de recesión, de creciente proteccionismo, los logros del estado interventor son puestos en duda y la acción pública en el terreno económico, social y político es fuertemente cuestionada. Estos fenómenos marcaron el inicio del abandono de las políticas redistributivas del ingreso y el desmantelamiento de gran parte de la estructura estatal de gestión pública.

Como ya se mencionó, antes de la crisis de los años setenta existía un consenso positivo acerca de los beneficios que generaba la acción gubernamental en su papel de regulador de los procesos económico- sociales, pero ante la escasez de recursos para sostener los gastos que implicaba la participación del Estado en los procesos productivos y distributivos una percepción negativa del quehacer público empezó a hacerse evidente. Las políticas monetarias y de gastos expansivos que habían dado sustento financiero al estado interventor iban a ser sustituidas por propuestas radicalmente distintas.

Su novedad sería privilegiar la búsqueda de presupuestos gubernamentales equilibrados y el control de los agregados monetario-financieros. El neoliberalismo que durante décadas había perdido la batalla en el terreno de la conducción de la política económica se encontraba ahora con las condiciones propicias para regresar al escenario económico. El tiempo en el cual había permanecido a la expectativa de la evolución de la economía mundial le permitió ir afinando sus planteamientos económicos y políticos. Se perfeccionó en sus dos facetas: su versión económica, el monetarismo, y, su versión política, el neoconservadurismo. Es decir, el ataque al estado benefactor vendría desde el terreno económico, en la arena de la política económica, pero también desde el terreno ideológico, marcado por la avanzada de las ideas de la derecha.

El monetarismo retomaba los planteamientos de los economistas clásicos, para quienes el mercado era el mecanismo fundamental de asignación de recursos y la competencia en el mismo una muestra de la libertad individual que debía prevalecer en las sociedades. En el centro de la propuesta monetarista se encontraba el supuesto de que a partir de la libre competencia, los agentes económicos privados en la búsqueda de su propio interés podrían beneficiar a toda la comunidad.

Es decir, propone que es en la lógica propia de los equilibrios mercantiles de largo plazo donde se encuentra la fuente de beneficios sociales, y donde el único agente capaz de romper esos "equilibrios" y de deteriorar la estabilidad económica es el Estado.

Por ello el neoliberalismo, en su versión económica, presenta una férrea oposición al intervencionismo estatal en cualquiera de sus modalidades o versiones.¹¹ En la lógica económica del neoliberalismo, la acción estatal, sobre todo la vinculada a las políticas sociales y a las actividades productivas, es la que no permite que el sistema económico por sí mismo se autorregule. Ya que, según su versión, es la intervención del Estado en los problemas coyunturales donde está el origen de los desequilibrios económicos.¹² Por

¹¹ VELÁZQUEZ Delgado, Jorge. *La idea del socialismo en Ludwig Von-Mises*, en *El pensamiento austríaco en el exilio*. Pág. 94.

¹² GUILLEN Romo, Héctor. *Orígenes de la Crisis en México*, México, 1940-1982. pág. 23.

lo tanto, cualquier acción del Estado, ya sea la implementación de un programa de asistencia social o la producción y prestación de bienes y servicios, es inmediatamente cuestionada.

Para los monetaristas el desarrollo económico va de la mano de los modelos de eficiencia productiva y económica, y en éstos el Estado y la administración pública sólo deben encargarse de vigilar que las reglas para la participación individual en el mercado sean respetadas. De esa forma queda de manifiesto que será a través de las leyes del mercado como se lleve al cabo, en el ámbito de toda la sociedad, la asignación óptima de los recursos de la sociedad como un todo. Es decir, se propone que sólo la acción reguladora de las libres fuerzas de la oferta y la demanda puede conducir automáticamente a mayores niveles de desarrollo y de bienestar social.

A partir de los estragos que la crisis de los años setenta provocó sobre el capitalismo mundial, los monetaristas empezaron a cuestionar seriamente la capacidad distributiva y administrativa del Estado, y en cuanto asumieron, como ideólogos y hacedores de la política económica, el manejo de la toma de decisiones en los gobiernos empezó a privilegiar las políticas del dejarlo hacer. Se exigió la reducción de la participación del Estado en las actividades económicas y se empezaron a aplicar programas económicos caracterizados por la rigurosidad monetaria y el control de la demanda efectiva.

La variante política del neoliberalismo, el neoconservadurismo, tomo como bandera un discurso marcado por una férrea crítica a los procesos sociales colectivizantes que generó el estado de bienestar. En los cuales, según los neoconservadores el individuo y su "fuerza libertaria" terminaron por diluirse. En el caso extremo se llegó a señalar que el único valor estatal estaba en su capacidad para imponer un sistema de justicia definitiva, donde no se permite a nadie imponer algún otro juicio o sistema jurídico ejecutivo.¹³ Para el neoconservadurismo uno de los principales fallos del estado de bienestar era la democracia, ya que el resultado de las decisiones colectivas que se tomaban para sustentarla se encontraban por debajo del óptimo,¹⁴ que se podía alcanzar si en el mercado prevalecieran, sobre las decisiones de la mayoría, las decisiones individuales. Es decir, para los neoconservadores el costo político de la acción del gobierno era que al adoptar un método colectivo de toma de decisiones se anulaba la iniciativa individual de los agentes privados. Esto, según los neoconservadores, provoca que el punto de vista de la minoría se diluya en la "masa" y se pierda la iniciativa y el interés privado por satisfacer las demandas del público. Inclusive plantean que aún ante lo externo y los fallos del mercado el papel del gobierno no se justifica si dicha intervención propiciara mayores distorsiones que las generadas por el mercado mismo.¹⁵

El problema inmediato de esta propuesta, y que pone a la vista el matiz ideológico del neoconservadurismo, es quién o con qué criterios se determinan la magnitud de esas distorsiones. En el caso particular de la administración pública, el neoliberalismo propone reducir su papel al de encargada del procesamiento de las demandas colectivas. Bajo el supuesto de que el fin de la acción gubernamental debe ser la vigilancia y la aplicación de

¹³RAWIS, Jhon. Teoría de la Justicia Redistributiva.

¹⁴TULLOCK, Gordon. *Los motivos del Voto*, prólogo XXVIII, México, 1979.

¹⁵*Op. Cit.* pág. 89.

las normas que garanticen el equilibrio de los mercados y no la prestación de servicios de apoyo social.

Para esta corriente ideológica la legitimidad del Estado -y de la administración pública- se encuentra en la limitación al ejercicio de su poder sobre los individuos. Y para ello, propone se lleve al cabo una doble refunción del Estado.

Primero, reduciendo su participación directa en la economía y transfiriendo los activos públicos al capital privado, lo que permitiría la racionalización de las acciones del gobierno. Segundo, eliminando las políticas redistributivas del ingreso -base de los programas de beneficio social- que habían creado una gran masa de grupos de interés político que podían ejercer cierta presión sobre el propio Estado.

A partir de la segunda mitad de los años setenta la propuesta del neoliberalismo, en sus versiones económica y política, se presentó así misma como la única alternativa para aminorar los estragos de la crisis y reactivar el funcionamiento del capitalismo en el ámbito mundial. Había llegado el momento para que el estado interventor y el estado benefactor¹⁶ cedieran su lugar al estado neoliberal.

Como ya se mencionó, el neoliberalismo, que había perdido terreno frente a las políticas keynesianas de redistribución del ingreso, sobre las que se había sustentado el Estado de Bienestar, había pasado varios lustros afinando teóricamente sus planteamientos acerca de las capacidades del mercado para lograr una adecuada asignación de recursos, en espera del momento oportuno para entrar a escena. La crisis del capitalismo y la recesión mundial de la década de los setenta y los ochenta señalaron que ese momento había llegado.

2.1.3-. La administración pública en un Estado Moderno: El Caso Mexicano.

Si en los países desarrollados fue donde se tuvo la máxima expresión del estado benefactor, fue también en ellos donde se iniciaron los primeros esfuerzos para dismantelar al mismo "Welfare State".¹⁷ Desde el Neoconservadurismo, cara política del neoliberalismo, se hacía hincapié en la ineficiencia de la democracia para resolver las crecientes demandas sociales, a las que había dado origen el estado benefactor y, por lo tanto, proponía la sustitución de la regulación económica basada en el intervencionismo estatal por la regulación del mercado basada en la racionalidad económica.

¹⁶ La diferencia entre el estado interventor y el estado benefactor es, siguiendo a Jannot, que el primero se dio en países en los que la burguesía ha sido secularmente incapaz de conducir la estrategia de desarrollo, en tanto que el segundo fue un apoyo al proceso de valorización del capital de las naciones del capitalismo maduro. En éstas el estado, a través del gobierno y de las políticas de gasto público, fue ampliando las posibilidades para la movilización en la escala social, a través de mejorar las condiciones de acceso de la población a los satisfactores y permitiendo la incidencia de las demandas en la ejecución de los programas públicos de beneficio social.

¹⁷ Con la "Revolución Conservadora" en Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica y el retroceso de la Social-Democracia en Europa se inició la estructuración de los modelos de crecimiento en los cuales el estado dejaba de ser el motor del crecimiento y se coloca en el papel de regulador en el quehacer económico. De esa manera comienza a dismantelarse una parte importante de la administración pública. Tanto en lo relacionado a las empresas productivas como a los programas sociales relacionados los subsidios a la producción y al consumo popular.

Sus planteamientos estaban referidos de manera especial a que ni siquiera la apariencia de legitimidad de la democracia daba al Estado Interventor o Benefactor la calidad moral para determinar los objetivos sociales que debían perseguirse. Ya que la determinación de tales objetivos y su consecución implicaba, en la mayoría de los casos, hacer uso de la coerción y violar los derechos de los individuos.¹⁸ En los diagnósticos que se hicieron sobre los desequilibrios económicos de finales de los setenta se señalaba que la crisis había tenido su origen el excesivo gasto de gobierno y en el escaso control que se había dado al crecimiento de la oferta monetaria. Por lo que el monetarismo, representante de las políticas de austeridad económica, se autopresentaba como el indicado para encargarse de la conducción de la política económica.

Por otra parte, y dado que, según el neoliberalismo, los individuos son iguales y tienen las mismas posibilidades para incrementar su "utilidad individual", se hacía innecesario un gran aparato de gobierno. Considerando que el mercado proporciona los medios adecuados para que las que los individuos satisfagan de manera óptima sus necesidades. De ahí que la estructura administrativa del Estado debiera reducirse hasta el nivel en que pudiera encargarse del buen funcionamiento de las relaciones mercantiles.

En ese ambiente de crisis económica e ideológica es que países como Inglaterra, USA, Francia e Italia inician importantes programas de redimensionamiento de la administración pública y de saneamiento de las finanzas gubernamentales. En esos programas se incluyeron desde la venta de grandes conglomerados industriales del estado, hasta el retiro de los subsidios a la producción y al consumo y la cancelación de programas de asistencia social.

Las naciones de menor desarrollo también sufrieron las consecuencias de la crisis económica de los años setenta y ochenta, las que se transmitieron "de inmediato del centro a la periferia o tercer mundo, a través de los crecientes déficits de la balanza de pagos".¹⁹ Por lo tanto, en estos países también se impusieron los modelos económicos basados en las propuestas de la corriente neoliberal. En el ámbito local y una vez en el poder los neoliberales articularon una campaña ideológica encaminada a convencer a la población de que las propuestas de austeridad económica eran la mejor y única salida a la crisis.

En el caso particular de nuestro país, la crisis también se atribuyó al creciente gasto público y a la participación del Estado en la economía. Se propuso que su solución vendría de la aplicación de estrictos controles económicos que permitirían reducir el déficit gubernamental y el crecimiento de los precios. Los mecanismos de corrección del ajuste económico se realizarían mediante la definición del stock de moneda compatible con un menor crecimiento de la economía.

De ahí que debiera reducirse los gastos e incrementarse los ingresos públicos. Y como la administración pública representaba ahora una carga "onerosa" para las finanzas

¹⁸ Véase las contribuciones que a través de sus diferentes propuestas han hecho al debate sobre el Estado, desde la filosofía política, Frederick Hayek, Robert Nozick, Francis Fukuyam, por mencionar algunos de la filosofía política.

¹⁹ GUNDER Frank, *Crisis de ideología e ideología de la Crisis*, en *Dinámica de la crisis global*. pág. 147.

gubernamentales debería ser sometida a un proceso de reestructuración. Se estableció que en adelante el aparato de gestión pública sólo debería de contar con aquellos organismos que le permitieran, bajo un esquema de eficiencia y racionalidad económica, actuar como el cuerpo de apoyo para la ejecución de planeación y el control del gasto público.

En el análisis que hemos realizado en la primera parte de este trabajo se expusieron las causas que originaron la ampliación de las funciones económicas y políticas estatales. Se precisó también cómo la ejecución de las mismas requirió de un aparato organizativo y de gestión pública que tomó cuerpo en la creación de un grupo de entidades y dependencias públicas dedicadas a la atención de las demandas de la población y a la regulación económica.

También se mencionó cómo la administración pública -sector central y sector paraestatal- se fue reorganizando a partir de las transformaciones políticas, económicas y sociales que surgían y debían atenderse.

Una vez señalado lo anterior y considerando las particularidades que fue asumiendo la intervención del Estado en la economía podemos quedar a salvo de caer en reduccionismos económicos, que colocan al Estado en papel de mero instrumento dedicado a la consecución de intereses de la clase dominante²⁰ para poder realizar un análisis más objetivo sobre las capacidades y limitaciones del Estado Mexicano en la ejecución de los cometidos públicos. Tomando en cuenta que si bien es cierto que el funcionamiento de la administración pública está condicionado por una estructura económica y de clases determinada, las transformaciones económico-sociales modifican la correlación de fuerzas existentes entre los diferentes actores sociales y ello le confiere al Estado, y a su aparato de gestión gubernamental, cierto grado de independencia para actuar.

Tomando en cuenta lo anterior y en contexto económico favorable, caracterizado por la estabilidad financiera y el acelerado crecimiento económico, fue que desde la década de los treinta y hasta fines de la década de los sesenta el Estado Mexicano pudo ser el elemento dinámico de la estrategia de crecimiento económico. En la que una parte importante de los esfuerzos públicos estuvieron encaminados a promover la satisfacción de las demandas populares.

Sin embargo, la crisis económica provocó una importante reducción en los flujos de recursos hacia el país, lo que creó las condiciones ideológicas propicias para que las estrategias de tipo neoliberal también se aplicaran localmente. Y con ello se inició una de las reformas de administración pública más radicales. En 1982, se empezó la redefinición cuantitativa y cualitativa tanto de la naturaleza del Estado como de la administración pública. Se propuso que la satisfacción de las demandas sociales y las tareas orientadas a mantener la cohesión social deberían realizarse en función de ciertas políticas públicas. En las cuales, por lo menos en teoría, la intervención estatal estaría limitada a los instrumentos y mecanismos que a sus ingresos correspondan. Y con el claro objetivo de participar en proyectos y servicios que incrementen la productividad y la rentabilidad social

²⁰ Ver a N. Poulanzas. *Introducción al Estudio de la Hegemonía del Estado*, México, Cuadernos del Pasado y Presente no. 48.

como un todo. Es decir, en lo consecutivo la acción gubernamental estaría sujeta a estrictas restricciones económicas.

En el terreno de la política económica, su buscó aminorar los desequilibrios en el sector externo, las finanzas públicas y la inflación. Bajo un esquema de restricciones monetarias alcanzar esas metas implicó la cancelación de programas y partidas presupuestales para atender programas de salud, vivienda, educación, infraestructura, etc.

En los últimos años de la década pasada, la modernización económica, y la reestructuración de las funciones de la administración pública, se enmarcaron dentro de otra reforma del Estado y de su nueva ideología: el liberalismo social cuya tesis central era la de alcanzar un desarrollo económico viable, en el que debería existir una clara complementariedad entre el quehacer público y el privado. Nuestra versión del neoliberalismo, el liberalismo social, proponía que para superar la crisis y generar un desarrollo social equitativo se requería de la complementariedad entre un estado reformado y un mercado eficiente.²¹ El primero debería asumir sus funciones limitando su campo de acción, es decir, reduciendo su intervencionismo al nivel de sus ingresos y dejando a los agentes económicos privados la mayor contribución directa a la inversión global. En tanto que los mecanismos de regulación automática del mercado aumentarían la eficiencia global y conducirían a la prosperidad social.²²

En términos de esa propuesta, el Estado Mexicano debería encargar a su administración pública lo relacionado con el desarrollo regional y urbano, la impartición de justicia y la prestación de los apoyos necesarios para el fomento a la inversión privada. Los cuales estaban enfocados, como en los viejos tiempos, al financiamiento de las actividades privadas y a la desregulación económica.

²¹ VILLAREAL, René. *Liberalismo social y Reforma del Estado*, México, en la era del Capitalismo Posmoderno. pág. 217.

²² Como el resultado de varios años de ajuste económico fue el deterioro de las condiciones de vida de la población más pobre y la pérdida de una buena parte del capital político del gobierno, el estado tomó la decisión de crear la Secretaría de Desarrollo social y el Programa Nacional de Solidaridad. Tanto la Secretaría como el programa quedaron ubicados dentro de la estrategia gubernamental orientada a rehacer el apoyo social que requería la instrumentación del programa económico del Liberalismo Social. La primera como parte de la administración pública centralizada, se le encomendaron tareas relacionadas con cinco áreas de actividad: desarrollo regional, desarrollo urbano, vivienda, ecología y atención a grupos indígenas. Esta secretaria debería de encargarse de la promoción de un desarrollo social integral, en el que las actividades económicas deberían caracterizarse por el mantenimiento de los equilibrios ecológico, y donde los beneficios de las obras y proyectos públicos deberían participar en la realización de los mismos. El programa central de la política de desarrollo social de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), cuyo objetivo general, era el de combatir la migración social y la pobreza extrema en las comunidades indígenas y en las colonias populares. Sostener los gastos del programa se recurrió a partidas presupuestales especiales, originadas en el superávit público que se obtuvo en la primera parte de la administración pasada. Con esos recursos se apoyaron proyectos productivos comunitarios, la construcción de drenajes, escuelas, centros de abasto, alumbrado etc. Esas obras se realizaron en regiones y entidades deprimidas económicamente como en el Istmo de Tehuantepec, la Costa de Oaxaca y Michoacán, en la meseta Purepécha, Norte de Puebla, Chiapas, Huasteca potosina y Centro de Coahuila. Uno de los puntos a resaltar es que con la Sedesol y el Pronasol el Estado Mexicano trataba no sólo de beneficiar a la población, sino más aún de recuperar parte del apoyo político de las clases populares, que la crisis le había restado. En condiciones de inestabilidad financiera, crisis aguda y grave deterioro de las finanzas públicas, aún sin contar los rompimientos políticos de la clase en el poder, es casi un hecho la desaparición si no del Pronasol si del sustento ideológico.

Aunque el liberalismo social trataba de diferenciarse del neoliberalismo, en esencia también buscaba la creación de una estructura económica en la que la toma de decisiones y la asignación de recursos se llevara al cabo mediante los mecanismos del mercado.

La visión pragmática del liberalismo social acerca del papel del Estado y de la administración pública omite considerar el importante papel que han jugado el Estado y su administración pública no sólo en el proceso de cohesión social sino más aún en la instrumentación de la estrategia de crecimiento económico. Aunque se plantea que la nueva configuración social requiere de una administración pública diferente, donde los individuos tengan mayores posibilidades para participar en la toma de decisiones, la realidad reciente ha hecho manifiesto que ni un Estado más pequeño ni una administración pública reducida son suficientes para resolver los problemas de un país que no acaba de encontrar la senda del desarrollo. El problema que el Estado está ahora enfrentando es cómo, a partir de una estructura gubernamental que aparentemente busca la eficiencia operativa y financiera, enfrentar las necesidades de una población para la que el mercado ha sido incapaz siquiera de proporcionar los mínimos de bienestar. Trece años de modernización del Estado y de su administración pública han abierto muchas más interrogantes de las que había cuando se proclamó que la reestructuración del aparato de gobierno reportaría importantes beneficios a la sociedad. En adelante gobernar será más difícil ya que no se podrá culpar de los problemas económicos del país ni a un Estado hipertrófico ni a su administración pública.

A manera de resumen haremos referencia a lo siguiente:

La evolución, en términos de composición y tamaño, de la administración pública estuvo directamente ligada al problema del Estado y a sus cambios en determinadas circunstancias históricas, económicas e ideológicas. Por ello durante muchos años no sólo en el ámbito local sino también en muchos países desarrollados, la tendencia a mantener grandes estructuras de administración pública se vio como algo necesario e inherente al propio proceso de desarrollo.

Sin embargo, después de cuatro décadas de expansión económica continua, la crisis económico-financiera de finales de los años setenta propició el "resurgimiento" de posturas teórico-ideológicas opuestas a las que justificaron la constitución de grandes aparatos de gestión gubernamental. En lo consecutivo habría que realizar importantes ajustes a los gastos del Estado que implicarían la cancelación de funciones y actividades públicas.

En nuestro país, desde 1982, se asumió esa misma postura y se inició el proceso de redimensionamiento de la administración pública. Siendo el sector paraestatal donde la modernización ha llevado al mismo a su casi desaparición.

La última versión sobre la modernización del Estado Mexicano, el liberalismo social, pretendió separarse de su pariente cercano el neoliberalismo, pero en esencia siguió los mismos postulados de éste, es decir, privilegiar la acción privada sobre la acción pública en todos los aspectos de la vida económica y social. Aunque en otras latitudes ese esquema ya ha mostrado serios signos de agotamiento, parece ser que en nuestro caso todavía habrá de pasar algún tiempo para que se reconsideren los beneficios del estado interventor. En este sentido la profundización de las diferencias económicas y de los

conflictos sociales internos serán los llamados a poner fin a una transformación económica que más que buscar la reestructuración a ultranza del Estado y de su administración pública debería crear las condiciones para que la misma cubriera de manera eficiente su papel como el centro de ejecución de las tareas de gobierno destinadas a promover el bienestar de la población más desprotegida.

Para continuar con el desarrollo de este capítulo deseamos dejar aclarado, que haremos mención a las acciones de gobierno de los diversos niveles de gobierno, con relación a nuestro hilo conductor, que hace referencia a la pobreza: Razón por la cual y para continuar de manera ordenada, se presentará más información con respecto al tema.

Al respecto hemos de señalar lo relativo a la política social, como un conjunto de acciones formales del Estado, en donde se encuentra la plataforma de despegue en los trabajos pioneros que realizó la Organización de las Naciones Unidas (ONU), misma, que desde su fundación se preocupó por analizar los diversos problemas sociales que enfrentaba el tercer mundo, con el fin de diseñar estrategias que permitieran aminorar sus problemas e iniciar su propio desarrollo.

La ONU, promovió la creación de numerosos programas, junto con los grupos de trabajo que enviaba a los países del tercer mundo y reforzaban la perspectiva residual de la política social que equiparaba las necesidades de la población con patologías sociales²³ El término de política social tiene un significado aparentemente claro hasta que se enfrenta el problema de definirlo. Por tal motivo es probable que no exista una definición universalmente aceptada y algunos han sugerido que la idea de política social no es un término técnico ni con significado exacto, sin embargo es posible distinguir al menos cuatro perspectivas básicas de la idea de política social²⁴

- La política social como *concepto filosófico*. En un concepto abstracto, la política social es el medio que utilizan colectivamente los miembros de organizaciones sociales y políticas para encontrar soluciones a los problemas que le afectan.
- La política social como *producto*. Vista como producto, la política social consiste en conclusiones alcanzadas por los individuos encargados del mejoramiento de las condiciones de vida y organización social de la comunidad.
- La política social como *proceso*. Desde esta perspectiva la política social es el proceso fundamental mediante el cual las organizaciones sociales mantienen una búsqueda de mejores condiciones para sus miembros. Las políticas sociales son permanentes y nunca terminan de desarrollarse, de manera continua se modifican conforme se alteran las condiciones y los valores sociales.
- La política social como *una estructura para la acción*. En este caso, la política social es tanto un producto como un proceso. Asume la existencia de una política bien definida, la cual se puede implementar en el contexto de los cambios probables de valores, estructura y condiciones del grupo afectado.

²³ Midgley, L. *Profesional imperialism: social work in the third world*, Londres, Heinemann, 1981.

²⁴ Sabino, Jaime. *Pobreza política social y participación ciudadana*, México, El Colegio Mexiquense, 1995, pag. 32.

Al respecto para lograr dichas políticas, consideramos necesario planear las actividades al respecto, considerando que la planeación en los países del tercer mundo se relaciona no sólo con la dotación de servicios públicos, como a veces se asume, sino con la conformación de nuevas estructuras e instituciones sociales, y asimismo la promoción de ciertas actitudes, valores y motivaciones. Así restringir las políticas sociales al ámbito de los servicios públicos en las sociedades en desarrollo, conduciría apenas a lograr una distribución ligeramente desigual de la riqueza, lo que tendría un efecto muy limitado en el combate a la pobreza.

Por lo tanto, la provisión de servicios públicos puede entenderse como una estrategia de gobierno para reducir las desigualdades sociales. En México, el gobierno ha estado involucrado en la provisión de servicios públicos durante varias décadas, cuyas características específicas del sistema de servicios públicos de México, su distribución en términos regionales y sociales y el desarrollo de las políticas y planes de distribución reflejan necesariamente características, restricciones y conflictos de intereses de la sociedad mexicana.

Como se ha mencionado anteriormente, la política social aunada a la económica, constituyen los componentes estructurales de cualquier estrategia de desarrollo, en la medida que actúan directamente en la conformación e incremento de la capacidad competitiva del aparato productivo y en el mejor tratamiento de los niveles de vida de la población.

Consideramos que entre los instrumentos más importantes adoptados en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), sobresalieron, la reducción del gasto público y demanda interna, venta de paraestatales, auge de la política arancelaria y apertura comercial. Por otro lado, la administración presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se caracterizó por el seguimiento y profundización de una etapa de ajuste económico, derivado del agotamiento del viejo modelo de desarrollo sustentado en la sustitución de importaciones y en la crisis de las finanzas públicas. Otro aspecto a considerar es el relativo al debilitamiento del sistema corporativo tradicional, vinculado al partido oficial, lo que propició entre otros factores, la disminución de los pesos electoral es del Partido Revolucionario Institucional, en los comicios de 1988 ²⁵

Uno de los propósitos centrales del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, era contribuir al logro de una sociedad más igualitaria, para lo cual la política social daría atención especial a dos grandes objetivos; por un lado a elevar la generación de empleos, así como proteger y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario, y por otra parte combatir la marginación y la pobreza avanzada en particular en la satisfacción directa de las necesidades básicas de la población ²⁶

Cabe hacer mención en cuanto a que la crisis de los ochenta no permitió conseguir avances sustantivos en el combate a la marginación y pobreza, y mucho menos en el mejoramiento del poder adquisitivo de la población. Ente 1983 y 1988, el gasto programable del sector público sumó 1.2 billones de nuevos pesos, de los cuales 356.2 miles de millones se destinaron al gasto social. Lo anterior nos indica que el gasto social

²⁵ BERTRANOU, J. "PRONASOL ¿un nuevo o un viejo modelo de política pública? , en Revista de Sociología, México, núm.3, 1993.

²⁶ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*; México, 1983.

representó 29.8% del programable, y con una tendencia regresiva respecto al producto interno bruto (PIB), ya que de representar 7.4% de éste en 1983, disminuyó a 5.8% para 1988. Cabe hacer la observación que uno de los rubros más afectados en dicho sexenio fue precisamente la de la política social.

Al respecto la menor participación del Estado en la procuración de bienestar social propició un aumento considerable en la pobreza. En 1987, la pobreza extrema se ubicó en 17.3 millones de personas, equivalentes a 21.3% de la población total, contra 13.7 millones en 1981, o 19.2% de la población total.²⁷ Esto significa que entre esos años, la población total creció a una tasa promedio de 2.2% anual, mientras que el número de personas en condiciones de extrema pobreza lo hizo al 4%. Cabe mencionar que el aumento en la pobreza se atribuye también a la disminución del ingreso real de la población, el poder adquisitivo de los sueldos y salarios del personal ocupado formalmente, se contrajo entre el 30% y 50% del salario mínimo, entre 1980 y 1988.

La política social se caracterizó por procurar la participación social dentro de un esquema de corresponsabilidad entre la ciudadanía y el Estado. Esta política tomó en cuenta las experiencias acumuladas en proyectos anteriores de bienestar social, tales como el Programa de Desarrollo Rural Integral (PIDER) creado en 1973, y los instrumentados por la Comisión del Plan para la Atención a Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) de 1977.

La configuración de la política social se tradujo en dos vertientes de acción: una encaminada a la creación de un piso social básico y actividades productivas que aseguran fuentes de empleo permanentes,²⁸ mientras que la otra se dirigió a atender a los aspectos restantes de todo el gasto social..

El PRONASOL, tuvo como finalidad, combatir la marginación social y la pobreza extrema, enfocándose inicialmente a tres grupos de población: indígenas, campesinos de zonas áridas y habitantes de colonias urbano-populares. Desde el punto de vista político, el discurso mencionaba que el Programa asumiría el pluralismo de la sociedad mexicana, patente en los comicios de 1988, por lo que no se dirigiría a favorecer a un partido o grupo político en particular.

Desde la administración pública federal, el Programa orientó sus acciones y proyectos a partir de cuatro principios fundamentales:

- respecto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de las comunidades
- Plena y efectiva participación en todas las acciones del programa.
- Corresponsabilidad
- Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.

Este modelo de política social impulsado por el PRONASOL, partía del paradigma populista y proponer un esquema capaz de captar la heterogeneidad y complejidad de la sociedad, observándose la transición de un Estado propietario y asistencial (llamado

²⁷ZEPEDA, M. "EL PRONASOL, la política y la pobreza". México, En memoria, núm. 36, 1991.

²⁸ BERNAL, M. "Solidaridad: hacia una nueva cultura". México, En Examen. núm.52, 1993.

también Estado de bienestar), a un Estado solidario y caracterizado por el reconocimiento de la capacidad organizativa de los grupos sociales; y por otra parte desestimar burocracias y desarrollar nuevas formas de financiamiento no inflacionarias²⁹

Cabe hacer mención que el PRONASOL, se ejecutó territorialmente en el marco de la coordinación entre la federación y los estados a través de los Convenios Únicos de Desarrollo en el período de 1989-1991, y de los Convenios Únicos de Desarrollo Social entre 1992 y 1994. A la par los gobiernos estatales establecían las modalidades que consideraban adecuadas para coordinar, con los municipios, las acciones correspondientes. De esta manera, se pretendía que los gobiernos municipales asumieran un papel central en las acciones del Programa, recibiendo apoyo de los gobiernos federal y estatal.

Una de las intenciones centrales del Programa era promover e incorporar la organización y participación social de la comunidad a través de la formación de comités de Solidaridad. Su formación en algunos casos fue inducida por agentes externos a la comunidad, como autoridades municipales o promotoras del Programa, mientras que en otros por líderes naturales, con la finalidad de que esta figura de organización social recuperara las experiencias valiosas de formas precedentes.

Así los comités de Solidaridad constituyeron las unidades básicas, o células de intervención social y fueron figuras de organización comunitarias que participaron en la gestión de acciones, junto con instituciones públicas y algunas privadas.

La integración de los comités de Solidaridad se integraban por un presidente, un secretario, un tesorero y vocales. La elección de los integrantes de estos comités se hacía la mayoría de los casos en una asamblea general constitutiva del comité, la cual debía ser convocada públicamente, la mayoría de las veces por los promotores del Programa, y en la que participaban los miembros potencialmente beneficiados de la acción o proyecto a emprender.

El PRONASOL ofreció una propuesta para combatir a la pobreza, la cual se expresó en tres vertientes de acción a saber:

- *Solidaridad para el bienestar social.* Procuraba el mejoramiento inmediato de los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regulación de la tenencia de la tierra.

- *Solidaridad para la producción* El propósito era crear oportunidades de empleo y desarrollar las capacidades y recursos productivos mediante el apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microempresas y piscícolas

- *Solidaridad para el desarrollo regional.* Orientado a la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.

Para atender estas necesidades, el método de asignación de recursos fue de la siguiente manera: el gobierno federal a través de la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), establecía metas globales por vertiente de acción y programas del Programa y asignaba recursos a los estados para que, de manera explícita éstos contribuyeran a lograr las

²⁹ ROJAS, C. "Avances del PRONASOL", México, En revista de Comercio Exterior, vol. 41, núm .5, 1995.

metas trazadas. Por otro lado los ayuntamientos y delegaciones de la SEDESOL recogían demandas de la población y proponían otras, en algunos casos acordes con sus planes de desarrollo municipal, conformando así una primera propuesta de inversión.

Posteriormente, las obras a realizar se decidían en el seno de los Comités para la Planeación del Desarrollo (COPLADE) de cada entidad federativa, de acuerdo al manual único de operación del PRONASOL, y teniendo como reglas el no proponer obras suntuarias, evitar el gasto corriente e incorporar el máximo número de obras y proyectos propuestos por los ayuntamientos y comités de Solidaridad.

Para todo esto la inversión federal destinada al PRONASOL, en el período 1989-1993, totalizó 29.5 miles de millones de nuevos pesos, cantidad equivalente a 7.5% del gasto social, por lo que a primera vista parecía una cantidad marginal la manejada por el Programa con relación a la enorme campaña publicitaria con la que contó. Sin embargo, su relevancia se nota a la hora de dividir el gasto social entre el gasto corriente y el de inversión, ya que el piso social básico promovido por Solidaridad representó 67.8% del gasto total en inversión social.

Continuando con el tema, a lo largo del sexenio, se virtieron una serie de críticas y cuestionamiento al PRONASOL, provenientes de un amplio sector de la sociedad, y comandadas por integrantes de los partidos de oposición, intelectuales, académicos e investigadores. La mayoría de las críticas tenían que ver con la no-correspondencia entre los conceptos y la realidad el Programa. Desde el punto de vista político, las críticas principales rechazaban la supuesta construcción de una nueva relación Estado-sociedad; en lo referente al desarrollo social se mencionaba la no-atención a las causas estructurales de la pobreza. Finalmente en lo que respecta al Programa como parte de la política social, se matizaba que el PRONASOL, no era una nueva manera de hacer las cosas, sino más bien, la misma y vieja manera de llevarlas a cabo.

Todos los cuestionamientos expresados anteriormente se pueden conjugar en cinco apartados³⁰ según se muestran a continuación:

a.- El PRONASOL era una estrategia de corte neopopulista y su nacimiento se debió fundamentalmente a razones electorales. Se ha tratado de demostrar, ya sea con montos de inversión o apreciaciones personales de la distribución programática presupuestal estuvo supeditada no a la participación especial de la población potencialmente beneficiaria, sino más bien matizada hacia ciertas entidades federativas y regiones del país donde se temiera por las "posibilidades" electorales del partido en el poder.

b.- El Programa se caracterizaba por el esfuerzo significativo de la administración salinista para allegarse de nuevas y vitales fuerzas de apoyo. Por ello, la constitución, gestión y desarrollo de los comités de Solidaridad, se interpretó como un método *neocorporativo* que trataba de completar, e incluso suplantar, al viejo sistema corporativo del partido en el poder. Así las células básicas de organización social se conceptualizaron como los nuevos agentes de participación partidista.

³⁰ Véase a Bertranou, J. *Op. Cit.* pp. 233-237.

c.- El programa asumiría un perfil de rectoría personal, lo que desembocaba en un método presidencialista, matizado desde el origen por la decisión del presidente Salinas sobre el destino de los recursos, su presencia en la conclusión e inauguración de obras relacionadas con las semanas nacionales de Solidaridad y giras de trabajo, y sus reuniones semanales con directivos de comités y población beneficiaria organizadas por el Instituto Nacional de Solidaridad. Todo esto se llevó a concluir que el PRONASOL, era el programa favorito del presidente, en el cual estuvo trabajando desde su tesis de doctorado.

d.- La exuberante campaña publicitaria y propagandística a través de los medios de comunicación, aludía a valores tradicionales sintetizados en el lema "unidos para progresar". Sin embargo, el procedimiento del Programa redujo la pobreza sólo de manera aparente, ya que no se atacaron las raíces de la pobreza y la desigualdad.

e.- Finalmente el programa fue sujeto a una serie de reclamaciones e inconformidades por desvío de fondos; se denunciaron acciones de corrupción y uso poco transparente en el manejo de los recursos.

2.2. Administración Pública Estatal.

La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases jurídicas de observancia obligatoria sobre la forma que debe adoptar el Estado y el gobierno de las partes integrantes de la federación.

Es en la Constitución Federal que establece que los Estados miembros adopten para su régimen interior la forma de gobierno representativo, republicano y popular, cuya base de división territorial y de organización política y administrativa es el municipio libre.

El artículo 40 constitucional al referirse a la forma que adopta por voluntad popular el estado mexicano, alude también a la libertad y "soberanía", o mejor dicho autonomía de que gozan los estados miembros de la federación en todo lo concerniente a su régimen interior. El ejercicio de esa potestad corresponde a los poderes locales según lo dispone el artículo 41 del mismo ordenamiento Constitucional en el que además se establece el Poder Jurídico de cada estado para darse su propia constitución y con ello adquirir el rango de estado miembro de la federación, dentro del marco de la supremacía de la Constitución Federal.

Los elementos fundamentales para la organización de las entidades federativas señalados por la Constitución son: en primer término, la potestad para determinar jurídicamente su propio "régimen interior", y en segundo lugar, la determinación de las funciones estatales, tanto por lo que corresponde a los órganos de cada una de ellas, como a cargo de quienes queda confiado el ejercicio del poder.

El establecimiento de la competencia local que asiste a los estados miembros llamada por la doctrina "autonomía", a efecto de distinguirla del concepto estricto de soberanía, se manifiesta en que pueden dotarse de una Constitución y del orden normativo requerido

para su existencia jurídica, con el único límite de no contravenir "las estipulaciones del pacto federal" según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.2.1. Estructura.

Las constituciones locales incorporan en su texto las normas básicas de organización de la administración de los estados y de los municipios. Algunas constituciones locales, con inadecuada técnica legislativa tal vez, establecen disposiciones legales muy detalladas sobre la organización de la Administración Pública.

A diferencia de estos ordenamientos, existen otros que, con mayor acierto, dejan los renglones específicos para la legislación secundaria correspondiente, es decir, las leyes orgánicas de la Administración Pública de cada uno de los estados que en varias entidades se denomina ley orgánica del poder ejecutivo.

"El propósito de estos dispositivos jurídicos es, precisamente, lograr la reglamentación necesaria de las normas constitucionales relativas a la administración pública estatal. Por lo que respecta a la administración pública del municipio libre, las leyes orgánicas municipales, cumplen con ese mismo cometido."³¹

2.2.2. Funciones.

Generalmente las bases de organización y funcionamiento de la Administración Pública estatal se hallan contenidas en la ley orgánica respectiva.

"La mayor parte son relativamente modernas, ya que fueron expedidas entre los años de 1975 a 1981. Solamente un estado cuenta con un código administrativo que regula la estructura y funciones de su administración, de acuerdo al estudio realizado por Pichardo Pagaza en su obra acerca de la introducción a la administración pública en México."³²

Las leyes orgánicas del poder ejecutivo o de la Administración Pública estatal, según sea el caso, identifican dependencias centralizadas y entidades paraestatales.

Las primeras son aquellas unidades administrativas a través de las cuales se realizan las funciones primarias en atención a la competencia conferida a los estados por la Constitución General de la República. Tales funciones se agrupan de manera esquemática en la forma siguiente:

- Función gobierno: incluye lo referente a la política interior, administración laboral, seguridad pública, previsión social, aspectos jurídicos y documentación y registro público de la propiedad y civil, fundamentalmente, y transporte público.
- Función finanzas: Incluye lo referente a política financiera y fiscal, administración tributaria, caja, contabilidad y deuda pública.
- Función de fomento económico: Incluye lo referente a promoción y administración agropecuaria, pesquera, comercial, turística, minera e industrial.

³¹PICHARDO Pagaza, *Op. Cit.* pag.233.

³² *Ibidem*, pág. 234.

- Función de asentamientos humanos y obras públicas: Incluye lo referente a planeación de los asentamientos humanos, urbanización, ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos y regulación de construcciones en general.
- Función educación y servicios sociales: Incluye todo lo referente a educación en todos sus niveles, servicios de salud y asistenciales, promoción deportiva y cultural, así como el manejo de programas de vivienda.
- Función de programación y presupuesto: Incluye lo referente a información, planeación del desarrollo, programación-presupuestación del gasto público, control presupuestal, evaluación y mejoramiento administrativo.
- Funciones de oficialía mayor: Incluye lo referente a la administración de recursos humanos, materiales y servicios generales.
- Funciones de la procuraduría de justicia: Incluye lo referente al ministerio público y la policía judicial.
- Funciones de apoyo discrecional: Incluyen lo referente a la secretaría particular del gobernador, ayudantía, difusión y relaciones públicas, entre las más importantes.

A continuación presentamos lo relativo a la Administración Estatal, el caso concreto del Estado de México.

