EL PODER PÚBLICO DEL

ESTADO DE MÉXICO

ESTUDIOS EN TORNO AL PODER EJECUTIVO

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

EDITOR

Consejo Consultivo del Bicentenario
de la Independencia de México

Enrique Peña Nieto
Presidente

Luis Enrique Miranda Nava
Vicepresidente

Alberto Curi Naime
Secretario

César Camacho Quiroz
Coordinador General

1810-2010
BICENTENARIO DE LA
INDEPENDENCIA DE MÉXICO

BIBLIOTECA MEXIQUENSE DEL BICENTENARIO

EL PODER PÚBLICO DEL ESTADO DE MÉXICO

COLECCIÓN MAYOR

Estado de México: Patrimonio de un Pueblo

2010

GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO

Enrique Peña Nieto
Gobernador Constitucional

iapem

Efrén Rojas Dávila
Presidente

PROGRAMA EDITORIAL
Compromiso

Consejo Editorial: Luis Enrique Miranda Nava, Alberto Curi Naime, Raúl Murrieta Cummings, Agustín Gasca Pliego, David López Gutiérrez.
Comité Técnico: Alfonso Sánchez Arteche, José Martínez Pichardo, Rosa Elena Ríos Jasso.
Secretario Técnico: Edgar Alfonso Hernández Muñoz.

El poder público del Estado de México. Estudios en torno al Poder Ejecutivo
© Primera edición. Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México

D.R.© Gobierno del Estado de México
Palacio del Poder Ejecutivo
Lerdo poniente núm. 300, colonia Centro, C.P. 50000,
Toluca de Lerdo, Estado de México.

ISBN: 968-484-655-X (Colección Mayor)
ISBN: 978-607-495-068-7

© Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal. 2010
www.edomex.gob.mx/consejoeditorial
consejoeditorial@edomex.gob.mx

Número de autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal CE: 205/1/174/10

© Instituto de Administración Pública del Estado de México
Av. Morelos pte. núm. 809, 2do. piso, colonia La Merced, C.P. 50080. Toluca de Lerdo, Estado de México.
© LVII Legislatura del Estado de México
Plaza Hidalgo s/núm., colonia Centro, C.P. 50000. Toluca de Lerdo, Estado de México.
© Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura del Estado de México
Nicolas Bravo Norte núm. 201, colonia Centro, C.P. 50000. Toluca de Lerdo, Estado de México.

Impreso en México

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio o procedimiento, sin la autorización previa del Gobierno del Estado de México a través del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal.

EL PODER PÚBLICO DEL ESTADO DE MÉXICO

ESTUDIOS EN TORNO AL PODER EJECUTIVO

GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO

PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO
CONSEJO DE LA JUDICATURA

Tribunal Superior de Justicia
y Consejo de la Judicatura del
Estado de México

LVII Legislatura del Estado de
México

iapem

Instituto de Administración Pública del Estado de México

Consejo Directivo 2010-2013

Presidente:	Efrén Rojas Dávila.
Vicepresidente:	Eduardo Gasca Pliego.
Consejeros:	Gilberto Cortés Bastida, José Alejandro Vargas Castro, Roberto Padilla Domínguez, María Elena Barrera Tapia, Alfredo del Mazo Maza, Ernesto Nemer Álvarez, Miguel Ángel Cortez Alarcón, Francisco J. Pantoja Salinas, Nelson Arteaga Botello, Eriko Flores Pérez.
Tesorero:	Francisco Javier Funtanet Mange.
Secretario Ejecutivo:	Rafael M. Navas Camacho.
Diretora Editorial:	Adriana E. Bazán Trousselle.

EL PODER PÚBLICO DEL ESTADO DE MÉXICO

ESTUDIOS EN TORNO AL PODER EJECUTIVO

PREÁMBULO

Analizar la pertinencia y el funcionamiento de la organización política de una nación debe ser obligación de todos los que forman parte de ella. En el Estado de México se pretende que esa reflexión sea constante y que encamine el ejercicio del Poder Público hacia metas claras, factibles y congruentes con la realidad mexiquense.