El Estado de México es una de las entidades más importantes del país. Su situación geopolítica le hace vivir fenómenos económicos o políticos con gran intensidad. Su cercanía al centro de consumo y distribución más importante del país le ha permitido crear una de las plantas productivas mejor consolidadas que aporta más del diez por ciento al Producto Nacional Bruto y concentra una capacidad exportadora muy significativa. Su población ha crecido de manera explosiva en las últimas décadas, Por otra parte es la entidad federativa con mayor tasa de inmigración y algunos de sus municipios, principalmente de la zona conurbada, ha observado tasas de crecimiento mayor al 10% anual.

Su situación geográfica hace complejos los factores de integración y de identidad, a ello influye que cerca del cincuenta por ciento de su población no es nacida en el propio Estado.

Todos estos fenómenos han obligado a que el Estado, como entidad política se vaya transformando aceleradamente; su complejidad le ha significado a la administración pública el definir las grandes líneas de lo que ésta deba ser en el futuro: concebir una estructura estatal diferente dentro de una comunidad que tiene una sociedad civil más fuerte así como continuar definiendo los espacios de acción de la administración pública estatal en su relación con el resto de la sociedad y frente a las entidades municipales.

Mencionando esto, presentamos algunos aspectos relativos a la administración estatal.

2.2.3. Origen y Desarrollo de la Administración Pública en el Estado de México.

En cuanto a la formación del Estado de México, diremos que para precisar los elementos fundamentales que permitieron la construcción formal del Estado de México, analizaremos factores históricos de su conformación política y territorial.

2.2.4. Erección del Estado de México.

El 31 de enero de 1824 se expide el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. Que es el antecedente más remoto de organización de las actuales entidades federativas en México. Sin embargo hasta la Constitución General de la República del 4 de octubre de 1824, se sientan las bases originarias de las entidades federativas en forma definitiva.

Por lo que se refiere al Estado de México, siendo aún provincia, sus autoridades esperaron hasta la autorización y publicación de la Constitución Federal para que se estableciera el gobierno estatal. "Fue el Acta Constitutiva presentada al congreso el 20 de noviembre de 1823 (aprobada un mes después) que declaraba que México era uno de los estados de la nueva República Federal"³³

Por tal motivo, el Congreso Constituyente del Estado de México, se instaló el 2 de marzo de 1824 para iniciar sus funciones legislativas entre las que se encontraban principalmente las de dar bases de organización de un Gobierno no Provisional y expedir la Constitución Política para el propio Estado. Estas acciones fueron fundamentales para la vida institucional de la entidad, por lo que se considera a esa fecha (2 de marzo de 1824) como la de erección formal del estado Libre y Soberano de México.³⁴

Fue el 6 de agosto cuando el Congreso Estatal con atribuciones expidió la primera "Ley " Ley Orgánica Provisional para el arreglo del Gobierno Interior del Estado"³⁵. La comisión redactora de esta ley se integró por los constituyentes Pedro Martínez de Castro, Mariano Casela, José Ignacio Nájera, José María Jáuregui, Alonso Fernández y José María Luis Mora. Dicha ley constituye el primer intento de organización del Estado de México como entidad político-administrativa.

2.2.5. División Territorial.

Conforme a lo estipulado en la Ordenanza de Intendencias de José de Galvéz, expedidas en el año de 1786, la provincia de México (antecedentes del actual Estado de México), era considerada como provincia mayor cuyo territorio correspondía a las actuales entidades de México, Querétaro, Hidalgo, Morelos, Guerrero y el Distrito Federal.

En la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, se establece la primera división territorial del país, considerando las jurisdicciones de las entidades federativas en número de diecinueve y cuatro territorios

La situación particular del Estado de México, en lo que toca a su división territorial interna, se contempla inicialmente en la Ley orgánica Provisional para el arreglo del Gobierno Interior del Estado, que su artículo 36, estipula la división en ocho distritos, con sus correspondientes partidos:³⁶

³³ MACUME, Charles N. *El Estado de México y la Federación Mexicana*, México, pág. 21.

³⁴ Algunos autores sostienen que la fecha de la erección del Estado es el 31 de enero de 1824, ya que el 2 de marzo de ese año cuando la Legislatura lo proclama. Sin embargo, tradicionalmente esta última fecha se ha considerado como la fecha de erección. Cfr. Alfonso Sánchez García, *Historia del Estado de México*, Toluca, 1974.

³⁵ *Decretos y ordenes del Congreso Constituyente*, Tomo I, Imprenta de J. Quijano, 2º Callejón de Zaraperos No. 10, Toluca, 1848, pág.20.

³⁶ *Decretos y órdenes... Op. cit.* pág.25.

En la Constitución Política del Estado de 1852, se establece en el artículo 4º que el territorio de éste comprendía los distritos de Cuernavaca, Huejutla, Sultepec, Texcoco, Tlalnepantla, Toluca y Tulancingo.³⁷

Una amplia división territorial el estado aparece en el artículo 113 del Estatuto Provisional para el gobierno del Estado, del 5 de septiembre de 1855, formada por los siguientes distritos: Cuernavaca, Morelos, Huejutla, Sultepec, Texcoco, Tlalpan, Tula y Tulancingo.³⁸

En la Constitución Estatal de 1861, se contempla en el artículo 4º, que el territorio del Estado comprende los distritos de Acolman, Cuernavaca, Chalco, Huejutla, Huichapan, Ixtlahuaca, Ixmiquilpan, Jilotepec, Jonacatepec, Morelos, Otumba, Pachuca, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo, Texcoco, Tetecala, Tlalnepantla, Toluca, Tula, Huascalzoya Villa del Valle, Yautepec, Zimapan, y Zumpango de la Laguna.³⁹

La Constitución Política del Estado del 1º de Diciembre de 1870, reduce a dieciséis los veintisiete distritos enunciados, a saber: Chalco Cuautitlan, Ixtlahuaca, Jilotepec, Lerma, Otumba, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo, Texcoco con la municipalidad de Calpulalpan, Tlalnepantla, Toluca, Villa del Valle, Zacualpan y Zumpango de la Laguna.⁴⁰

La actual división político-territorial del Estado de México se estableció en la Constitución Política de 1917. Dicha división no ha sufrido modificación alguna hasta la fecha, los dieciséis distritos son Chalco, Cuautitlán, El Oro de Hidalgo, Ixtlahuaca, Jilotepec, Lerma, Otumba, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo, Texcoco, Tlalnepantla, Toluca, Valle de Bravo y Zumpango.⁴¹

Segregaciones

Por otra parte y atendiendo a la propuesta de Lorenzo de Zavala, el 18 de noviembre de 1824, se decreta la creación del Distrito Federal, como asiento de los Poderes Federales cuya ubicación geográfica sería la Ciudad de México. La exacta delimitación territorial del Distrito Federal, correspondió originalmente a un círculo cuyo centro sería la Plaza Mayor de la Ciudad de México y abarcaría un radio de dos leguas.⁴²

Como consecuencia del decreto anterior, el territorio del Estado de México sufre su primera desmembración. Las protestas de los diputados constituyentes del Estado, apoyados por la Legislatura del Estado de Veracruz, no soportaron los argumentos vertidos a favor de la localización del Distrito Federal.

La delimitación territorial fijada para el asiento del Gobierno Federal en el decreto de 1824, fue modificada el 16 de febrero de 1854 por decreto de Antonio López de Santa Anna, que cambio notablemente el área de lo que se llamó Distrito de México.⁴³, Señalándose los

³⁷ *Decretos del Segundo Congreso Constituyente del Estado de México en la 2ª época de la Federación*, tomo V, Tip. del Instituto Literario de Pedro Martínez, Toluca, 1868, pág. 144.

³⁸ *Ibid.*, pág. 214.

³⁹ *Decretos. Op. Cit.* pág. Tomo VI pág. 40.

⁴⁰ *Decretos. Op. Cit.* tomo IX, pág. 75.

⁴¹ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México*, tomo IV, No. 34, 10 de noviembre de 1917.

⁴² Sánchez García. *Op. Cit.* pág. 280.

⁴³ Para más datos al respecto, véase a Manuel González Oropeza. *El Federalismo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

limites aproximados por las poblaciones de San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo y Santa Fe, San Angel y Coyoacán, Tlalpan, Tepepa, Xochimilco, e Ixtapalapa, El Peñón Viejo y el Lago de Texcoco.

La segunda desmembración del territorio del Estado ocurrió con motivo de la erección del Estado de Guerrero, según decreto del 30 de mayo de 1849. Dicho Estado comprendía una superficie total de 64,579 kilómetros cuadrados y le integraban los distritos de Acapulco, Chilapa, Tasco, Tlapa, y la municipalidad de Coyuca, El Gobernador del Estado en ese entonces era Mariano Riva Palacio y José Joaquín de Herrera el Presidente que publicó el decreto correspondiente el 27 de octubre de 1849.⁴⁴

El 25 de octubre de 1855 se hizo una nueva mutilación al territorio del Estado, perdiendo Tlalpan y todos los pueblos que le pertenecían.

Fue en el periodo gubernamental posterior, el de Mariano Riva Palacio, el 16 de enero de 1869, que ocurrió otra desmembración al territorio estatal. En esta ocasión se le segregan 22,215 kilómetros cuadrados para erigir el Estado de Hidalgo, comprendiendo las poblaciones de Actopan, Apan, Huascalzaloa, Huejutla, Huichapan, Pachuca, Tula, Tulancingo, Ixmiquilpan, Zacualipan y Zimaán.

Escasos tres meses posteriores a la erección del Estado de Hidalgo, se erige el Estado de Morelos, con superficie de 7,082 kilómetros cuadrados y con los distritos de Cuernavaca, Cuautla, Jonacatepec, Tetecala, y Yautepec.⁴⁵

Así pues, desde 1838 hasta la fecha, el Estado de México ha aportado 112,806 kilómetros cuadrados para construir otras entidades federativas y el propio Distrito Federal.⁴⁶

2.2.6. La Capital del Estado de México.

El reconocimiento constitucional de las entidades federativas en 1824 creó la necesidad de constituir a la Ciudad de México como capital del nascente Estado de México, aunque eso sería temporalmente en virtud de la consiguiente necesidad de disponer de un asiento para los Poderes Federales. En efecto el 4 de enero de 1827 se publicó un decreto que estipula que "el Congreso y su Gobernador (disponen de) todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación". Las condiciones precisas que el Decreto contenía, eran fundamentales:

- Para el día 1º de febrero de 1827 estarán en la ciudad de Texcoco, que se designa para residencia de los Supremos Poderes del Estado, el Congreso. El Gobernador y su consejo, el Tribunal Supremo de Justicia, la Audiencia, la Tesorería y la Contaduría General, con sus respectivas oficinas.
- Si para el día 1º de febrero no se hubiera trasladado todas las cosas (de oficina) esto no deberá servir de obstáculo para el traslado de las personas.

⁴⁴ Alfonso Sánchez García comentó que el Profesor Romero Quiros consideraba que el Congreso Local consintió en la erección del nuevo Estado el 16 de octubre de 1848 (Decreto No. 99), y que dicha erección fue ratificada el 30 de mayo de 1849. El Lic. Huitrón, continúa Sánchez García, señala el 15 de mayo de 1849 como la fecha de erección, *Op. Cit.*, pág.285.

⁴⁵ Sánchez García *Op. Cit.* pág. 286.

⁴⁶ Algunos estudios proponen la cifra de 91,789 km, conforme datos de la antigua Sría de Fomento en 1922. Cfr. Sánchez García. *Op. Cit.* pág. 288.

El 30 de abril de 1827, se acuerda que los poderes del Estado se trasladen provisionalmente al poblado de San Agustín de las Cuevas el día 15 de junio del mismo año. Por tal motivo, el Congreso del Estado de México, el 25 de septiembre de 1827 concede a dicho poblado la categoría de Ciudad, con la denominación de Tlalpan.

No es sino hasta el 12 de julio de 1830, que el Congreso decreta que a partir del 24 de julio de ese año, la ciudad de Toluca sea la capital del Estado, como de hecho ha sucedido hasta la fecha. No obstante, derivado de situaciones particulares fortuitas, la capital ha salido de Toluca por breves periodos de tiempo.

Por lo antes expuesto, a continuación presentamos la forma en que estructura la administración del Estado de manera histórica.

2.2.7. Evolución Histórica de la estructura administrativa del Gobierno del Estado de México.

Para dar inicio a este apartado queremos dejar en claro que lo desarrollaremos con base en los distintos ordenamientos y normas que han estado vigentes desde 1824.

Para lo cual veremos que la unidad de análisis fundamental la constituyeron las atribuciones encomendadas a cada una de las dependencias en las leyes, acuerdos, decretos y otras disposiciones existentes, de tal forma que se posibilite apreciar que la evolución de la estructura obedece a situaciones tales como nacimiento de nuevas atribuciones, reasignaciones o transferencias de las mismas o supresión de algunas de ellas, todo como una respuesta a las necesidades que el Estado debía satisfacer en un momento histórico determinado.

2.2.7.1. Bases de la Estructura administrtrativa (1824-1827)

La primera disposición jurídica en la cual contempla una forma general de organización del gobierno estatal, la constituye el decreto del 2de marzo de 1824 sobre la "Organización provisional del Gobierno Interior del Estado de México", en el cual se establecía que la forma de gobierno adoptada sería republicana, representativa y popular, dividiéndose para su ejercicio en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Poder Ejecutivo se ejercería interinamente por una persona, con el título de Gobernador del Estado, nombrado por el Congreso Constituyente del mismo. El Ejecutivo, para el mejor desempeño de sus funciones, tendría un Consejo integrado por un Teniente y cuatro Consejeros.

El 8 de mayo de 1824, se publicó el Decreto sobre el establecimiento y arreglo de la Secretaría del Gobernador. Dicho decreto establecía que el Gobernador contaría con una Secretaría, la cual sería ocupada por un Secretario de Gobierno designado directamente por él mismo.

La Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado, publica el 6 de agosto de 1824, contemplaba atribuciones expresamente encomendadas al Gobernador del Estado y al Consejo o Cuerpo Consultivo. Además se contemplaba con un capitulado especial, relativo al ramo hacendario, en el que se estipulaba el establecimiento de una Tesorería General del Estado y cuya función consistía en "Recaudar todos los caudales para los

gastos del Estado". Se establecía igualmente una Contaduría para el examen y glosa de las cuentas del Estado.

A continuación presentamos las características de las figuras básicas de la administración pública estatal, destacando las siguientes:

Gobernador del Estado. Tenía atribuciones y facultades para nombrar al Secretario de Gobierno, Magistrados de la Audiencia y demás plazas de judicatura así como a los empleados civiles y de Hacienda. Podía suspender, oído el Consejo, a los empleados hasta por tres meses y privarlos hasta por la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, y formárseles causas pasando los antecedentes de la materia al tribunal respectivo; debía además cuidar de la instrucción de la milicia. Asimismo, tenía atribuciones de orden legislativo en tanto que podía enviar iniciativas de ley al Congreso, teniendo la obligación de promulgar una vez aprobadas; podía ejercer el derecho de veto. En el ámbito judicial, debía cuidar el cumplimiento de la justicia de manera pronta y eficaz.

El Gobernador debía consultar al Consejo en todos los asuntos graves y en aquéllos que se tuviera por resultado una regla general para el buen gobierno.

Teniente Gobernador. Cumplía funciones de vicegobernador, suplía las ausencias del Gobernador y formaba parte del Consejo o Cuerpos Consultivos del Ejecutivo.

Consejo o Cuerpo Consultivo del Ejecutivo. Integrado por el teniente Gobernador y cuatro Consejeros electos por votación popular y cuyas funciones eran: dictaminar y proponer medidas que coadyudaran a la actividad eficaz del Gobierno, así como medidas para el aumento de la población, fomento de la industria, instrucción general y conservación del orden y la tranquilidad pública y los demás que se establecían en el interior del mismo del 15 de octubre de 1828.

Prefectos. Existió también otra figura importante contemplada en la Constitución del Estado de México, publicada el 14 de febrero de 1827, en su artículo 155, y que era la de los Prefectos, cuya función principal era la de ejercer el gobierno político y la administración pública distrital, bajo la dependencia directa del Gobernador. En las cabeceras del partido, el Prefecto podría nombrar funcionarios con título de Subprefecto, con atribuciones semejantes.

El 12 de octubre de 1827 se expide el primer "Reglamento interior para la Secretaría del Gobierno del Estado Libre de México". en el cual se especifica la estructura orgánica del ejecutivo y su administración pública en forma más detallada y que se componía por: Secretario de Gobierno, Jefe de la Secretaría, quien ejercía funciones de nombramiento del personal a su cargo, supervisión del Oficial Mayor, firma de estilo de acuerdo y decretos del Gobernador, se proponía reformas y mejoras a la Secretaría y a la administración pública estatal, así como la revisión de las cuentas de la Secretaría. De ella dependían tres departamentos:

Departamento de Gobierno. Que contaba con dos secciones: la primera despachaba lo relativo al gobierno político, económico y municipal; correos, estadísticas y repartición de tierras. La segunda sección atendía los asuntos de la milicia cívica, promoción y fomento de la instrucción y riqueza pública y el beneficio común y particular de los pueblos.

Departamento de Hacienda. Que se dividía en tres secciones: la primera encarga de todo lo concerniente a partidas y liquidaciones de labrados y del contingente; la segunda de los ramos de aduanas, tabacos y papel sellado; y la tercera de la Tesorería General y sus ramos, los fondos de rescate y la Contaduría.

Departamento de Justicia y Negocios Eclesiásticos. Resolvía lo relativo a la milicia activa, lo relacionado al ejército permanente y los asuntos de justicia y de negocios con la iglesia. Oficialía Mayor. Quien sustituía las faltas del Secretario de Gobierno y era encargado de distribuir las asignaciones de trabajo del personal de la Secretaría, tramitar la correspondencia del Secretario así como de los asuntos de las mesas de trabajo, despachar los asuntos encomendados directamente por el Gobernador, revisar la redacción y estilo correcto de las minutas de las mesas de trabajo y rubricarlas, registrar y conservar la información, a fin de integrar la memoria anual del Gobierno.

Oficiales de Mesa. Personal con funciones administrativas específicas relacionados con asuntos de los ramos de la secretaría, encomendados directamente para su resolución por el Oficial Mayor.

Oficiales de Partes, cuyas funciones eran registrar en el libro correspondiente los decretos y ordenes del Gobierno relacionados con la administración de cada ramo. Extractar de las memorias y minutas de las mesas y registrar en libros el proceso seguido para la tramitación y resolución definitiva de los asuntos tratados, e informar de la resolución a los interesados.

Archivero. Cuya función principal era cuidar del arreglo y de la documentación del archivo para la identificación, documentación y uso de la misma.

El 15 de octubre de 1828, se publica el Reglamento Interior y Plan de la Secretaría del Consejo del Estado. El Consejo estaba estructurado de la siguiente manera: un Presidente que era el Teniente o Vicegobernador, cuatro Consejeros electos y una Secretaría del Consejo integrada por un Secretario, un oficial y dos escribientes.

Las atribuciones y facultades del Consejo eran, entre otras: llegar a acuerdos con el Gobernador o representantes del mismo; Dictaminar por escrito al Gobernador en los asuntos en que la ley imponía a éste la obligación de consulta; vigilar sobre la observación de las leyes, informando al Gobernador o al Consejo de las medidas de las leyes, informando al Gobernador o al Consejo de las medidas para aumentar la eficiencia de la administración. Asimismo, el consejo no podía asistir a actos públicos que no estuvieran presididos por el Gobernador, salvo en los casos previstos por la ley o decretos del Congreso.⁴⁷

2.2.7.2. La Reforma Administrativa y Adecuaciones en el periodo (1981-1993).

Durante este periodo varias fueron las transformaciones de la Administración Pública. La fuerte demanda social, los cambios que en el espectro político de la entidad se sucedían, la aparición de nuevos actores sociales, así como la existencia de demandas acumuladas,

⁴⁷ NAIME Libien, Alexander. *La Administración Pública en el Estado de México*, México, IAPEM, 1993, p. 15-43.

el incremento en los índices de marginalidad y vicios diferentes del papel del Estado fueron factores determinantes en los ajustes que sufrió la Administración Pública Estatal.

En efecto, durante los últimos decenios la Administración Estatal sufrió adecuaciones importantes, que fueron desde una reforma administrativa, en 1981, pasando por el fortalecimiento de los sectores paraestatal y paramunicipal así como una disminución significativa de éstos en el periodo 1989-1993.

El sector central ha visto modificada su estructura y del análisis se infieren las distintas concepciones que del Estado se han tenido en los diferentes periodos por los que ha atravesado la Administración Pública Estatal. Por otro lado el análisis del sector paraestatal ha sido diferente, también el perfil del Estado a través de la mayor o menor participación que este ha tenido no sólo en el proceso económico sino en la atención de servicios que la sociedad demanda. Finalmente otra característica observada ha sido la adopción de distintos modelos para desarrollar la administración local y regional que como línea general han pretendido por un lado fortalecer a la entidad municipal y por el otro potenciar el desarrollo a través de esquemas regionales.

2.2.7.3. La Reforma Administrativa de 1981.

Considerando que la administración estatal había visto acrecentado su campo funcional, mediante la adopción de nuevas actividades para fortalecer el papel del sector público en los procesos sociales, durante 1981 se reformó la administración pública estatal, con el objeto de establecer una estructura administrativa equilibrada que distribuyera más equitativamente los asuntos públicos entre los responsables de los diversos ramos. Con este propósito, se crearon varias secretarías, reconociendo su importancia igualitaria, así como la ausencia de cualquier preeminencia entre las diferentes dependencias. Esta reforma administrativa agrupó en áreas específicas, a través de las secretarías, las funciones existentes en el sector público.

Así, agruparon, integraron y normaron en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal sectores como Desarrollo Urbano y Obras Públicas; Desarrollo Económico; y Desarrollo agropecuario, elevándose a rango de Secretaría, las anteriores Direcciones que se encargaban de atender los asuntos relativos a estos aspectos. Igualmente se elevó a rango de Secretaría; la antigua Dirección de Trabajo, como responsable de desarrollar una política laboral que respondiera a los requerimientos de los diversos factores de la producción; la Oficialía Mayor se convirtió en la Secretaría de Administración, como organismo encargado de apoyar el desarrollo de las distintas dependencias del Ejecutivo. Producto de la reforma, se crearon 9 Secretarías además de la Procuraduría General de Justicia del Estado, dependiente del Gobernador, las cuales se describen a continuación:

- a.- Secretaría de Gobierno
- b.- Secretaría de Finanzas
- c.- Secretaría de Planeación
- d.- Secretaría del Trabajo
- e.- Secretaría de Educación Cultura y Bienestar Social
- f.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas
- g.- Secretaría de Desarrollo Agropecuario

h.- Secretaría de Desarrollo Económico

i.- Secretaría de Administración

Objetivos de la Reforma Administrativa.

A partir de 1981, se inició en el Estado de México una de la estrategia administrativas más importantes en la historia de la administración estatal. En efecto, las reformas administrativas de 1981, durante la administración de Alfredo del Mazo, no concluyeron con la aprobación por parte de la Legislatura Local de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, sino que se estableció una estrategia tendiente a concebirla como un proceso para adecuar la evaluación de la administración a las necesidades sociales.

Cabe hacer notar que se concebía en dicha reforma, que el aparato administrativo era el instrumento básico para concertar objetivos, planes y programas de gobierno en acciones y resultados concretos que estrechamente vinculada con la actividad política, se constituiría en medio para promover el desarrollo económico y social.

Por tal motivo la reforma administrativa se concibió como un proceso permanente programado y participativo y no como medida coyuntural ni como ejercicio aislado del centro de la población de los propios servidores públicos.

Así el proceso de reforma administrativa, partió de cuatro elementos estratégicos fundamentales.

- Reorganización sectorial de la administración estatal, con el objeto de simplificar su estructura y delimitar niveles normativos y de operación.
- Revisión y planteamiento de los mecanismos de regulación y apoyo administrativo con el objeto de facilitar la puesta en marcha de los programas gubernamentales.
- La adopción de un esquema regional único que permitiera coordinar acciones en el terreno y coadyudar con ello al desarrollo equilibrado entre las diversas zonas de la entidad.
- Propugnar, como imperativo, una plena transparencia en las acciones, mediante un impulso tendiente a lograr la participación ciudadana y desarrollar mecanismos y sistemas de comunicación social y consulta popular.

Así la instrumentación del programa de reforma pretendía cubrir esos objetivos, a saber:

- Hacer del aparato gubernamental el instrumento efectivo de política económica y social.
- Elevar la eficiencia y eficacia de la administración estatal con énfasis en el mejoramiento de la atención al público.
- Orientar a la administración hacia un desarrollo equilibrado entre regiones de la entidad.
- Apoyar el fortalecimiento político, administrativo y económico de los municipios.
- Actualizar y compatibilizar la legislación con objetivos de la administración pública estatal.
- Mejorar los sistemas de administración de justicia.

Por lo que se observa, dicha reforma instrumentada en un programa en el que establecía las fases a través de las cuales habría de llevarse a cabo, así como los responsables de las distintas acciones.

El objetivo final de dicha reforma era de contar con una estructura administrativa que fuese instrumento efectivo de la política económica y social que pudiese dar respuesta a las demandas sociales y el revertir la inercia centralizada en la toma de decisiones. El propósito final era de sentar las bases de una operación administrativa transparente, eficaz, ágil, racional y útil en términos sociales.

La reforma de 1981 también comprendió grandes aspectos en materia municipal, al concebir al municipio como factor de desarrollo económico a través del establecimiento de las empresas paramunicipales.

Por tal motivo estas reformas durante su desarrollo requerían de un proceso de adecuación.

2.2.7.4. Periodo de adecuaciones (1986-1989)

Así durante la administración de Alfredo Baranda se creó el Instituto de Salud del Estado de México, establecido en la Ley de Salud de la entidad promulgada por Decreto número 150 y publicado en la Gaceta del Gobierno del 31 de diciembre de 1986, mediante el cual se integra y sistematiza la prestación de servicios de salud en la entidad, así como la interrelación que en la materia lleven las instituciones de salud del estado y de la federación. Se creó igualmente el Instituto Catastral del Estado de México cuyo objetivo era el de normar la organización y funcionamiento del Catastro; mostrándose como un organismo permanente de investigación científica y tecnológica en materia catastral, así como el dar asistencia técnica a los ayuntamientos (publicado en la Gaceta del Gobierno del 31 de diciembre de 1986)

Durante su administración entro en operación el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuyo propósito fue el de constituirse como instancia de apelación de los ciudadanos frente a actos de las autoridades administrativas en las esferas estatal y municipal. La creación de dicho Tribunal se realizo por medio de Decreto de fecha 31 de diciembre de 1986.

En el área de cultura dos instituciones fueron establecidas el Colegio Mexiquense, como asociación civil y el Instituto Mexiquense de Cultura, cuyo propósito fue de agrupar las distintas dependencias gubernamentales vinculadas por el quehacer cultural; el decreto 235 mediante el cual se instituye dicho organismo, fechado el 3 de septiembre de 1987.

Para el cumplimiento de tales funciones se establecen secretarías, direcciones o departamentos cuyos niveles jerárquicos, adscripción orgánica y ámbito de competencias varia de un estado a otro en atención a su cambio histórico, grado de desarrollo alcanzado y nivel de modernización administrativa logrado.

2.3. Administración Pública Municipal.

2.3.1. Concepto de Municipio.

La palabra Municipio es de origen romano del Latín municipium, con raíces de muni, carga, y civitas, ciudad: el trabajo de la ciudad.

Algunos estudiosos opinan que las raíces son munia, oficio, carga, y capere, tomar: es decir, aceptar los oficios o cargos.

Por otra parte hacemos mención a la definición de El Municipio "es una agrupación natural de familias o individuos que por atractivos de una región, necesidades de tráfico o de defensa, se reúnen en un lugar determinado formando una colectividad con fines propios como grupo; pero distintos de los de sus conjuntos como familias o individuos".⁴⁸

Así mismo resaltamos algunos aspectos esenciales de organización de la polis, ciudad, como la autonomía local, la igualdad civil y política de sus habitantes la existencia de funcionarios encargados de administrar los servicios y proporcionar seguridad, se establecieron primigeniamente en Grecia, más no puede considerarlos, en amplitud, como municipio.

Roma con aportaciones crea los cuerpos edilicios que perfeccionan la organización municipal, otorgando al Edil responsabilidades para gobernar la ciudad y al iudex municipalis para impartir justicia.

De igual manera, se principia con la compilación de leyes referidas a la administración municipal: el Código Pepiryano y la Lex Julia Municipalis.

De esta manera el municipio se ha transformado permanentemente durante el devenir histórico.

Por otra parte, de acuerdo con la Carta Magna en su artículo 115, la definición que se tiene es que, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la Federación; ha sido en la historia del país el fundamento de la actividad política electoral y de las libertades individuales.

Hemos de hacer mención en lo referente a la teoría sociológica o jusnaturalista, la cual explica la existencia del Municipio como una institución de derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de la sociedad asentada en una localidad.

La Constitución le otorga autonomía y autarquía, esto es potestad para elegir y designar a sus órganos de gobierno y capacidad legal para resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a su comunidad.

Así mismo también se le asigna facultades y atribuciones específicas encaminadas a la atención de los servicios públicos y al desempeño de las tareas de la Administración Pública en el ámbito de su competencia.

El municipio comprende en su circunscripción a pequeños poblados que dependen del Ayuntamiento radicado en la cabecera municipal y forman delegaciones o comisarías con su respectivo delegado o comisario.

⁴⁸Julio D'Acosta y Esquivel. *Breves consideraciones sobre el artículo 115 Constitucional*, México, ed. Jus, 1984, pp. 16-19.

2.3.2. Antecedentes históricos del Municipio en México.

En este apartado hemos observado que la Historia Mexicana nos ha develado al Municipio como la primigenia y esencial institución socio-política, básica de nuestra nación. De donde toda actividad en la sociedad humana siempre persigue un fin, y a la vez éste, la elección de medios y la realización de actos para lograrlos.

Entonces en cuanto al presente trabajo se refiere, consideramos que es la parte de la actividad social y política que debe tener importancia en nuestra vida cívica: esto es el problema municipal.

2.3.3. Los primeros Ayuntamientos en el Continente Americano.

2.3.3.1. La Villa Rica de la Vera Cruz.

La historia hace constar que en el año de 1511 llegó Diego de Velázquez como Gobernador de la Isla de Cuba, y con él, Cortés como uno de sus secretarios, Pronto surgieron desavenencias entre ellos, concluyendo con el arresto de Cortés en la fortaleza de la ciudad, de donde al poco tiempo logra fugarse pero es vuelto a ser prisionero y conducido a un barco de donde nuevamente se fuga. Preso por tercera vez, Velázquez le concede la libertad por los ruegos a su favor de algunos de sus hombres. Al poco tiempo se casa con Catalina Juárez, y Velázquez le ofrece una alcaldía ordinaria en Santiago así como indios en repartimiento.

Diego de Velázquez confirió a Hernán Cortés la dirección de la tercera expedición, destinada a exploración de las costas de occidente. Cortés se puso a reclutar soldados y marineros, partiendo de Santiago a Macaca y de ahí a Trinidad, en donde llegaron cartas de Velázquez que arrepentido de la comisión dada a Cortés, manda a Francisco Verdugo, cuñado suyo y Alcalde Mayor de la villa, para que detuviera la salida de la armada y le quitara el mando, pero éste no hizo nada. La armada se trasladó a San Cristóbal de la Hacienda en donde nuevamente Velázquez trató de detenerlo y hacerlo aprehender. El 18 de febrero de 1519 Cortés por cuenta y riesgo propios, partió de San Antón en pos de la aventura.

La armada estaba integrada por once navíos a saber:

- 1 El que comandaba Pedro de Alvarado que había zarpado el día 8 llegando primero a Cozumel.
- 2 El de Cortés
- 3 El de Alonso Hernández Portocarrero
- 4 El de Alonso de Avila
- 5 El de Diego de Ordaz
- 6 El de Francisco de Montejo
- 7 El de Francisco de Moral
- 8 El de Francisco de Saucedo
- 9 El de Juan de Escalante

10 El de Juan Velázquez de León

11 Y el de Cristóbal de Olid

"Llevaba 508 soldados, treinta y dos ballesteros, trece escopeteros y 109 marineros, maestros y pilotos lo cual añadiendo los once capitanes ya mencionados, nos da un total de 673 hombres que después se volvieron en una nave, llevaba también la armada dieciséis caballos o yeguas y unos 200 entre indias, indios y negros para carga y servicio. Para las armas, llevaba buen acopio de saetas, casquillos, nueces y cuerdas, pólvora y balas. La artillería constaba de diez piezas de bronce y cuatro falconetes.⁴⁹

Llega la armada a Cozumel, de ahí siguió su camino pasando por frente a Champotón y la laguna de Términos. El 22 de marzo llegó al río Tabasco (Tabasco) o Grijalva y desembarcó en la punta de Palmares; el 21 de abril fondeó Ulúa; al día siguiente desembarcaron en Chalchiuhcucan. Al poco tiempo Cortés recibió en Ulúa una embajada de Moctezuma con ricos presentes. Mientras tanto el Gobernador de Cuba preparaba una nueva expedición para tratar de detener a Cortés, quien al enterarse de esto manda a Montejo de manera astuta a buscar un lugar adecuado para fundar una ciudad. Montejo lo encontró en el paraje llamado Quiahuiztla. Cortés, ordena al ejército marchar rumbo al paraje y el descontento estalló en el campo entre los adictos a Velázquez.

Cortés temeroso de una revuelta dijo a sus soldados que al día siguiente embarcarían para volver a Cuba. Durante la noche los allegados a él se dedicaron a convencer a los disidentes para así en la mañana del 22 de abril de 1519 fundar la ciudad en el mismo sitio que ocupaba el campamento. "A la nueva población se le puso por nombre la *Villa Rica de la Vera Cruz*, por haber desembarcado en *Viernes Santo de la Cruz* y para que nadie osare protestar se eligieron Alcaldes Ordinarios a Portocarrero y Montejo. Regidores a Alonso de Avila, a los dos Alvarado y a Sandoval, Alguacil Mayor a Juan de Escalante Capitán de Entradas a Pedro de Alvarado, maestro de Campo a Olid, Alférez del Real a Ochoa, y a un Alonso Romero y escribano a Diego Godoy. Una vez instalado el Ayuntamiento, éste llamó a Cortés y después de examinar sus poderes que le había conferido Velázquez, declaró que habían cesado, dándole en representación del Rey la nueva designación de Capitán del Ejército y Justicia Mayor.⁵⁰

2.3.3.2. El ayuntamiento de Coyoacán.

El martes 13 de agosto de 1521, tras setenta y cinco días de sitio a Tenochtitlan, se celebró el último combate como a las tres de la tarde " En el fragor de la lucha Cuauhtémoc, con Tecuichpoch y los principales dignatarios, salían en canoas del Tlacoachcalco, ganaban el lago y se dirigían a la orilla para buscar refugio en el Cuauhtlapan. Previo a los fugitivos García Holguin les dio alcance con su bergantín. Cuauhtémoc se puso de pie y dijo; "No tiréis, soy el rey de México; tomadme y llevadme al Malintzin, pero que nadie toque a la reina", Informado Cortés por otro bergantín, hizo aderezar la azotea en que estaba con mantas y esteras para recibir al cautivo. Llegaron los prisioneros conducidos

⁴⁹ Notas tomadas de la obra de Roberto Moreno, "Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México", México, Gobierno del Estado de México, 1992, pág. 48.

⁵⁰ *Ibidem.* pág. 49.

por Sandoval y Holguín. Levantóse Cortés y con noble respeto del vencedor al héroe desgraciado, abrazó a Cuahitémoc. El cual poniendo la mano en el mango del puñal del conquistador dijo a éste: "Malintzin, pues he hecho cuanto cumplía en defensa de mi ciudad y de mi pueblo, y vengo por fuerza y preso ante tu persona y poder, toma luego este puñal y márame con él."⁵¹

Hecho prisionero Cuahitémoc la lucha cesa. Durante la noche son conducidos Cuahitémoc y los reyes de Texcoco y Tlacopan, con los demás prisioneros. Por la mañana son llevados al espacioso palacio de Coyohuehuatl en el barrio de Amxac (después sería el barrio de la Concepción). En ese lugar Cortés solicita a Cuahitémoc y a los demás reyes y caciques que le entregaran el tesoro de Moctezuma; así pues Cuahitémoc ordena que se trajera. Cortés no queda satisfecho con los tesoros que le trajeron y no cesa en buscarlos. "Esto no satisfizo a los soldados, que hicieron que Cortés perdiera la paciencia, casi desesperado (como él decía), con acuerdo de varios, se determinó a cometer uno de los hechos más bárbaros en la historia; al valeroso Cuahitémoc, rey de los mejicas, y a un caballero, o su confidente o secretario, mando dar el tormento de fuego lento, aplicado a las plantas de los pies ungidas; inhumanidad que se usaba en aquellos tiempos. Este tormento lo toleraron aquellos dos héroes con tal silencio y constancia de ánimo, que los españoles que asistían quedaron atónitos. El caballero de Tlacopan, Tetlpanquetzaltzin, después de tiempo volvió la cara a Cuahitémoc; pero éste, pareciéndole que aquella demostración era en efecto de delicadeza, le dijo: Hombre muelle de poco corazón, ¿estoy yo acaso en algún deleite? Poco después expiró aquél y Cortés, casi avergonzado de su inhumanidad, mando con despecho a aquellos ministros que dejaran de atormentar a Cuahitémoc, y de ahí en adelante echaba la culpa de ésta al Tesorero Julián Aldrete."⁵²

Una vez sanadas las heridas de Cuahitémoc, Cortés se hizo acompañar por éste, pues entendían que para los mexicanos su rey era como su propio padre y, por lo tanto, esta situación convenía al conquistador. Ya en 1522 Cortés marcha a sus cuarteles de Coyoacán en donde instala un Ayuntamiento, designando Alcaldes y Regidores de los más beneméritos de entre ellos. No se sabe la fecha exacta en que este Ayuntamiento comienza a funcionar, ni quiénes fueron designados para ocupar los cargos públicos por haberse perdido los primeros libros de Cabildo en el incendio de 1662⁵³.

⁵¹ *Ibidem*, pág.50.

⁵² *Ibidem*, pág.50.

⁵³ En el año de 1692 gobernaba como Virrey Gaspar de la Cerda Sandoval Silva y Mendoza (1688-1698) quién estaba muy preocupado por el hombre que había desatado. La gente pobre se impacientaba con el correr del tiempo. Esta lamentable situación en la que se encontraba la capital en el mes de junio provocó que la gente comenzara a murmurar en contra del gobierno "Estas murmuraciones propagándose de uno en otros tomaron tanto cuerpo, que por despique al anochecer del 8 la plebe se amotinó, y después de haber apedreado las ventanas de palacio y cometido otros insultos que no pudieron impedir ni los vecinos de mayor autoridad ni el Arzobispo, pegó fuego al palacio el Virrey, a los cajones, como ahí llaman a las tiendas de tablas de mercaderes que están alrededor y en medio de la plaza, de donde roban todo el dinero que había. La Audiencia, Corregidor y Alcaldes corrieron a juntar gente para apagar el incendio; pero sus diligencias fueron inútiles, y el fuego continuó toda la noche. En esto se trabaja cuando la voz de que quema las casas de cabildo llegó al retiro de don Carlos de Sigüenza y Gongora. Este literato, honor de México, exitado del amor de las letras y de la patria, considerando que en un momento iban a ser consumidos de las llamas los monumentos más preciosos de la historia antigua y moderna de los mexicanos que se conservaban en aquel archivo, con sus amigos y alguna gente moza y denodada, a quien dio cantidad de dinero, partió para la plaza, y viendo que por las piezas bajas no era dable subir al archivo, pues el fuego las había ocupado, puestas escaleras y forzadas las ventanas aquellos hombres intrépidos penetraron en aquellas piezas, y aunque el fuego se propagaba por ellas, en medio de las llamas asiendo de aquí y allí los códices y libros capitulares, los lanzaban a la plaza, en cuyo ministerio tan arriesgado continuaron hasta

Mientras tanto la ciudad de Tenochtitlan se reedificaba tras las luchas y destrozos ocasionados por el sitio.

En tanto cuanto al origen ya referido del Municipio en México, y asimismo remontándonos a la época en la cual desembarcó Hernán Cortés en la Villa Rica de la Vera Cruz originó con ello el choque de dos culturas, por un lado la española y por otra parte la indígena, de ahí que para iniciar y controlar su dominio, tuviera que recurrir e implementar la forma de gobierno español, implantando el Municipio en México.⁵⁴ Es decir en cuanto se refiere a esta estrategia la utilizó para legitimar su conquista entre otras cosas; con ello a organizarse para poder controlar y establecer el orden y aunque si bien es cierto, bajo el terror y la fuerza guerrera del cacique en el mismo territorio conquistado.