Para ello, es necesario meditar sobre lo que en materia del ejercicio del Poder Público han vivido los mexiquenses y sobre lo que en estos momentos sucede a su alrededor. El análisis que se emprenda sobre los tres Poderes que lo integran conducirá a mejorarlo; bajo esta premisa, 12 especialistas y académicos se propusieron reflexionar sobre el Poder Ejecutivo en el Estado de México, desde una perspectiva contemporánea, pero considerando los aspectos históricos como una herramienta para direccionar su futuro.

Producto de ese análisis es el presente tomo que contiene 10 estudios acerca de diversos aspectos de la administración pública en el contexto mexiquense; en ellos, los autores disertan sobre la creación, importancia, desarrollo o evolución del Poder Ejecutivo.

Se trata de una reflexión colectiva que no sólo destaca, sino que explica y fundamenta la importancia de la administración pública para el bienestar social. Pero los autores no sólo se limitan a ello, conscientes de que toda institución es perfectible, teorizan a partir de los errores detectados en cada una de las instituciones que conforman el Poder Ejecutivo para brindar posibles soluciones.

En ocasiones, los especialistas de este volumen, luego de hacer un recorrido histórico por elementos específicos de la administración pública, se enfocan en la situación actual y proyectan un modelo en donde involucran cambios benéficos a corto, mediano y largo plazo; otros artículos se concentran en describir cómo funciona la administración estatal y las herramientas con que cuenta para llevar a buen término su tarea. Todos ellos resultan un ejercicio invaluable sobre el Poder Ejecutivo y sus funciones.

Los temas de este tomo son de naturaleza variada. El lector podrá adentrarse en visiones de modernización y simplificación de la administración pública, a través de la incorporación de la tecnología; pero también podrá conocer la historia de la política ambiental mexiquense.

Más adelante, los autores analizan los mecanismos de control interno, fiscalización y rendición de cuentas con que se conducen las instituciones que

integran al Poder Ejecutivo estatal, pero también involucran a los municipios, sin menoscabo de la autonomía que la Constitución les confiere.

Asimismo, la educación es objeto de estudio para los autores de este tomo. Desde el punto de vista de los desafíos que la educación superior mexiquense enfrentará tarde o temprano y que, ya en nuestros tiempos, se vislumbran.

En conjunto, estas páginas, integradas al acervo de la Biblioteca Mexiquense del Bicentenario, creada por iniciativa del gobernador Enrique Peña Nieto, son pertinentes e indispensables en el camino de la reflexión que cada administración pública debe plantearse; su objetivo es hacer que el lector vislumbre la dimensión que ha adquirido el Poder Ejecutivo en nuestro estado. Por último, debe decirse que no es fortuito plantear estos estudios en el año que conmemoramos el centenario de la Revolución y el bicentenario del inicio de la Independencia de nuestro país, pues se trata también de reflexionar cómo estamos después de 200 años de libertad, rumbo a la construcción de un Estado eficaz.

Rolando Barrera Zapata

MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVAS EN EL PODER EJECUTIVO ESTATAL

Introducción

La finalidad de este trabajo es dar cuenta de las principales transformaciones administrativas que ha habido, desde hace más de 200 años, en la administración pública del Estado de México. El tema se ha abordado selectivamente, procurando resaltar aquellas acciones relevantes y la época en que se realizaron, las cuales han ido delineando el perfil que hoy muestra la administración estatal. Dichas acciones son de diversa naturaleza, las hay jurídicas, en tanto las normas indican pautas de comportamiento y aspiraciones a alcanzar; organizacionales, referidas a las formas jerárquicas que ha ido adoptando la propia administración estatal; tecnológicas, en cuanto a la aplicación de medios adecuados de manejo de información; valorativas, respecto de las actitudes, culturas y aspiraciones prevalecientes en las burocracias estatales, entre otras dimensiones.