Esta etapa se identifica con la dependencia municipal que comenzó poco después de la conquista, cuando se trasplantó en México el municipio español centralizado por obra y gracia de la derrota comunera de Villalar. Sin embargo las características de la mayoría lo hacen no poder lograr un desarrollo adecuado a sus necesidades distando mucho de parecerse a los municipios de las capitales de los estados.

2.3.4. El Cabildo y sus funciones en el Régimen Antiguo.

Continuando con los antecedentes del municipio, según Moises Ochoa Campos⁵⁵ "El Cabildo el cual es ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la república, como son Justicia y Regidores, escribe Hevia Bolaños. Ese gobierno se cifra en administrar justicia y ordenar lo conducente al pro común, o como dice Santayana, gobierno político y económico, el cual está privativamente de los ayuntamientos o de los Consejos de ellos que no habiendo queja de parte, o instancia fiscal, no pueden la Chancillerías o Audiencias entrometerse en estos asuntos".

El gobierno municipal, o sea el régimen de cabildo, tenía como requisitos fundamentales en el que todas las principales ciudades de los dominios de ultramar debía haber doce Regidores y seis en las demás ciudades, villas y pueblos; estaba prohibido que las personas que no fueran vecinas del municipio ocuparan algún cargo; la elección de los funcionarios debía llevarse a cabo dentro de la casa destinada al Cabildo sin que los Gobernadores pudieran realizar ningún acto de competencia del Cabildo en sus casas; el Cabildo; a falta de la presencia del Gobernador la sesión de Cabildo se llevaba a cabo en presencia de un alcalde Mayor; estaba prohibida la intervención de los Virreyes, Presidentes, Oidores en las elecciones de oficios, competencia del Cabildo; no les estaba permitido a los Oidores entrar a la Sala de Cabildos para tratar de influir en los procesos; el voto de los Capitulares estaba condicionado a que no debiera dinero a la hacienda real; los votos de los Capitulares debían ser asentados en el libro de Cabildo; cuando se estaba ventilando algún asunto relativo a un Capitular éste debía permanecer fuera para que no

que no dejaron monumento de los que no habían sido devorados por el fuego, y se salvaron los edificios vecinos en que tuvieron gran parte los presos que se habían escapado por no quemarse 50-51.

⁵³Jacinto Falla Viesca. *Antecedentes y actual estructura del municipio mexicano*, en gaceta mexicana de APEM.pág. 1

⁵³ OCHOA Campos, Moises. *La Reforma Municipal*, México, Edit. Porrúa, S.A, 2º Edición 1968, pág.141, y en premio de su fidelidad obtuvieron la libertad" Nota tomada de Roberto Moreno, *Op. Cit.* pág. 50-51.

⁵⁴Jacinto Falla Viesca. *Antecedentes y actual estructura del municipio mexicano*, en gaceta mexicana de APEM.pág. 1

⁵⁵ OCHOA campos, Moises. *Ibidem*, pág.141.

influyera en el proceso; las cédulas Reales relativas a los Cabildos debían abrirse solamente en su Sala, además debían tener un lugar seguro para guardarlas; en los libros de Cabildo debería asentarse toda la correspondencia que el Rey, Virrey, Ministro y Oficiales les enviara; no estaba permitido que ningún documento de éstos o del Cabildo se consultara fuera del recinto; a su cargo estaba el cuidado y la vigilancia de las obras públicas, de los mercados, ventas y mesones, el cuidado de los pastos y los montes, el corte y la plantación de árboles, los remates de los oficios vendibles y renunciables, la elaboración de ordenanzas y el reparto de las tierras, aguas abrevaderos y pastos, respetando las tierras de los indios.

En general el Ayuntamiento estaba presidido por el Corregidor; dos Alcaldes Ordinarios y un número variable de Regidores. Tenía además un Alférez Real⁵⁶, un Procurador General⁵⁷, Un Alguacil Mayor, y un Sindico, distribuyéndose las comisiones y oficios entre los Capitulares o personas ajenas designadas por el Ayuntamiento. otros de los cargos dependientes del Ayuntamiento y cuyos titulares se nombraban en Cabildo, los cuales eran los siguientes:

- Los Diputados de los pobres, que tenían a su cargo atender a los pobres de la cárcel.
- Los Diputados de propios, encargados de fiscalizar el manejo de fondos y velar por las finanzas del ayuntamiento.
- El Obrero Mayor que tenía bajo su responsabilidad la dirección e inspección de las obras públicas.
- Los Diputados de Fiestas, que cuidaban de que fueran únicamente celebradas las de aniversario de la conquista de Tenochtitlan, las de jura de los Reyes; las pompas fúnebres a la memoria de los monarcas fallecidos y las religiosas consideradas de mayor significación.
- Los Diputados de Policía, que juntamente con el Corregidor integraban la Junta de Policía, encargada de cuidar del cumplimiento de los bandos y disposiciones relativas al ramo de seguridad pública.
- Los Diputados de Alhóndiga⁵⁸ y Pósito⁵⁹ que cuidaban del abastecimiento regular de las subsistencias a precios razonables fijados por ellos mismos.
- Un contador de Propios⁶⁰ y Rentas.⁶¹

⁵⁶ El Alférez era un grado militar. Deriva Alférez del árabe *Alferis*, jinete.

⁵⁷ El Procurador del Cabildo era lo que en Roma el *defensor civitatis* y en España el representante o personero del Municipio, contra las intromisiones reales. En Indias, mucho más; el defensor de los derechos ciudadanos contra todos; de los derechos de la ciudad, del Cabildo, del vecindario aún contra el propio Cabildo; en materia de privilegios; regalías que los Municipios imaginaban administrar, de puntos de honra, de interés temporales; cuanto atañera al pro común. Por orden del Cabildo o sin esperarla.

⁵⁸ La alhóndiga era el equivalente a una central de abastos en donde todos los que trajeran grano o harina a la ciudad debía llevarlo a vender ahí. Sólo los vecinos de la ciudad podían comprar en este lugar. El Fiel Ejecutor velaba porque el precio de los granos fuera al precio que al comienzo del día se fijara bajo pena de perder los granos y pagar una multa.

⁵⁹ “El Pósito tenía por objeto prevenir los males ocasionados por la pérdida de las cosechas o alguna calamidad pública. “El pósito estaba constituido por un fondo, destinado a comprar trigo, maíz, cebada u otros granos, durante la época del año en que eran más abundantes, vendiéndolas en tiempo en que pudieran obtenerse mayores beneficios para el fondo, o en caso de necesidad pública, cuando fuere más conveniente para socorrerla”. Moises Ochoa Campos, *Op. Cit.* pág. 163.

⁶⁰ Se llamaban propios a las tierras que en calidad de inalienables se señalaban a los Ayuntamientos para que aplicaran la renta a los gastos municipales Roberto Moreno, *Op. Cit.*, pág. 72.

⁶¹ A las rentas se les conocía como Arbitrios; éstos estaban formados por las sisas, derramas, contribuciones y concesiones. La sisa era un impuesto excepcional destinado a pagar obras o servicios, éstas se dejaban de cobrar cuando

- Dos Regidores llamados Fieles Ejecutores,⁶² que justamente con el Corregidor integraban la Fiel Ejecutoria, para la vigilancia del cumplimiento y ejecución de las disposiciones contenidas en los bandos de policía, especialmente en lo relativo a la subsistencia. Estaban facultados para visitar, mañana y tarde, toda clase de establecimientos e imponer penas por las infracciones que comprobaran. También podían señalar los precios a que diariamente habían de venderse los artículos de mayor consumo.
- Un Fiel, encargado de marcar los pesos, pesas, romanas, marcos y medidas, por cuyo concepto el Ayuntamiento cobraba los correspondientes derechos.
- Un veedor ⁶³del Matadero, que tenía obligación de asistir por la mañana, desde las cinco horas, al Rastro de la Ciudad a fin de inspeccionar la matanza, revisar el ganado y vigilar la limpieza y buenas condiciones del propio Rastro.

Todos estos funcionarios atendían las funciones ordinarias de la competencia del Cabildo, y éste, en pleno, acordaba las medidas de carácter extraordinario.

2.3.5. El Municipio.

A continuación habremos de hacer referencia al municipio actual, por lo tanto en lo que se refiere al municipio consideramos que es base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado mexicano.

Por otra parte consideramos que la Administración Pública Municipal comprende una serie de acciones encaminadas a la prestación de los servicios públicos y asistenciales a los habitantes de una circunscripción territorial; es decir, de este supuesto se le considera a la Administración Pública del municipio como un sistema político-administrativo dentro de un marco socioeconómico, que actúa bajo un régimen jurídico.

La ley le otorga autonomía y autarquía, esto es, potestad para elegir y designar a sus órganos de gobierno y capacidad legal para resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a su comunidad.

Por consiguiente consideramos que el municipio tiene profunda raíz popular, por lo tanto es este punto de partida donde se recogen en primera y en última instancia, las indeclinables funciones del ciudadano como productor, consumidor, elector, servidor de sus semejantes.

Para que este proceso de conversión se realice, intervienen:

- 1 Estructuras: que representan la división de las
- 2 Funciones, mediante una organización administrativa. Las estructuras pueden ser de regulación, de operación, y de apoyo administrativo.

la obra o el servicio quedaba concluido. La derrama era una cantidad de dinero que se cobraba a cada pueblo para resolver problemas como el de la langosta. Las contribuciones eran los impuestos que se debían cobrar a las municipalidades. Y las concesiones son las rentas cedidas por el Rey a favor de una municipalidad.

⁶² El Fiel Ejecutor, en árabe *almotacén*, era la persona diputada en alguna ciudad, villa o lugar, para el reconocimiento de los pesos y medidas de que se usan los que venden y para examinar si los géneros que dan son cabales. Ochoa Campos, Moisés, *Ibid*, pág. 156.

⁶³ El Veedor era un perito que apreciaba o determinaba por oficio o comisión las condiciones legales de las obras de un gremio u oficina de bastimentos. Ochoa Campos, Moisés. *Op.Cit.* pág. 147.

- 3 Procedimientos para la prestación de los servicios,
- 4 La regulación de obras municipales y la regulación de actividades particulares.
- 5 Recursos: que pueden ser humanos, financieros y materiales; para que este trabajo se realice se deben considerar los recursos materiales, sin destacar que los otros también están relacionados.

Mediante las estructuras de regulación se pretende dar coherencia a la acción de gobierno y permitir la racionalización y optimización en la aplicación de los recursos públicos del municipio, tales como: Planeación, Programación, Presupuestación, Evaluación, Costos, Estadísticas, Informática y Mejoramiento Administrativo.

En la Administración Pública Municipal estas funciones se identifican en los siguientes órganos:

Ayuntamiento - Órgano colegiado y deliberante, que se integra por un Presidente Municipal, un Síndico municipal y el número de Regidores que establezca la Ley Orgánica Municipal.

Presidente Municipal - Miembro del Ayuntamiento encargado de ejecutar los acuerdos del mismo y de realizar la Administración del Municipio, con base en los criterios y políticas establecidas por el ayuntamiento.

Estructuras de operación: Pretende alcanzar los objetivos municipales relativos a la prestación de los servicios y se identifican con las siguientes funciones: gobierno, finanzas, desarrollo urbano, servicios y obras públicas.

El Síndico (s) son los integrantes del ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar los intereses municipales y de representarlo jurídicamente; ocasionalmente realiza funciones del Ministerio Público, en los Municipios en donde no existe éste.

Los Regidores son los miembros del ayuntamiento encargados de vigilar los recursos de la administración municipal y la prestación de los servicios públicos.

- Secretaría del Ayuntamiento
- Tesorería
- Desarrollo urbano y servicios públicos
- Cultura y bienestar social
- Seguridad pública

Mediante la estructura de apoyo administrativo se pretende desarrollar las funciones de apoyo interno y se identifican con las tareas de personal, recursos materiales y servicios generales.

La Administración Municipal opera dentro de un marco jurídico en el que inciden tres órdenes o categorías de ordenamiento jurídico.

- 1 El Constitucional Federal, que establece las normas fundamentales de la estructura política municipal.

- 2 El Orden Local, que se integra por las Constituciones Estatales y las leyes locales que regulan la estructura de la administración, el funcionamiento del poder público municipal, las facultades de su órgano y las finanzas municipales.
- 3 El reglamento o propiamente el Bando Municipal, que facilita el cumplimiento de las leyes federales y estatales. La expedición de los reglamentos municipales es una facultad de los ayuntamientos.

La Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, establece en su Artículo 115 la base jurídica en la que se basa el municipio.

Con respecto al artículo 115 Constitucional, en su fracción II, se refiere a la personalidad jurídica de los municipios, y confiere jerarquía Constitucional al manejo de su patrimonio, de conformidad con la ley.; se establece que estarán facultados para expedir de acuerdo con las bases normativas, que fijen las legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Las leyes orgánicas municipales de cada Estado de la República son expedidas por el congreso local. En términos generales, desarrollan el texto de las Constituciones locales y regulan la estructura y funcionamiento de los órganos de autoridad de los mismos.

Otras leyes emanadas de las Constituciones locales sancionadas por congresos locales, básicos para la Administración Municipal "son las leyes fiscales municipales, las cuales de acuerdo al Lic. Pichardo Pagaza son las siguientes"⁶⁴

-
-

- La ley de Hacienda Pública
- La ley de Ingresos (anual)
- El Presupuesto de egresos (anual)
- El Código Fiscal Municipal

De acuerdo a la compleja heterogeneidad que presentan los municipios se han clasificado como sigue:

- " MUNICIPIOS RURALES: Con escaso desarrollo económico en donde se encuentra la problemática económica, social, política y administrativa del país.
- MUNICIPIOS SEMIURBANOS: En estos municipios se llevan a cabo actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, entre 25 y 100 mil habitantes.
- MUNICIPIOS URBANOS: Se da una dinámica demográfica y urbana menos intensa que en los metropolitanos, sus poblaciones son más estables, la cual fluctúa entre 100 y 250 mil habitantes.
- MUNICIPIOS METROPOLITANOS: Se caracteriza por encontrarse en las zonas geográficas de mayor concentración económica y demográfica del país."⁶⁵ su población es superior a los 500 mil habitantes

⁶⁴PICHARDO Pagaza, Ignacio. *La Administración Pública Municipal*, México, INAP, Pág.284.

⁶⁵MARTINEZ Cabañas, Gustavo. *La administración Estatal y Municipal de México*, México, INAP, pág. 229.

Por otra parte el Ayuntamiento es el órgano de representación del municipio. Debe atender todo lo relacionado con los servicios públicos, la seguridad, bienestar y desarrollo de sus habitantes y vecinos, otorgándoles las garantías a que tienen derecho.

Es también el encargado de la administración de los intereses municipales y la autoridad política del lugar.

A partir de ahí en adelante históricamente el municipio ha pasado por muy diversas etapas: partiendo de la formación del Municipio en la conquista y durante la colonia, como ya hemos visto anteriormente, se desarrolló de una manera circunstancial, debido a que su origen brota de los lazos de vecindad de una determinada comunidad, esta es pequeña y en la medida que va evolucionando crecen las necesidades de los pobladores, por lo que se hace más complejo las formas de relación social, entre ellos destacamos a la Seguridad Pública y otras que establece Faya Viesca "como los vínculos humanos, las necesidades inéditas y muchos otros factores más"⁶⁶ de los elementos básicos en el nacimiento del Municipio que fuera implantado por los españoles, más bien consideramos que usaron los ayuntamientos como instrumentos de dominio al tratarse esencialmente de una conquista.

El ayuntamiento según nuestra apreciación tenía la función de **POLICIA** que implicaba considerar a los hombres, las cosas y sus relaciones como un todo, es decir era cuidar a la religión, la moral y la seguridad pública y otros servicios, entre otros.

En cuanto a la época colonial consideramos que se vio severamente afectado por las excesivas medidas centralizadoras ocasionando con ello un mínimo de expresión democrática de los mismos, en una etapa donde pasa a ser dependiente del poder central que en este caso era España.

Todo esto no estaba perdido puesto que en esta época el Municipio tenía como uno de los elementos principales a la actividad legislativa de los ayuntamientos para regular algunos aspectos de la vida social y económica de las comunidades, es decir, se empezaba a preocupar por la seguridad social de sus municipios y partes integrantes. Así mismo las ordenanzas contribuían en materia de seguridad, en virtud de que "reglamentaban la portación de armas, prohibiendo que se llevaran con objeto de dotar de mayor seguridad a la vecindad".⁶⁷

Continuando con el devenir histórico del Municipio, tenemos que hasta el siglo XVII la colonia experimentó fuertes y graves crisis de orden institucional en la vida de los Municipios obstruyendo el avance democrático a nivel institución como organización política, así mismo, como la relación de autoridad con sus vecinos.

Se tiene así que a principios del siglo XIX en México los españoles tenían más influencia en las audiencias y los criollos en los ayuntamientos. Esto determinó que con motivo de la intervención francesa en España, el ayuntamiento de la ciudad de México iniciara un movimiento precursor de la independencia.

⁶⁶FAYA Viesca, Jacinto. Antecedentes, *Op. Cit.* pag.63.

⁶⁷Jacinto Faya Viesca. *Ibid.* pag.63.

La tarde del 19 de julio de 1808, el Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, síndico del propio ayuntamiento habló por primera vez de los derechos de la nación para asumir su soberanía.

El Municipio va a experimentar un cambio en su estructura desde el exterior con la creación de la Constitución de Cádiz, al establecer en México el sistema de los jefes políticos los cuales van a velar por la tranquilidad pública y el orden como una función clara del Municipio en beneficio de su comunidad; el cual va a durar todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX, siendo hasta 1917 cuando el Municipio toma fuerza como la verdadera célula de la nación al quedar consagrado en la Constitución General de ese año, debido a que en las épocas antecesoras del México independiente con los problemas económicos políticos y sociales por los que atravesaba; hacemos hincapié con respecto al Plan de Iguala el cual reconoció la existencia de los ayuntamientos, pero dejó subsistentes las normas provenientes de la Constitución de Cádiz, las Constituciones Federalistas (1824-1857) se hacen notar por un abandono del problema municipal, la primera tampoco especificaba cosa alguna en materia municipal. Por otra parte la del 57 no contemplaba como tal, pasa sin ninguna importancia para la vida del país.

Sin embargo al hablar de las constituciones centralistas, la de 1836 en las Siete Leyes Constitucionales le atribuye el cargo de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, en la de 1843 encontramos que estas Bases de Organización Política de la República Mexicana aún con sus limitantes, además de la inestabilidad social del país le dan cierta independencia al Ayuntamiento de las juntas en materia de seguridad, " los cuales tenían facultades para establecer corporaciones y funcionarios municipales, urbano y rural".⁶⁸ La centralización ahogó la vida municipal. Los prefectos, que desde años atrás controlaban la vida local, se convirtieron en jefes políticos de los ayuntamientos y acabaron con la libertad municipal. Dichos jefes políticos eran superiores jerárquicos de los ayuntamientos y representaban una autoridad intermedia entre estos y el gobierno del Estado.

Mientras tanto, las obras de ornato, los servicios de agua, mercados y en general las obras y servicios públicos sólo se realizaban en las ciudades más importantes.

Si bien para enfrentarse al centralismo de los prefectos, que eran agentes de la tiranía y presidentes natos de los ayuntamientos, la Revolución Mexicana, primera en el mundo en el siglo XX, sostuvo desde sus movimientos precursores entre ellos en el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, el postulado de la libertad municipal, que trataba de establecer la democracia en México desde su base.

La Revolución se inicia el 20 de noviembre y en ella participaron numerosos presidentes municipales, como Manuel M. Diéguez, de Cananea; Aniceto Campos, de Frontera y el sonoreño Álvaro Obregón, así como el comisario de Agua Prieta, Plutarco Elías Calles, entre otros.

El Gobierno del Estado de Chihuahua fue el primero en suprimir las jefaturas políticas, estableciendo el Municipio Libre por la Ley del 28 de octubre de 1911. Posteriormente, el

⁶⁸D'Acosta. *Breves consideraciones Op. Ci.* pág. 112.

decreto del 26 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz por don Venustiano Carranza, inició la reforma municipal de la Revolución.

Sin embargo se sostenía la necesidad de suprimir a los jefes políticos, reorganizar los municipios desaparecidos, robustecer el poder municipal; también se manifestó el Partido Democrático en ese sentido en 1909; asimismo, en el Plan de San Luis se destacó la necesidad de recabar la libertad y la no-reelección de las autoridades municipales; también en el seno del movimiento revolucionario, se puede observar que la libertad del gobierno local era una cuestión nacional, de ahí el Plan de Ayala se manifestó por alcanzar la independencia de los municipios, dándole amplia libertad de acción que le permitiese atender eficazmente a los intereses comunales y protegiéndolos de los ataques y sujeciones de los gobiernos estatal y federal. También se tiene que el pacto de la Empacadora pronunciado por Orozco se destacaba que la Revolución haría efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos.

De esto es como Venustiano Carranza retoma en su proyecto de Constitución en el año de 1916, haciéndose referencia a los municipios, que era una disputa de las grandes conquistas de la Revolución y que es la base del gobierno libre, que le daría al municipio libertad política y vida municipal e independencia económica, supuesto que tuviere fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley electoral que tenga a estos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad, toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitieran cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.

La segunda etapa, comienza con el constitucionalismo federalista mexicano, que seguía el modelo clásico, venía ignorando al municipio y confería a los estados de la federación la facultad de normar sus respectivos regímenes municipales. Pero el constitucionalismo federalista mexicano moderno consideró que debía consagrarse constitucionalmente el principio del Municipio Libre, como conquista fundamental de la Revolución. Así la Constitución de 1917 se convirtió en la primera de tipo federal que consagró en su artículo 115, la libertad municipal

2.3.6. El Artículo 115 y sus modificaciones.

Este artículo ha tenido varias reformas y la primera se produjo en el año de 1933, consistiendo en aplicar el principio de no-reelección en el gobierno municipal. La segunda obtuvo una adición en 1946, donde se reconocen los derechos de la mujer de votar y ser electas, no obstante fue suprimida 7 años después, cuando la mujer a nivel nacional obtuvo ese derecho (1953).

La tercera se dio en 1976 al adicionarse en las fracciones IV y V por las cuales se otorgaban facultades reglamentarias a los municipios para regular el crecimiento urbano y la planeación de las zonas conurbadas.

La cuarta se lleva a cabo en 1977, cuando se estableció el principio de representación proporcional en los ayuntamientos.

En 1981 el 17 de diciembre, se dio a una proposición de adición a la fracción VI, facultando a las legislaturas locales para expedir las leyes que regulen las relaciones de

trabajo entre los trabajadores y los poderes locales y municipales, esto fue llevado por el Congreso de Michoacán y el Estado de México.

La quinta y última se dio en febrero de 1983 con la intención de fortalecer el régimen municipal, para reafirmar el modelo del federalismo mexicano, dándole mayor libertad para que dé soluciones a los problemas, deberá realizarse por la autoridad más cercana al lugar donde éstos se generan, tocándole a la autoridad municipal.

Para cumplir con la anterior se da la reforma en 1983, "quedando plasmada en el artículo transitorio, el plazo de un año para su plena vigencia a partir de 1984. Lo anterior se elaboró para que los gobiernos de los estados realizaran las adecuaciones correspondientes a su legislación".⁶⁹

En esta reforma destacan tres aspectos, entre los cuales los de mayor importancia, que son contemplados según Pérez Partida:

- El fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal
- La vigorización de la autonomía política del municipio, y
- La realidad económica Municipal y los límites al libre ejercicio del autogobierno y la gestión administrativa

Por otra parte y complementando lo relativo a las reformas del artículo 115, Sergio Elias Gutiérrez Salazar,⁷⁰ hace mención a la adición importante en la fracción II del mismo artículo. Antes contenía la declaratoria de que los municipios tendrían personalidad jurídica y patrimonios propios. Esto se asemeja mucho a lo que es un organismo descentralizado; de aquí, tal vez se desprendió esa definición del municipio como una forma de organización descentralizada del estado que por muchos años prevaleció y que todavía mucha gente usa como fórmula válida; de que el municipio es la forma en que el estado descentraliza servicios públicos. Esto no es cierto, porque no es una forma por medio de la cual el estado mexicano y con las entidades federativas; nace en el artículo 115 de la Constitución. Entonces, el estado no dice; voy a crear una entidad que me ayude a administrar servicios públicos, ya que el municipio es una entidad política que tiene existencia paralela (pero no subordinada) a la federación al gobierno federal y al gobierno estatal.

En relación con esta declaratoria. Si revisáramos la ley orgánica de la administración pública federal, podríamos constatar que dice, que serán organismos públicos descentralizados las entidades que tengan personalidad jurídica y patrimonio propios. Pero estas semejanzas no son asimilables a la figura del municipio; pues éste es una forma de organización política que coexiste con el gobierno estatal y con el gobierno federal.

A esta declaración que ya existía y que es importante se añade ahora la facultad de los ayuntamientos para reglamentar la vida municipal. Así la fracción II dice como ya lo habíamos mencionado anteriormente:

⁶⁹PEREZ Partida, Hector R. *El Municipio y la Reforma del Artículo 115 Constitucional*, México, en la Gaceta mexicana de la APEM. Pág. 97

⁷⁰ GUTIÉRREZ Salazar, Sergio Elías. *EL AMBITO DE LA MUNICIPALIDAD*, México, en: EL MUNICIPIO EN MÉXICO, El Colegio de Michoacán, Coordinadora: Brigitte Boehm de Lameiras, 1987, pp. 297-311.

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general. Dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Esta es otra clara manifestación de que el municipio no estrictamente se limita a administrar servicios públicos, sino que su alcance va más allá.

En un manual de administración municipal que elaboró la Coordinación General de Estudios Administrativos de la presidencia de la República se pudo establecer alguna distinción entre los diferentes tipos de reglamentos municipales. Evidentemente, el primer reglamento que un ayuntamiento puede expedir es el reglamento interior del mismo, que equivaldría, por ejemplo a lo que es la ley orgánica del congreso a nivel general o un poco, con un pie en cada lado, a lo que es la ley orgánica de la administración pública. Este reglamento deberá establecer cómo se constituye el ayuntamiento, cómo se hacen las votaciones, cómo son las asambleas. Cómo se forman los quórum, que comisiones pueden integrarse en el ayuntamiento, cómo pueden suspenderse o revocarse los mandatos del propio ayuntamiento, cómo se forma la voluntad colegiada, qué significa un ayuntamiento y otras cuestiones del mismo tenor.

Como pude verse, es difícil encontrar una administración pública que funcione eficazmente en un ayuntamiento, y es todavía más difícil encontrar reglamentos interiores del ayuntamiento, vigentes o actualizados, con todo y que es ésta una función básica.

Otro tipo de reglamento municipal sería el que establezca, ya no la función del ayuntamiento, sino la estructura de la administración pública municipal, es decir del presidente municipal hacia abajo. Por lo tanto un reglamento que indicara cómo se estructura la administración pública municipal, qué le corresponde al presidente municipal realizar como ejecutor de las decisiones del ayuntamiento, qué le corresponde al secretario del ayuntamiento, al tesorero. Al oficial mayor, entre otros.

Como ejemplo de lo antes mencionado supongamos que hay siete funcionarios en el ayuntamiento, bueno sería, entonces que lo que cada uno hace lo diga un reglamento; que lo que deban hacer esté establecido por un cuerpo legal en donde se indique quién supe a quién y que función tiene, ante quién es responsable y cómo realiza su función y qué debe hacer el particular con relación a esto. Eso sí equivale estrictamente a lo que es una ley orgánica de la administración pública del estado.

Esta segunda forma de reglamento debería también contener lo que le corresponde al oficial mayor administrativo, lo relativo al jefe de mercados, al jefe de limpia o jefe del departamento de construcción o de ingeniería municipal; asimismo debería cuidar que los funcionarios tuvieran su ámbito de responsabilidad bien claro y delimitado, y que la ciudadanía pudiera saber a qué está obligado una funcionaria, para así poder ejercer una relación sociedad-municipio más transparente y democrática.

El tercer tipo lo constituirían aquéllos que se refieren a las actividades de los particulares. Todos sabemos que si se abre un restaurante con venta de cerveza tiene una

reglamentación específica, igual un salón de belleza o una peluquería; estos reglamentos como se observa regulan las actividades de los particulares que afectan la vida comunitaria y que no son de servicios públicos.

Tenemos por último, los reglamentos propios de los servicios públicos. Estos deberían establecer, por ejemplo, cómo se presta el servicio de limpia, cómo se presta el servicio de parques y jardines, de alumbrado público o de agua potable; también deberían determinar la forma en que el particular que usa los servicios tuviese conocimiento de los cuáles son éstos y como puede reclamar por una deficiente prestación de los mismos. Esto lleva a otra parte de la misma fracción III, que ahora establece que estos reglamentos los expedirá el ayuntamiento, de acuerdo con las bases normativas que expida la legislatura.

La fracción III se refiere a un aspecto que también es de la mayor importancia, ya que tiene que ver con la clasificación de cuáles son los servicios públicos del nivel municipal. Casi todos los que hemos vivido en un municipio los identificamos; limpia le corresponde al municipio, así como jardines, el rastro, la recolección de basura, los panteones, el alumbrado público, la seguridad pública. Entonces lo que se hizo fue homogeneizado en el artículo 115, que ahora en su fracción III, dice lo siguiente:

Los municipios con el concurso de los estados, cuando fuera necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y los demás que fije la legislatura atendiendo a las condiciones territoriales, socioeconómicas de los municipios y así como su capacidad administrativa y financiera.

En consecuencia se establece un listado de servicios públicos ¿Por qué, Porque hasta hace unos años atrás sólo ocho o nueve leyes orgánicas municipales traían una definición de lo que y cuáles eran los servicios públicos municipales? Por lo que frecuentemente se dio el caso de que los Estados absorbieron el transporte, la vigilancia del tránsito, la prestación del agua potable, y con ello se iba haciendo más específico el campo de la administración municipal.

Igualmente, hay una fracción que, consideramos ha llamado poco la atención, y se refiere al inciso (I), que establece también los demás servicios públicos municipales que determine la legislatura local según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Por otra parte y hasta antes de esta reforma jurídicamente todos los municipios del país eran iguales, tenían la misma autonomía orgánica y la misma personalidad jurídica aunque, evidentemente presentaban diferentes grados de desarrollo administrativo, económico y social e inclusive político. En consecuencia, éste, es el reconocimiento de que el congreso local puede hacer diferenciaciones de grados y de nivel de administración municipal.

Al respecto es comprensible que del universo de municipios que componen el espectro de la geografía nacional tenemos (adoptando aquí una tipología convencional) municipios

rurales, municipios suburbanos, municipios urbanos y municipios metropolitanos, y por ello es importante que la legislatura sienta las bases de esa diferenciación.

Continuando con las reformas, consideramos otra de manera importante y es la relativa a la fracción V. En la redacción anterior se provocó una confusión en el artículo 73 constitucional, cuando se incluyó lo relativo al desarrollo urbano, porque se pensó que los municipios tenían facultades para ejercer la función legislativa además de la reglamentaria. Por lo tanto se creyó que había ocurrido un cambio en el sentido de que la expedición de las leyes no era únicamente competencia de las legislaturas estatales. En realidad no hubo leyes municipales y sí leyes de los congresos locales que amplían y clarifican las atribuciones del municipio en materia de desarrollo urbano.

Otra fracción que tiene una adición importante es la IX, en donde se clarifica un viejo problema existente en materia de relaciones laborales entre los servidores públicos estatales y municipales y los respectivos gobiernos.

Por último en la fracción X del artículo 115 se establece ya la normatividad para las intensas relaciones de coordinación entre la federación y los estados. Si se acepta la posibilidad de que el gobierno federal y el estatal firmen convenios de coordinación y se establece que estos mismos convenios pueden ser firmados entre el municipio y el estado, entonces se forma una cadena, consideramos lógica.

Esto tal vez quiera decir que no podrá haber convenios municipio-federación, sino que la transferencia de recursos, de funciones o de facultades deberá ser federación-estado; después se podrá hacer una transferencia mediante convenios municipio-estado. Esta es también una adición importante, pues aunque ya era una práctica muy frecuente la coordinación administrativa intergubernamental, ésta carecía de base constitucional y de una firmeza jurídica que la hiciera más sólida y más moderna. Si es indudable que se dan las relaciones administrativas entre los niveles de gobierno, por qué no hacer un precepto constitucional que establezca cual son las condiciones en que se deban dar. Y así ha ocurrido con la actual reforma al 115.

En efecto, el artículo 115 constitucional en la citada fracción X establece:

La federación y los estados en los términos de la Ley, podrán convenir la asunción por parte de éste del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Pero lo más trascendente consiste en la regulación contenida en el segundo párrafo que permite la convención estado-municipio. Pues con ello se pretende:

Homologar en el ámbito constitucional, la celebración de convenios que han venido efectuando entre la Federación y los Estados, en apoyo del Federalismo, desconcentrando y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país.

Consideramos que de esta forma se consolida la parte social y natural del municipio como unidad política, administrativa y territorial en la vida del país, en virtud de ver que tiende a darle nueva fuerza política y económica, la cual le permite en este proceso de cambio el

descentralizar las decisiones, para transferirle al municipio su facultad política que debe tener frente a sus habitantes de la comunidades.

Debe alcanzar una más justa distribución del poder público como contrapeso del negativo centralismo político, que las comunidades logren un desarrollo más sano, para que el Municipio sea más eficaz detonador de la descentralización, así mismo, darle dignidad para que se convierta en el protagonista importante del desarrollo nacional e impulsar y perfeccionar la solidaridad social como también la democracia como forma de gobierno.

Por lo tanto y en razón de la cual, deriva de la Constitución Federal y de las Constituciones de los Estados, se ha desarrollado una corriente de apoyo al federalismo que debe entenderse como el fortalecimiento a los Estados y Municipios.

Resumiendo estas dos etapas se ve que cada una contiene numerosas variantes. Por ello al analizar los factores que han moldeado la historia de la municipalidad mexicana, podría formarse para compendiar el siguiente cuadro esquemático, desde la fundación del Imperio azteca hasta el siglo XX.

- Hasta principios del siglo XVI, integración de la comunidad indígena en el calpulli, era la forma organizada vecinal-agrícola de los barrios de Tenochtitlan.
- De 1519 a 1521, introducción del sistema municipal castellano, derivado del romano-visigótico, modificado, hasta cierto punto durante la dominación árabe y robustecido en la reconquista con el amplio aliento de libertad.
- Del siglo XVI al siglo XVII, organización colonial del municipio, con la coexistencia de municipios indígenas y españoles. Centralización creciente con la venta de las regidurías.
- En el siglo XVIII, surgimiento del municipio castizo, regido en parte por las prácticas y costumbres aquí nacidas al grado de que el derecho Indiano, con carácter supletorio, ganó muchas apelaciones ante las cortes españolas, influencia de los criollos en el control de los ayuntamientos.
- A fines del siglo XVIII y a todo lo largo del siglo XIX, la influencia francesa concretadas con las disposiciones del 23 de julio de 1813 en la "instrucción para Gobierno Económico-Político de las provincias", que señaló la esfera de acción de los jefes políticos.
- Siglo XX tipificación jurídica del municipio de la Revolución, a través de la Constitución Política de 1917 y de las constituciones de los estados.

El Municipio consideramos que es la forma natural y primigenia de organización comunal, por esta característica natural él mismo adquiere una singular importancia dentro de la organización política y democrática, siendo la vértebra fundamental, debido a que ha jugado un papel importante, tanto en sus luchas por la libertad y por la democracia.

Hemos mencionado los elementos esenciales de la naturaleza política y administrativa del municipio como institución política e histórica porque nos revela las grandes luchas que ha sostenido para la construcción de las relaciones democráticas del futuro, por lo tanto

adquiere un relieve singular dentro de las luchas de las libertades del gobernado frente al Estado.

La historia del municipio mexicano se ha abocado a destacar las características del mismo como una comunidad de carácter natural, y como una impostergable necesidad de que dicha institución sea de manera fundamental la defensa de los intereses de su comunidad.

2.3.7. Marco Jurídico del Municipio.

El objeto de este apartado es el dar una visión de conjunto de las bases jurídicas que sustentan la institución municipal mexicana, como una instancia política y administrativa.

Se presentan las principales disposiciones locales que regulan la organización y funcionamiento del municipio actual de Amecameca, Estado de México; para poder determinar la acción administrativa del municipio en el marco de las disposiciones jurídicas a que está sujeto para su normatividad por la Administración Municipal la cual opera dentro de un marco jurídico en el que inciden tres órdenes o categorías jurídicas que son:

- a Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b Constitución Estatal.
- c Ley Orgánica Municipal.

a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Establece las normas fundamentales de la estructura política municipal, por lo tanto el Artículo 115 Constitucional, establece que: Los Estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes.⁷¹

- "Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado".⁷²
-
- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.⁷³
-
- "Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: Agua potable y alcantarillado; alumbrado público; Limpia; Mercados y centrales de abasto; Panteones; Rastro; Calles, parques y jardines; Seguridad pública y tránsito; e Los

⁷¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Titulo quinto, Artículo 115, Porrúa*, 124 edic., 1998. Pág. 106.

⁷² *Op. Cit.* Fracc. I.

⁷³ *Op. Cit.* Fracc. II.

demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipio, así como su capacidad administrativa y financiera.”⁷⁴

-
- “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: Percibirán las contribuciones, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamiento y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles”⁷⁵.
-
- “Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios”⁷⁶.
-
- “Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”⁷⁷.
-
- “El ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente”⁷⁸.
-
- “Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.
Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias”⁷⁹.

⁷⁴ *Op. Cit.* Fracc. III.

⁷⁵ *Op. Cit.* Fracc. IV.

⁷⁶ *Op. Cit.* Fracc. V.

⁷⁷ *Op. Cit.* Fracc. VI.

⁷⁸ *Op. Cit.* Fracc. VII.

⁷⁹ *Op. Cit.* Fracc. VIII.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 115, establece que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la Federación.

La propia Constitución señala a los municipios algunas características y le asigna facultades y atribuciones específicas encaminadas a la atención de los servicios públicos y al desempeño de las tareas de la Administración Pública en el ámbito de su competencia. A este respecto se carece de la infraestructura y recursos para poder llevarlos a cabo, por lo cual aunque este especificado no se podrá cumplir, ya que no cuentan con los recursos para cumplir con el bienestar mínimo.

Por otra parte se tiene que el Congreso tiene facultad para establecer impuestos o contribuciones especiales sobre diversas actividades, y precisa que:

"Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine: aclara, además que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica".

En materia de educación se indica lo siguiente:

"La educación que imparte el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia",⁸⁰ y agrega que:

"El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan".⁸¹

También se tiene que el Congreso de la Unión, tiene facultades "para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República"⁸²

b) Constitución Estatal

Con respecto a la Constitución Política Estatal, esencialmente, la expresión formal del ser y deber ser de un Estado. En su concepción gramatical el término implica la acción y efecto de construir; significa también la forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado; se le denomina Ley Suprema o Ley Fundamental, porque de ella parten todos los demás ordenamientos jurídicos; en ella se establecen los principios fundamentales de la

⁸⁰ *Ibidem*, art., 3º.

⁸¹ *Ibidem*, art., 3º, Frac, VIII.

⁸² *Ibidem*, art., 73, frac., XXV.

organización política, social y económica de la comunidad estatal. Nada de la vida en sociedad es ajeno a los ordenamientos que que ésta recoge.

A través de su historia, el Estado de México ha contado con cuatro grandes momentos y movimientos constitucionales e igual número de Congresos Constituyentes: el de 1824-1827, al que correspondió emitir nuestro primer texto constitucional, consecuente con la Constitución Federal de 1824; el de 1861, cuya Constitución atendió a la federal de 1857; el de 1870, que introdujo importantes innovaciones, recogidas del movimiento constitucional con el que la nación incorporó a nuestra Ley Fundamental las conquistas de la Reforma; y de 1917 al que toco plasmar en nuestra Constitución Política Local los principios que la Revolución Mexicana hizo ley y convirtió en instituciones.

Las constituciones estatales y las leyes locales regulan la estructura de la administración y el funcionamiento del poder público municipal.

Se tiene que la Constitución Estatal del Estado de México, establece el marco jurídico y conceptual de la vida municipal. De manera especial en el Título Quinto, Capítulo Primero en donde se hace referencia en lo relativo de los Municipios y el Capítulo Segundo hace referencia a los Miembros de los ayuntamientos y el Capítulo Tercero refiere de las atribuciones de los ayuntamientos.

Por tal motivo este apartado se refiere a la facultad reglamentaria e integración del ayuntamiento, el presidente municipal, los síndicos y regidores; continuando con el tema de las elecciones y requisitos para ser miembros.

De lo anterior se desprende que: la Constitución estatal dedica un capítulo específico al municipio, como lo referimos anteriormente. En éste se recoge el espíritu del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es lo que enmarca jurídicamente; y alude en forma general a su competencia territorial, a su actuación legal y a las facultades administrativas.

Por lo tanto, en este capítulo de la Constitución Política del Estado, consigna el número, denominación y límite de su municipio; la categoría de sus poblados; las condiciones para su creación o suspensión de un municipio; el patrimonio y la hacienda pública municipal; la integración, elecciones, instalación y duración de los ayuntamientos como de las dependencias municipales.