Para efectos de la manera en que se aborda el tema, se entenderá por modernización administrativa "el cambio de lo existente en la administración pública por algo que se adecue más a las necesidades del presente" (Salinas, 1980: 20), a condición de que se institucionalice un movimiento autosostenido de revisión y de renovación constante, a fin de adaptarse a las condiciones del medio circundante. Si bien muchos de los cambios administrativos no han perdurado a lo largo de estas dos centurias, si han permitido la acumulación de cierta experiencia que, de alguna manera, ha sido útil para abordar las tareas adaptativas mencionadas, y bajo esta consideración es que se mencionan a lo largo del trabajo.

Como se podrá apreciar, la etapa que abarcan los últimos 40 años ha sido la más prolífica en cambios administrativos en el estado, muchos de ellos por efecto de la influencia del gobierno federal y de su administración en las entidades federativas del país, sin que el Estado de México sea la excepción.

Antecedentes novohispanos y primeros esfuerzos de modernización administrativa estatal

Un estudio sobre la modernización administrativa de la administración pública del Estado de México debe considerar indiscutiblemente que su inicial diseño y construcción fue un acto de modernización. En efecto, las nuevas condiciones políticas que se produjeron –como consecuencia de la guerra para lograr la independencia de la Nueva España, que culminó con la expedición del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana el 3 de enero de 1824– dieron origen formalmente a los estados federados, pero también les impuso la tarea urgente de construir su gobierno y su propia administración pública. Esta era una tarea que se venía vislumbrando años atrás, pero que requería de plena constancia y mucha imaginación y pragmatismo. En verdad era una tarea modernizadora, en tanto se aspiraba a construir un nuevo régimen político, entre otras finalidades. En consecuencia, la administración pública de los recién nacidos estados federados debía responder a las nuevas circunstancias políticas y a los efectos producidos por las convulsiones sociales, experimentados en las estructuras administrativas que se habían heredado del gobierno colonial.

Si bien el crear un nuevo gobierno y organizarlo debidamente fue la principal tarea a la que se avocaron los políticos independentistas, no se podían olvidar de su administración, pues esta institución finalmente contribuiría a la estabilidad, orden y relativa certidumbre de una sociedad heterogénea convulsionada por las guerras militares e ideológicas. La construcción de la administración pública no era una mera tarea técnica o de simple diseño organizacional. Se debe entender que toda administración pública es esencialmente una institución política, que se produce en circunstancias políticas, que su actuar atraviesa por intereses políticos y que los gobernantes la observan como un instrumento idóneo para ejercer la dominación política sobre los gobernados. Con esta premisa se podrían observar las condiciones que prevalecían en el virreinato de la Nueva España, particularmente referidas a su administración y a la burocracia que la hacía posible.

Lo primero que se debe reconocer es que, durante el siglo XVIII, en el virreinato de la Nueva España se logró conformar una burocracia profesional, encargada de atender los asuntos de la Corona española, pero también de mediar las decisiones y programas del gobierno central con los intereses de los grupos locales actuantes de la Nueva España. El proceso para construir una burocracia profesional había sido largo y difícil. Durante los siglos XVI y XVII, los Habsburgo (1492-1700) crearon la burocracia para ejercer la soberanía del Estado y facilitar el acceso a los recursos coloniales, pero fue con la llegada de los gobernantes de la Casa de Borbón a Madrid en 1700 que el proceso de profesionalización de

la burocracia ultramarina cobró nuevos y definitivos ímpetus. La razón por tal preocupación y propósito de gran envergadura lo fue la atrayente ideología de acrecentar el poder del Estado y fortalecer su burocracia imperial como un medio para lograrlo. El papel de cada vez mayor intervención del Estado en los procesos económicos y su pretendida hegemonía frente a otros actores e instituciones poderosas en su tiempo (como la Iglesia católica), legitimado todo ello por una finalidad "eudemonista" consistente en fomentar la prosperidad material de los súbditos y buscar su felicidad, fue un factor que movió a los Borbones a modernizar su burocracia en las colonias.

La culminación de este esfuerzo de modernización del gobierno y administración españoles en sus territorios en América aconteció en 1787 con la implantación de las intendencias, proyecto de reorganización política territorial promovido por el visitador José de Gálvez, como una novedosa forma de organización territorial político-administrativa que permitió fortalecer la centralización del poder y del gobierno en las autoridades metropolitanas, en tanto el control que ejercieron sobre la burocracia y su administración, con el consecuente debilitamiento de la vida municipal. "Las reformas borbónicas apuntaban entonces poner a los territorios bajo el control de la Corona, sustituyendo el poder informal detentado por las élites locales por el poder del rey a través de una descentralización administrativa" (Zoraida, 1994: 51). De hecho se pretendía, con tales reformas, crear un estado administrativo del Imperio que estuviera al servicio de las necesidades financieras de la metrópoli (Arnold, 1991: 52).

Dicha centralización tuvo grandes virtudes para la Corona de España: facilitó el incremento de la recaudación hacendaria; se modificaron y acotaron las atribuciones del virrey y se depositaron el gobierno y la administración de la nueva intendencia en un intendente, que podía ser de ejército y provincia, encargado de los asuntos de justicia, policía, hacienda y guerra. Los intendentes de provincia tenían igual responsabilidad, salvo los asuntos de guerra. La reducción de las formas colegiadas de administración por el gobierno español a simples órganos de consulta y deliberación se había hecho patente, al adoptarse la figura de las secretarías del despacho como la unidad administrativa unipersonal responsable de los negocios públicos, básicamente en cuatro ramos: justicia, guerra, hacienda y policía (gobierno). Este hecho también había logrado que la administración fuera más eficaz, aunque a finales del siglo XVIII la administración virreinal había perdido su capacidad de respuesta y los intendentes se habían convertido en meros brazos ejecutores de los virreyes (Pietschmann, 1996: 257-299).

La principal consecuencia política que provocó la instauración de esta nueva forma de organización fue el desplazamiento de los criollos de cargos públicos de importancia, generando cierto descontento que se haría manifiesto en menos de un cuarto de siglo después en la guerra de Independencia (Moreno, 2009: 45-64).

Poco imaginaron el visitador José de Gálvez y el virrey Croix que la división territorial que habían logrado implantar, consistente en 19 intendencias, sería la base para la creación formal de los estados de la naciente federación mexicana en 1824.

Pero el hecho que interesa destacar de este proceso modernizador lo es la profesionalización que logró la burocracia novohispana y su manifestación más plena en el desempeño de una unidad administrativa que jugaría un papel clave en la transición de la administración colonial a las nuevas administraciones públicas federal y estatales en el México independiente: la Secretaría Virreinal.

La Secretaría Virreinal se constituyó en la oficina que atendía, tramitaba y resolvía los asuntos del Imperio español en la ciudad de México. En la década entre 1740 a 1750, la Corona española promovió la profesionalización de la burocracia que integraba dicha oficina, la que junto con la oficina de asesoría legal y las oficinas de los notarios titulares de gobierno y defensa, constituyeron las principales instancias de auxilio para que el virrey cumpliera sus responsabilidades administrativas. El hecho de que a partir de 1742 la Corona española nombrara al secretario virreinal real, marcó el principio de la profesionalización del sistema administrativo tradicional de los Habsburgo.

En 1756, el gobierno español emitió una cédula real que creaba una secretaría virreinal permanente con tres oficinistas asalariados con títulos reales, siendo el principal de ellos el oficial mayor de la secretaría, figura que se conservará en la mayoría de las administraciones públicas en México por más de dos siglos. Durante ocho décadas, hasta 1810, los responsables titulares de la secretaría organizaron el trabajo, fundamentalmente la integración de documentos en expedientes y las promociones para su resolución y posterior archivo sobre la base de asuntos y temas, lo que permitió y facilitó la reducción de diferencias administrativas entre poblados pequeños y la unidad geopolítica de la Nueva España.