Es importante señalar, que las disposiciones contenidas en la Constitución Estatal, son de carácter general y contemplan la necesidad de la existencia de una ley específica que trate en mayor detalle todo lo referente al municipio.

c) Ley Orgánica Municipal

Los municipios deberán contar con un mandato de organización, expedida por los Congresos Estatales con el fin de establecer las bases de su integración, organización y funcionamiento; misma que será denominada LEY ORGÁNICA MUNICIPAL.

Esta Ley es de interés público y tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales.

La Ley Orgánica Municipal, también llamada en alguno de los casos códigos municipales, tiene su base en la Constitución local y expedida por el Congreso Estatal; estas normas jurídicas contienen las disposiciones que regulan la vida municipal y se refiere principalmente a: el funcionamiento, facultades y obligaciones de las atribuciones de los ayuntamientos; los actos administrativos que requieren autorización de la legislatura; la suplencia de los miembros del ayuntamiento; de la suspensión y desaparición de ayuntamientos; de las atribuciones de los miembros del ayuntamiento, sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana; las facultades y obligaciones del presidente municipal, síndicos y regidores; la integración de comisiones y ramos de la administración municipal, cuya vigilancia estará a cargo de los integrantes del ayuntamiento; la suplencia o inhabilitación de sus miembros; la división del territorio municipal y sus poblados (delegaciones, tenencias, etc.); los órganos auxiliares o de colaboración del municipio (consejos); las principales dependencias de la administración municipal (secretaría del ayuntamiento, tesorería municipal, etc.); de los consejos municipales de Protección Civil y de Derechos humanos; Comisión de planeación para el desarrollo municipal; de la contraloría municipal y los servicios públicos municipales (panteones, rastros, mercados, etc.), las condiciones para controlar, realizar empréstitos, adquirir o enajenar bienes.

También establece la Ley Orgánica lo referente a la expedición de los reglamentos y bandos específicos, las sanciones, medidas de seguridad o recursos administrativos y las condiciones y facultades para celebrar convenios de coordinación con otros municipios, con el Estado y la Federación.

CAPITULO III

3. DATOS GENERALES DE LOS MUNICIPIOS DE AMECAMECA Y JUCHITEPEC, ESTADO DE MÉXICO.

La razón de este apartado es presentar al lector los datos más relevantes de los municipios, objeto de este estudio, asimismo encontraran los antecedentes históricos, de los municipios de referencia, así como las actividades tanto económicas como políticas y asimismo las relativas a lo social; mismas que han dado razón de ser a estas células políticas, como se le ha denominado al municipio en su definición básica.

3.1. Amecameca.

3.1.1. Toponomía:

La palabra **Amecameca**, que originalmente fue **Amaquemecam**, la cual es de origen náhuatl. Sus raíces, son los vocablos **ámatl**, que significa papel: **queme**, que se interpreta como "afirmando o señalando algo", y la palabra **can** que significa lugar.

Por lo tanto AMAQUEMECAN O AMECAMECA. se traduce como "*LUGAR DONDE LOS PAPELES SEÑALAN ALGO O INDICAN ALGO*"

El jeroglífico de la palabra ámatl es un cuadro blanco, y además el significado de papel, se le atribuye el del mapa hidráulica o códice. Esto sugiere que los papeles que señalan o afirman, están referidos a los planos de la distribución de las aguas

3.1.2. Historia.

La región conocida antiguamente como Chalco - Amaquemecan desempeñó en la historia del altiplano un importante y complejo papel. Cabe resaltar su estratégica posición geográfica, ubicada en la garganta que se forma entre la Sierra Nevada y la Sierra del Ajusco. Desde siempre constituyó un corredor natural que comunica el valle de México con el sur, sudeste y sudoeste de la actual república mexicana. Entrada y salida hacia los valles de Morelos, Puebla, Oaxaca y Guerrero.

Con relación a la arqueología se ha comprobado que los vestigios teotihuacanos se extienden en todo el sur del Valle de México, hasta el actual Estado de Morelos.

Amecameca, punto de confluencia de estas dos áreas, desempeñó desde época temprana, cierto control del sistema hidráulico que sustentaba la economía de la zona. Muchas fuentes señalan a Amaquemecan como centro político y geográfico.

La fundación de Amaquemecan es en el año de 1269 - II - CASA se atribuye a Atonaltzin caudillo Totolimpanec, su nombre quiere decir Sol de Agua en el idioma náhuatl.

Tomoauchan-Xochitlican (siglo IX d.c.) Iztlacoahuacan - Chalchihmomozco (siglo XI d.c.)

En la antigüedad la ciudad de Amaquemecan fue famosa por sus creadores e intérpretes musicales. Sus artesanos se especializaron en la fabricación de tambores y otros

instrumentos musicales, en el arte plumario, en el tallado de piedras preciosas, en la elaboración de papel y en la hechura de diversos objetos de cerámica y alfarería, Nezahualcoyotl, en una visita que realizó en 1437, se expresó así: “vengo a ver a quienes son como mi pecho y mis cabellos, a los pulidos artesanos, a los que gobiernan Amaquemecan”. Quecholquehuatzin, autor del canto de las mujeres guerreras, fue nombrado cantor personal de Axayacatzin, sexto Tlatoani Mexica, en el año de 1467

3.1.4.1. Época Colonial.

Partiendo de la época colonial se tiene que de la misma manera que en la época prehispánica parece haber sido la elección del territorio por los españoles, los cuales llegaron durante la conquista en el siglo XVI. Ya que los españoles después de la matanza de Cholula, llegaron a AMAQUEMECAN, donde fueron recibidos por los señores principales de la región que hoy ocupa el municipio de Amecameca, se caracterizan por sus colindancias con los volcanes, haciendo de la región un lugar propicio para la agricultura y la fruticultura y la gran variada fauna que hizo atractivo el lugar a los españoles.

En 1519 en Amaquemecan se reunieron los jefes de los señoríos vecinos para recibir a Cortés, “y conocer de una vez por todas las desgracias que nos esperan”. Durante la Colonia también fue escenario de hechos históricos; aquí encontró lugar de retiro fray Martín de Valencia, prior franciscano que encabezó la primera evangelización de México en 1524.

Fue la cuna del ilustre cronista Domingo de San Antón Muñón Chimalpahin, quien nació en el año de 1579. Aquí creció, en la hacienda de Panohaya, Juana Inés Ramírez, la Décima Musa. Todo ello dentro de lo más destacado e importante.

3.1.4.2. Época Independiente y la Reforma.

Esta época comienza con el siglo XIX, y que comprende la época Independiente y principios del porfiriato. En esta época se dan tres acontecimientos trascendentales en el municipio de Amecameca que son:

1. Se da la unión de los vecinos de la hacienda de Tomacoco, en Amecameca a las fuerzas que comandaba Leonardo Bravo en 1811, cabe hacer resaltar el paisaje de los volcanes, símbolo de nacionalidad y orgullo de Amecameca, ciudad ligada a las cumbres eternamente nevadas.

En esta época, el 14 de febrero de 1827 se instituye como municipio a Amecameca.

2. En la época de la Reforma, el 14 de noviembre de 1861, por decreto el pueblo, cabecera municipal, es elevado al título de villa con el nombre de Amecameca de Degollado.

Por otra parte debido al desarrollo que tiene este lugar, en 1877, el 23 de abril, fecha en la cual el Congreso del Estado de México, elevó al rango de ciudad a la villa de Amecameca y la denominó AMECAMECA DE JUÁREZ.

3. Como lo mencionamos anteriormente, de la lucha armada se tiene que al estallar la revolución, en 1910, Amecameca es visitada por don Francisco I Madero en plena campaña política y en donde desde una plataforma de ferrocarril pronunció su discurso contra el dictador Porfirio Díaz.

Es así como en 1911 el movimiento encabezado por Emiliano Zapata fue ganando adeptos entre los peones de las haciendas de la zona de Amecameca. Hasta el año de 1914 debido a los acontecimientos los ferrocarrileros se adhieren al Plan de Ayala lo que permitió a los zapatistas el control de las principales vías férreas.

Una vez culminada la lucha armada y establecida la Constitución de 1917 y su artículo 27, es hasta 1925 cuando se efectuó el primer reparto agrario en Amecameca.

3.1.5. Medio Físico y Geográfico.

Este municipio pertenece a la región III de Texcoco, integrada por 16 municipios. Está situado en las faldas de la sierra nevada, dentro de la provincia del eje volcánico y en la cuenca del río Moctezuma-Pánuco.

Las coordenadas del municipio son 19° 07'36" de latitud norte y 92° 46'01" de longitud oeste. Su altura sobre el nivel del mar es de 2420 metros sobre el nivel del mar

Sus límites son; al norte con el municipio de Tlalmanalco; al este con el Estado de Puebla; al sur con los municipios de Atlautla y Ozumba; y el oeste con los municipios de Ayapango y Juchitepec.

El municipio está conformado por seis delegaciones y la cabecera municipal, a saber: San Antonio, Zoyatzingo, Huehucalco, Santiago Cuautenco y San Pedro Nexapa.

La superficie es de 181.72 Kms. cuadrados. Ocupa el lugar número 44 por su extensión y representa el 0.8% del territorio estatal

Su orografía se conforma con la sierra nevada que es la cadena montañosa más importante de la región. Recorre el municipio de norte a sur y sus vertientes ocupan la mayor parte de la zona oriente. La sierra nevada culmina en los volcanes Ixtacihuatl (5284 metros) y por el Popocatepetl (5452 metros), todos estos dentro de los más importantes.

3.1.6 Actividades Económicas.

La población económicamente activa es de 10,138 habitantes por lo tanto con relación al porcentaje de la P EA: en el ámbito estatal es de 0.34%, la población ocupada es de 9,796 y desocupada de 342

Principales actividades económicas del Municipio.

	Industria	servicios	agrícola	Total
Profesionales técnicos	63	805	18	886
Funcionarios y oficinistas	97	603	16	716
Comerciantes	124	979	14	1,117
Trabajadores agrícolas	16	16	2,234	2,266
Trabajadores industriales	2,223	616	5	2,844
Serv. Públicos y personales	30	389	8	427
Otros	135	1,043	38	1,216
Totales	2,228	4,451	2,333	9,472

Otras de sus principales actividades la representa la agricultura basada principalmente en la producción del maíz, frijol, alfalfa, forrajes, haba, hortalizas y avena, dentro de las más importantes.

Ganadería, se distingue por sus formas que son la nómada y la intensiva. La principal de ellas se refiere al ganado ovino y caprino.

Avicultura, se crían de manera especial las aves de postura y de engorda, así como el guajolote.

Fruticultura, en este apartado se hace destacar de manera importante el nogal de castilla, el capulín, manzana, pera, chabacano, tuna y membrillo.

Explotación forestal, en lo que concierne a este aspecto cabe destacar que se considera como una de las principales riquezas del municipio, debido a la abundancia de bosques, por su situación orográfica.

Comercio: existen en la localidad dos mercados los cuales tienen una marcada actividad los días miércoles y domingos en donde acuden a su abastecimiento la mayor parte de la población.

3.1.7. Actividades Sociales.

Demografía

Población: dicha población esta formada por 31 621 habitantes de acuerdo al censo de 1980 y para 1991 se tienen 36 321 habitantes, de los cuales 17 683 son hombres y 18 638 son mujeres; la población de 18 años y más: 19740 de la cual 10 315 son mujeres y 9 425 son hombres.

Con relación al porcentaje de la población estatal es 0.36, ¹ la población urbana es de 69.9%; la población rural es de 30.1%, y la densidad de población es de 216 habitantes /

¹ Según el conteo de población y vivienda 1995: población total 41 666; Hombres 20 291; mujeres 21 375; Porcentaje de

Kms. cuadrados², número de localidades 10; número de localidades con menos de 5, 000 habitantes: 10, localidades con 5, 000 o más habitantes: 0

Con respecto a los orígenes de la población, los nacidos en el Estado de México: 32, 926, nacidos en otra entidad: 3, 159.

Las asociaciones religiosas, la predominante es la católica con 29, 533 personas y con respecto a otras religiones es de 1,200 personas.

En lo que se refiere a la Educación, Cultura y recreación y Deportes, tenemos que el municipio cubre los niveles de Preescolar, con 17 planteles, Primarias, con 18 planteles, media básica, con 10 y media superior y bachillerato 4. Además cuenta con una Unidad de estudios profesionales de la UAEM, así como también de la escuela normal de educación preescolar y la, escuela comercial particular.³

El índice de analfabetismo 7.99% de la población de 15 años y más y en cuanto a la cultura (infraestructura), una biblioteca pública municipal. una casa de la cultura

En lo que refiere al deporte se hace notable el fútbol, básquetbol y voleibol, además de que el alpinismo y el montañismo son actividades propias de la región, se cuenta con una unidad deportiva en construcción.

Con relación a la vivienda tenemos: número de vivienda: 6, 739, número de habitantes por vivienda: 5.37; características de la vivienda: piso de tierra: 1, 539, techos de lamina de cartón: 2, 024 y paredes de adobe: 2 357.

En lo que se refiere a la vivienda, predomina la tradicional y la tenencia de la vivienda es propia en un 43% y él, resto se arrienda.

Salud: la cabecera municipal cuenta con una clínica hospital, un centro de salud tipo B, dos clínicas particulares y diversos consultorios particulares un centro de urgencias de la Cruz Roja el ISSSTE y un centro de salud tipo C.

Comunicaciones y Transportes. El municipio cuenta con 62 kilómetros de caminos pavimentados. Existe además una red de caminos y brechas que comunican la cabecera con todos los pequeños poblados y agencias. Dispone de agencias de correos y telégrafos así como teléfonos.

Servicios Públicos. El ayuntamiento ofrece a sus habitantes los servicios de alumbrado público, en un 96.95%, agua entubada 95.74% de las viviendas, alcantarillado y drenaje en 74.68% de las viviendas, calles y pavimentación, así como mercados, rastro, transporte urbano, panteón y seguridad pública.

3.2.- Juchitepec.

3.2.1. Antecedentes.

la Población Estatal: 0.36%.

² Tomado de: Segundo Informe de Gobierno C. C. Q.

³ Ciclo 1993/94 Tomado de: anuario Estadístico del Estado de México.

Cuando el Imperio Mexica agranda su señorío encabezado por el primer tenachca Acamapichtli; en 1381 es fundado el poblado de Juchitepec con otros pueblos aledaños quedando escritos dentro de la historia de la comunidad.

El nombre del pueblo originalmente fue XOCHILTEPETL que significa: Cerro de Flores debido a que en el cerro del Amolo existían unas flores rojas no muy comunes que recibían el nombre de Xochixilozentl que quiere decir flor de cabeza de elote, los pueblos de ese entonces vivieron en paz y de la agricultura por más de cien años, en época de la colonia y la evangelización, sufrieron el abuso de los conquistadores y fueron diezmados para despojarlos, es en el año de 1531 se emite la 1ª real audiencia para proteger a los naturales, acción tardía ya que de los ocho pueblos creados originalmente sólo quedaban algunos en el siglo XVII ya establecido el Virreinato, siendo representante don Gaspar Zuñiga y Acevedo quien decretó el 3 de Junio de 1603 la consagración de estas poblaciones teniendo como principal a Xochiltepetl, conservándose hasta lo actual los nombres originales de estos pueblos, hoy convertidos en Barrios.

En el año de 1565, las tierras de labranza de estos pueblos, fueron empeñadas para la construcción del templo católico, constituyéndose un gran latifundio con el nombre "Mayorazgo" que se dividió en ranchos para una mejor administración.

El pueblo de Juchitepec, participa en ser clave entre la capital de la República y el Estado de Morelos en el movimiento armado de la Revolución Mexicana, donde perdieron la vida innumerables Juchitepecenses.

Entre los monumentos más importantes se encuentran: el templo de Santo Domingo, ubicado en la cabecera Municipal que empezó a construirse en 1531, su fachada esta terminada en aplanado de cal viva, los muros de piedra con un espesor de 1.4 mts. y su cubierta es de bóveda con cúpula.

El convento Dominicano, inició su construcción con los franciscanos hacia el año de 1590 y fue concluido por los Dominicos en 1700 y se reconstruye en el año de 1872, el inmueble consta de dos niveles con entresijos de adobe, la cubierta es de concreto y de forma plana.

El Palacio Municipal se comenzó a construir en el año de 1906, a iniciativa del párroco Juan Flores y Casas y se terminó en el año de 1910, siendo remodelado en 1973 respetando su traza original, sus muros están contruidos de adobe, fachada terminada en cal de manera plana de dos cuerpos y en la parte baja con arcos de medio punto.

A la comunidad de Juchitepec se le ha llamado "el granero del Estado" por la gran producción de maíz, en la actualidad se produce una mayor cantidad de trigo por ser más redituable al campesino. La mayoría de personas se dedican a la agricultura y a la industria de la construcción, la población produce paca de forraje verde, silo, grano de trigo, cebada, avena, ébol y pacas de paja de los distintos cereales; no sólo se produce forraje, también verduras y plantas medicinales, algunas familias se dedican a engorda de ganado vacuno, para leche y otras a la cría de ganado.

3.2.2. Medio ambiente.

a). Localización

El municipio de Juchitepec, se localiza en la población sureste del Estado de México, colinda al norte con los municipios de Chalco, Tenango del Aire, al sur con el Estado de Morelos y el municipio de Tepetlixpa, al este con los municipios de Amecameca, Ozumba y Ayapango; y al oeste con el Distrito Federal y el Estado de Morelos. sus coordenadas geográficas son las siguientes:

MínimaMáxima

Longitud98° 48´ 42"98° 58´ 46"

Latitud19° 01´ 22"19° 10´ 28"

El municipio de Juchitepec cuenta con una extensión territorial de 149,56 Km. cuadrados que representa el 0.70% del territorio Estatal.

b). División Política del Municipio.

El municipio de Juchitepec pertenece al XXVII Distrito Local de Chalco, con asiento en la ciudad de Chalco de Días Covarrubias, y a la cual pertenecen además los municipios de Chalco, Atlautla, Ayapango de Gabriel Ramos Millán, Cocotitlan, Ecatzingo, Ixtapaluca, Ozumba, Temamatla, Tenango del Aire, Tepetlixpa y Tlalmanalco. Y al XV Distrito Electoral de Chalco con sede en la ciudad de Chalco de Díaz Covarrubias y pertenecen además los municipios de Chalco, Atlautla, Ayapango de Ramos Millán, Cocotitlan, Ecatzingo, Ixtapaluca, La Paz, Ozumba, Temamatla, Tenango del Aire, Tepetlixpa y Tlalmanalco.

c). Relieve y Clima

El municipio de Juchitepec queda comprendido en la región sudeste de la cuenca de México y por lo tanto es una región constituida por terrenos volcánicos y aluviales del plioceno al reciente.

3.2.3. Costumbres y tradiciones.

Juchitepec, pueblo de cultura y tradiciones, donde el costumbrismo de siempre hace florecer los ayeres que legaron nuestros antepasados.

Las fiestas y ceremonias dan la bienvenida al turismo nacional, ya que Juchitepec dentro del distrito sobresale con sus tradiciones, pueblo agrícola donde por su arraigo la religión es de gran valor, se organizan las fiestas por medio de la mayordomía, organización de ancestros que cada año buscan mejorar lo anterior; entre lo sobresaliente esta la feria mayor en el mes de abril, los Juchitepecenses hombres de participación social que de un evento simple lo proyectan a una fiesta vecinal donde los mayordomos de los tres barrios le dan toda su entrega y entusiasmo llenando de colorido con los juegos pirotécnicos y sus bandas musicales alegran los espíritus del pueblo.

Por otra parte lo relativo a la religión sobresale con la procesión de la imagen de Cristo, donde los vecinos sacan su arte en los tapetes, en las misas sin faltar los ritos religiosos como confirmaciones, bautizos, casamientos y bendiciones.

3.2.4. Comidas y bebidas.

La agricultura, el comercio, la actividad de la industria de la construcción y actualmente la actividad de maquilación de la industria del vestido, representa para Juchitepec, las actividades de progreso, existiendo el interés porque la agricultura se industrialice para mayor beneficio de los mismos habitantes.

Juchitepec, población del territorio Mexiquense, con misticismos, con aires pueblerinos que aún conservan lo osco y lo grato, donde la gente es amiga por herencia y trabajadora por excelencia.

Pertenece al segundo distrito judicial y rentístico de Chalco, con asiento en Chalco de Díaz Cobarrubias, y con la misma sede electoral.

El Municipio está compuesto por dos poblaciones, Juchitepec, su cabecera Municipal y San Matías Cuijingo su única delegación.

Para efectos de su gobierno interior, su territorio se integra de la misma forma que la anterior.

CAPITULO IV

4. POLÍTICAS RELATIVAS A LA POBREZA Y SU RELACIÓN CON LOS NIVELES DE GOBIERNO.

La inquietud de mostrar el presente trabajo, con respecto a la pobreza, se debió principalmente, por ser un tema de actualidad, por tal motivo lo presentamos con los lineamientos fundamentales a considerar, tales como, el mencionar lo relativo al federalismo, y la importancia que esto reviste en cuanto a las atribuciones y facultades de los municipios de nuestro país. Por otra parte presentamos lo complementario a las entidades federativas; por tal motivo damos paso al presente apartado con los temas referentes al objeto de estudio que en esta ocasión nos ocupa.

4.1. La Pobreza, punto de vista de la ONU.

Para los años noventa se ha avanzado hacia los niveles de satisfacción de necesidades básicas. Así para dar continuidad a este apartado es necesario ver las opiniones y propuestas de los organismos internacionales afines al tema y es motivo por el cual mencionaremos el PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS, en donde es de observarse acerca de las engañosas mediciones del PIB, que hablan de altos ingresos *per cápita* donde los índices considerablemente altos es decir, los de pobreza. El objetivo central del desarrollo debe ser superar la pobreza. Por tal razón este objetivo no puede atribuirse a una política social aislada, sino que debe impregnar todo el modelo; tarea conjunta de políticas económicas y de políticas sociales.

Desde 1990 el PRSP (Proyecto Regional para la *Superación de la Pobreza*) del PNDU, había apuntado hacia un esquema coherente de *desarrollo humano* contenidas en siete propuestas óptimas, que un nuevo proyecto mexicano tendría que incorporar para ser variable¹.

Las propuestas económicas aconsejan crecimiento con equidad, y suponen una reactivación y aumento en los ingresos reales. En el contexto mexicano incluiría una nueva política industrial para rescatar a la pequeña y mediana industria, creadora de empleos y apoyos múltiples a un desarrollo integral en el campo. por otra parte el apoyo masivo a la economía popular, que surgiera de las propuestas del PRSP, lo cual significa estimular a la pequeña producción, en barrios urbanos y comunidades rurales, con promoción, asistencia técnica, créditos y canales de comercialización entre otras cosas. Y supone desde luego, la reactivación productiva de las pequeñas comunidades, a partir de la autosuficiencia, y complementando su capacidad de producción agropecuaria con actividades artesanales o agroindustriales, o pequeñas manufacturas para el consumo

¹ Sobre la necesidad de un desarrollo orientado a superar la pobreza, véase los argumentos elaborados, ya en estas décadas, por el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), en sus informes sobre el Desarrollo Humano a los que se hace amplia referencia en Julieta Campos, *¿Qué hacemos con los pobres?*, México, Aguilar, 1995, pp. 36-39, 55-58.

popular. Es decir, todo lo que tienda a asegurar un desarrollo sostenible desde los pequeños espacios locales.

Las propuestas sociales se dirigen a la satisfacción de necesidades básicas específicas de alimentación, vivienda, salud, y educación y al reforzamiento de las capacidades de los pobres, para favorecer su propia iniciativa en la superación de la pobreza.

Uno de los objetivos importantes es asegurar la equidad para las mujeres dentro de la equidad social que se formula como meta y encaminar la innovación tecnológica, específicamente, a la superación de la pobreza se incluye en ese *modelo alternativo* sugerido, al principiarse los años noventa, por el PNDU. Es evidente que apunta hacia una función activa del Estado como promotor del bien común, complementada por la participación activa de la sociedad civil. Estado activo pero no aplastante sino, en cambio, capaz de reformar sus estructuras rígidas para abrir el marco institucional a las reclamaciones participativas de la sociedad.

Por lo antes expuesto, consideramos la desigualdad y la pobreza extrema deben entenderse manifestaciones globales de una forma de organización económica. Son frutos de todo un sistema de relaciones (políticas-económicas) y su reducción requiere, sin desmerecer de las acciones puntuales y focalizadas, de estrategias de conjunto, sistemáticas, que afecten beneficien e involucren a la sociedad en su conjunto. En ese sentido, las exigencias de la política social hacia la política económica pueden resumirse en los siguientes aspectos:

- a) La superación de la pobreza y la traducción de la desigualdad no pueden ser logradas sólo a través de un programa o entendidos como problemas parciales, privativos de la política social. Esto es, la equidad no puede ser meta exclusiva de la política social, ésta debe ser un objeto central de la política de desarrollo.
- b) Conservar la estabilidad macroeconómica e impulsar la recuperación del crecimiento: Ambos procesos, a pesar de ser necesarios, no son suficientes para un mayor bienestar social.
- c) Globalizar la política de ingresos de tal forma que permita una acción integral en materia distributiva. Esto con dos propósitos: primero, elaborar un paquete de políticas distributivas, que vayan del decil más rico (o tal vez del veintil) a los primeros deciles de pobreza extrema. Y segundo, evitar políticas que reduzcan un mayor encono entre los grupos pobres y los sectores medios que también resultaron ampliamente afectados en la década de los ochenta.
- d) Propiciar un desarrollo de mercado realmente competitivo que tenga como propósito el incremento de la productividad. Las prácticas de desregulación deberán ser particularmente activas transformando estructuras monopolistas.
- e) Construir una política de ingresos tributarios para una economía abierta. Esto es, optimar la capacidad de la captación considerando el nuevo dato de competencia con tasas impositivas internacionales. A ello habría que agregar la capacidad de establecer acuerdos fiscales sobre capitales fugados que normalmente no pagan impuestos en su país de origen ni en el de destino.

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, como lo hemos visto anteriormente, la pobreza se expresa en insuficiencia de fuentes de bienestar, cada una de las cuales plantean requisitos para la estrategia, tales como:

- Del ingreso corriente, lo que requiere mayores oportunidades de trabajo e ingresos y una mejor distribución de los activos productivos;
 - De los derechos de acceso a servicios gratuito, lo que supone aumentar la suficiencia, eficiencia y equidad del gasto público social:
 - De los activos de consumo básico, de la vivienda en particular, lo que supone una estrategia legal, crediticia y de apoyo;
 - De las habilidades y niveles educativos, para lo cual se requieren políticas de satisfacción de necesidades básicas que mejoren la salud, y de educación capacitación y asistencia técnica para aumentar los conocimientos y habilidades, y
 - Del tiempo disponible, lo que supone fundamentalmente elevar la producción del trabajo y los ingresos derivados de éste, para hacer innecesarios el trabajo infantil, las sobrehoradas laborables y las dobles y triples jornadas de las mujeres
- Así la superación de la pobreza y la disminución de la desigualdad se apoya en cinco tipos de políticas que se consideran componentes básicos de la estrategia social:

- a La recuperación de la capacidad de crecimiento y la transformación productiva de la economía;
- b el apoyo a la economía popular
- c una política de satisfacción de necesidades básicas específicas, o política social para la superación a la pobreza (piso social básico)
- d una política de desarrollo sociocultural orientada a fortalecer las capacidades de los pobres, reforzando su papel protagónico en la superación de la pobreza, y
- e la reforma y modernización del Estado para desarrollar un estilo gerencial, proparticipativo, flexible y adaptativo (PNUD, 1990)².

4.2. La Pobreza en Centroamérica.

Continuando con el tema de la pobreza, y ahora haciendo referencia a la pobreza en Centroamérica, en donde a partir de la década de los ochenta, ha sido un período tremendamente costoso humana y socialmente. La pobreza extrema, exclusión social, militarismo e intromisión externa conformaron un trágico círculo de causas y efectos que atrapó la región, produciéndose un severo retroceso en cuanto a las condiciones y a la calidad de vida de sus habitantes.

Para 1989, más de 160 000 centroamericanos habían muerto a consecuencia de la violencia política y cerca de dos millones habían tenido que desplazarse de sus comunidades.

A finales de la década, en un ejercicio de cooperación política sin precedentes los gobiernos del área establecieron un consenso marco (Acuerdos de Contadora y Esquipulas) que contribuyó, de manera significativa, primero a impedir la generalización del conflicto y luego contribuyó, de manera significativa, primero a impedir la generalización del conflicto y luego, a iniciar procesos de reconciliación.

² GONZÁLEZ, Tiburcio Enrique. *REFORMA DEL ESTADO Y LA POLÍTICA*, México, INAP, 1993, pp. 100-101.

En Nicaragua en 1989 y en el Salvador en 1990 se concretan acuerdos de paz y más recientemente, Guatemala se encamina hacia una negociación entre el gobierno y la guerrilla.

Al final del siglo, luego de décadas de agudos conflictos internos, los países centroamericanos enfrentan dos grandes desafíos; por un lado, consolidar la paz y la democracia fomentando el diálogo y la participación ciudadana y, por otro lado, superar la pobreza sentando las bases de un modelo de desarrollo incluyente y sostenible.

Más allá de las demandas humanitarias y de emergencia que primaron hasta años recientes, los pueblos y gobiernos priorizan ahora las exigencias del desarrollo económico y social.

Los desequilibrios que motivan en gran medida los conflictos no sólo persisten, sino que en muchos campos se ha agudizado. La pobreza, lejos de reducirse, ha aumentado en intensidad.

Se requiere avanzar en el proceso de inclusión social y política de grandes sectores de la población. Y en el centro de estos esfuerzos debe estar el fortalecimiento de instrumentos permanentes y efectivos de participación en todos los niveles. En tal sentido, se van perfilando diversas iniciativas regionales. Gobiernos, agencias de cooperación y organismos de la sociedad civil han dado forma, en eventos sucesivos, a los principios programáticos que deben inspirar las estrategias de desarrollo en la región.

En octubre de 1994, todos los países del istmo suscribieron un acuerdo estratégico denominado la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, dentro del cual se destaca el compromiso de fortalecer "mecanismos de combate a la pobreza basada en criterios de subsidiariedad, solidaridad, corresponsabilidad y autogestión, dando prioridad a la formación y el apoyo a las estructuras locales responsables de la organización y de la participación.

Por otra parte a pesar de su tradición y peso agrario, el istmo centroamericano se ha urbanizado aceleradamente. Al iniciar el último quinquenio de este siglo, más de la mitad de sus pobladores habitan en ciudades. A los masivos desplazamientos poblacionales causados por conflictos internos, se agregan ahora fuertes corrientes migratorias del campo a las ciudades, motivadas por la pobreza extrema prevaleciente en las áreas rurales.

Asimismo a causa de los cambios económicos tecnológicos, las ciudades han asumido un nuevo y más amplio papel en la economía de estos países, y en ellas en donde tienen lugar los procesos más dinámicos. El 60% de la población económicamente activa es urbana y la participación de las mujeres dentro de la fuerza laboral es: tres veces mayor en las ciudades que en el campo.

Por lo antes expuesto se considera que por encima de la heterogeneidad económica y social de los países del istmo, en la actualidad se identifican tendencias negativas comunes que afectan a sus zonas urbanas: aumento de los pobres absolutos, informalización creciente, precarización del empleo y deterioro de los servicios sociales. Aún cuando la pobreza rural sigue siendo mayor en números absolutos, la pobreza urbana creció más rápidamente (un veinticinco por ciento) en los últimos diez años.

Es así como resultado de todos estos procesos, las ciudades centroamericanas son hoy espacios muy complejos en donde intercalan una variada gama de actores sociales,

económicos y políticos. Esta diversidad y dinamismo hacen que no obstante el cúmulo de problemas y estrechez de recursos que padecen sean estas comunidades urbanas, el principal potencial con que se cuenta para la construcción del desarrollo.³

4.3. Breves comentarios de la Pobreza Extrema en México.

Una lección surge de las décadas pasadas cuando la economía crece, la pobreza se reduce pero en forma lenta. En cambio, en la década pasada, en etapas de crisis y deterioros productivos, la pobreza y la desigualdad social, dan la impresión de extenderse y profundizarse a una gran velocidad, al respecto existe una especie de "elasticidad perversa" entre la tasa de crecimiento de la economía y los niveles de reducción de la pobreza.⁴ Esta situación se explica fundamentalmente por la aguda concentración del ingreso y de la riqueza que desde siempre ha caracterizado a México, y que hoy se ve acompañado por un resurgimiento y extensión de la pobreza extrema y por una regresión en los índices básicos del desarrollo social.

Por sus alcances globales, así como por la dimámica que ha generado, la propagación de la pobreza se vuelve un desafío poderoso a la legitimidad del orden político - económico y exige que se le incluya en toda agenda democratizante, más que un proyecto económico social determinado o asociado a una ideología específica, Así la reducción progresiva de la desigualdad imperante, junto con el combate urgente a las manifestaciones más nocivas de la pobreza extrema, deben entenderse como un compromiso colectivo, nacional.

Con respecto a lo antes señalado, al iniciarse el año de 1983, el país despertaba, con amargura, de un espejismo: el de la "abundancia", el cual se montó como segundo episodio del "desarrollo compartido". La sangría de la deuda y la camisa de fuerza de los ajustes no fueron transitorias; siguen marcando hoy la endeblez de las opciones que se ofrecen a los mexicanos.

Un 71% de los pobres significaba en 1989, 56 millones de mexicanos: el 45% eran pobres extremos (35 millones) y el 26% pobres "moderados" (21 millones)⁵. La modernización había entrado en nueva etapa, aun más excluyente y polarizadora. Por estas razones la economía pretendió reanimarse con los aires de otro "milagro", montado sobre la afluencia alegre de inversiones efímeras.

Para 1994 la pesadilla, fue un despertar más brusco, porque llovía huracanes sobre mojado, término común. La manía de "pensar en grande" había vuelto a marear a las elites, entretenidas en vender ilusiones en el mercado de los milagros.⁶

Carlos Tello ha expresado en distintos estudios los modelos de desarrollo social que han adoptado los países de economía mixta para combatir la pobreza tales como:

³ Notas tomadas de *INTERNET*, <http://www.siscom.or.cr/sm12.htm>.

⁴ Intervención de Boltvinik, julio, semanario Internacional sobre el Combate a la Pobreza, agosto de 1990.

⁵ A este cálculo llegó Julio Boltvini, aplicando un método de *medición integrada* que incorpora dos métodos: *línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas*. Las cifras superan anteriores estimaciones de Enrique Hernández Laos, *Crecimiento económico y pobreza en México*. México, UNAM, 1992, pp. 11-12. Véase Julio Boltvinik, *la pobreza en México*, II. Magna Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Salud Pública, Cuernavaca Morelos (23-25 de enero de 1995). Sobre tiro de la revista *Salud Pública de México*, julio - agosto de 1995, vol. 37. num.4.

⁶ CAMPOS, Julieta. *TABASCO: UN JAGUAR DESPERTADO*, Alternativas para la pobreza, México, Nuevo siglo, 1996.

- a El que sostiene que basta un proceso de crecimiento económico sostenido para que, a la postre y por la vía del empleo, todos los habitantes puedan satisfacer sus necesidades esenciales.
- b El que reconoce que el crecimiento económico en sí mismo no es suficiente para erradicar la pobreza y en esa medida, es necesario diseñar y poner en práctica programas especiales para combatirla. En este caso, la política de desarrollo social desempeña un papel compensatorio y subordinado a la política económica.
- c El que busca maximizar la distribución del ingreso y la riqueza como fórmula para superar la condición de la pobreza de la población. En este modelo, el objetivo central es la satisfacción de las necesidades humanas de la población y la política económica tiene explícitamente objetivos sociales.⁷

4.2. El Federalismo, su historia e importancia.

Ha pasado más de una década desde que se introdujeron importantes reformas legales para traspasar competencias del gobierno federal a los estados y municipios sobre la planeación y administración del territorio, el suministro de algunos servicios básicos, tales como: agua potable y alcantarillado, recolección de basura, seguridad pública y tránsito; y la capacidad de recaudar recursos propios, como son el impuesto predial y de traslado de dominio y cobro por prestaciones.

En los 31 estados y en los 2,395 municipios del país es posible encontrar diferentes grados de avance en relación con la capacidad de los gobiernos locales de asumir las competencias que le otorga la Ley. Pero la complejidad de la tarea y el reconocimiento de obstáculos no deben ser impedimentos para que desde el nivel federal, o en su caso estatal se apoye al municipio, en virtud de ser el nivel de gobierno que se encuentra más cerca de la ciudadanía y que debe dar respuesta a sus demandas cotidianamente.

Con respecto al fenómeno federal, se puede concebir tanto como una forma de Estado, como una forma de organización del gobierno de un Estado. Ambas concepciones están determinadas y definidas por los procesos histórico-políticos que permitieron su desarrollo. La primera se encuadra dentro de la llamada gestión centripeta del estado federal, en tanto que la segunda se ubica dentro de la llamada centrífuga.

La centripeta, es la formación del estado federal, producto de la unión libre de Estados que, siendo soberanos, manifiestan la voluntad política de unirse bajo las bases establecidas en el llamado pacto federal. Las causas que pueden originar la unión de estados soberanos, los cuales delegan la titularidad de la soberanía en la federación a la que dieron origen, pueden ser de naturaleza política, económica, de seguridad, de guerra, de defensa, de mercados, etc. Esta es la manera ortodoxa de la formación del estado federal. El caso ejemplificado de esta formación centripeta lo es el de los Estados Unidos de Norteamérica

⁷ Carlos Tello ha definido en distintos trabajos este concepto, como la expresión material de los derechos sociales consagrados en la Constitución: alimentación, salud educación y vivienda- Véase por ejemplo "El desafío de la pobreza", suplemento especial, en la Jornada, septiembre de 1997.

A diferencia de la formación centripeta, la centrífuga se caracteriza por ser una forma de organización del estado en la que, jurídicamente, se descentralizan funciones políticas y legislativas, a ciertas regiones que reciben el nombre de "entidades federativa" las cuales quedan sujetas también al llamado pacto federal, que establece las bases organizativas a las que sujetará, para su funcionamiento, la administración pública en los diferentes ámbitos de gobierno, así como las prerrogativas ciudadanas a las que deberá sujetarse todo el orden jurídico que de él emanen. El Estado Mexicano es un ejemplo de la formación centrífuga del Estado Federal⁸

La historia del federalismo en México está vinculada directamente a las lides políticas o ideológicas, muchas veces armadas, que se liberaron en el contexto de la lucha por el poder político en México. El federalismo mexicano no únicamente llevaba implícita la idea de cómo organizar y ordenar la administración del Estado, era también reflejo de toda una parte de la sociedad política mexicana que sustentaba como filosofía política al liberalismo.

Sin embargo, la implantación del sistema federal en México encuentra sus raíces más profundas en la última etapa del periodo colonial. En efecto, la administración colonial fue, en principio, una administración centralista, no pudiendo ser de otra manera ya que ésta "sólo puede entenderse en el contexto de la evolución política de España hacia la monarquía absoluta. El centralismo fue la expresión jurídico-político del absolutismo monárquico y se impulsa a las colonias como cosa natural".⁹

Este centralismo, político, económico y administrativo, sentó al mismo tiempo las bases de una cierta división territorial, al subsistir al lado del virreinato, capitanías generales y provincias, esta forma de organización administrativa y política más tarde se vería afectada, con el establecimiento de las intendencias durante la segunda mitad del siglo XVIII, fue la que permitió el desarrollo de un cierto espíritu regional aun cuando su justificación fue puramente administrativa.

De tal manera, que el federalismo se presentaba como una necesidad política cuyo objetivo fuese "no desunir lo unido, sino mantener ligado lo que se estaba desuniendo".¹⁰

4.5. Breves notas, acerca del Federalismo.

A continuación seguimos con más datos, relativos al federalismo por lo que hemos considerado presentarles en una primera parte, las dificultades de la implantación del modelo federal en nuestro país han sido expuestas por diversos autores en distintas épocas; pero la que nos llama la atención de manera especial es la llamada "profecía" de Fray Servando Teresa de Mier, sobre la Federación Mexicana, del 13 de diciembre de 1823, misma que puede ilustrarnos sobre algunos de los obstáculos para el cabal funcionamiento del federalismo entre nosotros.

⁸ NAIME Libien, Alexander. *La Administración Pública en el Estado de México*, 2a. edición, México, IAPEM, 1993, pág. 126.

⁹ *Ibidem.* pág. 127.

¹⁰ *Ibidem.* pág. 127.

Cuando se discutía el Proyecto del Acta Constitutiva, Mier al comentar los artículos que postulaban que la nación adoptaba para su gobierno la forma de *República representativa popular y federal* constituida por *Estados independientes, libres y soberanos*, expuso algunos conceptos que se han perpetuado entre nosotros dificultando la práctica del federalismo.