La figura de la Secretaría Virreinal no sobrevivió como tal a la lucha armada de 1810 y los insurgentes la enviaron al baúl de las curiosidades junto con la Audiencia, ahora sustituida por los diputados representantes populares; el virrey dejó su lugar al titular del Poder Ejecutivo; las intendencias, ahora denominadas provincias, a cargo de un jefe político, muchos de ellos futuros primeros gobernadores de los nacientes estados federados. Lo cierto es que dicha secretaría cumplió una destacada función en el tránsito de la administración virreinal a la administración pública de la federación mexicana, especialmente la del gobierno federal.

Tal y como Alexis de Tocqueville demostró que la administración del antiguo régimen absolutista había sobrevivido casi intacta a los estragos de la Revolución Francesa (Tocqueville, 2004: 243-253), en México la administración virreinal, y específicamente la Secretaría Virreinal, se mantuvo intacta a pesar de los cambios políticos y gubernamentales producidos por la larga década de la lucha por la independencia mexicana.

Aunque hay autores que estiman que la aplicación de la Constitución española de 1812 provocó la desarticulación de la administración, la que se incrementaría con la fragmentación provocada por la lucha insurgente (Zoraida, 1993: 18), lo cierto es que el virreinato heredó al naciente país independiente una burocracia profesional, capacitada para administrar los asuntos que atendía, conocedora de las reglas, procedimientos y experta en el manejo y archivo de tales asuntos, conocimiento esencial para la buena administración de ese tiempo (Arnold, 1991: 78). No sólo eso. Dicha burocracia manifestaba un "espíritu de cuerpo" admirable, pues regularmente había trabajado con escasez de recursos, con excesos de cargas de trabajo; sin embargo, difícilmente su pago era retenido o retrasado, su posibilidad de hacer carrera en la administración virreinal o aún en la de la metrópoli servía de incentivo para mantenerse activo en el servicio, entre otras características.

Estas condiciones llevaron a los primeros gobernantes de la incipiente república federal mexicana en 1824 a mantener, tanto la estructura administrativa que era manifiesta en la operación diaria de la Secretaría Virreinal, como al personal que manejaba y administraba tales asuntos. La única variante introducida en el gobierno federal fue desaparecer la Secretaría Virreinal, pero mantuvo sus cuatro secciones, dando lugar a la existencia de cuatro secretarías del despacho encargadas de los mismos asuntos en los que se habían especializado previamente: guerra, justicia, policía y hacienda, agregándose al de justicia el ramo de negocios eclesiásticos. Estos cuatro "ministerios", secretarías para ser más exactos, conformaron la estructura inicial de la administración pública del Estado federal mexicano, bajo la jerarquía del titular del Poder Ejecutivo posteriormente.

En efecto, como antecedente, el 24 de agosto de 1821 se firman los Tratados de Córdoba, en los que se reconocía la autonomía política del antiguo virreinato de la Nueva España. Bajo estos tratados y el Plan de Iguala, una regencia y una junta provisional soberana, integrada por un grupo de ciudadanos notables, se encargaron del nuevo gobierno. El 29 de septiembre de 1821, fecha que se puede considerar como la del nacimiento de la administración pública mexicana, la junta autorizó el establecimiento de las primeras cuatro secretarías de Estado, base de la conformación de la naciente administración pública federal en México: la del Interior y Relaciones Exteriores; la de Justicia y Asuntos Eclesiásticos; la de Asuntos Fiscales (hacienda) y la de Guerra. Con ellas, el gobierno mexicano atendía sus funciones esenciales tanto internas como externas.

Los dirigentes políticos mexicanos de ese tiempo realmente fueron pragmáticos al tomar esta decisión. Sin duda reconocieron, como debemos hacerlo aún ahora, que toda modernización administrativa se funda en un reconocimiento de aquella tradición que le da sustento a los valores y prácticas que hacen de un pueblo una comunidad civilizada y progresista, y que en ella se basan las nuevas

medidas que se requieren para arribar a un nuevo estadío de vida o para mejorar las condiciones de vida de los pueblos. Así, tradición y modernidad se funden en una nueva síntesis que hace posible el progreso y el desarrollo.

Pero esta decisión no estuvo exenta de dificultades. Las carencias presupuestales del gobierno federal, manifiestas con mayor crudeza al inicio de la vida independiente, provocaron que se fuera diluyendo la profesionalización y el "espíritu de cuerpo" de la burocracia virreinal que había sido mantenida trabajando. El retraso en los pagos, las presiones sociales por prescindir de los servicios del personal que había servido al virrey y sus secuaces, cuya violenta manifestación tuvo lugar del 23 al 26 de enero de 1824, cuando el brigadier José María Lobato había exigido la remoción de los españoles que ocuparan algún puesto en el gobierno (Macune, 1978: 152), los conflictos ideológicos que ya se gestaban para definir la forma del nuevo régimen político mexicano, entre otros factores, provocaron que la burocracia mexicana perdiera su carácter profesional y su sentido de racionalidad técnica.

No obstante, se podría afirmar que quienes sí mantuvieron el esquema original de una secretaría encargada de los asuntos administrativos como la principal auxiliar del gobernador estatal fueron precisamente los gobiernos de los estados federados. A partir de ello el Estado de México, cuyo antecedente virreinal fue la Provincia de México, la más importante de la Nueva España, inicia un camino de modernización permanente de sus estructuras y procesos administrativos, a fin de adaptarlos a las cambiantes condiciones políticas, económicas y sociales de su entorno, con el fin de mantener y aumentar la capacidad de gobernar a la sociedad que le da legitimidad.

La preocupación por organizar la administración estatal se hizo manifiesta cuando, tan sólo dos meses después de publicado el decreto del 2 de marzo de 1824 sobre la Organización Provisional del Gobierno Interior del Estado de México, el 8 de mayo de ese mismo año se publicó el Decreto sobre el Establecimiento y Arreglo de la Secretaría del Gobernador, el que simplemente estableció que el gobernador contaría con una secretaría para auxiliarlo en el cumplimiento de sus funciones y que él podría designar a su titular denominado secretario de Gobierno.

Pero la administración estatal no tendría suficiente capacidad de actuación simplemente con una secretaría general. El ramo hacendario siempre se consideró asunto estratégico por razones obvias: los recursos fiscales eran escasos y más para el gobierno del Estado de México, pues a pesar de su riqueza debido a su gran extensión territorial y las diversificadas actividades económicas que se realizaban en su territorio, tuvo que enfrentar, a partir del 23 de noviembre de 1824, la segregación de la ciudad de México, en virtud de haberse publicado la ley que creó al Distrito Federal y lo declaró asiento de los Poderes federales. A pesar de la oposición de los diputados del Estado de México y los de otras cuantas entidades

federativas, lo cierto es que la aprobación de la ley referida obligó al gobierno estatal a exigir la indemnización correspondiente, pues no solamente perdía su capital, sino una importante fuente de riqueza tributaria. Desde luego que los reclamos estatales no prosperaron.

La Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado del 6 de agosto de 1824, además de contemplar la figura del Consejo de Estado, órgano de consulta compuesto por un teniente gobernador y cuatro consejeros, todos ellos designados por la Cámara de Diputados del estado, estableció la Tesorería General del Estado, con la principal encomienda de recaudar los recursos tributarios para sufragar los diversos gastos gubernamentales. Con el fin de revisar el ejercicio del presupuesto y el destino del gasto, dicha norma creó la contaduría responsable del examen y glosa de las cuentas del estado (Naime, 1985: 38).