En este discurso además de otras reflexiones, Mier devela una de las causas por las que el federalismo no ha podido hacerse realidad entre nosotros, al afirmar "No es la falta de Constitución y leyes lo que trae entre manos tanta agitación, más bien es el empeño de arrancarnos el decreto de las soberanías parciales, para hacer después en las provincias cuanto se antoje a los demagogos. Quieren los enemigos del orden que consagremos el principio para desarrollar las consecuencias que ocultan en sus corazones, embrollar con el nombre al pueblo y conducirlo a la disensión, al caos, a la anarquía, al enfado y a la detestación del sistema republicano, a la monarquía a los Borbones o a Iturbide."¹¹

Por los peligros que implicaba el adalid de la República no la quería plenamente federal ya que los estados soberanos podrían proponer lo más contrario a ella. Por eso al finalizar su arenga convoca a rechazar los extremos, en los siguientes términos: "Concluyo Señor suplicando a vuestra soberanía se penetre de las circunstancias en que nos hallamos. Necesitamos unión y la federación tiende a la desunión, necesitamos fuerza y toda federación es débil por naturaleza; necesitamos dar la mayor energía al gobierno, y la federación multiplica los obstáculos para hacer cooperar pronta y simultáneamente los recursos de la nación".¹²

Por otra parte el federalismo mexicano, según consta en el Acta Constitutiva de la Federación, que en el proyecto de Ramos Arizpe era originalmente de la Nación, fue establecido por decreto el 31 de enero de 1824. Por el Acta nacieron diecisiete estados y los territorios de las Californias y Colima. El texto, muy breve se limitaba a "implementar el sistema federativo y a dar vida con ello a los Estados mismos, y a establecer la división de poderes con las facultades esenciales de cada uno; a fijar la extensión de la autoridad federal, y a marcar normas generales para el gobierno de los Estados": firmaban el decreto, José Mariano Michelena, Presidente, Miguel Domínguez y Vicente Guerrero.

Continuando con el federalismo, el cual nos vino fundamentalmente de la diputación provincial, cuyos antecedentes están en la Constitución Gaditana de 1812 (que recibió la influencia ideológica paradójicamente de la Constitución Francesa de 1791); y asimismo de la Constitución Política Norteamericana. Por esas razones aquel federalismo resultó diferente de sus modelo. No sólo por el artículo 154 de la Constitución de 1824, que sostenía; "Los militares y eclesiásticos continuarán sujetos a las autoridades a que lo están en la actualidad, según las leyes vigentes". Los fueros eran el residuo de la sociedad novohispana. En los hechos prevalecía el peso que el virreinato y la ciudad de México habían tenido sobre las provincias del enorme territorio. El federalismo con vaivenes, sobrevivió, pero limitado por la persistencia del pasado.

¹¹ GONZÁLEZ, María del Refugio. *La profecía de Fray Servando* " El espíritu federal de la nación mexicana, en el Nuevo Federalismo, México, El Nacional, 7 de mayo de 1995 pág. 7

¹² *Ibidem*, pág..7

En relación con la Constitución de Cádiz, don Lucas Alamán, quien en aquella época era liberal, escribiría certeramente; "Jamás en materia política se había salvado un espacio tan inmenso de un solo salto". La perspectiva de ese inmenso salto fue la que animó seguramente a los diputados novohispanos, el 1º de agosto de 1811. a pedir para las provincias de ultramar las juntas provinciales semejantes a los que gobernaban en la península desde 1808, cuando Napoleón invadió España. El campeón de esa lucha fue Miguel Ramos Arzpe.

Con las diputaciones provinciales se trataba de abolir en los territorios de la América septentrional los vicios del sistema de gobierno en vigor, doblemente despótico por la lejanía, pues los jefes superiores y reales audiencias residían a mucha distancia. "Es necesario establecer, decía Ramos Arizpe, en cada provincia una junta gubernativa de toda ella, y en cada población un cuerpo municipal o cabildo que responda de todo el gobierno de aquel territorio".

Por otra parte el artículo 325 de la Constitución de Cádiz se estableció: "En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad" y en su artículo 335 se enumeraron sus facultades: y de lo más importante era intervenir y aprobar la distribución de las contribuciones entre los pueblos que correspondían a las provincias; velar por la correcta inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar las cuenta. Por otra parte cuidar el establecimiento de los ayuntamientos; proponer al gobierno los arbitrios más convenientes para la ejecución de obras de utilidad común; promover la educación de la juventud, asimismo fomentar la agricultura, la industria y el comercio. Por otra parte da parte al gobierno de los abusos cometidos en la administración de las rentas públicas. No debemos omitir el censo y las estadísticas de la provincia, cuidar el cumplimiento de las tareas correspondientes a los establecimientos piadosos y de beneficencias. Dar parte a las cortes de las infracciones cometidas a la Constitución en las provincias y velar sobre la economía, el orden y progreso de las misiones fundadas para la conversión de los indios.

Al respecto la Constitución de Cádiz, se promulgó y juró el 30 de septiembre de 1812, en ella quedó abolida la dignidad del virrey creándose, en cambio, jefaturas políticas de la ciudad de México, Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey y Durango. Cada provincia tenía independencia completa con respecto de las demás, pero la ciudad de México tendría jurisdicción sobre las provincias de Veracruz, Oaxaca, Puebla, México, Michoacán y Tlaxcala.

Este fue el motivo de que el Consejo de Estado español, el 14 de febrero de 1821, manifiestan que el capitán general don Juan O'Donojú, sólo debía ostentar el título de jefe superior político de Nueva España.

En consecuencia, el origen del federalismo en México está claramente fincado en la forma de gobierno establecida por la Constitución Gaditana de 1812, para España y sus colonias. Y Ramos Arizpe pudo ser llamado, con legitimidad, padre de la diputación provincial y, por ende, del federalismo mexicano.

Cabe hacer mención que antes en la República, gobernó el frustrado y fugaz impero de Agustín de Iturbide. El hecho de que el ensayo iturbidista haya resultado una caricatura,

de que aun las joyas usadas en la corona del primer imperio fueran prestadas, y los trajes de don Agustín y doña Ana María fueron copiados de los que usaron Napoleón y Josefina, no invalidó la ilusión imperial ni el intento que habría de repetirse cuarenta años más tarde para fracasar de nuevo. De la colonia y el imperio quedaron como resabios, sin embargo un centralismo y una presidencia dominante, que también es pecado republicano que todavía perviven.

En apoyo de esta afirmación el citar al Dr. Mora el cual decía que " la voz republicana vino a sustituir a la del imperio en la denominación el país; pero una y otra eran poco adecuadas para representar, mientras se mantuviesen la mismas instituciones, una sociedad que no era realmente sino el virreinato de Nueva España con algunos vagos deseos de que fuera otra cosa. A la voz república se añadió la palabra federal y esto ya empezó a ser algo.

Ambas formas políticas, república e imperio, fueron en consecuencia dos de las fuerzas principales que en su pugna, a lo largo de buena parte del siglo XIX, conformarían la historia independentista de México. La forma federal prevaleció a la larga. Pero fue tan tenaz e intensa aquella disputa entre ambas, que nuestro federalismo muestra en sus cicatrices y en su modo de ser, muchos elementos que en teoría no debería tener. Digamos pues, que el federalismo mexicano es sumamente ortodoxo; peculiar sería tal vez mejor. Acaso hubiera podido ser de otra manera nos preguntamos. Las formas políticas jurídicas económicas y sociales se nutren siempre de la savia de las vicisitudes históricas. No se dan jamás las formas de un estado puro.

El federalismo mexicano fue el resultado de una adaptación que sería además una recreación como toda auténtica apropiación, a nuestra idiosincrasia y a nuestra extensa y difícil geografía y de ahí su peculiaridad; el liberalismo, en cambio fue una invención de nuestra experiencia histórica. el liberal mexicano es el fruto del tránsito entre el criollo novohispánico y el insurgente, así surge la conciencia liberal de que para destruir al coloniaje hay que transformar la estructura social que lo produjo.

Cabe hacer mención del federalismo de la Constitución de 1824 por el que nacieron a la vida pública diecinueve estados y cuatro territorios, con todo y el formidable avance que significó, reprodujo no obstante los fueros y privilegios del clero y ejército, que venían de la sociedad novohispana y que estorbaron su funcionamiento a lo largo de la primera mitad del siglo XIX. Sería el liberalismo que como conciencia, surgió a lo largo de ese periodo y que tomó el poder con el triunfo de la Revolución de Ayutla; si descontamos el breve antecedente de don Valentín Gómez Farias en 1833; el que sentaría las bases del Estado nacional, más que de una república federal, aunque en la forma lo fue al promulgarse la Ley Juárez, que hizo posible el gobierno de don Juan Alvarez.¹³

Ahora bien ante lo expuesto, se implantó entonces un verdadero sistema federal, diríamos más bien que la sociedad empezó a trascender por fin a la colonia y pretendió ser moderna. Se dio, eso sí, la posibilidad de construir un Estado nacional aunque ese Estado habría de tropezar con muchos obstáculos internos y externos para su cabal realización.

¹³ GONZÁLEZ Pedrero, Enrique. *Quince puntos sobre el federalismo*, México, El Nacional, domingo 7 de mayo de 1995, 1995, pág. 9

Un obstáculo interno ha sido el centralismo que con matices ha sobrevivido hasta nuestros días. El gran obstáculo exterior fue nuestro arribo tardío al mundo moderno.

El apartado anterior lo dedicamos a describir de manera breve la parte histórica correspondiente al federalismo, y a continuación pretendemos presentar un análisis de todas aquellas disposiciones previstas en la Constitución de la República que señalan facultades, obligaciones, prohibiciones y esferas de competencia para los diversos ámbitos de gobierno que contempla dicho ordenamiento (federal, estatal y municipal)

Por ello se propone una clasificación (atendiendo más al análisis funcional que al jurídico exhaustivo) para determinar el área de acción de la administración pública en los diferentes ámbitos de gobierno de la manera siguiente:

- a Principios derivados del Pacto Federal para la organización y funcionamiento de las administraciones públicas estatales.
- b Facultades atribuidas a la federación
- c Facultades atribuidas a las entidades federativas
- d Facultades concurrentes para la Federación y la entidades federativas
- e Disposiciones que establecen la coordinación o auxilio entre la Federación y las entidades Federativas
- f Facultades tributarias de la Federación y de las Entidades Federativas.

Precisando lo anterior tenemos lo siguiente:

a). Con respecto a los principios derivados del pacto federal, vamos a precisar los ordenamientos que constitucionalmente establecen los principios organizativos y funcionales del Estado Federal Mexicano, las obligaciones y los derechos derivados de dicho pacto, tanto para la federación como para las entidades federativas. Así como las normas que establecen la organización de las administraciones públicas estatales.

b). En lo que se refiere a las facultades atribuidas a la federación, se analizarán aquéllas que le corresponden de manera expresa, implícita o por prohibición a las entidades federativas. Asimismo, aquellas prohibiciones que expresamente se le señalan.

c). En lo concerniente a las facultades atribuidas a las entidades federativas se analizarán aquéllas que se establezcan expresa o implícitamente, así como las prohibiciones relativas y absolutas prescritas.

d). Las facultades concurrentes son aquellas que tanto la Federación como las entidades federativas, pueden ejercer dentro de sus esferas de competencia sobre una misma materia, pueden ser concebidas en amplias o restringidas; las primeras son aquellas en que no se faculta a la federación o a las entidades federativas para expedir las bases o cierto criterio de división; mientras que las segundas son aquellas en que " la facultad se confiere tanto a la Federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas fijar ciertas bases o cierto criterio de división para su ejercicio". ¹⁴

¹⁴ NAIME. *Op. Cit.* pág. 130.

e). Las disposiciones de coordinación y/o el auxilio son aquéllas en que una autoridad sea estatal o federal ayuda, auxilia o se coordina con otra, por mandamiento específico de la Constitución, dentro de áreas concretas.

f). Finalmente se hará un análisis somero de las facultades que, a nivel constitucional, se establecen en materia tributaria para determinar las atribuciones que tienen los distintos niveles de gobierno.

Por tal motivo nos permitiremos presentar a continuación los principios que rigen al Pacto Federal.

4.5.1. Principios derivados del Pacto Federal.

“La jerarquía de la legislación federal y de la local en un Estado Federal responde a la propia estructura jurídica y a la concepción del sistema federal que se tenga en ese país”.¹⁵

Una vez vistos los factores históricos más importantes que permitieron el desarrollo del federalismo mexicano, veremos el análisis de las disposiciones constitucionales que rigen el sistema federal y sientan las bases del funcionamiento de su administración pública en sus tres niveles.

Los artículos 39, 40, y 41 de la Constitución establecen cuales son los principios básicos del sistema federal mexicano, a saber: la titularidad y el ejercicio de la soberanía nacional, la forma de gobierno y sus niveles de competencia.

Todo Estado, en la actividad que emprenda su administración pública, debe legitimar sus acción, a través del consenso que es fundamentalmente político

La norma jurídica puede ser una expresión del consenso que legitima las acciones del estado enmarcándolas dentro de una serie de prescripciones necesarias de observar para normar su actividad. La Constitución Política Mexicana establece lo que podríamos llamar el marco de legitimidad del orden jurídico existente al prescribir que las leyes del Congreso de la Unión que emanan de la Constitución y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado, se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados. Así pues el principio de legalidad y el marco de referencia para la acción de la administración pública queda encuadrada dentro de la serie de ordenamiento que establece el citado artículo.

Con respecto al artículo 39, establece que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

¹⁵ NAIME. *Ibidem*. pág. 131.

El artículo 40, legitima al sistema federal al estipular que es voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una República representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios y términos de la Constitución General de México. En este párrafo queda asentada la autonomía (generalmente mal llamada soberanía), que tienen las entidades federativas para otorgarse y reformar su propia ley fundamental, la cual no debe contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Por otra parte, el artículo 124, establece que "las facultades que no estén expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados ". Este artículo de importancia fundamental, delimita las esferas de competencia entre las entidades federativas y la federación y consecuentemente las esferas de acción de sus administraciones públicas, estableciendo como principio el que todas aquellas facultades que no se encuentren reservadas a la federación por la Constitución, corresponde su ejercicio, salvo prohibición expresa también de la misma Constitución, a las entidades federativas. Este artículo deriva su importancia del hecho que muchas de las duplicaciones que, en distintas materias (como lo fue la tributaria en mucho tiempo), se originan en esta disposición constitucional lo que ha dado lugar a numerosos convenios de coordinación entre estas dos entidades jurídico-políticas.

El artículo 119 establece la obligación de los Poderes de la Unión para proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior.

Finalmente el artículo 121 establece que en cada estado de la federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos de los otros y establece en su función primera el principio de territorialidad en materia jurídica, al decir que las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio.

Como es sabido las bases organizativas de los Estados integrantes de la Federación se encuentran establecidas en los artículos 115 y 116 constitucionales, bases que las entidades deben respetar y son las señaladas a continuación:

De la forma de gobierno.

1. Los Estados deben adoptar para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular.
2. La base de la división territorial y la organización política y administrativa es el municipio libre, el cual:
 - Será administrado por un ayuntamiento de elección popular, sin que exista autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado;
 - Administrará libremente su hacienda, y
 - Se encontrará investido de personalidad jurídica para efectos legales correspondientes.

De los gobiernos de los Estados.

3. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años. Es decir, la Constitución local puede señalar un periodo menor, o sea dos, cuatro, etc. años, pero tiene que respetar el máximo apuntado en la Constitución General. Deberán ser electos en forma directa conforme lo dispongan las leyes electorales respectivas (artículo 116 fracción I)

4. Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutes o encargados del despacho (artículo 116 fracción I)

5. Los gobernadores de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato en los siguientes supuesto:

- El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación;
- El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

6. Podrá ser gobernador constitucional de un estado, aquel que sea ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

7. Los gobernadores de los estados, al igual del Ejecutivo Federal, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residen habitual o transitoriamente.

De las legislaturas locales.

8. Los diputados a las legislaturas locales serán electos en forma directa y en términos que dispongan las leyes electorales respectivas, los cuales no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Sin embargo, los diputados suplentes a las legislaturas podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

9. Las legislaturas locales deben integrarse con un número proporcional a los habitantes de cada uno; pero en todo caso no podrán ser menores de siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

De las Esferas de Competencia. Normatividad y Asentamientos Humanos.

10. Los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para el cumplir con los

finés señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia, es decir, en todo aquello referente al ordenamiento de los asentamientos humanos previendo las adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efectos de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

11. Finalmente en materia de organización del espacio, el artículo 115 en su fracción VI, establece que "cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia".

De la responsabilidad de los funcionarios estatales.

El párrafo segundo del artículo 108, hace referencia a la responsabilidad de los gobernadores de los estados y de los diputados a las legislaturas locales por violaciones a la Constitución y leyes federales, es decir, vulneraciones a las garantías individuales consagradas en los primeros artículos de la Constitución, invasión de las competencias de las autoridades federales, contravención a tratados internacionales, así como al manejo indebido de fondos y recursos federales.

Dentro del mismo ordenamiento constitucional se establece una serie de principios tendientes tanto a proteger como a reforzar el pacto federal. Así el artículo 119, establece "Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra la invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida".

Finalmente el artículo 135 establece la participación de entidades federativas para reformar la Constitución la cual, como expresión del pacto federal, puede ser modificada únicamente por el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

4.5.2. Facultades atribuidas a la Federación.

La norma constitucional señala, sea implícitamente o explícitamente, ciertas facultades de competencia exclusiva de la Federación, ya que existen ciertos aspectos que por naturaleza misma del pacto federal, no pueden ser conferidos a las entidades federativas, como lo son, por ejemplo, las cuestiones internacionales, la defensa, los cultos, etc., aspectos que permiten mantener la unidad política de la Federación.

Para efectos de este apartado, las atribuciones que la Constitución confiere a la federación, a través de sus distintos órganos, los hemos agrupado de la siguiente manera:

- Atribuciones referentes a las cuestiones generales del país.
- Atribuciones políticas y de seguridad

- Atribuciones referentes a las cuestiones sobre el territorio y los asentamientos humanos
- Atribuciones jurisdiccionales.
- Atribuciones en materia económica.

4.5.3. Atribuciones referentes a las cuestiones generales del país.

Dichas atribuciones se encuentran contempladas en las 30 fracciones del artículo 73 en lo referente a las facultades del Congreso de la Unión. Este artículo contempla facultades para admitir o formar nuevos estados a la Unión Federal (fracciones I); para arreglar definitivamente los límites de los estados, exceptuando los casos en que estas diferencias tengan un carácter contencioso (fracción IV), en cuyo caso el conflicto será substanciado por el Congreso de la Unión conforme a lo establecido en los artículos 104 fracción IV, que establece que “son facultades de los Tribunales de la Federación: el conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados o un Estado y la Federación, así como de las que surjan entre un estado y uno o más vecinos de otro”, y el artículo 105 que establece que es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre: La Federación y un estado o el Distrito Federal; la Federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal.

Corresponde al artículo 73, el cual establece, las facultades para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación (fracción V); para legislar en lo relativo al gobierno del Distrito Federal, para imponer contribuciones; también establece las bases para la celebración de empréstitos, para reconocer y mandar pagar la deuda nacional (fracción VIII); para impedir que él en el comercio entre estado y estado se establezcan restricciones (fracción IX); para legislar en hidrocarburos, minería, industria cinematografía, comercio, juegos apuestas y sorteos, energía eléctrica y nuclear, así como legislar en materia del trabajo (fracción X); para crear y suprimir empleos públicos de la federación (fracción XI); para declarar la guerra (fracción XII); para legislar en lo referente al derecho marítimo de paz y guerra y de la organización de la armada y del ejército (fracción XIII, XIV, y XV); para legislar sobre la nacionalidad y la situación jurídica de los extranjeros (fracción XVI). Igualmente el Congreso tiene facultades para legislar sobre vías generales de comunicación, postas y correos (fracción XVII); para el establecimiento de casas de moneda y la adopción de un sistema general de pesas y medidas (fracción XVIII); para fijar reglas para la ocupación y enajenación de terrenos baldíos (fracción XIX); para emitir leyes para organizar el Cuerpo Diplomático y el Cuerpo Consular Mexicano (fracción XX); legislar sobre delitos contra la federación (fracción XXI); para conceder amnistías (XXII); expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor (XXIV); legislar en materia de educación (XXV); para conceder licencia al Presidente de la República y constituirse en Colegio Electoral (XXVI); para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República (XXVII); para establecer contribuciones sobre: comercio exterior; aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27, sobre instituciones de crédito y de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación; y contribuciones especiales sobre:

- a energía eléctrica,
- b producción y consumo de tabaco labrados,
- c gasolina y otros productos derivados del petróleo,
- d cerillos y fósforos,
- e aguamiel y productos de su fermentación,
- f explotación forestal y
- g Producción y consumo de cerveza (XXIX-A).

Legislar acerca de la bandera, escudo e himno nacionales (XXXIX-B); expedir leyes sobre los asentamientos humanos y la coordinación que en la materia debe existir entre los distintos ámbitos de gobierno (XXIX-C); expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico social (XXIX-D); para legislar en materia de programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico en lo referente al abasto y todas aquellas actividades que tengan como fin la producción de bienes y servicios (XXIX-E); expedir leyes para promover la inversión mexicana y regularizar la inversión extranjera (XXIX-F); para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico (XXIX-G); y para expedir leyes que establezcan tribunales de lo contencioso administrativo para definir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares (XXIX-H); finalmente la fracción XXX para expedir todas las leyes que sean necesarias para cumplir con las facultades anteriores.

Atribuciones políticas y de seguridad

Estas facultades son aquellas que, establecidas en la Constitución, permiten mantener la unidad y la seguridad entre los distintos componentes políticos de la federación.

Así el artículo 29 establece las facultades exclusivas del Presidente de la República, quien de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y de la Procuraduría General de la República, previa aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, podrá suspender las garantías individuales en todo el país o en lugar determinado, de acuerdo a los causales que se establecen en la primera parte del mismo artículo 29.

En materia religiosa los artículos 130 y 27 establecen la base y la filosofía en la materia. El artículo 130 establece que “ el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la, ley”. Se establece que corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión el legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. Se reconoce a partir del 28 de enero de 1992 personalidad jurídica a las iglesias como asociación religiosa, una vez obtenido su correspondiente registro (a);

igualmente se prescribe la no-intervención de las autoridades en su vida interna (b); la libertad de los mexicanos para ejercer el ministerio de cualquier culto (c); la imposibilidad de los ministros para desempeñar cargos públicos y el derecho a votar pero no ser votados, excepto en los términos que establece la ley reglamentaria (d); y la prohibición para asociarse con fines políticos o contra de las leyes del país (e). Por lo que respecta a la propiedad de las asociaciones religiosas el artículo 27 determina la capacidad de éstos para adquirir, poseer o administrar bienes que exclusivamente sean indispensables para su objeto.

El artículo 117, fracción I, establece la imposibilidad de los estados para celebrar tratados o coaliciones con otro estado o con potencias extranjeras; por lo tanto, interpretando a *contraria sensu*, se entiende como facultad reservada a la federación.

El artículo 76, fracción V, establece como facultad del Senado declarar la desaparición de todos los poderes constitucionales de un estado, designar al gobernador provisional - a propuesta en terna del Presidente de la República y con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes -, quien deberá convocar a elecciones conforme a las leyes constitucionales en las elecciones a las que convoca, Esta disposición regirá siempre y cuando las constituciones locales no prevean el caso.

El artículo 89, fracción VI, establece la facultad del Presidente de la República para disponer de la totalidad de la fuerza armada, tanto de tierra como de mar y del aire para mantener la seguridad interior y organizar la defensa exterior de la federación, asimismo, la fracción VIII establece la facultad para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley el congreso de la Unión.

Atribuciones referentes a las cuestiones sobre el Territorio y los Asentamientos Humanos.

En esta materia, el artículo 27, en sus párrafos sexto y séptimo , establece la facultad del Ejecutivo para regular la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, así como de establecer zonas vedadas, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, facultad que se extiende a las demás aguas del territorio nacional. Asimismo establece la prohibición de otorgar concesiones para la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de materiales radiactivos y que corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.

El artículo 48 establece lo referente a que las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados.

Atribuciones Jurisdiccionales.

Las atribuciones jurisdiccionales se refieren a todas aquellas en que la federación interviene para dirimir las controversias que se generan.

El artículo 103, establece que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite; por las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y por las leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

El artículo 104, establece que corresponderá a los Tribunales de la Federación, conocer todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Pero si dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados y del Distrito Federal.

El artículo 105, establece que corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria de las controversias constitucionales que con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la Constitución de sus actos y los conflictos entre la federación y uno o más estados, así como de aquellas en que la federación sea parte en los casos que establezca la ley. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Por otra parte de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

El artículo 106 establece que también corresponde al Poder Judicial de la Federación en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los otros, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.

Atribuciones en Materia Económica

En este apartado se mencionarán aquellas facultades que expresamente se encuentren señaladas por la Constitución dentro de esta materia, todo ello sin desconocer el gran contenido que, regulando relaciones económicas entre los distintos factores de la producción, guarda gran parte del articulado constitucional.

El artículo 25 de la Constitución General de la República, establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional con propósito de que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y de una más justa distribución del ingreso y la

riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

El estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, dentro del marco de libertades que otorga la propia Constitución.

Establece el propio artículo que en el desarrollo nacional, concurrirán con responsabilidad social, los sectores público, social y privado sin menoscabo de otra forma de actividad económica que contribuya al desarrollo nacional.

El artículo 26 establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprimirá solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

El artículo 28 establece que quedan prohibidos los moópolios, las prácticas monopolicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. Establece que las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza en los precios y en general todo lo que constituye una ventaja exclusiva indebida a favor de un o varias personas determinadas con perjuicio del público en general o de alguna clase social. Establece que las leyes fijarán las bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o de consumo popular.

El artículo 89 en su fracción XIII, establece la facultad del Ejecutivo federal para habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, designando su ubicación.

Finalmente el artículo 131 establece la facultad privativa de la federación para gravar las mercancías que entren o salgan del país.

4.5.4. Facultades atribuidas a las Entidades Federativas.

El artículo 124 constitucional establece el principio general que rige las esferas de competencia entre la federación y las entidades federativas la decir que las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a la federación se entienden reservadas a los estados; sin embargo, ello no ha obstado para que en muchas ocasiones se hayan invadido las esferas de competencia correspondiente entre las entidades federativas y la federación.

En este apartado se mencionarán aquellas atribuciones que explícitamente reconoce la Constitución General de la República para las entidades federativas.

En materia económica el artículo 117, en el segundo párrafo de la fracción VIII, establece la facultad de los estados y municipios para contraer obligaciones o empréstitos, siempre que se destinen a inversiones públicas productivas, pero sé prohíbe expresamente el contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con otras naciones.

El artículo 118 en su párrafo I, establece que previo consentimiento del Congreso de la Unión, los Estados pueden establecer derechos de tonelaje de puertos o imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

En materia de educación el artículo 31 fracción I establece la obligación de las entidades federativas para expedir una ley de instrucciones públicas para que los hijos de los mexicanos menores de quince años concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria elemental y militar.

En materia de seguridad y judicial rigen los artículos 116, 118 y 121 constitucionales. El artículo 116 establece la facultad de los estados para arreglar conflictos entre sí a través de convenios amistosos y sus respectivos límites que se llevarán a efecto con la aprobación del congreso de la Unión.

El Artículo 118 establece en sus fracciones II y III la facultad de los estados para tener previo consentimiento del Congreso de la Unión, tropa permanente o buques de guerra, así como de hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En este último caso se dará cuenta inmediatamente al Presidente de la República.

El artículo 121 Constitucional establece y define el ámbito espacial de validez del orden jurídico de las entidades federativas, estableciendo que: en cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registrados y procedimientos judiciales de todos los otros. El congreso de la Unión, por medio de las leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

- Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y por consiguiente, no podrá ser obligatoria fuera de él.
- Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación.
- Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un estado sobre derechos reales o bienes muebles ubicados en otro estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo disponga sus propias leyes.

Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro estado cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio a la justicia que las pronunció y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio.

- Los actos del estado civil ajustado a las leyes de un estado tendrán validez en otros.
- Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un estado, con sujeción a sus leyes, serán repetidas en otros.

Facultades concurrentes para la Federación y las Entidades Federativas

Las facultades concurrentes son aquellas en que, tanto la federación como las entidades federativas coinciden, en su ejercicio, sobre determinada área de la acción pública

establecida en la Constitución y que deriva de una necesidad de diferenciación de competencias en esfera de acción determinadas.

Así, en materia de educación, el artículo 3º, establece que la educación puede ser impartida tanto por la federación como por los estados y municipios. Esta facultad se encuentra condicionada por la fracción VI del artículo tercero que establece que el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que todas aquellas que la infrinjan; y la fracción XXV del artículo 73 en lo que se refiere a las atribuciones del Congreso de la Unión en materia educativa.

En materia penal, el artículo 18 en su párrafo segundo establece lo referente a la organización del sistema penal, que los "gobiernos de la federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la readaptación social del delincuente".

En materia de propiedad, el párrafo segundo de la fracción VI, del artículo 27 establece que las leyes de la federación y de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sean de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

Por otra parte, la fracción XVII el mismo artículo establece la facultad del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegarán a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo 27 Constitucional.

Disposiciones que establecen la coordinación entre la Federación y las Entidades Federativas.

Como ya lo hemos visto con antelación. las disposiciones de coordinación y/o auxilio son aquellas en que una autoridad sea federal o estatal ayuda, auxilia a otro, coordinándose en determinar las áreas de la acción pública que prevea la misma Constitución, sin que ello signifique sujeción de una esfera a otra.

En materia penal el artículo 18 en sus párrafos tercero y cuarto establece la facultad de los gobernadores de los estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, para celebrar con la federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos de orden común extingan sus condenas en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

Asimismo se establece la obligación para que entre la Federación y los gobiernos de los estados establezcan instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

En materia de educación se establece la coordinación entre las distintas esferas de gobierno conforme a los artículos y los supuestos que ya se analizaron en el apartado anterior y de acuerdo a la fracción XXV del artículo 73.

Dicho artículo en su fracción XV establece la facultad de los estados para instruir, conforme a la disciplina prescrita por los reglamentos respectivos, a la Guardia Nacional mientras que a la federación le corresponde, a través del Congreso de la Unión el organizarla y armarla.

En materia laboral, si bien la facultad legislativa se encuentra reservada para la federación, la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, salvo los asuntos que se refieran las ramas industriales (textiles, eléctrica, hulera, azucarera, entre otras) abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero (las administradas por el gobierno federal o aquel producto de una concesión federal y las industrias que sean conexas; empresas que ejecutan trabajos en zonas federales y aguas territoriales a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; a contratos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa) prescritas en la misma fracción.

En materia de asentamientos humanos, el artículo 73 en su fracción XXIX-C, establece como facultad del Congreso expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y los municipios, para que el ámbito de sus respectivas competencias puedan cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

El artículo 120 establece la obligación de los gobernadores de los estados para publicar y hacer cumplir las leyes federales, obligación queda cumplida a través de la publicación de las leyes federales en los diarios o gacetas oficiales de cada entidad federativa.

El artículo 132 establece que la federación no podrá adquirir bienes inmuebles destinados al servicio público o al uso común sin el consentimiento de la legislatura respectiva.

Finalmente el artículo 119, establece la cooperación que en materia penal existe entre las entidades federativas, al precisar la obligación de cada estado, de entregar sin demora a los criminales de otro estado o del extranjero a las autoridades que los reclamen.

Facultades Tributarias de la Federación y las Entidades Federativas.

Con respecto a la facultad tributaria del Estado Federal Mexicano ha implicado muchos problemas, fundamentalmente en la relación Estado-contribuyente, dada la duplicación que en materia impositiva se había dado. Ello ha obligado a que múltiples acuerdos, con objeto de lograr una coordinación fiscal adecuada entre los distintos ámbitos de gobierno, hayan sido tomados a lo largo de la historia contemporánea mexicana

Sin embargo debemos aclarar que el presente apartado únicamente hará referencia a las disposiciones constitucionales, se analizarán cuales son las facultades del Poder Fiscal Federal y el de las entidades federativa.

Primeramente, la facultad fiscal es coincidente e ilimitada entre la Federación y las entidades federativa.

Según Sergio F. De la Garza,¹⁶ el Poder Fiscal Federal se ejercita de acuerdo a las normas siguientes:

Facultades ilimitadas concurrentes, es decir, el Congreso federal puede imponer tributos sobre cualquier materia, y sin ninguna limitación. Esta facultad, afirma, proviene de la fracción VII del artículo 73 que expresa que el Congreso de la Unión tiene competencia para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Así en el sistema federal mexicano, la Constitución Política, expresión suprema de la soberanía popular, prevé en este caso, en su artículo 40 la existencia de dos órdenes jurídicos: el de la Federación y el de los Estados miembros. El primero se aplica a todo el territorio nacional. El segundo sólo tiene validez en la jurisdicción territorial de cada uno de ellos.

Consideramos de esta manera, la distribución de competencias y facultades entre los órdenes de gobierno constituye el tema y problema principales del federalismo mexicano. Más preocupado en la organización política del Estado que en la definición de las atribuciones de sus órdenes gubernamentales, los constituyentes de 1857 reprodujeron en el artículo 124 un principio de la Constitución de los Estados Unidos; facultades expresas para los estados federados.

Si bien es cierto el federalismo mexicano se sustenta en la idea de repartir competencias, entre la federación y los estados, lo cierto es que existen zonas muy difíciles de delimitar y ámbitos comunes de actividad intergubernamental. Las principales áreas constitucionales donde concurren ambos órdenes de gobierno son: educación (artículo 3º), sistema penitenciario (artículos 18), administración de la reforma agraria (artículo 27), tratamiento de los asentamientos humanos (artículo 73), expropiación por causa de utilidad pública (artículo 27) y vigilancia y protección de asociaciones o sociedades cooperativas (artículo 28).

También debemos considerar las reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución, introdujeron un nuevo criterio para llevar a cabo la idea de la planeación: la coordinación. A diferencia de la concurrencia, que no supone subordinación de una instancia a la otra, la coordinación implica una suma de esfuerzos para evitar duplicaciones e ineficiencias.

Al respecto un tema por demás importante es el municipio y la reforma al artículo 115 Constitucional, en 1982 - 1983 el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, realizó las modificaciones al respecto, en donde se dio un intento por modificar el papel asignado al municipio en la estructura nacional. Los cambios en el marco jurídico fortalecieron la base de autonomía municipal mediante el otorgamiento de nuevos instrumentos para el cumplimiento de sus funciones. Se reglamentaron las causas por las que el ayuntamiento puede ser suspendido por la legislatura e los estados. También por otra parte se les

¹⁶ De La Garza, Sergio F. *Derecho financiero Mexicano*, México, pp. 270-284.

ofreció al menos formalmente el derecho de audiencia, es decir, tienen la posibilidad de defenderse frente a la decisión estatal de suspender un ayuntamiento. Por primera vez se enlistaron los servicios públicos a su cargo tales como: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

Estos servicios pueden ampliarse o reducirse en función de sus condiciones territoriales y socioeconómicas así como su capacidad administrativa y financiera. También se estableció la posibilidad de que dos municipios dentro de un mismo estado puedan asociarse para la prestación de los servicios públicos.¹⁷

La reforma constitucional otorgó al municipio atribuciones en materia de desarrollo urbano y ecología. Para cumplir con estas funciones se facultó al gobierno municipal para formular, aprobar y administrar planes de desarrollo urbano, participar en la creación y administración de reservas territoriales y zonas de reservas ecológicas, controlar y vigilar el uso del suelo, otorgar licencias de construcción, así como intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana.

A pesar de que el municipio, por ser el gobierno más cercano a la vida real de los ciudadanos, puede ser una instancia de organización eficaz y un vehículo para el desarrollo social y democrático de las comunidades, en la mayoría de las ocasiones carece de poder real para definir e instrumentar sus políticas y atender las demandas comunitarias. Sí bien las reformas constitucionales hicieron posible la existencia de un nuevo municipio, con obligaciones específicas y dotado de nuevos y poderosos instrumentos para cumplirlas, la realidad ha demostrado que los cambios han constituyen sólo un primer paso. La autonomía y en particular la capacidad financiera todavía son limitadas.

Las leyes estatales restringen las facultades municipales descritas, esta afirmación es más evidente cuando se analiza la competencia estatal en la promulgación de la Ley de Hacienda y la Ley de Ingresos Municipales.

En el desarrollo de este tema se ha mencionado al municipio y es necesario anotar lo relativo a la autonomía municipal, la cual según la legislación, los municipios tienen facultades muy amplias y a la vez muy estrechas, por lo tanto son muchos los municipios del país que manejan con dificultades un catastro actualizado; no cobran los impuestos, contribuciones y demás ingresos que les corresponden, no administran o lo hacen con un mínimo nivel de eficiencia, los servicios de agua potable, basura, limpia, jardinería entre otro, no están en condiciones de planear las formas de ocupación y uso del suelo, o en su caso crear y controlar las reservas territoriales. Estos son los argumentos que suelen esgrimirse para poner freno a los reclamos de autonomía municipal. Frente a los mismos debe recordarse que son muchos los municipios que asume no sólo éstas, sino también otras funciones tales como: el suministro de transporte público, la población economía de su territorio, el desarrollo de programas de vivienda popular o al producción de equipamiento e infraestructura.

¹⁷ AGUILAR Villanueva, Luis F. “*El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes*”, en el Nacional, México, 1995, pp. 16-18

Ante las demandas ciudadanas la autoridad local se ve obligada de dar una respuesta a (la cual no necesariamente es una solución) y lo hace aun cuando no existan competencias legales ni recursos. Esto es así porque es la autoridad que tiene una mayor e inmediata visibilidad social en el espacio local.

Por ello el reclamo de autonomía municipal no es un reclamo de autosuficiencia. Lo que los gobiernos locales exigen es un trato justo ya que ellos son los intermediarios entre la ciudadanía y los otros niveles de gobierno. La realidad es que en este camino deben entablar difíciles, complejas e interdependientes relaciones dentro de los aparatos gubernamentales. Esta constituye precisamente una de las principales características del federalismo y es la razón por la cual se otorga particular importancia a las llamadas relaciones intergubernamentales, a la cooperación entre el gobierno central y las regiones (los estados), a la distribución de poderes y autoridad entre niveles de gobierno.

A las relaciones intergubernamentales son de diferente tipo, pero tal vez las centrales son las que el gobierno local entabla para obtener recursos e inversiones controladas por el gobierno estatal y federal, particularmente el monto y la forma de obtención de las participaciones federales. Por ello existe una amplia coincidencia de que el primer paso de una reforma es el modificar sustancialmente esta proporción, en favor de los estados y municipios.

La relación del federalismo y la democracia desde nuestro punto de vista el gobierno de las ciudades, el gobierno local, está hoy en la mira, en este nivel de gobierno donde se gestiona todo lo relacionado con el uso y las apropiaciones del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y en donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudad.

La reforma del Estado en las que se inscriben las propuestas de un Nuevo Federalismo exigen realizar la actuación de los diferentes niveles de gobierno sobre el espacio urbano. Destaca el interés que existe actualmente en torno a la eficiencia, la transparencia, la honestidad y responsabilidad con que los gobernantes manejan los recursos que se aplican en la gestión de las ciudades. Esto es consecuencia de que se ha señalado reiteradamente que la ineficiencia y la corrupción de las burocracias son verdaderos obstáculos para los recursos otorgados promuevan el desarrollo económico y social.

Continuando con el tema, en México, la idea federal ha sido columna vertebral en la construcción de la República: El federalismo unió en una voluntad común la variedad de culturas regionales, desarrollos históricos y realidades locales que conforman el México diverso que somos. La voluntad local de autogobierno no es un capricho. En ella se encuentra el origen histórico de México, y se proyecta hacia adelante, la decisión de conservar unida a la nación. Nuestro federalismo es pluralidad de orígenes culturales y étnicos y unidad de vocación soberana democrática y justa.

El proyecto federal debe fortalecerse. Prevalece el centralismo existe una marcada desigualdad entre regiones y grupos de mexicanos que agravia particularmente a la población indígena. Para vigorizar al país entero, con criterio de equidad debemos construir un Nuevo Federalismo, fundamento de una sana unidad nacional. Por tal motivo el proceso de construcción de nuestra democracia se cumplirá federalmente o no se cumplirá. Siendo entonces el reconocimiento de nuestra pluralidad el impulso a la participación ciudadana, la reforma electoral definitiva, el mejor funcionamiento de la

división de poderes, el cumplimiento cabal del estado de derecho se harán en cada rincón de México.

Así el gobierno del presidente Zedillo se ha propuesto pasar de las ideas a los hechos, avanzar sin demora en la reforma democrática y hacerlo impulsando simultáneamente el Nuevo federalismo. ¹⁸ Debemos acometer las tareas necesarias para que cale hondo, porque supone una contribución más amplia y más decidida de los poderes estatales y municipales en la organización económica, política y social de México.

Para su realización se deben cumplir condiciones de posibilidad entre las cuales es necesario destacar lo siguiente:

Primero. Fortalecer las instituciones republicanas y el estado de Derecho para dar un cauce democrático cierto a la vida política local y fincar nuevos avances en la pluralidad de gobiernos estatales y municipales.