Sin embargo, la puntual y moderna organización hacendaria se estableció en el Estado de México en octubre de 1825, al publicarse la ley correspondiente. Debe considerarse que la misma preocupación existía en el ámbito federal de gobierno quizá de manera más pronunciada, por lo que su gobierno había expedido las bases para el arreglo de la hacienda pública el 16 de noviembre de 1824, creando una tesorería general de la federación, misma que serviría de modelo para la del Estado de México (Rives, 1984: 53). Con ello debemos reconocer que muchas medidas de cambio administrativo adoptadas en el Estado de México y en otras entidades en realidad ya las había puesto en marcha el gobierno federal. Las semejanzas en la organización y funcionamiento de las administraciones públicas federal y estatales vienen desde su origen y subsisten hasta la fecha.

El doctor José María Luis Mora, al elaborar el documento con el que presentaría a sus compañeros legisladores el proyecto de Constitución Política del Estado de México, en febrero de 1827, se refirió precisamente al desempeño de estos órganos, a las condiciones que prevalecían en la entidad y que debieron enfrentar las instancias de la administración estatal en ese tiempo:

> El desorden y desarreglo de la hacienda eran tales, que no se conocía la unidad, único principio para sistematizar la administración, las turbas de contrabandistas y la falta total de resguardo hacían tan nulas las rentas y tan escasos sus productos que no alcanzaban a cubrir ni aún las atenciones más precisas del gobierno, tales como la satisfacción de los sueldos á los funcionarios públicos, que con absoluta inseguridad de su subsistencia se veían en la dura necesidad de proveer á ella, de abandonar sus obligaciones y desentenderse de dar el lleno y sus deberes, enervando con esto la acción del gobierno, paralizando a cada paso las providencias más ejecutivas y reduciéndolo de este modo á una total nulidad (Colín, 1974: 4).

Esbozado este panorama junto con la condición deplorable de otros ramos de la administración como caminos, salud, educación pública, industria, minería y hasta los monumentos públicos, Mora reconoce que las medidas adoptadas para organizar la hacienda estatal habían posibilitado la mejora administrativa, significativamente. Mora afirmaba que:

> Las leyes dictadas para el arreglo de la hacienda han producido estos saludables y benéficos efectos [...] El ingreso real o virtual de los caudales del estado en una sola caja depositada en una oficina que deba distribuirlos y rendir una sola cuenta que pueda dar idea al cuerpo legislativo de su monto é inversión, se ha conseguido por el establecimiento de la tesorería general (Colín, 1974: 4).

La revisión de las cuentas de la hacienda estatal, importante tarea a cargo de una oficina que había trabajado "sin orden ni concierto", que obviamente no había cumplido con su encargo, quedó restablecida con la creación de una Contaduría General.

Sin duda alguna, fue un significativo esfuerzo modernizador el que constituyó la organización y operación de una hacienda estatal apegada a la ley, honrada y ordenada. Pero no sería el único haber administrativo modernizado. La nueva administración territorial del Estado de México, contemplada en la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado, publicada el 6 de agosto de 1824, diseña una nueva forma de organización político-territorial que, de alguna manera, va a propiciar la cohesión administrativa de todo el territorio estatal (muy extenso y poco comunicado) y contribuirá a la centralización política en manos de las autoridades centrales del estado.

En efecto, el territorio del estado se divide en ocho distritos a cargo, cada uno de ellos, de un prefecto. A su vez, los distritos se dividieron en partidos nombrándose a un subprefecto como su autoridad inmediata. Los partidos se dividían en municipios y municipalidades, estando cada uno de ellos bajo la autoridad de un ayuntamiento. Tanto los prefectos como los sub-prefectos tenían la responsabilidad de mantener la tranquilidad, seguridad y la paz públicas, cuidar la seguridad de las personas y de sus bienes, para lo cual disponía de la milicia local, fomentar la instrucción pública, las actividades económicas e intervenir en el repartimiento de tierras, además de vigilar que los ayuntamientos cumplieran sus obligaciones, pues los prefectos podían suspender a cualquiera de sus integrantes y podía presidir sus reuniones deliberativas. Sin duda, este esquema de gobierno y administración local, adicionado con la operación de otras instancias administrativas desconcentradas territorialmente, contribuyó a mantener cohesionado el territorio del estado y propició el acercamiento de la propia administración pública a la población de las comunidades y localidades del mismo.