Segundo. fortalecer el papel de los estados y de los municipios en el esquema de distribución de las competencias, los recursos y las responsabilidades, intensificando la coordinación, profundizando la descentralización e impulsando las condiciones para que las órdenes municipales y estatales de gobierno asuman plenamente sus respectivas soberanías

Tercero. Establecer la equidad entre federación y estados y municipios en la distribución de los ingresos fiscales e impulsar la capacidad de los poderes locales para generar mayores ingresos propios.

Cuarto. Impulsar el desarrollo municipal y mejorar la capacidad de administración, gestión prestación de servicios y ejecución de proyectos de los distintos órdenes de gobierno. Toda autoridad debe administrar eficientemente y honestamente los recursos, Considerando que mucho se ahorra con una eficiente administración. Y finalmente, promover el desarrollo regional, empresa común que convoca la participación de todos los sectores de la sociedad. Por tal motivo el fortalecimiento a la división de poderes tiene un destacado impacto en el fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales y municipales, siendo por tal motivo que el Nuevo Federalismo ha incrementado y seguirá incrementando las atribuciones y responsabilidades de los niveles de gobierno y también debemos destacar un propósito fundamental que se refiere al fortalecimiento dl municipio libre, en donde los ayuntamientos representan el espacio de gobierno más cercano a la población, ; su carácter local les permite atender oportunamente las demandas de la sociedad, como ya lo hemos visto anteriormente.

¹⁸ MOCTEZUMA Barragán, Esteban. *Democracia y Estado de Derecho*, *El Nacional*, México, 7 de mayo de 1995 pp. 31-32

CAPITULO.V

5. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DEL RAMO 26, "SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA".

Como un antecedente respecto a este apartado y una vez que hemos visto lo relativo a las políticas sociales aplicadas en nuestro continente y sin omitir las nacionales, siendo el PRONASOL, en México el que destaca principalmente; asimismo se consideró como una estrategia de descentralizar "desde el centro" ¹ este programa constituyó la columna vertebral de los esfuerzos descentralizadores de la anterior administración, es decir la de Carlos Salinas de Gortari, a partir de su preocupación por apoyar el desarrollo de las distintas regiones de nuestro país.

El PRONASOL desde la perspectiva oficial, buscó aprovechar la organización social, la cual tradicionalmente se realizaba con diversos grupos culturales y étnicos. Razón por la cual el programa se propuso establecer un nuevo tipo de relación entre el gobierno y la sociedad misma, con el animo de de liberarse de la burocracia y la corrupción que habían funcionando como distractores de las demandas de la sociedad.

- De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 la política de desarrollo social tiene como objeto, propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; elevar los niveles de bienestar social y la calidad de vida de los mexicanos y de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social; para el cumplimiento de este objetivo son necesarias las siguientes estrategias:
- Ampliar la cobertura y mejorar los servicios básicos
- Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población
- Promover el desarrollo equilibrado de las regiones
- Privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja
- Económica y social
- Construir una política integral de desarrollo social orientado al nuevo
- Federalismo con el propósito de transferir mayores recursos y
- Responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales para superar
- La pobreza.
- Fortalecer el proceso de descentralización a través de la ampliación de
- Las capacidades de estados y municipios
- Promover la corresponsabilidad ciudadana y la participación social

¹ La descentralización es también un principio de ordenación política y social que permite la coexistencia de grupos que tienen particularidades propias, la descentralización es esencialmente una forma de ordenación del poder que permite adoptarlo a las condiciones de forma de los sistemas jurídicos, Nota tomada de la tesis Doctoral del Dr. Francisco Patiño Ortiz.

Y así el proceso de descentralización del Ramo XXVI del presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal de 1996, los recursos se distribuyeron con base en los siguientes principios, los cuales se mantienen para 1997.

- 1 Distribuir los recursos con transparencia
- 2 Garantizar equidad en la asignación a estados y municipios
- 3 Evitar discrecionalidad y asegurar que el presupuesto se destine sólo a acciones encaminadas a la superación de la pobreza

Fortalecer la capacidad de decisión de los ayuntamientos.

5.1. Antecedentes.

El antecedente más reciente del Ramo 26 Superación a la Pobreza, es el polémico Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL),² considerando como una estrategia descentralizadora "desde el centro", este programa constituyó la columna vertebral de los esfuerzos descentralizadores de la anterior administración a partir de su preocupación por apoyar el desarrollo de las distintas regiones del país.³

EL PRONASOL desde la perspectiva oficial buscó aprovechar la organización social tradicionalmente realizada por diferentes grupos culturales y técnicos de nuestro país; a partir de esta situación, este programa se propuso establecer un nuevo tipo de relación más directa entre el gobierno y la sociedad con el ánimo de liberar los obstáculos enraizados de la burocracia y la corrupción que había funcionando como elementos distorsionadores de las legítimas demandas ciudadanas. Para este propósito, el programa se basó en cuatro principios básicos, a saber:

- "Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades
- Participación y organización plena y efectiva de las comunidades
- Corresponsabilidad social
- Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de recursos."⁴

Paradójicamente, el modus operandi del PRONASOL, que relacionaba directamente al gobierno federal con la comunidad, construyó un menoscabo a los esfuerzos descentralizados implementados por los gobiernos anteriores al pasar por alto las estructuras construidas para hacer más expedito cualquier esfuerzo descentralizador y

²A su vez, los antecedentes del PRONASOL son el Programa de Desarrollo Rural Integral (PIDER) creado en 1973, y las acciones realizadas por la Comisión del Plan para la Atención a Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) instrumentado en 1977, cabe agregar, que al hablar de antecedentes no sólo se toma en cuenta el carácter previo de dichos programas sino además se considera el rescate de muchas experiencias acumuladas de estos en la instrumentación del PRONASOL, Jaime Sobrino y Carlos Garrocho, Pobreza, política social y participación ciudadana El Colegio Mexiquense y la Secretaría de Desarrollo Social, México, 1995, pág. 41.

³ Si bien el PRONASOL no se planteó como objetivo deliberado a impulsar la descentralización, en los hechos así lo hizo a través de sus vertientes de desarrollo regional, apoyo a la producción y bienestar social que se encargaron de corregir los desequilibrios regionales en los ámbitos estatal, municipal y de la comunidad. Enrique Cabrero. *Op. Cit.* Pág. 6.

⁴ Programa Nacional de Solidaridad. *Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa, del 1º de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994, SEDESOL - SECOGEF*, México, - Miguel Ángel Porrúa, 1994, pág. 16.

crear de facto, una estructura paralela de poder en el ámbito estatal con la figura del delegado de la SEDESOL y como en el municipal, con la participación de los Comités de Solidaridad.⁵

En términos generales, el funcionamiento de PRONASOL en su aspecto descentralizador, fue un intento contradictorio y coyuntural de acabar con el centralismo. Contradictorio, porque al esquivar a los actores e intereses locales y dar entrada directa a la participación de la sociedad civil organizada, dejó muy poco espacio de acción a los ordenes estatal y municipal de gobierno. Coyuntural, porque al no utilizar los canales institucionales existentes y funcionar bajo un esquema en donde la voluntad política presidencial era fundamental, no logró construir mecanismos duraderos de organización ni de decisión.⁶

5.2. Aplicación del Ramo 26 “Superación de la Pobreza”.

Durante los primeros días de gobierno de la presente administración, la postura inicial del Presidente Zedillo respecto al tema del PRONOSOL fue el mantener a este programa desligado de cualquier uso partidista, electoral o de autoridad alguna.⁷

Esta primera impresión presidencial, dejó entrever una posible transformación en el funcionamiento del programa, aunque ni la dirección ni la profundidad de los posibles cambios aún se configuraban.

En el mes de julio de 1995, el Secretario del Ramo, Carlos Rojas anunció en su gira por el Estado de Jalisco, el inicio del proceso de transferencia de los recursos, funciones y facultades de los programas Solidaridad y Desarrollo Regional a estados y municipios del país. Este proceso, en declaración del secretario, tendría un periodo de maduración de dos años y medio. De este modo en su primer año (1995) la transferencia sería del 50 por ciento; para el segundo (1996), las dos terceras partes del Ramo; y para el tercero, se liberarían la totalidad de los recursos.⁸

La conformación y mecánica del proceso descentralizador quedó delineada en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1996. En este documento se asentó que el Fondo de Desarrollo Municipal correspondiente al 65 por ciento del Ramo se distribuiría entre los estados y municipios del país (sin incluir al Distrito Federal), de acuerdo con una

⁵ Enrique Cabrero. *Ibidem*.

⁶ Un ejemplo de la perenidad de las estructuras del PRONASOL lo representan los Comités de Solidaridad, agentes ejecutores de la vertiente de los Fondos Municipales, que normalmente después de la aceptación de la obra dejaban de existir. Esta situación implicaba la ausencia de una estructura preocupada en el mantenimiento y operación de la obra y que hiciera frente, al mismo tiempo, a los problemas más complejos que pusieran en riesgo el cumplimiento de los objetivos de la obra. Esta situación no debe subestimarse a partir del hecho de que 20 por ciento de los proyectos de agua potable no produjeron una sola gota del vital líquido, en algunas ocasiones, más de un año después de haber sido concluidos. Charles L. Mac Donal y Peters Sollis Fial report. México: Fondos Municipales de Solidaridad (Mimeo), 1994, pág. 5.

⁷ En lo que fue el primer acto presidencial relacionado con PRONASOL, el Presidente asentó en la ciudad de Mérida: “El avance democrático con el que estamos comprometidos y la eficaz atención a las demandas sociales, exige hoy más que nunca, que Solidaridad y todo programa de política social se mantengan claramente desligados de cualquier uso; propósito partidista electoral o de discrecional arbitraria de autoridad alguna. “ Miguel Pérez. “Será el PRONASOL partidista”, Reforma, 16 de junio de 1995.

⁸ Irma Salas. et al. “Pasará PRONASOL a los estados”, México, Reforma, 8 de junio de 1995.

fórmula basada en indicadores de pobreza. Asimismo, en el caso de la distribución de los recursos del fondo a los municipios, ésta sería realizada también con base en indicadores similares concentrados entre la Secretaría de Desarrollo Social y cada uno de los estados en el marco de los Convenios de Desarrollo Social.
El Diseño General.

En términos programáticos, la política de descentralización arranca desde el postulado emanado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 donde se plantea por vez primera la reconfiguración del PRONASOL:

*“Como parte central de la política social para el periodo 1995-2000, se transformará el Programa Nacional de Solidaridad con el propósito de que la experiencia acumulada permita ahora la construcción de una política integral que se concentre en los grupos y en las regiones con menores oportunidades de desarrollo y aglutine los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios, gobierno y sociedad”.*⁹

Hablando todavía en el nivel general del diseño de la política, la descentralización del Ramo 26, Superación de la Pobreza, se orienta a partir de los siguientes cuatro principios:

- “Distribución de los recursos con transparencia
- Garantizar equidad en la asignación a estados y municipios
- Evitar discrecional y asegurar que el presupuesto se destine sólo a acciones encaminadas a la superación de la pobreza
- Vigorizar la capacidad de decisión de los ayuntamientos.”¹⁰

En el primer año de la aplicación del nuevo esquema (1996) ¹¹ el Ramo 26 estuvo constituido por tres Fondos: el Fondo de Desarrollo Social Municipal; el Fondo de Prioridades Estatales y el Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación. Para 1997, la conformación de este Ramo quedó reducida a únicamente dos Fondos: El Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) y el Fondo de Desarrollo Regional y el Empleo (FDRE).

El FDRE está constituido por 35 por ciento del Ramo. La aplicación de los recursos de este Fondo, está orientado hacia la ejecución de obras y programas que por su magnitud y extensión poseen un interés regional y nacional. Este Fondo se incluyen las acciones de apoyo a grupos sociales específicos vía programas concretos (jornaleros agrícola, maestros jubilados, coinversión social, servicio social y reforestación entre otros) y la conclusión de las obras y acciones pendientes de los desaparecidos Fondos de Prioridades Estatales y para la Promoción del Empleo y la Educación.

⁹ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995, pág. 112.

¹⁰ Hoja electrónica de la SEDESOL *Proceso de descentralización*, dirección: <http://www.sedesol.gob.mx/DESREG/descstrsd>. HTM.

¹¹ Como ya fue presentado, para la SEDESOL, el proceso descentralizador inició en 1995 con la transferencia del 50% de los recursos del Ramo a los municipios del país. No obstante, esta transferencia no fue hecha con las características esenciales del proceso de 1996 y 1997; esto es, no existió ninguna fórmula o criterio, al menos no de conocimiento público y/o establecido legalmente, a partir del cual se decidiera la distribución de los recursos del Ramo a los estados y municipios del país, ni tampoco, la conformación de los Fondos, y sus respectivos lineamientos, a través de los cuales se decidirá la operación de la descentralización.

En el FDRE, la responsabilidad en la orientación y administración de los recursos está comprometida entre los ordenes federal y estatal de gobierno. Aunque, a diferencia del FDSM no existe certidumbre sobre los criterios utilizados para definir la distribución de los recursos entre los estados. Esto último, producto del sistema imperante en cada estado define con la SEDESOL, vía su delegación estatal, la aportación federal correspondiente a cada programa.

El Fondo de desarrollo Social Municipal (FDSM) está integrado por el restante 65 por ciento del Ramo 26. El objetivo de este Fondo es la descentralización de recursos y funciones hacia los municipios del país para que éstos ejecuten obras y acciones tendientes a la mejora de las condiciones de vida de los más pobres. Con esta política, el gobierno federal busca, entre otros fines, fortalecer la capacidad financiera e institucional de los municipios; acercar las decisiones y acciones de gobierno a los grupos poblacionales directamente beneficiados asimismo promover, la participación social en la decisión, ejecución y el control de la obra pública focalizar la aplicación de los recursos hacia los grupos más desprotegidos y finalmente activar a las economías locales a partir de los recursos del Fondo derramado en la región.

La operación y manejo de los recursos del FDSM están directamente bajo la dirección de las autoridades municipales y sus comunidades a través del Consejo de Desarrollo Municipal (CDM)¹²

Así este tipo integración busca detectar las necesidades más urgentes del municipio y a su vez, hacer corresponsables tanto a la autoridad local como a los directamente beneficiados por la obra pública.

FDSM, están determinados por la Ley de Presupuestos de Egresos de la Federación, la cual condiciona la inversión a los proyectos de agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinización; electrificación; urbanización; apoyos, construcción y conservación de infraestructura educativa básica; construcción y conservación de infraestructura de salud; crédito a la palabra; y construcción de caminos e infraestructura rural.

Además del funcionamiento de este tipo de obras, la normatividad permite la realización de proyectos de inversión distintos a los señalados previa autorización del CDM y cuando el tipo de obra o acción propuesta "corresponde con los objetivos de superación de la pobreza y sea de alto impacto comunitario; la decisión respectiva deberá asentarse en Acta de Consejo y acordarse con la Coordinación General del Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE).¹³

¹² El consejo de Desarrollo Municipal (CDM), es el órgano democrático de planeación, de decisión y control de los recursos del FDSM. El CDM está integrado por el Presidente Municipal quien preside al Consejo; por representantes de organizaciones sociales; por los Comités Comunitarios elegidos democráticamente en barrios, colonias y ejidos del municipio; y por un vocal de control y vigilancia. Además de estos miembros, se contempla la participación de un representante del gobierno local y otro de la SEDESOL en actividades de asesoría. Entre las principales atribuciones del CDM están: integrar el programa de la obras y acciones del Fondo; promover y apoyar la organización de los Comités Comunitarios en los lugares donde se vayan a realizar proyectos de obra pública; y llevar una evaluación y control continuo sobre los avances físicos y financieros de la obra y proyectos.

¹³ SEDESOL. *Manual Único de Operación 1997, Ramo XXVI Superación de la Pobreza*; México, 1997, pág. 10.

5.3. Distribución de los Recursos.

El proceso de distribución de los recursos del FDSM se realiza en tres escalas: escala estatal, municipal y comunal.

5.3.1. En el ámbito Estatal.

En el orden estatal la distribución de los recursos del Fondo se determina en función de los principios de transparencia, equidad, y no discrecionalidad plasmados como los ejes rectores de la política descentralizadora. Para este efecto, la SEDESOL tiene la obligación de dar cuenta, antes del 31 de enero de cada año, a las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, de la fórmula y metodología utilizada en la distribución de los recursos del Fondo entre los estados. "Asimismo antes de dicha fecha la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación la fórmula y metodología correspondiente, así como la asignación presupuestal para los estados (...)." ¹⁴

En 1996, la fórmula de asignación fue elaborada a partir de dos índices de medición de la pobreza: el índice Forster-Greer-Thobcke (FGT), el cual permite conocer simultáneamente la incidencia del problema (la proporción de pobres), y la intensidad del mismo (qué tan pobres son), además de señalar la transferencia de ingresos entre los grupos de la población. El otro índice utilizado fue el índice de Rezago (IR), que mide las carencias más visibles de la población en términos de servicios básicos (educación básica, drenaje, electricidad y dispersión de la población). El resultado de la integración de estos índices arrojó una distribución donde por ejemplo el estado que recibió menos recursos fue Baja California Sur (42'277,496), ¹⁵ el que recibió más fue Chiapas (313'905,462) y en seis estados tales como: Chiapas, Guerrero, México, Oaxaca, Puebla y Veracruz, donde se concentró el 38.93% del total del fondo.

En 1997, la determinación de la asignación correspondiente a cada entidad federativa estuvo dividida en dos etapas. En la primera se aplicó un criterio de equidad a través del cual se garantiza que cada entidad recibiera al menos el 1% del monto total del fondo. Esto es, el 31% del fondo se repartió en partes iguales entre los estados del país. En la segunda fase, el restante 69% se distribuyó a partir del cálculo de cinco brechas de pobreza y en la definición de cinco indicadores básicos (ingresos por persona, rezago educativo, espacio de vivienda, disponibilidad de electricidad y drenaje). Los resultados de la aplicación de este índice reflejaron los niveles y la intensidad de la pobreza para cada estado y en función de éstos, es como se distribuyeron los recursos del Fondo correspondientes a cada uno de ellos. La distribución producto de la aplicación del IGP y del criterio de equidad definiendo de nuevo a Baja California como el estado con menores percepciones monetaria, a Veracruz como el estado que más recibió y los seis estados más beneficiados concentraron el 39.97% del Fondo. (ver anexo 1)

¹⁴ El Poder Ejecutivo Federal. *Presupuesto de Egresos de la Federación, para el Ejercicio Fiscal de 1997, Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de diciembre de 1995, pág. 4. Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1997, *Diario Oficial de la Federación*, México, 23 de diciembre de 1996, pág. 18.

¹⁵ Todas las cifras que se manejan en el trabajo están presentadas en pesos.

Finalmente, entre los atributos generales detectados por SEDESOL de este método de distribución se encuentran los siguientes:

- a). Se evitan cambios drásticos en la asignación de un año a otro en aquellas entidades con un bajo nivel de marginación al aplicarse el primer criterio de asignación (para el cual se dedica aproximadamente un tercio del monto total el Fondo).
- b). Permite a todos los gobiernos estatales hacer frente a sus problemas de atraso social
- c). Toma en cuenta la proporción en cada entidad federativa participa en la magnitud de la pobreza.

5.3.2. En el Ámbito Municipal.

Formalmente, la asignación de los recursos del FDSM a los municipios del país, se realiza de manera similar al sistema utilizado en el nivel estatal: la distribución se define a partir de una fórmula creada con diferentes indicadores de pobreza del estado. En este caso, la construcción y aplicación de la fórmula es responsabilidad de cada estado. (ver anexos 2 y 3)

La participación de la federación, en este aspecto, se limita en concertar con el nivel estatal, a través de la delegación de la SEDESOL, la elaboración de la fórmula que debe favorecer a los municipios que presenten mayores atrasos en materia social. En este punto es pertinente aclarar que al capital transferido por la federación se agrega dinero proveniente de cada entidad. El grado de participación de los estados en el monto total del FDSM es distinto para cada entidad al determinarse a través de los distintos Convenios de Desarrollo Social el porcentaje de contribución de los estados en el acervo del Fondo. Una vez que ha concertado la fórmula de asignación de los recursos del FDSM (tanto federales como estatales), se definen los porcentajes correspondientes a los gastos indirectos del gobierno del estado, de la Delegación de la SEDESOL y los municipios (quienes además reciben recursos adicionales correspondientes al rubro de Desarrollo Institucional¹⁶).

El anterior punto aclara los dos grandes tipos de gasto susceptible de ser realizados vía el FDSM: los gastos indirectos - donde participan los tres órdenes de gobierno- definidos porcentualmente en cada Convenio de Desarrollo Social y los gastos en obras y acciones - donde la mayoritariamente participan los municipios- definidos a partir de la utilización de la fórmula de distribución estatal.

Ámbito Comunal.

El último eslabón en la distribución de los recursos del FDSM lo integran las comunidades de los municipios. En este orden, la decisión sobre la asignación corresponde al Consejo de Desarrollo Municipal. De igual manera a los dos órdenes de gobierno anteriores, la distribución realizada por este órgano deberá estar orientada hacia aquellas comunidades y grupos de población que no cuenten con los servicios básicos prioritarios.

¹⁶ El rubro de desarrollo Institucional se refiere a aquella ayuda adicional que reciben los municipios para la adquisición de equipo de computo, capacitación de sus funcionarios y demás gastos relacionados con el fortalecimiento del aparato técnico administrativo de los municipios. Por otro lado, el porcentaje que este factor representará en el monto total del Fondo está definido, para cada estado, por el Convenio de Desarrollo Social.

5.3.3. El proceso de asignación de los recursos.

A continuación nos permitimos presentar una visión sintetizada del proceso de asignación de los recursos del FDSM para la realización de cualquier obra pública definida dentro de su marco de competencia, asimismo, con el fin de identificar los cambios ocurridos en el proceso decisorio, reconocer los nudos críticos del mismo y vislumbrar la esencia misma de la política descentralizadora, a partir de un ejercicio de contrastación, se presenta la contraparte correspondiente al PRONASOL.

En caso del proceso de autorización de las obras financiadas con recursos de PRONASOL, su inicio arranca con las propuestas de inversión pública de la comunidad, organizada ésta en un Comité de Solidaridad, las opciones de inversión era mucho más amplias a las actuales. Estas propuestas de obras eran turnadas al Consejo Municipal de Solidaridad o en su caso, al COPLADEMUN, quienes se encargaban de la integración de todas las propuestas de obra de las distintas comunidades del municipio. Una vez realizado esto, las propuestas eran turnadas al COPLADE, quien hacía un análisis y priorización de las obras, además de realizar una propuesta sobre los posibles mecanismos y estructuras de financiamiento. Posteriormente, el COPLADE turnaba sus propuestas a la Delegación de SEDESOL para que ésta emitiera su validación. En caso de ocurrir esto último, la Delegación a su vez turnaba las propuestas a la Dirección General de Planeación de la SEDESOL quien, a final de cuentas, era la instancia emisora de la autorización definitiva.

En contraposición, en la definición de las obras públicas financiadas con los recursos del FDSM el proceso inicia con la propuesta de obra de la comunidad, organizada ésta en una Asamblea Comunitaria¹⁷ Una vez hecho esto, la propuesta identificada acompañada por el acta de la Asamblea, es turnada al CDM¹⁸ quien tiene la capacidad de autorizar directamente aquellas obras con un costo menor de 100 mil pesos.¹⁹ En el caso de que la propuesta fuese aprobada a continuación, se integra el Comité Comunitario quien tiene entre sus responsabilidades ejecutar las obras, acciones y proyectos aprobados por el Fondo, así como realizar la vigilancia, el control y el seguimiento de las mismas en coordinación con el vocal de Control y Vigilancia del CDM.²⁰ Una vez revisados los dos procesos correspondientes a los momentos ex-ante y ex-post del proceso de descentralización, salta a la vista el papel más activo del municipio, a través del CDM, en la aprobación de las obras con un costo menor de 100 mil pesos.

¹⁷ En esta instancia es donde se identifica y prioriza las necesidades materiales más apremiantes de la comunidad.

¹⁸ En los municipios donde no existe este órgano, el COPLADEMUN realizará esta acción y demás correspondientes a las funciones y atribuciones del CDM.

¹⁹ En el caso de las obras con un costo mayor o igual a 100 mil pesos, éstas son aprobadas por el COPLADE, previa presentación del expediente técnico y la cédula de información básica respectiva.

²⁰ El Comité Comunitario es el órgano a través del cual se organiza a la comunidad (local, colonia, ejido, barrio, cuadra, etc.) y está integrada por los propios habitantes de dicho espacio. Además de las funciones presentadas, el Comité Comunitario analizara e identifica los recursos locales disponibles; elabora el plan de acción comunitaria sin necesidad de los recursos del Fondo y el programa de gestión de recursos presentado al CDM, para la realización de las obras y proyectos de la comunidad; define y nombra comisiones de trabajo, sus acciones y calendarios, y elige de manera democrática a sus representaciones ante el CDM y/o instancias intermedias de organización comunitaria. por otro lado, la perfectamente la comunidad ejecutará la obra pública. En Caso contrario, como consecuencia de la complejidad y grado de especialidad de la misma, el CDM decidirá la modalidad de ejecución más adecuada.

Asimismo, el nivel de gobierno estatal también tiene una mayor injerencia en el proceso decisorio, a través del COPLADE, con la aprobación de las obras con un costo igual o mayor a los 100 mil pesos. De lo anterior se deriva, al menos en el papel, una transformación en el poder de decisión respecto a la aplicación de los recursos del Fondo en favor de las instancias municipales y estatales de gobierno.

Esta transformación en el entramado decisonal, al menos desde la perspectiva del diseño, busca otorgar a los niveles estatal y municipal el verdadero control sobre la decisión final de la inversión de los recursos del Fondo y simultáneamente, terminar con la estructura paralela de poder fomentada por el PRONASOL.²¹ en este sentido, la descentralización del FDSM implica la retroactividad de parte de la estructura institucional ignorada por el PRONASOL (COPLADE y CDM); retira en enorme poder de decisión al delegado de la SEDESOL, que en muchas ocasiones fingió como un gobernador paralelo, y de los Comités de Solidaridad, con una crítica similar, al constituirse un gran número de ellos, en estructura de poder paralelas a sus ayuntamientos.

Por otro lado, uno de los efectos derivados de cualquier proceso descentralizador es la introducción dentro del entramado de decisión de los grupos locales de poder.²² En el proceso descentralizador de los recursos del FDSM, se prevé esta situación a través de diversos candados rubros de inversión previamente definidos, aprobación de las obras en sesión del CDM, etcétera, a fin de evitar una potencial desvirtuación de los objetivos de la política social.²³

²¹ Enrique Cabrero. *Ibidem*.

²² No hay que olvidar la vocación implícita del PRONASOL de evitar la intervención de intermediarios locales que a través de su influjo, desvían la aplicación de los recursos de las verdaderas necesidades de la comunidad. En sí, esa era la principal justificación de la relación cuasi-directa del ejecutivo con la comunidad.

²³ en estos momentos las consecuencias de la entrada en escena de los actores y grupos de interés locales aún no son muy claras debido a la falta de evidencia empírica que apunte hacia alguna dirección.

CAPÍTULO VI

6. EL RAMO 33 Y SU IMPACTO EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE AMECAMECA Y JUCHITEPEC.

El presente apartado tiene el propósito de orientar la elaboración del Programa de Desarrollo Institucional Municipal, el cual en cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Ley de Coordinación Fiscal y a lo establecido en el Convenio de Desarrollo Social 1998, se comprometieron a instrumentar los niveles de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal. Los lineamientos aquí descritos son orientaciones generales indicativos de los principales elementos a considerar en su elaboración.

6.1. Convenio de Desarrollo Social.

Antes que nada, es conveniente aclarar que las observaciones expuestas en este apartado son producto de apenas poco tiempo de calendario de trabajo, en virtud de que hasta el 20 de abril del presente año, se distribuyeron los manuales de operación relativos al Ramo 33 y hasta su adquisición junto con la demás información complementaria.

Luego entonces, son observaciones preliminares que distan de ser definitivas, pero no por ello carecen de relevancia.

Por tal motivo a manera de introducción al tema del Ramo 33, brevemente habría que comentar la forma en que la Federación ha venido estructurando la política fiscal, diseñando los criterios y mecanismos para la distribución de los recursos fiscales y su asignación a los estados y municipios; exceptuando de estos, los correspondientes a las participaciones, solo nos referiremos a las aportaciones.

En el antecedente más cercano se ubica al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), mismo que tenía un carácter centralizado con recursos contenidos en el Ramo 26 del presupuesto de egresos de la Federación, si bien es cierto y hay que señalarlo, marcó un precedente importante en la atención de la demanda social de la población con mayores carencias y necesidades, se constituyó en la piedra angular de la política social de la administración 1888-1994, también es cierto que la forma de su implementación centralista, de alguna manera desplazaba a las autoridades estatales y municipales de la toma de decisiones y por consecuencia las obras y acciones implementadas no siempre se daban en congruencia con los esquemas de planeación estatal y municipales, incluso, en muchos casos se contravenían disposiciones locales y con ello la alteración de la planeación proyectada

Adicionalmente, la forma de asignación de los recursos no tenía una base de distribución clara y sobre todo equitativa, que incluso provocó en su momento debates intensos que iban de la crítica de ser un programa de contenido electoral, de discrecionalidad y de intromisión y debilitamiento de las estructuras de gobierno municipales.

Posteriormente en la presente Administración Federal, se modifican los criterios del ejercicio de recursos federales mediante la definición de una política de desarrollo social enmarcada en una nueva concepción de federalismo, propiciando el fortalecimiento de las finanzas estatales y municipales, adoptando un esquema descentralizado de recursos y obligaciones, incorporando criterios de distribución de dichos recursos en función del nivel de pobreza y con la puntual participación de los Gobiernos Estatales y Municipales.

Con respecto a la descentralización del Ramo 26, conserva la conveniencia de continuar incorporando como factor indispensable la participación social en el proceso de aplicación de los recursos, pero también propicia que los municipios recuperen y ejerzan su papel de autoridad rectora en el ejercicio de dichos recursos.

Así el esquema de operación del Ramo 26 evoluciona, si bien en principio fijaba criterios generales para todo el país, y ello ocasionaba en la práctica asignaciones presupuestales dispares, propicia que se introduzcan nuevos criterios que continúan tomando como base los indicadores de pobreza, pero permiten que cada entidad federativa distribuya hacia sus municipios los recursos asignados con mayor equidad y transparencia y con una cada vez mayor intervención en su aplicación.

Hasta 1997 el proceso de descentralización de los recursos del Ramo 26, llevó a la asignación del 70% de los mismos a las entidades federativas y municipios, no obstante, ello no propiciaba un verdadero fortalecimiento de los niveles de Gobierno Estatal y Municipal, toda vez que la Federación continuaba siendo la entidad normativa y ello limitaba la capacidad de respuesta de las autoridades, sobre todo las municipales.

De lo expresado, cabe destacar que el avance observado en la evolución del manejo de los recursos federales ha sido significativo, hasta 1997 constituyó un proceso que gradualmente mejoró, pasó del centralismo a la descentralización, y no obstante que se pueden observar muchos aspectos que incidían en no permitir lograra una verdadera equidad en la asignación de los recursos por ser los iniciadores de pobreza el único criterio para su distribución, si se logra consolidar la política de desarrollo social con amplia participación de la población en un esquema de responsabilidad compartida cuyo proceso de ejecución transparente y equitativo rescata la credibilidad de la autoridad local y se fortalece su capacidad de respuesta ante la demanda social

Así a partir del presupuesto de egresos 1998, se incorporó el llamado Ramo 33, se modifica nuevamente el criterio del manejo del recurso federal, se otorga directamente a los estados y municipios la responsabilidad de su aplicación, y es mediante disposiciones contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal que se determinan las directrices generales para su ejercicio, otorgando incluso a las entidades federativas las facultades para la supervisan y control, estableciendo mecanismos transparentes para la entrega de los recursos mediante ministraciones mensuales con cantidades y en fechas predeterminadas.

Por lo antes expuesto damos paso al Ramo 33, describiendo sus acciones y propósitos descritos a continuación:

La experiencia de los últimos años en materia de política de descentralización, representa un elemento fundamental, para proyectar y definir la estrategia y mecanismos de

coordinación gubernamental para 1988, a fin de alcanzar los objetivos del desarrollo social.

Como nuevo aspecto de la coordinación entre los órdenes de Gobierno Federal y Estatal, se incluye en este instrumento el desarrollo de las acciones y recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, contemplada en el recién creado Ramo 33 "APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS" del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1998. La cantidad de dicho Fondo se distribuye a su vez, en el Fondo para la Infraestructura Social Estatal y en el Fondo para Infraestructura Social Municipal.

Asimismo el presente instrumento de coordinación integra las estrategias de la Política de Desarrollo Social para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos de salud, educación y vivienda; promover el crecimiento y distribución con equilibrio de la población en todo el territorio nacional; alentar el desarrollo ordenado de las ciudades y las regiones. De igualmente privilegiar la atención a la población y a las zonas con mayor desventaja económica y social que permita superar la pobreza extrema y construir una nueva Política Integral de desarrollo Social orientada por los principios del Nuevo Federalismo.

Por tal motivo el Programa de Desarrollo Institucional Municipal 1998 debe ser elaborado por las instancias y organismos que en el estado están vinculados al quehacer institucional municipal, conjuntamente con las autoridades municipales, los cuales podrán solicitar a las Delegaciones de Sedesol y a la Dirección General de Programas de Desarrollo Regional, la asesoría que estimen necesaria.

En la formulación del Programa 1998 debe tomarse en cuenta que a partir del presente ejercicio y con el objeto de profundizar el proceso de descentralización de la política social, fortalecer la participación municipal en la instrumentación de la misma y hacer cada vez más participativa y democrática su operación, el marco estratégico y programático de los programas para superar la pobreza, observó importantes adecuaciones que se expresan en la creación del Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios" (ver anexos 4 y 5); En cuyo marco se constituye el "Fondo para la infraestructura Social Municipal", que sustituye, asumiendo un estadio superior, por su alcance estratégico y operativo al Fondo de Desarrollo Social Municipal.

El nuevo Fondo retoma las bases institucionales técnicas y operativas, así como el relevante proceso de participación social generados en torno al Fondo de Desarrollo Social Municipal y busca impulsar de manera creciente la eficiencia, equidad y participación del municipio y las comunidades, en un ambiente de mayor libertad y autonomía en el manejo y operación de los programas y recursos correspondientes. En consonancia con estos cambios, el Programa de Desarrollo Institucional 1998 deberá fortalecer la base institucional, técnica, operativa, etc, constituida en los últimos años y, sobre todo, el proceso participativo ayuntamiento-sociedad que permea el horizonte de implementación del nuevo Fondo.

Una materia que, de manera vigorosa se desea impulsar en 1998, se refiere a apoyar el desarrollo de las capacidades municipales y comunitarias, para hacer más eficiente la

operación, mantenimiento y conservación de la infraestructura social básica, así como para ir consolidando una cultura fortalecida, institucional y social, en esos ámbitos de la vida de los programas sociales.

Asimismo, se considera de primordial importancia, impulsar de manera destacada y específica el desarrollo de las capacidades institucionales de los municipios que conforman las Regiones Prioritarias, consideradas las más pobres, marginadas y complejas del país.

Se recomienda aglutinar en el Programa de Desarrollo Institucional 1998 todos los esfuerzos y recursos que en el estado se destinarán al fortalecimiento de la institución municipal y, antes de su entrega a la SEDESOL, solicitar la validación del Subcomité de Desarrollo Institucional Municipal.

6.1.1. Introducción.

Así el logro de una política social más eficiente, democrática y justa, no depende únicamente de la adecuada definición de sus objetivos, estrategias, metas e instrumentos; tampoco de que se cuente con suficiencia financiera. Requiere, además, entre otras premisas, que las instancias que participan en su instrumentación, cuenten con estructuras administrativas y operativas, funcionales y eficaces, que posibiliten la ejecución eficiente de dicha política.

En ese sentido, el fortalecimiento institucional de las instancias que instrumentan y operan las acciones del desarrollo social, debe ser una estrategia fundamental de esa política, a efecto de apoyar de manera relevante la consecución de sus objetivos.

La presente Administración Federal ha dado un relevante impulso a la operación descentralizada de la Política para la Superación de la Pobreza, asignándole a los municipios una función fundamental en la instrumentación y desarrollo de la misma; de acuerdo con lo mencionado, *para hacer más eficiente ese proceso, es necesario acompañarlo con una estrategia explícita y vigorosa de fortalecimiento de la capacidad técnico-administrativa de los municipios, que coadyuve a un mejor cumplimiento de las funciones que les han sido transferidas.*

En ese tenor, la participación cada vez más eficiente del municipio en la instrumentación de los programas de Superación de la Pobreza, especialmente en el Fondo para la infraestructura Social Municipal, requiere que ese orden de gobierno cuente con capacidades técnicas y administrativas fortalecidas, que le permitan atender con eficiencia creciente las responsabilidades que se les transfieren.

Al efecto, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, en el marco de los Convenios de Desarrollo Social 1996 y 1997, acordó con los Ejecutivos Estatales, impulsar, en una estrategia de vanguardia, la implementación de acciones de desarrollo institucional municipal que, encuadradas en un Programa de Mediano Plazo, permitieran mejorar *las capacidades técnicas y administrativas de los Municipios, de los Consejos de Desarrollo Municipal, de los Comités Comunitarios y de las comunidades, a efecto de eficientar su participación en la instrumentación de la Política para la Superación de la Pobreza y particularmente del Fondo de Desarrollo Social Municipal.*

Los esfuerzos realizados al efecto, han permitido el logro de importantes resultados que han acrecentado de manera determinante las capacidades técnicas y administrativas de ese orden de gobierno y se expresan en un mejor desempeño de las funciones y actividades que le corresponden al municipio y a las instancias de participación social.

Sin embargo, la consolidación de los logros en materia de Desarrollo Institucional y el avance hacia etapas superiores, requiere de la continuidad de los esfuerzos y en ese tenor, el Presupuesto de Egresos de la Federación 1998 y la Ley de Coordinación Fiscal aprobados por el H. Congreso de la Unión, prevén "que los municipios puedan destinar hasta un 2% del monto total de los recursos que les corresponden del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, para la realización de Programas de Desarrollo Institucional, mediante convenios que celebren con el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social y con los Gobiernos Estatales".

En ese contexto, en el Convenio de Desarrollo Social 1998, se anota el compromiso de que el Gobierno Estatal con la participación de los municipios, actualizará el Programa de Mediano Plazo de Desarrollo Institucional Municipal y formulará un Programa Operativo para 1998; estas actividades estarán sustentadas en una minuciosa evaluación de los avances y resultados obtenidos en 1997 y, en todo el proceso, participarán activamente las autoridades municipales y/o sus representantes; dichos Programas serán puestos a consideración de la Secretaría de Desarrollo Social, la cual verificará que los programas propuestos se correspondan con los objetivos y estrategias previstos.

6.1.2. Marco conceptual y estratégico del Programa de Desarrollo Institucional Municipal, 1998.

Se sugiere que el Programa de Desarrollo Institucional que se formule en cada estado, se ubique en la perspectiva que propone la Secretaría de Desarrollo Social, la cual considera al fortalecimiento institucional del municipio como elemento fundamental para la instrumentación eficiente de la política social; en ese tenor, deberán atenderse de manera prioritaria las insuficiencias institucionales que mayor incidencia tiene la calidad con que participan los gobiernos municipales en la operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y corregir de raíz los factores que las originan y entre los que destacan:

Muy elevada rotación de personal, sobre todo al cambio de administración, lo que implica prácticamente iniciar cada tres años el proceso de formación de una capacidad institucional.

La carencia de recursos en los municipios para impulsar su propio desarrollo institucional, Inexistencia o debilidad de estructuras administrativas, bajo nivel educativo y técnico de los servidores públicos municipales, escasez de personal, falta de todo tipo de equipo, no institucionalización y continuidad de procesos y formas de trabajo, poco atractivo de los municipios como ámbito de trabajo para los profesionistas y personal calificado.

Lo anterior, en virtud de que esas insuficiencias se han expresado en la falta de continuidad de procesos técnicos y administrativos y en una baja capacidad administrativa y técnica que limita fuertemente las posibilidades de ese orden de gobierno para realizar en tiempo, forma y eficiencia las tareas que se derivan de su participación en la instrumentación del anterior Fondo de Desarrollo Social Municipal, y que de no atenderse

habría de manifestarse en la instrumentación del nuevo Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

Dichas insuficiencias operativas se manifiestan sobre todo en:

La calidad y oportunidad con que se elaboran los expedientes técnicos, hecho que retrasa la programación y presupuestación de las obras y la ejecución de las mismas; Inadecuados registros de información que obstaculizan o retrasan la entrega de reportes y el control del gasto; se dejan recursos sin ejercer; las autoridades limitan por recelo y temor infundado la participación social, en la instrumentación de los Programas de Desarrollo Social; la promoción y difusión de los propósitos y estrategias de los Programas de Superación de la Pobreza no se realiza con oportunidad y en la calidad deseable; la comprobación de los recursos se realiza de manera tardía; a conservación y mantenimiento de las obras no es la adecuada; no existe un eficiente control contable y financiero, y el resguardo y conservación de la documentación correlativa observa insuficiencias. Etc.

Con objeto de dar respuesta eficaz a estas limitaciones, el Programa de Acción para 1998 debiera dar continuidad a los esfuerzos ya emprendidos, en virtud de que el Desarrollo Institucional es un proceso fundamental e integral que debe incidir en la formación de una verdadera cultura de administración municipal eficiente; dicho programa articulará en una sola perspectiva los esfuerzos que ya realizan las diversas áreas de la SEDESOL, las dependencias del Gobierno del Estado y los propios municipios en esa materia.

Se recomienda asimismo, que el Programa considere que a partir de este ejercicio se dinamiza el proceso de descentralización de la política social y que si bien el marco estratégico operacional del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, retoma en parte fundamental las bases institucionales, técnicas y operativas del Fondo de Desarrollo Social Municipal, dicho proceso busca profundizar en la eficiencia, equidad y participación social en el desarrollo de ese Fondo, y otorga al municipio una mayor libertad y autonomía en el manejo y operación de los programas y recursos, lo cual representa para ese orden de gobierno mayores responsabilidades.

Se sugiere también, considerar los estudios sobre la capacidad que a efecto de congruencia con los propósitos de equidad del FISM, los municipios de las regiones prioritarias reciban atención especial en el marco de este programa.

Los estudios sobre la capacitación institucional del municipio, los planteamientos de las autoridades en relación con la problemática que enfrentaron en la operación del Fondo de Desarrollo Social Municipal, así como la evaluación de las acciones realizadas en anteriores ejercicios, sugieren que a efecto de una rápida respuesta a los problemas detectados, los esfuerzos del desarrollo institucional municipal en el ejercicio 1998 deben orientarse fundamentalmente a las siguientes líneas:

6.2. Vertientes de Estrategia.

Capacitación a las autoridades y servidores públicos municipales, integrantes de Consejos de Desarrollo Municipal y Comités Comunitarios, en aspectos técnicos y operativos del proceso de instrumentación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

Asistencia técnica a las autoridades y servidores públicos municipales, Consejos, Comités y Comunidades en materia de programación y selección de inversiones, formulación de

expedientes técnicos, ejecución y supervisión de obras, conservación y operación de la infraestructura, así como en informática, organización y participación social.

Equipamiento de las áreas municipales vinculadas a la operación del Fondo, dotándolas del equipo de oficina, de comunicación, de cómputo y vehículos que les permita atender los déficit que se observan aún en la materia, a efecto del adecuado desempeño de las áreas responsables de la instrumentación del Fondo.

Acondicionamiento de los espacios físicos de las áreas del municipio vinculadas a la operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

Actualización del marco jurídico municipal a efecto de que las administraciones cuenten con la reglamentación adecuada a las nuevas responsabilidades y posibiliten una eficaz institucionalización de los procedimientos y procesos administrativos-operativos, así como la consolidación de la participación social en el desarrollo de los programas sociales.

Profesionalización de los recursos humanos a efecto de contar con mecanismos y condiciones que aseguren al municipio la disposición y permanencia de cuadros técnicos y administrativos altamente calificados en el desempeño de las tareas del quehacer municipal. Particularmente se debe incidir en la disminución del alto índice de rotación de personal en cada cambio de administración.

Promoción y difusión de los objetivos, estrategias, mecanismos operativos del fondo y de la participación social organizada, en su instrumentación.

Coordinación institucional que potencialice los esfuerzos que con objeto del fortalecimiento institucional del municipio realicen las dependencias y organismos de los gobiernos federal, estatal y municipales.

6.3. Mecanismos de Instrumentación y Prioridades.

Del Programa de Capacitación

La capacitación a las autoridades, servidores públicos municipales e integrantes de Consejos y Comités, debiera ser diferencial y selectiva y; considerar en primer término los avances que observe la gestión municipal y la etapa operativa que observe el Fondo y los resultados alcanzados con la instrumentación de acciones similares en los ejercicios precedentes.

Debiera asimismo, dar especial atención a los municipios rurales más pobres y/o con mayores insuficiencias técnico-administrativas, particularmente a los de las Regiones Prioritarias.

El Programa consideraría asimismo diversas modalidades de operación: reuniones estatales y regionales; capacitación en servicio; talleres microregionales de análisis e intercambio de experiencias; etc.

Particularmente para los municipios de las Regiones Prioritarias se recomienda desarrollar un esfuerzo fortalecido de capacitación en servicio, a efecto de una mejor apropiación de los conocimientos a transmitir.

Las materias de capacitación buscarán atender puntualmente a las insuficiencias observadas y los requerimientos que señalen los propios involucrados, particularmente a: aspectos técnicos-operativos del proceso de instrumentación del Fondo; aspectos normativo-administrativos y sociales vinculados a la operación de los Programas de Superación de la Pobreza; los relacionados con la planeación del desarrollo municipal; la conservación y operación de la infraestructura, etc.

Del Programa de Asistencia Técnica.

La asesoría que se proporcione en el marco del Programa debiera considerar una atención diferencial a las administraciones nuevas y las que están ya en el segundo o tercer año de su gestión; el énfasis se dará a los ayuntamientos del primer tipo, en los que se apoyarán particularmente los aspectos relacionados con aspectos normativos y administrativos.

Asimismo, se sugiere dar atención prioritaria a los municipios rurales más pobres y/o aquellos que observen las mayores insuficiencias operativas con relación al Fondo para la Infraestructura Social Municipal, particularmente a los de las Regiones Prioritarias.

Se recomienda también, en la definición y ejecución de las acciones de Asistencia Técnica, tomar en cuenta los resultados alcanzados en la materia, en los ejercicios anteriores.

A efecto de una eficiente instrumentación del Programa, se sugiere considerar entre sus modalidades de ejecución la incorporación de pasantes de servicio social, el establecimiento de módulos regionales y/o microrregionales de asistencia técnica, la contratación de especialistas para actividades específicas, comisionar a algunos técnicos de las diversas dependencias estatales como asesores temporales, etc.

Se propone dar atención prioritaria dentro del Programa de asesoría, las materias técnico operativas vinculadas a la instrumentación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, como la programación y selección de inversiones, la formulación de expedientes técnicos, la ejecución y supervisión de obra, y el mantenimiento de la infraestructura; los aspectos normativos y administrativos referidos a la operación del Fondo, como contabilidad básica, informática, administración municipal, organización de oficinas, etc.

Del Programa de Equipamiento

En virtud de que la carencia de equipo afecta de manera determinante el desempeño municipal, el Programa deberá de considerar acciones que den continuidad a los esfuerzos de equipamiento de los municipios; en ese tenor, el equipo que se proporcione debiera atender a las necesidades manifiestas por los beneficiarios y considerar el desarrollo técnico y administrativo de cada tipo de municipio.

Se recomienda sustentar el programa de equipamiento en un actualizado y fidedigno inventario de necesidades municipales y prever cuando el caso lo requiera, la capacitación que haga falta para el adecuado uso del equipo.

El programa debiera considerar únicamente la dotación de equipo indispensable para la realización de las tareas del municipio vinculadas a la operación de los Programas de

Superación de la Pobreza y circunscribirse al equipo básico de oficina, de comunicación, de cómputo y de vehículos cuando así lo requiera la operación eficaz del FISM.

En la definición e instrumentación de las acciones de equipamiento se recomienda tomar en cuenta la experiencia y resultados obtenidos en la materia en ejercicios anteriores. La prioridad de atención debieran ser los municipios rurales más pobres y aquellos que acusen las mayores carencias, especialmente los de las Regiones Prioritarias.

6.4. De la actualización del marco jurídico municipal y del normativo-operativo de la Administración Municipal.

La adecuación y fortalecimiento del marco legal que sustenta la participación del municipio en la operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, podría apoyarse mediante la realización de acciones diversas, entre éstas:

Formulación de estudios que sustenten la adecuación del marco jurídico municipal.

Adecuaciones al marco legal estatal y municipal para institucionalizar la participación social organizada en la planeación e instrumentación de los Programas de Superación de la Pobreza.

Formulación y/o adecuación de manuales de organización y procedimientos de la administración municipal.

Reglamentación específica para que los municipios observen disposiciones en materia de conservación y resguardo de la documentación relativa a la gestión municipal. Etc.

Estas acciones darían continuidad a los esfuerzos que en la materia se hayan realizado ya en el estado.

Acondicionamiento de los espacios físicos.

Con objeto de que las áreas del municipio vinculadas a la operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal cuenten con condiciones aceptables para el buen desempeño, en el marco del Programa podría apoyarse:

La ampliación y/o acondicionamiento de los espacios físicos que ocupan las áreas directamente vinculadas a la operación del FISM.

La adecuación o reparación de las instalaciones eléctricas de esas áreas.

De la Profesionalización del Personal

La Profesionalización de los cuadros técnicos y administrativos debiera también apoyarse en el marco del Programa de Acción 1998. Al respecto, se identifican como prioritarias las siguientes acciones:

Promoción y apoyo para la constitución del Servicio Civil de Carrera Municipal.

Canalizar mediante convenios con los municipios, personal de las dependencias estatales y centros de educación superior para apoyar la realización de trabajos específicos y la formación de técnicos y especialistas.

Promoción y concienciación de presidentes municipales de nuevo ingreso para que mantengan al personal más capacitado de la administración anterior.

Promover la elaboración de un programa de registro y seguimiento de ex-servidores públicos municipales de alta calidad y promover su incorporación a las nuevas administraciones. Etc.

En la definición e instrumentación de las acciones y proyectos de Profesionalización del personal, se recomienda tomar en cuenta los resultados y la experiencia obtenida en la materia en 1997.

De promoción y difusión.

El fortalecimiento institucional y la consolidación de los propósitos y logros de la Política de Superación de la Pobreza requieren para su aceptación y apropiación social, de una adecuada difusión de los mismos; al efecto, el Programa debiera impulsar una intensa campaña de promoción y difusión de los propósitos, Estrategias y logros de la Política de Superación de la Pobreza. Especialmente apoyará:

La implementación de campañas de difusión en los medios masivos, sobre los objetivos, estrategias y logros de la Política de Superación de la Pobreza y del Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

Divulgación de los objetivos y estrategias de la Política de Superación de la Pobreza.

La capacitación efectiva y permanente de los servidores públicos de las dependencias e instancias involucradas con el quehacer municipal y la operación del Fondo, en relación a la estructura y función de los municipios, el federalismo, la descentralización, la participación social y el desarrollo institucional.

Reuniones de intercambio de experiencias entre autoridades y servidores públicos de regiones y estados diferentes.

La elaboración y difusión masiva de trípticos, carteles, guías prácticas en relación al quehacer del municipio, la Política de Superación de la Pobreza y las estrategias de operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y la participación social.

El reporte de evaluación del ejercicio 1997 seguramente aportará valiosos elementos para mejorar la instrumentación y los resultados de las acciones de promoción y difusión 1998.

De coordinación institucional.

Con objeto de efficientar la instrumentación de las acciones previstas por el Programa, así como potencializar los esfuerzos que realicen a efecto del fortalecimiento institucional municipal las dependencias e instancias de los ejecutivos federal y estatal, se recomienda incentivar la conjunción de esfuerzos y su articulación en una sola perspectiva; para ello, se sugiere dar especial impulso a:

La operación del Sub-comité de Desarrollo Institucional del COPLADE.

Constituir y operar en la Secretaría de Planeación del Estado y demás dependencias estatales y federales con mayor incidencia en los municipios, Unidades de Desarrollo Institucional Municipal.

Promover a través de las pláticas y talleres, la cultura de Desarrollo Institucional Municipal, entre las autoridades municipales y funcionarios de los Gobiernos Estatales y Federal.

Promover en el Sistema Educativo Nacional, la consideración de la dimensión municipal en los programas de estudio de las instituciones y planteles correspondientes. Instituir licenciaturas, diplomados y cursos en desarrollo municipal, en administración municipal, ingeniería municipal, etc.

Formular material conceptual y práctico sobre el Desarrollo Institucional Municipal.

Apoyar la realización de talleres sobre el Desarrollo Institucional Municipal.

Impulsar el intercambio de experiencias entre autoridades y servidores públicos de los municipios.

Impulsar la investigación sobre el Desarrollo Institucional Municipal.

Apoyar la implementación de proyectos de fortalecimiento institucional municipal que identifiquen y propongan la propia administración del municipio.

Convenios con universidades para la canalización de personal de apoyo, para la realización de estudios vinculados al quehacer institucional del municipio y para la formación de técnicos y especialistas en el ámbito municipal.

Se recomienda que la implementación y operación del Programa de Desarrollo Institucional, así como su seguimiento y evaluación sea coordinados por el Subcomité de Desarrollo Institucional y que en el mismo tengan participación relevante las autoridades municipales.

6.4.1. Programa de mediano plazo de Desarrollo Institucional Municipal.

El Convenio de Desarrollo Social 1998 destaca el compromiso del gobierno estatal y los municipales de dar continuidad a los esfuerzos de fortalecimiento de la institución municipal, así como de las instancias sociales que participan en la instrumentación del FISM; al efecto, el Ejecutivo Estatal y las autoridades municipales se comprometen a revisar actualizar y entregar a la Secretaría de Desarrollo Social el Programa de Mediano Plazo de Desarrollo Institucional Municipal, en el cual se articula y da perspectiva a los esfuerzos que en el mediano plazo fortalecerán técnica y administrativamente a los municipios.

Se compromete asimismo a elaborar y entregar el correspondiente Programa Operativo Anual 1998.

En ese tenor, se recomienda que la actualización y seguimiento de los Programas considere el marco conceptual y estratégico, así como los lineamientos metodológicos que se señalan en esta Guía.

Al efecto, habrá de considerarse que la definición y ejecución de acciones y proyectos de desarrollo institucional municipal, deben sustentarse en un programa de mediano plazo y programas operativos anuales, que den perspectiva y dirección a esos esfuerzos, que

articulen las iniciativas de los distintos órdenes de gobierno y den respuesta puntual y efectiva a las insuficiencias técnicas y administrativas que limitan la participación del municipio y de las comunidades organizadas, en las tareas del desarrollo social.

Lo anterior, considerando que la capacidad de las instituciones para desempeñar con eficiencia las funciones y tareas encomendadas, está determinada por diversos elementos, entre éstos, los de orden jurídico, organizacional, material, económico y fundamentalmente técnico y cultural de los individuos que integran la institución.

Las habilidades, conocimientos y actitudes de las personas que laboran en la institución, determinan de manera fundamental su capacidad para atender con eficiencia las funciones y tareas encomendadas.

Por ello la superación de los déficit de capacidad institucional requiere tiempo y consistencia de esfuerzos, a efecto de que los servidores públicos (el elemento principal de la institución) adquieran las habilidades, conocimientos y cultura administrativa que les permita realizar eficientemente las tareas de su responsabilidad.

El Programa de Desarrollo Institucional Municipal debiera tener en cuenta que el equipamiento, la capacitación y demás acciones no resuelven por sí solos las insuficiencias institucionales, y que para que una institución cambien deben cambiar primero los individuos que la conforman y ese proceso no se logra en un corto plazo, ni resolviendo de manera parcial los problemas que aquejan a la institución.

De ahí que para que las acciones y proyectos de desarrollo institucional tengan éxito, deben estar articuladas a un Programa de Mediano Plazo y a Programas Operativos Anuales. Experiencias anteriores han evidenciado que la falta de ese tipo de programas, propicia duplicidad de esfuerzos y en muchos casos la obsolescencia de los proyectos ejecutados con ese propósito.

En esa perspectiva, se recomienda que el Programa de Mediano Plazo señale los objetivos, políticas y estrategias que, en éste y los próximos ejercicios, orientarán la instrumentación de las acciones y proyectos de fortalecimiento institucional de la instancia municipal y la atención de las insuficiencias técnicas y administrativas que afectan la eficiencia en la participación de este orden de gobierno en la operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

En el desarrollo de estos trabajos es de especial importancia hacer una valoración de los resultados alcanzados de la instrumentación de acciones similares en ejercicios anteriores, particularmente en 1997 y revisar los aciertos y errores de las estrategias de ejecución utilizadas, así como de los impactos obtenidos.

Esta actividad aportará valiosos elementos de aprendizaje para mejorar el diseño e instrumentación de los programas y de las acciones.

Por lo anterior, el primer paso para definir políticas, estrategias y metas de desarrollo institucional municipal, es realizar una evaluación muy objetiva de los resultados alcanzados de la ejecución de acciones similares, por lo menos en el ejercicio precedente y la actualización del diagnóstico correspondiente, a efecto de valorar la medida en que se ha mejorado la capacidad técnico-administrativa de los municipios; lo anterior permitirá identificar, dimensionar, ubicar y priorizar a los déficit o problemas que aún limitan al municipio en el desarrollo eficiente de las funciones y tareas de su responsabilidad.

6.4.2. Evaluación de resultados del Programa Operativo Anual 1997.

El gobierno del estado y los municipios debieran evaluar conjuntamente el proceso de instrumentación de todas y cada una de las acciones de fortalecimiento institucional municipal ejecutadas en 1997 y valorar los aciertos y errores de las estrategias utilizadas, a efecto de ajustarlas en la nueva propuesta.

Debieran evaluar también los logros (impactos) alcanzados con la ejecución de las acciones y determinar en qué medida se resolvieron los problemas que se buscó atender y en qué grado se mejoró la eficiencia de la participación de los municipios y comunidades en cada una de las etapas de instrumentación de los programas de Superación de la Pobreza.

Lo anterior implica valorar en qué medida se mejoró el desarrollo de los procesos de planeación, organización social, difusión de los programas, formulación de expedientes técnicos, ejecución de las obras, etc.

Al respecto, se recomienda utilizar como marco de referencia la información del diagnóstico de capacidad institucional municipal formulado en 1997.

6.4.3. Diagnóstico de Capacidad Institucional Municipal

Existen diversas metodologías para actualizar diagnósticos de capacidad institucional, los gobiernos de los estados y municipios podrán utilizar la que mejor les parezca, cuidando de que se obtengan los elementos para desarrollar el guión que se señala en los presentes lineamientos. La experiencia respecto de trabajos similares, permite sugerir que la evaluación de la capacidad institucional debe hacerse a través del análisis de la eficiencia con que el municipio ejecuta los procesos y tareas vinculadas a la operación de los programas de Desarrollo Social.

Se sugiere, a efecto de la actualización rápida del diagnóstico, identificar los problemas e insuficiencias municipales y comunitarias que aún afectan todas y cada una de las etapas de la instrumentación del FISM, particularmente la:

Promoción y difusión del Fondo, organización y participación social, integración y operación de los Consejos de Desarrollo Municipal, selección y programación de inversiones, formulación de expedientes técnicos, ejecución de obras, supervisión de obras.

Control y seguimiento del Fondo, control contable y administrativo del Fondo, comprobación de recursos y entrega – recepción de la obra, operación y mantenimiento de las obras y servicios.

Evaluación.

Es muy importante subrayar que la actualización del diagnóstico busca valorar adecuadamente la capacidad técnica, administrativa, etc., que tienen los municipios para realizar esas etapas y la calidad o insuficiencias con que esas actividades se realizan.

Si algún municipio decide implementar por sí mismo su Programa de Desarrollo Institucional; deberá sustentarlo en un diagnóstico y ubicarlo en un programa de mediano

plazo; los cuales deben ser validados por el Gobierno del Estado y la Delegación de Sedesol.

A efecto de centrar el análisis de la capacidad institucional del(os) municipio(s) e identificar rápidamente los principales déficit y sus causas, se sugiere considerar en la revisión de cada una de las etapas:

El marco normativo que sustenta la participación de la institución (el municipio) en la etapa que se analiza. Aquí se debe valorar la insuficiencia, adecuación, etc., de las normas y otros ordenamientos que regulan cada una de las etapas consideradas para el diagnóstico.

Las estructuras técnicas, administrativas y áreas físicas de que dispone la institución (el municipio) para el desarrollo de esa función.

La cantidad y calidad de los recursos humanos de que disponen las áreas responsables de la ejecución de las tareas vinculadas a la etapa que se analiza.

Los recursos financieros y materiales (mobiliario y equipo) disponibles en el área del municipio que realiza las tareas de la etapa que se analiza.

El diagnóstico debe identificar, dimensionar y priorizar los problemas que se presentan en la realización de las actividades de operación de los programas de Desarrollo Social, así como las causas que las originan y junto con las propuestas de solución, registrarse en el formato correspondiente.

Los elementos de la evaluación del POADI/97 junto con los que aporte el diagnóstico actualizado, sustentarán la definición de las:

6.4.4. Políticas, estrategias y metas de mediano plazo.

Los resultados del diagnóstico y de la evaluación del POADI/97 deben ser analizados y priorizados en la perspectiva de la capacidad institucional que se busca posean los municipios del estado en un mediano plazo (3-4 años), con base en ello, se actualizarán, adecuarán o ratificarán las políticas y estrategias de desarrollo institucional, así como las metas a alcanzar y los proyectos y acciones de prioritaria instrumentación.

A efecto de simplificar este ejercicio, se recomienda agrupar los problemas (déficit) y sus causas por materia, al respecto se han identificado, según el ámbito en que se expresan, las siguientes materias:

Jurídico-normativa (sustento legal de las funciones y tareas, manuales de organización y de procedimientos, normatividad de los programas, etc.)

De equipamiento (mobiliario y equipo de oficina, de cómputo y comunicación)

De recursos humanos (capacitación, asistencia técnica, seguridad laboral, incentivos, etc.).

De coordinación interinstitucional (se refiere principalmente a aquellos que se manifiestan en la calidad y cantidad de los apoyos que proporcionan al municipio las dependencias estatales y federales).

Las acciones y proyectos que se propongan para dar respuesta a las insuficiencias detectadas buscarán ubicarse en el marco estratégico propuesto

Las metas que se prevé alcanzar, así como los proyectos y acciones prioritarias deben ser identificadas y registradas. PROGRAMA OPERATIVO ANUAL DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL/98.

Las acciones y proyectos identificados en el Programa de Mediano Plazo como de urgente instrumentación, se articularán en el Programa Operativo Anual de Desarrollo Institucional Municipal 1998.

Así, el Programa Operativo Anual relacionará, describirá, cuantificará los logros esperados, calendarizará y presupuestará los proyectos y acciones que se prevé instrumentar en el presente ejercicio.

Los programas de Mediano Plazo y Operativo Anual de Desarrollo Institucional Municipal (en su perspectiva estatal), en cumplimiento a los acuerdos del Convenio de Desarrollo Social/98 y previamente validados por el Subcomité de Desarrollo Institucional, serán enviados para su revisión a la Dirección General de Programas de Desarrollo Regional de la SEDESOL.

A los municipios que decidan implementar por si mismos su Programa de Desarrollo Institucional, se les recomienda utilizar la metodología y formatos definidos propuestos, además de ubicar las acciones y esfuerzos en el marco estratégico y operacional propuestos en el Programa Estatal. Asimismo, se propone que elaboren su propio diagnóstico y programa de mediano plazo y que utilicen para formular su Programa Operativo Anual.,

En el caso anterior, los programas municipales serán validados por el Gobierno del Estado y la Delegación de la Sedesol.

La implementación de las acciones y proyectos relacionados en el Programa de Desarrollo Institucional Municipal se financiarán con los recursos que se prevén para el efecto en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal 1998 y con otros que pudieran destinar al efecto los propios municipios y/o las dependencias federales y estatales.

La aprobación de los proyectos la realizará el Gobierno del Estado, con base en los expedientes técnicos que formulen la dependencias o instancias ejecutoras, en apego a los lineamientos correspondientes.

6.5. Estrategias del Ramo

Para seguir impulsando el proceso de federalización de la política de desarrollo social, así como el fortalecimiento de la hacienda, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el, ejercicio fiscal 1988 y la Ley de Coordinación Fiscal constituyen en favor de las entidades federativas y municipales del Ramo 33 de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipales.

Derivado de este Ramo se establecen el fondo para la infraestructura Social Municipal, con el que habrán de impulsar simultáneamente estrategias para abatir los aspectos que denotan la marginación y el rezago social fortalecer el proceso de federalización a través de la ampliación de capacidades de los municipios; promover la corresponsabilidad ciudadana y la, participación social y, por último, orientar la atención y los recursos institucionales de manera prioritaria a los municipios del Estado que presentan las más agudas condiciones de rezago social; asimismo se establece el Fondo de aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito federal, cuyos recursos apoyan las haciendas municipales y les permitirán atender sus requerimientos financieros y sus necesidades vinculadas con la seguridad pública.

Los recursos del Fondo para la infraestructura Social Municipal se destinarán al financiamiento de obras y acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a los sectores de la población que se encuentran en condiciones de rezago

social y de pobreza extrema, procurando que dichas obras y acciones sean compatibles con la preservación y la protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable, lo que deberá ser considerado por los gobiernos municipales en el diseño de las estrategias y programas de inversión correspondientes.

Con la finalidad de lograr una mayor eficiencia e impacto e los recursos y acciones del Fondo para infraestructura Social Municipal, son necesarios que éstos se orienten estrictamente a atender necesidades básicas de los grupos y zonas más pobres, propiciando que la ejecución de obras mayores, como hospitales, vitalidades urbanas de gran escala, grandes carreteras, instalaciones deportivas, etcétera, sean atendidas o concertadas con los sectores administrativos correspondientes.

La Ley de Coordinación Fiscal, establece en el fondo para la infraestructura Social Municipal se distribuirá de acuerdo a los criterios y lineamientos en ella estipulado teniendo un carácter redistributivo hacia aquellos municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema y que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del distrito Federal, se distribuirá en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada municipio.

Corresponsables de la federalización como estrategia fundamental, los gobiernos municipales serán los encargados de la correcta orientación, destino y aplicación de los recursos que con cargo a los referidos Fondos se les asignen así como de su manejo eficiente y transparente. La determinación de las obras y/o acciones, particularmente las del Fondo para la infraestructura Social Municipal, su ejecución, seguimiento y evaluación, serán definidos y realizados conjuntamente por las comunidades y los ayuntamientos.

Los ayuntamientos de los municipios promoverán, impulsarán y darán seguimiento a la organización y a la participación social, así como la operación y desarrollo de los Fondos. Por su parte el Gobierno del Estado apoyará las acciones de asistencia técnica y capacitación, y en general, lo relativo al desarrollo institucional de los municipios.

Asimismo, los municipios son responsables de impulsar y aplicar la política de desarrollo social en su ámbito: hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciben, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficios; promover la participación de las comunidades beneficiarias en la definición del destino, aplicación y vigilancia de las obras y/o acciones a realizar, así como de su programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación.

Finalmente, cabe destacar que la participación social organizada es el eje para la aplicación de los Fondos para la infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, ya que significa sumar los esfuerzos colectivos con los d las instituciones para alcanzar mejores condiciones de vida.

6.5.1. Marco jurídico.

Como toda acción de gobierno no puede actuar por sí sola, por lo tanto presentamos los fundamentos que rigen al presente Ramo 33

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- Ley de Planeación
- Ley de Obras Públicas del Estado de México
- Ley sobre Adquisiciones, Enajenación, Arrendamiento, Mantenimiento y Almacenes del Estado de México
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1988
- Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal 1988
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas
- Convenio de Desarrollo Social 1988

Organización social.

En este apartado haremos notar la importancia de la participación comunitaria y hacer resaltar las estrategias del desarrollo social señaladas en él, Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Desarrollo del Estado de México, ya que la solución de los problemas del desarrollo social, requiere de la acción conjunta del gobierno y de la sociedad.

El municipio, como la institución más cercana al ciudadano, es el espacio natural para la participación de la ciudadanía, ya que da al procesos un contenido democrático y garantiza que los recursos se orienten hacia prioridades definidas por la propia comunidad.

Es por ello que la operación de los Fondos para la Infraestructura Social municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, se sustenta en la acción comunitaria, ya que promueve eficiencia y oportunidad en su aplicación, al trasladar la toma de decisiones al ámbito local e incorporar en este proceso a la sociedad organizada.

Derivado de lo anterior y en cumplimiento a la Ley de Coordinación Fiscal Federal, los Ayuntamientos promoverán la participación de la comunidad bajo cualquiera de las alternativas cuyas particularidades más adelante se menciona, mediante la recepción de propuestas de obras y acciones.

La aprobación de obras y acciones que haga el Ayuntamiento serán congruentes con sus respectivos planes de desarrollo municipal, considerando también la disponibilidad de los recursos.

6.5.2. Consejos de participación ciudadana (COPACI).

A este respecto, el Ayuntamiento se auxiliará de consejos de Participación Ciudadana Municipal para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en los recursos de los Fondos para la infraestructura social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.

Cada Consejo de Participación Ciudadana Municipal se integrará hasta con cinco vecinos de la comunidad uno de los cuales lo presidirá y serán electos en las diversas localidades por quienes hablan en el ámbito de su comunidad, el último domingo del mes de enero del primer año de gobierno del ayuntamiento, en la forma y términos que este determine en la

convocatoria que deberá publicar el propio ayuntamiento, cuando menos diez días antes de esa fecha; o en su caso, en la(s) fecha(s) Señalada(s) en el calendario complementario que oportunamente aprueba el ayuntamiento para llevar a cabo la elección, en la cual tendrá como fecha límite el 21 de marzo. El ayuntamiento expedirá los nombramientos respectivos firmados por el presidente municipal y el secretario del ayuntamiento.

El Consejo de Desarrollo Municipal está constituido por:

El Presidente Municipal, quien actúa como Presidente del consejo

Secretario, nombrado por el Presidente del Consejo

Los demás integrantes del Ayuntamiento (Síndicos y Regidores)

Los representantes sociales comunitarios electos democráticamente en asambleas generales de barrios, colonias, ejidos y comunidades rurales e indígenas del municipio.

Un Vocal de Control y Vigilancia elegido entre los representantes sociales comunitarios.

Un equipo de asesores conformado con personal del ayuntamiento.

Para el caso de los miembros del cabildo, solo tendrán derecho a voto los representantes de las comisiones, cuando se trate un asunto de su competencia.

Para su acreditación ante el Consejo, los representantes sociales comunitarios presentarán copia del acta de la Asamblea General que avale su designación para ocupar el cargo, siendo facultad del ayuntamiento asistir a dicha asamblea para su supervisión.

El Consejo se constituirá formalmente en una Asamblea general, convocada por el ayuntamiento, en la que participen todos los integrantes y será presidida por el presidente municipal. En esta primera asamblea, se abocará a:

Constituir formalmente el Consejo de Desarrollo Municipal, revisar y analizar la normatividad de los fondos, elegir al vocal de Control y Vigilancia, definir el programa anual de actividades (hora, fecha y lugar de las siguientes reuniones ordinarias del Consejo de Desarrollo Municipal), informar acerca de los fondos asignados al municipio, definir en forma democrática, con la participación de todos los integrantes del Consejo de Desarrollo Municipal, el esquema de prioridades anuales, con apego a los objetivos y lineamientos que norma el ejercicio de los fondos, atendiendo al Plan de Desarrollo Municipal y a los requerimientos más notorios de las comunidades con mayor rezago al nivel de marginalidad, en el municipio.

Cualquier otro aspecto necesario para el logro de los objetivos del Consejo de desarrollo Municipal

Al término de esta sesión se levantará el acta correspondiente, que de y fe de los acuerdos y compromisos asumidos.

Para la instalación legal de la asamblea del CODEMUN se requiere por lo menos de la asistencia de dos terceras partes de los consejos, quienes tienen derecho a voz y voto individual para los acuerdos del Consejo.

De no existir la asistencia mínima, se convocará por segunda ocasión dentro de los ocho días siguientes en cuyo caso el quórum requerido será de la mitad más uno de sus integrantes.

Las asambleas generales podrá ser ordinarias y extraordinaria.

1. Asamblea Ordinaria.- Se programa para responder a las exigencias y necesidades del Consejo; por lo tanto deberán estar previamente previstas.

2. Asambleas Extraordinarias.- Se tratan situaciones urgentes que amerítan atención inmediata.

La convocatoria para asamblea extraordinaria será a consideración del presidente del Consejo del Vocal de Control y Vigilancia, o bien cuando lo solicite el 25 por ciento de los consejeros por lo menos. la convocatoria señalará con precisión, lugar, fecha, hora y propuesta del orden del día

Los acuerdos de la asamblea general son obligatorios para todos los integrantes del Consejo presentes, ausentes o disidentes.

El presidente del Consejo (Presidente Municipal) tiene derecho a voz y voto, y ejercerá el voto de calidad en situaciones de empate excepcional

El cargo de Vocal de Control y Vigilancia recae en un representante social comunitario, y por ningún motivo acupará esta posición un servidos público.

Por otra parte el Vocal de Control y Vigilancia coordinará las actividades de la comisión de Contraloría Social del Consejo, con objeto de garantizar de manera corresponsable el manejo transparente de los recursos y las acciones de los fondos.

Comité comunitario.

Los Comités Comunitarios son Organizadores de base territorial, plurales y democráticas, acordes a las formas de organización de las comunidades que buscan sumar los esfuerzos y voluntades de los ciudadanos y de las organizaciones sociales, en su caso, por el propósito de fortalecer la capacidad de concertación y de gestión de la propia comunidad; constituyéndose en un espacio de planeación del desarrollo, que pudieron articular distintas visiones de progreso posibilitan la acción integral y un mejor aprovechamiento de los recursos.

Al Comité Comunitario constituido en Asamblea General (órgano de decisión), le corresponderá:

Analizar los diferentes problemas y necesidades de la comunidad y priorizarlos para darles solución.

Nombrar en forma democrática al representante comunitario que formará parte del Consejo de Desarrollo Municipal y a los representantes, en su caso, ante el Consejo de Desarrollo Social Comunitario.

Nombrar en forma democrática a los integrantes de la mesa directiva(presidente, secretario, tesorero, y vocal de control y vigilancia).

Dirimir los acuerdos entre los integrantes del Comité Comunitario.

La existencia de estas figuras garantizará la participación social activa.

Función.

Las funciones del COPACI o del CODEMUN son las siguientes:

Presentar al ayuntamiento las propuestas de obras y acciones a realizar dentro de los Fondos, con base en las peticiones que le formularon sus comunidades.

Promover e impulsar la organización social y la participación de la población, en la ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y acciones de los Fondos.

Procurar que sean las propias comunidades quienes lleven a cabo las obras y acciones.

En el caso de detectar cualquier irregularidad en la operación de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, será reportada al gobierno del Estado a través de la Secretaría de la Contraloría del Estado, así como a la dirección General de Inversión Pública para efectos del seguimiento, quien informará a la Secretaría de Desarrollo Social.

Asistencia y apoyo a COPACI al CODEMUN.

Para apoyar su funcionamiento se conjuntará un equipo de asesores con personal del ayuntamiento,. Este grupo de apoyo participará en todas las asambleas sin derecho a voto.

Son funciones de este grupo

Apoyar y orientar acerca de los lineamientos en materia de Desarrollo social, la normatividad operativa de los Fondos, así como en lo referente a aspectos técnico-financieros que requieran para su buen funcionamiento.

Apoyar en la elaboración e integración de los expedientes técnicos de las obras y/o acciones definidas.

Presentar todas aquellas sugerencias orientadas a mejorar el funcionamiento del mismo.

Apoyar para que se cumplan los acuerdos tomados en el seno del Consejo de Desarrollo Municipal.

Las que se le asignen y resulten en la Asamblea General del Consejo y de la normatividad del Fondo.

Comités ciudadanos de control y vigilancia.

Por cada obra que se lleve a cabo en una comunidad con recursos de los Fondos de Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, las autoridades municipales constituirán con el apoyo de la Contraloría del Estado, un Comité Ciudadano de Control y Vigilancia encargado de supervisar de manera preventiva su ejecución, verificando la calidad, honestidad, eficacia y transparencia, contando para ello con la copia del expediente técnico y demás información física y financiera relacionada con dicha obra o acción.

El Comité se integrará por un controlador social y dos subcontroladores sociales, "A" y "B", quienes serán vecinos directamente beneficiados que resulten electos democráticamente en asamblea general. Sus cargos serán honoríficos y con igual rango, no habiendo entre ellos preeminencia alguna.

Al Comité Ciudadano de Control y Vigilancia le corresponderá:

Vigilar que la obra Pública se realice de acuerdo al expediente técnico y dentro de la normatividad

Participar como observador en los procesos o actos administrativos relacionados con la adjudicación o concesión de la ejecución de la obra.

Realizar visitas de inspección y llevar registro de sus resultados

Verificar la calidad con que se realiza la obra pública

Hacer del conocimiento de las autoridades correspondientes, las irregularidades que observe durante el desempeño de sus funciones o que reciba de parte de la ciudadanía con motivo de las obras objeto de supervisión,

Integrar un archivo con documentación que se derive de la supervisión de las obras

Intervenir en los actos de entrega-recepción de las obras y acciones informando a los vecinos el resultado del desempeño de sus funciones.

Promover el adecuado mantenimiento de la obra pública ante las autoridades municipales

Coadyuvar con la Contraloría Municipal en la vigilancia de las obligaciones de proveedor y contratistas relacionados con la obra o acción.

Los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia se consideran órganos auxiliares de los Sistemas Nacionales y Estatales de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y no podrán ser integrantes de ellos, dirigentes de organización política o servidores públicos de cualquier ámbito de gobierno, aun cuando sean del grupo de vecinos beneficiados.

6.6. Lineamientos Generales de Operación.

Aspectos generales.

Las adiciones y reformas a la Ley de Coordinación Fiscal señalan que las aportaciones que reciben los municipios derivadas de los Fondos de Aportaciones Federales; para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, se deberá administrar y ejercer de conformidad a la legislación estatal aplicable, en nuestro caso, la legislación vigente en el Estado de México.

Asimismo establece que las autoridades de control y supervisión del ejercicio del gasto, en el Estado, serán responsables exclusivas de ejercer la vigilancia directa que corresponda, para constatar la correcta aplicación de los recursos que reciben de tales Fondos y de fincar, en su caso, las responsabilidades administrativas correspondientes.

Cabe señalar que las responsabilidades administrativas, civiles y penales derivadas de afectaciones a la Hacienda Pública Federal, en que en su caso incurran las autoridades municipales exclusivamente por motivo de la desviación de los recursos recibidos mediante estos Fondos para fines distintos a los previstos, serán sancionados en términos de la legislación federal.

El Fondo para la Infraestructura Social Municipal se constituye con recursos federales y podrán ser complementados con la aportación de los beneficiados.

Distribución de los recursos.

Ámbito Municipal

Fondo para la Infraestructura Social Municipal

El Gobierno del Estado, con base en los lineamientos señalados en la Ley de Coordinación Fiscal y al Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las variables y fuentes de información para la distribución entre los municipios de las aportaciones Federales del Fondo para la Infraestructura Social Municipal emitido por la Secretaría de Desarrollo Social calculó la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, procedió a publicar el 30 de enero en la gaceta del Gobierno los montos asignados por municipio, así como la fórmula y su respectiva metodología

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipio y del Distrito Federal.

Los municipios destinarán los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, exclusivamente a obra y acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, en los rubros: agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias populares; infraestructura básica educativa; mejoramiento de la vivienda; caminos rurales e infraestructura productiva rural, atendiendo a la normatividad estatal vigente.

Con cargo al Fondo no se financiarán conceptos de gasto corriente como el pago de teléfono, energía eléctrica, compra de vehículos, gasolina, refacciones, pago de personal, etcétera.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal

Los recursos federales que con cargo a este Fondo reciban los municipios, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, entre las que se encuentran el pago de agua potable, ISSEMYN, el pago o amortización de obligaciones directas, indirectas o contingentes, relativas a la contratación de créditos, empréstitos o préstamos, derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazos; los pasivos relacionados con estos actos; así como la celebración de actos jurídicos que impliquen endeudamiento con obligaciones a plazos y de exigibilidad contingente; y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes, como patrullas, capacitación, uniformes, etcétera.

En el caso de las aportaciones que con cargo a este fondo reciben los municipios, tendrán para su aplicación que promover la participación de la comunidad bajo las alternativas 1 o 2 señaladas en este trabajo.

Cuando se opte por realizar obras y/o acciones, se atenderán a la normatividad estatal vigente, así como al proceso operativo establecido para el ejercicio del Fondo para la Infraestructura Social municipal.

Criterios de Inclusión y selección de otras.

Fondo para la Infraestructura Social y Municipal

Los COPACI o el CODEMUN propondrán la obras y acciones a realizar dentro del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con base en las peticiones de las comunidades.

Las propuestas de inversión que planteen las comunidades ante el Ayuntamiento o el CODEMUN, contarán con el acta de asamblea comunitaria donde se siente y valide que las obras y acciones correspondientes fueron consideradas prioritarias por la mayoría de la población de la localidad.

Las propuestas de los programas de inversión de los COPACI y el CODEMUN para su financiamiento dentro del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, se sustentarán por las Actas respectivas.

Para la priorización y programación de las obras y acciones a realizar a través del Fondo para la Infraestructura social Municipal, se deberán considerar los planes de desarrollo municipal, a efecto de que los proyectos seleccionados se orienten a satisfacer los rezagos detectados.

Para la ejecución de las obras relacionadas con la infraestructura básica educativa y de salud, así como para obras de agua potable y electrificación, se solicitará la autorización de los sectores normativos, a fin de garantizar su operación.

El COPACI o el CODEMUN deberán considerar como proyectos prioritarios, obras en proceso y obras de mantenimiento y/o rehabilitación de infraestructura social básica.

El COPACI y el CODEMUN conocerán del tratamiento que darán al programa de Estímulos a la Educación Básica, que con los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal se financien.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.

Dado que los recursos de este fondo se orientarán a la atención de los requerimientos municipales si después de atender sus obligaciones financieras y lo relativo a la seguridad pública se tuvieran remanentes, éstos se podrán destinar a obras y acciones de infraestructura básica social.

Difusión de las obras y acciones.

Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal

El cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal, tanto en el caso del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y el de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, el ayuntamiento deberá hacer del conocimiento de sus habitantes, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios. Se sugiere que dicha información sea publicada inclusive de los medios masivos de comunicación, si se consideran convenientes, o en lugares visibles de la cabecera municipal y principales comunidades del municipio, de forma tal que se garantice que la población esté debidamente informada.

De igual manera al término de cada ejercicio, durante la segunda quincena del mes de diciembre de cada año se seguirá la misma estrategia para informar a la población sobre los resultados alcanzados en el año, es decir, los recursos que se asignaron y los ejercicios; obras autorizadas y terminadas y, en su caso, las que quedaron en proceso, se cancelaron o suspendieron, señalando sus causas; las metas alcanzadas; población beneficiada; costos de cada obra; modalidad de ejecución de los proyectos; responsable de su conservación y operación y cualquier otra información que pueda resultar de interés para que la comunidad esté debidamente informada.

Comunicación de los recursos

Fondo para la Infraestructura Social Municipal

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.

Una vez publicada la fórmula de distribución de los recursos y definidos los montos signados a cada uno de los municipios, el Estado procederá a emitir los oficios de comunicación correspondientes a cada uno de ellos, señalando el monto calendarizado mensual.

Aprobación de obras y/o acciones

Fondo para la Infraestructura Social Municipal

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (solo para el caso de obras y acciones)

El Ayuntamiento tomando en cuenta las propuestas de obras y acciones de los COPACI y atendiendo al Plan de Desarrollo Municipal decidirá cuales son las obras y acciones que se realicen.

En el seno del CODEMUN se aprobarán las obras y acciones propuestas por las comunidades atendiendo también al Plan de Desarrollo Municipal.

Para efectos de registro y seguimiento e información, a cada obra o acción aprobada dentro de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, corresponderá al asignación de un número único para efectos de identificación oficial, el cual será utilizado en todos los aportes subsecuentes a los que haga referencia en ejercicio del gasto. La asignación del número único será progresiva.

Los ayuntamientos se asegurarán de la integración del expediente único de la obras y acciones de los Fondos, quedando bajo su custodia y disponibilidad para su revisión por las dependencias federales o estatales competentes que lo soliciten, a efecto de realizar trabajos de apoyo técnico a los municipios, seguimiento, fiscalización y evaluación de las mismas.

El registro deberá contener, en forma enunciativa más no limitativa, el número único de identificación de la obra, nombre de la obra, nombre de la localidad, modalidad de ejecución, fecha de inicio y término de la obra, inversión aprobada, inversión ejercida, metas programadas (unidad de medida y cantidad), meta modificada (por ampliación o reducción), metas alcanzadas al año, población directamente beneficiada (unidad de medida y cantidad), avances físicos y financieros.

Ejercicio del gasto

Fondos para la Infraestructura Social Municipal

Fondo de aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.

Los recursos que se reciban de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, se mantendrán por separado de cualquier otra fuente de financiamiento.

Los rendimientos financieros que se generen en las cuentas bancarias aperturadas para el manejo de estos fondos y de la documentación comprobatoria del gasto, así como de las aportaciones comunitarias.

Adquisiciones

Fondo para la Infraestructura Social Municipal

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal

Las adquisiciones se realizarán de conformidad con los preceptos de la Ley sobre adquisiciones, enajenación, Arrendamiento, mantenimiento y Almacenes del Estado de México, respetando los montos establecidos en el Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México, para el ejercicio fiscal 1998.

Cuando se estime conveniente la adquisición conjunta de materiales o equipo de compras consolidadas para obras del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, se podrá decidir al respecto, siempre y cuando se realicen los análisis correspondientes que evidencien la conveniencia de esta modalidad.

Programa de Desarrollo Institucional

Fondo para la Infraestructura Social Municipal

De los recursos autorizados a los ayuntamientos dentro del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, se podrá disponer como máximo de un 2 por ciento de tal monto, para el Programa de Desarrollo Institucional, que deberán ser convenios de acuerdo con la Ley de Coordinación y proyectos que fortalezcan la capacidad técnica y administrativa del municipio, tales como adquisiciones de equipo de cómputo, mobiliario y equipo, entre otros, y el control y vigilancia.

Modalidad e Ejecución

Fondo para la Infraestructura Social Municipal

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (solo para el caso de obras y acciones)

Las obras serán preferentemente ejecutadas por las comunidades beneficiarias. Cuando una comunidad no puedan ejecutar una obra, o por la complejidad técnica o especialización de los trabajos la comunidad no se pueda encargar de la ejecución, autoridades municipales repondrán la modalidad de ejecución.

El Ayuntamiento proporcionará a los COPACI o los comités Comunitarios de Obra la orientación e información necesaria para que cumplan con las tareas convenidas.

La ejecución de obra por parte de la comunidad, se formalizará mediante un convenio de concertación, en donde se aplicaran los términos de colaboración (recursos en efectivo, mano de obra, materiales de la región, etc.), suscrito por el COCACI o por el Comité Comunitario, el Presidente, el Secretario del Ayuntamiento y Vocal de Control y Vigilancia de CODEMUN, dicho convenio se integrará al expediente técnico de la obra.

Sí se determina que la obra la ejecute una dependencia estatal o los organismos municipales operadores de agua potable, será necesario suscribirán convenio entre la dependencia seleccionada y el ayuntamiento, mismo que se integrará al expediente único de la obra.

Cuando las obras se ejecuten por contrato, se aplicará lo previsto en la Ley de Obras Públicas del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 1998, anexándose al expediente único de la obra el contrato y fianzas respectivas.

Aún en los casos en que la comunidad no sea la ejecutora de la obra, se adoptarán los mecanismos que posibiliten una activa participación social en el seguimiento, ejecución y control de la misma: los ayuntamientos llevarán un registro detallado de las aportaciones comunitarias de cada obra. Las autoridades municipales entregarán al COPACI o al comité Comunitario, copias de los comprobaciones en efectivo que hagan los beneficiarios.

Modificaciones Presupuestales

En el caso de cancelación de obra, transferencias de recursos, modificaciones de metas o cualquier otra incidencia que modifique el programa original de una obra, el ayuntamiento será responsable de hacer los ajustes respectivos en los registros y en los reportes periódicos para el seguimiento presente ante el Gobierno del Estado.

Los ahorros presupuestales derivados de la ejecución de las obras y acciones financiadas con recursos de los Fondos se comunicarán a los COPACIS o al CODEMUN y sí a criterio del ayuntamiento pueden ser aplicados a la ampliación de metas el proyecto que los generó, siempre y cuando sean viables técnica y financieramente, en caso contrario deberán ser reembolsados a la Tesorería Municipal para que a su vez ésta, los ponga nuevamente a disposición para la reasignación de nuevas obras o acciones. En caso de ampliación de metas se harán las adecuaciones correspondientes al expediente técnico.

Comprobación del Gasto

Los ayuntamientos como ejecutores de las obras de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, serán los responsables de llevar registro y control de los recursos ejercidos.

El ayuntamiento validará la documentación comprobatoria del gasto, cancelando la original de la misma con sello "Operado". Los documentos originales quedarán en poder del ayuntamiento para su conservación, integrados en el expediente único, durante por lo menos el período que señale la Ley.

Control y Seguimiento

Fondo para la Infraestructura social Municipal

Reporte de avance

Los ayuntamientos formularán y enviarán mensualmente un reporte de avance físico-financiero de las obras aprobadas, al Gobierno del Estado de México, a través de la Dirección General de Inversión Pública. Los reportes mensuales de avance físico-financiero contendrá la siguiente información:

Nombre del Municipio

Ejercicio fiscal

Número consecutivo de la obra y/o acción; Nombre de la obra o acción; Localidad, Modalidad de ejecución; Período de ejecución de la obra (fecha de inicio y término); Inversión aprobada; Inversión ejercida; metas programadas (unidad de medida y cantidades); metas modificadas (cantidad); beneficiarios (Unidad de Medida y Cantidad); avance Físico (porcentaje); avance Financiero (porcentaje); nombre, cargo y firma de los responsables la información

Este reporte deberá presentarse a más tarde dentro de los diez primeros días de cada mes, con cifras al cierre del mes anterior.

El cierre del año con el concentrado de los doce meses a que refiere el párrafo anterior, se deberá enviar al Estado, a través de la Dirección General de Inversión Pública, a más tardar el 01 de febrero del siguiente año.

Terminación y entrega de obras

En un plazo no mayor de veinte días hábiles siguientes a la conclusión de los trabajos o de la obra se levantará una acta en la que conste este hecho, que contendrá como mínimo:

Nombre de los asistentes y el carácter con que intervienen en el acto

Nombre de los responsables e y en su caso el del constructor

Breve descripción de la obra que se recibe

Fecha del contrato (en su caso), y fecha real de terminación de los trabajos

Relación de las estimaciones o gastos aprobados, montos ejercidos, crédito a favor o en contra y saldo

En caso de trabajos por contrato, relación de las garantías que continuarán vigentes y la fecha de su cancelación.

El ayuntamiento será responsable de la formulación de las actas de entrega-recepción por cada una de las obras y acciones ejecutadas con recursos de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.

Participarán en este acto la comunidad beneficiada y sus representantes, el Director de Obras Públicas del Ayuntamiento el Contralor Municipal, el constructor, si la obra fue contrato, el Vocal de Control y Vigilancia del CODEMUN o el COPACI y el COCICOVI, quien rendirá un informe ante los beneficiados de la misma, sobre sus trabajos de control y vigilancia vecinal que llevaron a cabo. El ayuntamiento será responsable de fijar lugar, hora y fecha de la entrega y girar las invitaciones respectivas; con la presencia de éstos, el acto tendrá plena validez.

En el Acta de entrega-recepción deberá hacerse explícito el compromiso de la comunidad que recibe la obra de conservar y vigilar y estar al tanto de darle mantenimiento para su adecuada operación.

Así mismo, el ayuntamiento será responsable de anexar al expediente único por obra, los originales del:

Acta de entrega-recepción en la que se especifica que la obra o acción está totalmente terminada y que la comunidad se compromete a conservarla y vigilar su correcta operación.

Esta documentación deberá permanecer en poder del ayuntamiento por lo menos cinco años y estar disponible para revisión o consulta de las instancias de gobierno que la soliciten.

Cuenta Pública

El monto de la inversión ejercida de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, debe incorporarse a la cuenta pública de cada municipio.

Revisión y evaluación

La federalización de los recursos y facultades a los Estados y Municipios conlleva la necesidad de evaluar los resultados de la política social en el ámbito nacional, estatal y

municipal, con la finalidad de conocer los efectos en los diversos rezagos sociales, derivados de la operación de los Fondos del Ramo 33. Lo anterior permitirá mejorar la orientación de los programas y elevar los niveles de vida de los grupos más desprotegidos, así como estimar la evaluación de los indicadores sociales para los ejercicios subsecuentes.

Para estos propósitos el gobierno estatal y los municipios proporcionan a la Secretaría de Desarrollo social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En caso de los municipios éstos lo harán a través del Estado.¹

¹ Datos tomados de: Control Gubernamental R33, aportaciones federales para entidades federativas y municipios, Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, año VII, no. 13, México, 1988

CONCLUSIÓN

Al hacer una reflexión entorno a este tópico muy discutible hoy en día, llegamos a las siguientes conclusiones:

Ante un recorrido por el proceso histórico de la administración pública, desde sus orígenes más remotos, y bajo una visión universal hasta lo que hoy día nos ocupa, y por otra parte, ubicando nuestro objeto de estudio en la pobreza extrema y básicamente en el caso del Estado de México

En época de la administración Hindú, nos remontamos a los tiempos en la cual se ha creado todo un arte en el ámbito de la materia y por consiguiente ,presentamos los rasgos más significativos de la Administración Musulmana, que expuso sus técnicas administrativas a occidente.

En el mismo apartado se describió a la Ciencia de la Administración Hindú, conocida como el Arthasastra, dando cuenta de los primeros documentos relativos a la Ciencia que nos ocupa, considerándola como un manual en arte de gobernar, en el cual su contenido es manejado por medio de consejos, cuyas pretenciones son las de conservar el poder.

Dando un salto temporal, nos ubicamos en la Administración Pública en el Antiguo Régimen describiendo según nuestro criterio los rasgos más importantes de la época, los cuales viene a ser los cimientos de la moderna Ciencia de la Administración; por otra parte, fundamenta la Ciencia de la Policía y para la época relacionamos la influencia de la llamada Ciencia Cameral, cuyo objeto es el estudio del Estado y en donde da su punto de vista al respecto, para lo cual los medios constituyen las posibilidades potenciales de su desarrollo. Siendo de tal manera la Ciencia Estatal, la política o arte del gobierno íntimamente relacionada con la Ciencias Camerales, todo ello presentado por Von Justi, dejando ver el claro propósito del arte de gobierno, y la seguridad integral de la comunidad contra los peligros internos y externos a que se ven sometidos; siendo de esta manera, la forma en que Bonnin ha sido influenciado directamente, al grado de llamarle padre de la Administración; cuya acción ha presentado los aportes más significativos a la Ciencia Administrativa.

De las experiencias en relación a los estudios hechos en Francia, y debido a la cercanía con España, quien para estas fechas se encuentra en la fase de desarrollo en cuanto a la Administración, de sus colonias y los aportes que al respecto presenta Bonnin, tienen aceptación por parte de los grandes estudiosos y en este caso los españoles; tal es el caso de José de Posadas Herrera, quien a través de sus cátedras se dedica a preparar a los administradores públicos de manera profesional, quienes estarán en condiciones de aceptar nuevas responsabilidades de acuerdo con el desarrollo administrativo manifestado en esa época.

No omitimos en nuestro trabajo el mencionar a Mariano Baena del Alcázar, con sus clases de Administración y la forma en que estos dos autores, que ha nuestro juicio presentamos, exponen con la claridad y profundidad, los conocimientos de los temas relacionados con la Administración, tratados en sus obras de manera magistral.

Al respecto los aportes a la Ciencia de la Administración hecha por el propio Bonnin, y retomada por los españoles influyó de manera especial, en un científico social latinoamericano, quien presento en Colombia la Ciencia de la Administración; Florentino

González, ha interpretado las diversas formas de como abordar la problemática con respecto a la Administración, en otro lugar fuera de Europa.

Desde luego no podíamos omitir a Luis de la Rosa, quien según nuestra opinión uno de los más distinguido estudiosos mexicanos, mismo que presenta sus puntos de vista en relación con la Ciencia Administración en México.

De lo antes expuesto, nos ha permitido de manera personal, entender las diversas corrientes que ha tomado el devenir de la Administración, haciendo destacar algunas de ellas; tales como el arte de gobernar aplicado desde épocas antiguas, retomando de manera especial a la Ciencia Cameral y a la Ciencia de la Policía, misma que hoy día no ha perdido su vigencia conocida como la Contraloría.

Para efecto de esta investigación, consideramos importante la capacitación a los funcionarios y lo vinculamos con la necesidad de contar con personal preparado para llevar a cabo la aplicación de las políticas relativas a la pobreza y de manera subsecuente, la Ciencia de la Policía, la cual juega un papel importante, como la misión de vigilar la estricta observancia en la aplicación de los recursos empleados en la Política Social, las cuales se manifiestan en el Plan Nacional de Desarrollo; y además de estar pendiente de los diversos comités, que llevan a la operación, los programas establecidos para dichas políticas.

Por otra parte, se consideró en el desarrollo del presente trabajo la injerencia de la Administración Pública en la Reforma del Estado y lo relativo a las políticas que el propio Estado ejerce en cuanto a lo social. Dando paso a la forma en que se estructura la propia Administración Pública en el ámbito Estatal, y básicamente en el Estado de México, su evolución histórica y desde luego su desarrollo.

Siguiendo el orden metodológico y bajo el hilo conductor de estas premisas, se describió lo relativo al Municipio, en cuanto a sus antecedentes históricos de importancia, presentados en éste trabajo y por ende retomamos los datos generales de los municipios escogidos para ubicación de la presente investigación, y la aplicación en cuanto a las políticas sociales a ejercer en estos ámbitos, mismas que no han sido favorables a la comunidad debido a la falta de capacitación de los diversos funcionarios públicos, para la elaboración de los expedientes técnicos; que habrá de justificar las obras que beneficiarían a la comunidad y asimismo observamos que los recursos en la mayoría de las veces, fueron desviados para otras obras.

Una vez que tocamos las políticas acerca de la pobreza, se describió lo relativo a las acciones que los organismos internacionales tienen con respecto a la pobreza extrema. Para nosotros fue importante mencionar lo relativo al Federalismo, ya que de ello deriva lo fundamental para llevar a cabo la descentralización, es decir, desde su concepto hasta su aplicación y por otra parte el fortalecimiento necesario para los niveles de gobierno que entran en juego con respecto a las Políticas Sociales.

Es así que con respecto a la descentralización del Ramo 26, se ha visto los fracasos en cuanto a las políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en donde se plasman la igualdad de oportunidades y condiciones que aseguran a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales, los cuales no se llevaron a cabo. Respecto a las condiciones en que las familias de escasos recursos no han visto mejorías en sus

condiciones de vida, como se esperaba. La mayor parte del gasto público programable no se ha visto de manera clara y objetiva, con respecto a su aplicación, debido a que las vertientes en donde debería de aplicarse dejan mucho que decir.

Sin embargo en la discusión pública, casi toda la controversia se ha dado en torno a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura social, mismos que estaban ubicados, hasta 1997, en el Ramo 26. Generalmente cuando se habla del tema se le confunde con las participaciones en impuestos federales, recursos cuya distribución se realiza de acuerdo a la Fórmula de distribución, con un fuerte contenido de equidad vigente desde 1991.

Cabe mencionar que el Fondo para la Infraestructura social, integrado con el 65 por ciento del ramo 26 en 1997, donde se consideran en la fórmula de distribución indicadores de necesidades básicas y de marginalidad. En el anteproyecto se distribuía el 25 por ciento del mismo entre los municipios de alta y muy alta marginalidad, el 75 restante con base en los indicadores de necesidades básicas.

Retomando tenemos, que un tema presente en la agenda legislativa para 1999, estrechamente vinculado con el Presupuesto de Egresos, es el que hace referencia a los recursos que se ubicaban en el Ramo 26 y que hoy se reparten entre el mismo y el Fondo III del Ramo 33, esto es lo relativo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Al respecto consideramos que el problema central de los recursos para el Combate a la Pobreza se debe a que han sido muy castigados en cuanto a la política presupuestal, durante los últimos años. Siendo que en 1994 los recursos en términos generales, para el Combate a la Pobreza ascienden a 9 mil 270 millones de pesos; en 1995, a 10 mil 002 ; en 1997, a 13 mil 313; y para 1998 suman 13 mil 888 millones aproximadamente. Es evidente que hubo una disminución en términos reales, lo que contrasta con la realidad en la que el rezago en la satisfacción de necesidades básicas de la población, por otra parte y en materia de empleo, han crecido de manera sostenida.

Al respecto de la estrategia de Políticas Social no se vio de manera clara la aplicación del Federalismo, debido a que los recursos han sido controlados de manera centralizada, como fue planteado y descritos en el presente trabajo; debido al desorden administrativo de las obras y asimismo más de las veces los expedientes técnicos no fueron elaborados bajo las normas expresadas para la operación de dicho Ramo 26.

De algunos meses a la fecha, se discute lo relativo a los recursos asignados a los municipios, derivados principalmente de lo que se denominó aportaciones federales, para tener una visión particular en cuanto a las asignaciones a los municipios considerados para esta investigación, se incluye la información sobre las participaciones federales (vease Supra: apartado del anexo 1-5 de esta investigación).

Por la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal, de diciembre de 1997 y la creación del nuevo capítulo quinto de la misma, se generó propagandísticamente una expectativa respecto de un aumento sustancial de los recursos a los municipios vía Ramo 33, eso nos obliga a hacer una aclaración, pues este supuesto beneficio no fue generalizado a todos los municipios.

Existe una gran diferencia entre los recursos que se obtuvieron del Fondo de Desarrollo Social Municipal de 1987 (incluido en el Ramo 26) y lo que recibió del Fondo para la Infraestructura Social Municipal de 1998 (incluido ahora en el Ramo 33).

Respecto a las participaciones no podemos dejar de mencionar el uso del pretexto de la baja del precio del petróleo para justificar una disminución de las mismas. Decimos pretexto porque no se ha aclarado con suficiencia el verdadero efecto del fenómeno en la disminución de los recursos para los municipios y los ajustes presupuestales tendrán un efecto directo en lo que comúnmente se denomina Ramo 28 (porque se encuentra en ese rango del presupuesto de egresos).

En el Estado de México se manifestó, cuando en la primera estimación ya se incluyó la disminución de las participaciones.

Es importante aclarar la diferencia, no expresada formalmente, pero si asumida de manera tajante entre estos dos tipos de recursos.

Las participaciones y las aportaciones tienen diferencia, no por asignación, las dos se distribuyen sobre la base de criterios y fórmulas determinadas, tampoco por la ley que las reglamenta, están claramente definidas por la Ley de Coordinación Fiscal. Las diferencias substanciales son su manejo, su relatividad y su fiscalización de manera concreta.

Las *participaciones* son recursos que pueden ser usados discrecionalmente por los ayuntamientos, en términos de señalar que son éstos y su cabildo el que determina, desde luego en base a sus planes y programas, el gasto, lo que está en concordancia con la autonomía del propio municipio, señalada de manera clara, en el artículo 115 Constitucional; por lo tanto pueden verse modificados por la variación de los ingresos federales (tales como la baja del precio del petróleo).

Las *aportaciones*, están etiquetadas (para obras y acciones muy concretas), y definidos sus montos, los cuales no serán modificados (al menos así lo expresan los voceros de Hacienda).

Al respecto debemos señalar que las participaciones se fiscalizan a través de los órganos fiscalizadores de los Congresos Locales, La Contaduría General de Glosa, en el caso del Estado de México; Las aportaciones, al ser recursos netamente federales, se fiscalizan por la federación a través de la Contraloría del Estado, mediante un convenio celebrado con ésta.

Otra diferencia, aunque menor, es que existen participaciones federales y estatales, mientras aportaciones sólo las hay federales.

Con respecto a las aportaciones federales asignadas a los gobiernos municipales (vease Gaceta de Gobierno Tomo CLXV. No. 21. 30 de enero de 1998. Acuerdo por el cual se da a conocer la fórmula, metodológica y la distribución de las asignaciones por municipio que corresponden al fondo para la Infraestructura Social municipal, para el ejercicio Fiscal de 1998.

Gaceta de Gobierno Tomo CLXV. No. 25. 6 de febrero de 1998. Acuerdo por el que se da a conocer la metodología y la distribución de las asignaciones para el fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal, para el ejercicio fiscal 1998.), en especial referencia a los del Estado de México, es necesario mencionar lo que se refiere al Capítulo V de la ley de Coordinación Fiscal en donde se crean nuevos fondos a los Estados y Municipios,

(para mayor fundamentación vease el CAPÍTULO QUINTO. (Artículos 23 al 40 de la Ley de Coordinación fiscal) Artículo 24.- son fondos de aportaciones federales: I. Fondo de aportaciones para la Educación Básica y Normal; II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; III. Fondo de aportaciones para la Infraestructura Social Municipal; IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal; V. Fondo de Aportaciones Múltiples).

Es pertinente anotar que respecto al Manual de Operación del Ramo 33, se debe conocer si las únicas vías de participación o incorporación de la ciudadanía son las que plantea el mismo y si no es posible utilizar otras. Del mismo modo señalaremos que no estamos en contra de la participación ciudadana, pero si debemos reconocer que esta participación es acotada por diversos candados, principalmente de información y reconocimiento.

Por ello se hace necesario proponer nuevas fórmulas para que participen los habitantes de cada municipio, con reglas claras e iguales para todos.

Por otra parte la autonomía municipal es incipiente, ya que los Fondos siguen etiquetados y la mayor parte de recursos, no siempre se orienta a la solución de rezagos sociales, como en el caso del Fondo de Desarrollo Social Municipal (1997) y el Faism (1998), el cual sufrió una baja sensible de un año a otro y es este Fondo que está dirigido a la atención social. Y con respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federa, se orienta a la línea de acción, que en varios sentidos poco tienen que ver con la justicia social.

Por otra parte, los recursos presupuestales destinados a las empresas sectorizadas en la Sedesol, han sido disminuidos y castigados con recortes presupuestales en 1988, modificando sus metas de cobertura, como es el caso de Liconsal.

En 1997, cuando se promocionaba el Pronafide se destacaba que la entidad atendía a 5 millones 400 mil beneficiarios. Y ya de entrada, el presupuesto para 1998 habla de 5 millones, y para el cierre de 1998, de un promedio de 4 millones 700 mil.

En el Plan Nacional de Desarrollo se menciona que la meta es atender a la totalidad de la población. Por supuesto que se crea el Progresal con otro enfoque, esté integral. Sin embargo, parte importante de la población que deja de ser atendida en las localidades donde entra PROGRESAL, queda sin ningún tipo de subsidio. De ahí la importancia que tendría en empezar a pensar en la federalización del Programa con el fin de que sean los Gobiernos Estatales quienes manejasen esos recursos.

En cuanto al Fondo IV, si se trata realmente de apoyar a los Municipios, aprovechando que está indexada a la REP, y que se incrementará en un punto de la misma para 1999, sería conveniente que se incorporase al Fondo de Fomento Municipal, esto es, a las participaciones como transferencias no condicionadas, lo cual dejaría en 3.5 por ciento los recursos de este Fondo y sería un estímulo muy importante para la recaudación de ingresos locales. Además de esto ninguna entidad perdería, gracias a ese uno por ciento de las participaciones del Fondo de Fomento Municipal y sólo el 3 por ciento del Fondo IV del Ramo 33. Ello evitará muchos de los conflictos actuales, sería más justa su distribución y se cumplirá el objetivo del fortalecimiento municipal sin que costase un sólo centavo más al Gobierno Federal.

Lo sustantivo de esta y otras propuestas que resulta obligado crear ya la Ley de Coordinación para el Gasto Social, o Ley de Desarrollo Social. Que en la misma ubiquen los recursos del Ramo 33 y que se cree un Sistema Nacional para el Gasto Social. Existen ya proyectos y propuestas al respecto, lo cual permitiría que hubiese mayor eficiencia en el uso de los recursos y se corrijan las insuficiencias en la distribución de los mismos. Sería la Secretaría de Desarrollo Social la que, por la parte federal participe en la coordinación de este Sistema. Por la parte Estatal ya existe una organización de los Coplades e incluso en el Instituto de Solidaridad se encuentra la base para la creación del órgano técnico. Eso consideramos haría más eficiente el Combate a la Pobreza.

Cabe resaltar que como prospectiva de este estudio se manifestaron bajo criterios de "políticas electorales" y aún más como se ha visto en la aplicación y distribución del gasto social, que es uno de los más importantes, porque es para la gente, y para el ejercicio de la misma política social.

En lo referente a esta entidad Federativa que es el Estado de México, en donde el próximo 5 de julio de 1999 se celebrarán comicios electorales para elegir al Gobernador para el próximo período de gobierno,

Lo anterior lo fundamentamos en cuanto a los beneficios que se dieron a los municipios pertenecientes al partido oficial, dejando en claro la preferencia para ellos y la disminución para los partidos de oposición. No debemos olvidar que los recursos de acuerdo con las fórmulas de distribución deberían ser parejos, más no es así en la realidad.

Por estas razones, sostenemos que las asignaciones se han descentralizado únicamente en lo político, más no en lo administrativo, en virtud de ser el gobierno federal quien le da destino a dichos recursos, quedando claro que son manejados desde el centro, contradiciendo a lo principios del Federalismo en cuanto a la responsabilidad de los niveles de gobierno.

Para hacer un contraste de lo antes referido, habrá que ver las asignaciones que se le dieron a Chiapas, mismas que superan al resto de las entidades Federativas, sin ser tema de nuestro trabajo, únicamente como punto de comparación.

ANEXOS

En el presente apartado hemos integrado, los anexos correspondientes a los datos estadísticos de las cantidades asignadas a cada uno de los municipios correspondientes a este objeto de estudio.

Anexo 1, corresponde a las asignaciones federales a los estados por concepto del Ramo 26, 1985-1993, el cual deja ver el espacio temporal de este estudio, así como sus aportaciones asignadas, dejando ver la tasa de crecimiento y la asignación per capita de la distribución de los recursos.

Anexo 2, nos muestra los recursos presupuestales asignados al referido Ramo 26 en los años 1996-1997, mostrando los fondos afectados para su aplicación, asimismo los montos correspondientes y la asignación porcentual.

Anexo 3, el presente anexo, hace referencia a la distribución de las asignaciones del FDSM del Ramo 26, para el período 1996-1997, haciendo referencia de manera particular las asignaciones al Estado de México, como lo señala el cuadro citado.

Anexo 4, en el Ramo 33 se presenta un análisis comparativo de recursos autorizados a los municipios, de manera especial a los relativos a este trabajo que son los de Amecameca y Juchitepec, mostrando las aportaciones correspondientes a cada uno de los Fondos.

Anexo 5, presenta la distribución del 2 al millar para Contralorías municipales, de las aportaciones federales correspondientes a 1988

ANEXO 1

asignaciones Federales a los Estados por Concepto de Ramo 26, 1985-1993
Nuevos Pesos (1994=100)

Año	Asignación	Tasa de Crecimiento	Tasa Media de Crecimiento	Asignación per cápita
1985	4,020'490,654			62.48
1986	2,448'567,839	-39.10		37.17
1987	2,461'330,449	0.52		36.49
1988	2,093'350,190	-14.95	-15.05	30.31
1989	3,229'471,245	54.27		45.67
1990	4,975'911,510	54.08		66.12
1991	6,183'913,220	24.28		80.37
1992	7,268'532,519	17.54		92.44
1993	7,722'702,963	6.25		96.17
1994	8,201'096,000	6.19	16.73	100.04
1995	6,648'654,815	-18.93		79.12
1996	6,184'773,815	-6.98		72.00
1997	5,473'590,856	-11.50	-6.22	62.33

Fuente: Primer, segundo y tercer informe de gobierno. México, 1985, 1996 y 1997

ANEXO 2

Recursos Presupuestales Asignados al Ramo 26, 1996 y 1997
(1994=100)

Año	Fondos	Monto	%
1996	Fondo de Desarrollo Social Municipal	3,941'348,327	65.00
	Fondo de Prioridades Estatales	275'618,764	4,55
	Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación	1,846'645,720	30,45
	Total	6,063'612,811	100.00
1997	Fondo para el Desarrollo Social y Municipal	3,939'677,064	65.00
	Fondo para el Desarrollo Regional y del Empleo	2,121'364,573	35.00
	Total	6,061'041,637	100.00

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación, 1996 y 1997

ANEXO 3

Distribución de las Asignaciones del FDSM del Ramo 26, 1996-1997.
Nuevos Pesos (1994=100)

Entidad	Asignación 1996	Per cápita	PR	Asignación 1997	Per cápita	PR	TC
México	202'095,730	15.71	5.13	259'624,719	19.46	6.59	28.47

Fuente: Elaboración con base en el Diario Oficial de la Federación, diciembre de 1995 y 1996. PR; peso relativo, TC; tasa de crecimiento

ANEXO 4

RAMO

33-1

ANALISIS COMPARATIVO DE RECURSOS
AUTORIZADOS A LOS MUNICIPIOS 1997/1998
(CIFRA EN PESOS)

MUNICIPIO	APORTACIONES FEDERALES 1998					% DE VARIACION
	FDSM 1997 (A)	FISM (B)	FAFMDF (C)	TOTAL D=(B+C)	VARIACION E=(D-A)	
TOTAL	695,029,288	595,998,417	864,640,900	1,460,639,317	765,610,029	110.2
AMECAMECA	2,931,154	1,638,838	3,077,431	4,716,269	1,785,114	60.9
JUCHITEPEC	2,302,304	669,800	1,291,427	1,961,227	-341,078	-14.8

FALTA PAGINA

No. 173

ANEXO 5

RAMO 33-2

DISTRIBUCIÓN DEL 2 AL MILLAR PARA
CONTRALORÍAS MUNICIPALES
(CIFRA EN PESOS)

MUNICIPIO	APORTACIONES FEDERALES 1998		2 AL MILLAR (D)	% RESPECTO AL TOTAL DE (D)
	FISM (A)	FAMFMDF (B) C=(A+B)		
TOTAL	595,998,417	864,640,900	1,460,639,317	2,921,278.63
AMECAMECA	1,638,838	3,077,431	4,716,269	9,432.54
JUCHITEPEC	669,800	1,291,427	1,961,227	3,922.45

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA Romero, Miguel. *Derecho Administrativo*, México, 10ª edición, Porrúa, 1991
- AGUILAR Villanueva, Luis F. "*Estudio de las Políticas Públicas*," México, Editorial Miguel Angel Porrúa, 1996.
- Anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, 1997.
- BONNIN C.J.B. *Principios de Administración*, México, INAP, Revista de la Administración Pública, edición especial en memoria de Gabino Fraga, 1982.
- BAENA del Alcázar, Mariano. *Cursos de Ciencia de la Administración*, Madrid España, Vol. 1, segunda edición, editorial Tecnos, 1988.
- BANOSBRAS. *Federalismo y Desarrollo* (edición especial), México, agosto de 1993; N° 45, julio-agosto de 1994.
- BOEHM de Lamaris, Brigitte. *El Municipio en México*, México, El Colegio de Michoacán, 1987.
- CAMPOS, Julieta. *Tabasco: Un Jaguar despertado*, México, alternativas, Nuevo siglo, 1996.
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal. *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia*, México, 1994.
- CHARLES, George Jr. *Historia del Pensamiento Administrativo*, University of Carolina, Prentice-Hall, hispanoamérica, 1974.
- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC. *La Nueva Administración Pública Federal*, México, colección: política y Administración, Edición especial, tres tomos, 1992.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 124a. Edición, Porrúa, 1998.
- D'ACOSTA y Esquivel, Julio. *Breves consideraciones sobre el artículo 115 Constitucional*, México, edit. Jus, 1984.
- Diario Oficial de la Federación (segunda sección), 23 de diciembre de 1996.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, México, 29ª edición, 1990.
- GARCIA del Castillo, Rodolfo. *Los Servicios Públicos Municipales*, México, (Documento de trabajo 3 A.P.), CIDE, 1992.
- GLADEN E.N. "*Una historia de la Administración Pública*, México, FCE, 1989.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. *Manual Único de Operación del Ramo 33*, México, 1997.

GOBIERNO DEL Estado DE MÉXICO. *Plan de Desarrollo del Estado de México, 1993-1999*, ca México, 1993.

GONZÁLEZ, Florentino. *Elementos de Ciencia Administrativa*, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, Santafé de Bogota, D., 1994

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. *El Federalismo*, México, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995.

GONZÁLEZ Tiburcio, Enrique. *Reforma del Estado y Política Social*, México, INAP, 1993.

GONZÁLEZ Valdés, Refugio. *El proceso histórico de redimensionamiento de la Administración Pública descentralizada en México, caso Estado de México*, México, IAPEM, 1993.

GUERRERO O, Omar. *La teoría de la Administración Pública*, México, Harla, 1996.

----- *Ciencia del Estado (Juan Enrique Von Justi)*, México, IAPEM, 1996.

----- *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdéz Editores, 1992.

GUILLEN Romo, Héctor. *Orígenes de la Crisis en México, 1940-1982*.

GUTIÉRREZ Salazar, Sergio Elias. *El ámbito de la municipalidad, en el municipio en México*, México, El Colegio de Michoacán, 1987.

KLIKSBERG, Bernardo. *El rediseño del Estado*, México, INAP, 1994.

MANUAL BÁSICO PARA LA ADMINSTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, México, 2ª edición, IAPEM, 1997.

MARTÍNEZ Cabañas Gustavo. *La Adminsitración Estatal y Municipal de México*, México, INAP, 1985.

MELLEART, James. *Earliest Civilization of the Near East* (London: Thames and Hudson, 1965).

MEJIA Lira, José. *Modalidades Administrativas de los Municipios Mexicanos*, México, (Documento de trabajo 10 A.P.), CIDE, 1992.

MORENO Espinosa, Roberto. *La Administración territorial en México, antecedentes históricos*, México, IAPEM, 1995.

----- *La Administración Estatal y Municipal en el Estado de México, en los procesos de globalización, apertura e intercambio*, México, IAPEM, 1996.

----- *Orígenes y evolución del Municipio en el Estado de México*. México, Gobierno del Estado de México, 1992.

NAIME Libien, Alexander. *La Administración Pública en el Estado de México*, México, IAPEM, 1993

ORTEGA Lomelín, Roberto. *Federalismo y Municipio*, México, FCE, 1994.

OCHOA Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*, México, Porrúa S.A. 2a. edición.

PATIÑO Ortiz Francisco. "*La Descentralisation au Mexique Etats et municipalités*", Francia, "L'Universite de Droit D' Economie et de Ciencias Sociales" de París, 1977

PICHARDO Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública*, México, INAP, 1988.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Programa de Modernización de la Administración Pública*, México, 1995-2000.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo* , México, 1995-2000.

POSADA de Herrera, José. "*Lecciones de la Administración para administración pública*, España, s/más datos.

SABINO, Jaime. *Pobreza política social y participación ciudadana*, México, el Colegio Mexiquense, 1995.

Secretaría de Desarrollo Social. *Manual Único de Operación, Ramo XXVI, superación de la Pobreza*, México, 1997.

UVALLE Berrones, Ricardo. *La transformación del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*, México, IAPEM, 1997.

VÁZQUEZ Alfaro, José Luis. *El control de la Administración Pública en México*, México, UNAM, 1996.

WEBER, Max. *La política como vocación "en el Político y el científico"*, España, Madrid Alianza, Editores, 1973.

HEMEROGRAFIA Y DOCUMENTOS

AGUILAR Villanueva, Luis F. *El Federalismo Mexicano: funcionamiento y tareas pendientes*, en el Nacional, México, 1995.

ARANCIBA, Armando. *Estado y Economía ante la crisis actual en América Latina*, México, Instituto de Estudios Económicos de América Latina, CIDE. No. 11..

BERNAL, M. "*Solidaridad: hacia una nueva cultura*" México, en Examen, Num. 52, 1993

BERTANOU, J. "Pronasol, ¿Un nuevo o viejo modelo de Política Pública?", México, en Revista de Sociología, No. 3, 1993.

CORDERA, Rolando. "*Estado y Economía en México: La perspectiva histórica*", México, en Revista EAL. Num. 3, sept. 1979.

Decretos del segundo Congreso Constituyente del Estado de México, en 2ª época de la Federación, tomo V, tip. del Instituto Literario de Pedro Martínez, Toluca, 1868.

Decretos y Ordenes del Congreso Constituyente, Tomo I, Imprenta de J. Quijano. 2º Callejón de Zapateros no. 10, Toluca, 1848.

FALLA Viesca, Jacinto. *Antecedentes y actual estructura del municipio mexicano*, México, en Gaceta mexicana de APEM.

GONZÁLEZ, María del Refugio. *La Profesía de Fray Servando, "El Espíritu Federal de la Nación Mexicana, en el Nuevo Federalismo"*, México, El Nacional, 7 mayo, 1995.

GONZÁLEZ, Pedro Enrique. *Quince puntos sobre el federalismo*, México, El Nacional, 7 de mayo de 1995.

MOCTEZUMA Barragán, Esteban. *Democracia y Estado de Derecho*, México, El Nacional, 7 de mayo de 1995.

PEREZ Partida, Héctor R. *El municipio y la reforma del Artículo 115 constitucional*, México, en la Gaceta mexicana, de la APEM.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, Tomo IV, No. 34, 10 de noviembre, 1917.

POULANZAS, N. *Introducción al estudio de la hegemonía del Estado de México*, México, Cuadernos del pasado y presente, No. 48.

ROSAS, C. "*Avances del Pronasol*", Mexiucó, en Revista de Comercio Exterior, vol. 41, núm.5, 1995.

ZEPEDA, M. "*El Pronasol, la Política y la Pobreza*", México, en memoria, núm. 36, 1991.