Las bondades de este arreglo fueron reconocidas por José María Luis Mora en el documento ya referido:

> en cada cabecera de distrito ecsiste un gefe político con la denominación de prefecto un administrador de rentas y un tribunal de apelación que ejercen sus funciones precisamente en el mismo territorio: otro tanto sucede en los partidos con los sub-prefectos, jueces de primera instancia y administradores subalternos, y en las municipalidades con los ayuntamientos y receptorías." (Se ha conservado la ortografía original).

En verdad este era un novísimo y moderno esquema de desconcentración administrativa y gubernamental aunado a medios de coordinación y cooperación fundados en la jerarquía reconocida del prefecto distrital; y aunque la Constitución Política del Estado de México del 14 de febrero de 1827 les restringe sus atribuciones a dichos prefectos, especialmente en lo que se refiere al mando de la milicia, siguen conservando un importante abanico de facultades.

Las grandes distancias del territorio estatal, las escasas y mal conservadas vías de comunicación, los exiguos medios de transmisión de información, entre otros factores, sin duda, propiciaron la concentración de un gran poder e influencia en manos del prefecto, el jefe político de su distrito, pero también un importante grado de eficacia administrativa, pues evitaba que la población tuviera que recorrer grandes distancias y realizar gastos onerosos para resolver sus asuntos administrativos ante el gobierno estatal. En palabras de Mora: "Por ley orgánica se formaron los distritos evitándose á los pueblos y particulares con tan saludable medida la imponderable molestia de ocurrir a la capital con pérdida de sus intereses y abandono de sus familias, en solicitud de la autoridad que debe aprocsimarse (*sic*) a ellas".

Sin duda, este esquema había sido ideado por el propio doctor Mora, pues anteriormente había escrito sobre las bondades de acercar el gobierno y su administración a las poblaciones del estado. La desconcentración y la simplificación administrativas, aunque no con esas denominaciones, habían visto la luz en el siglo XIX en el Estado de México.

Hubo otro elemento de modernización administrativa que recibió una importante atención: la conformación de estadísticas. Tan se reconocía la importancia de esta "ciencia" que los prefectos se les habían designado para ser los responsables del levantamiento y procesamiento de la información estadística que se generaba en sus respectivos distritos. Ni siquiera los subprefectos tenían esta encomienda. El conocimiento cuantitativo de las personas y de sus actividades se consideraba un elemento fundamental en la tarea de gobernar y administrar.

Así lo reconoció Melchor Múzquiz, antiguo y último jefe político de la Provincia de México y el primer gobernador del Estado de México, una vez que Manuel Gómez Pedraza declinó a ocupar dicho cargo para cumplir con otra importante misión. En su *Memoria en que el Gobierno del Estado Libre de México da cuenta de los ramos de su administración al Congreso del mismo Estado del año 1825*, página ocho, refiere que:

> Nadie ignora que la estadística es la clave de la ciencia del gobierno, porque ¿cómo podrán dictarse providencias acomodadas al carácter de los ciudadanos, si se carece de la noticia del número a que asciende la población; en qué cantidad y bajo que climas está reunida, cuáles son sus inclinaciones y placeres favoritos, cuáles sus necesidades, cuál el grado de su ilustración, cuáles son las producciones naturales del terreno que ocupa, y cuáles finalmente sus recursos en minería, agricultura y comercio? (Mena, 1989:147).

Estrechamente ligadas a las estadísticas estatales se encuentran las memorias de gobierno. La preparación y presentación de dichas memorias al Congreso estatal por parte tanto del gobernador del estado como por los secretarios del despacho, estos últimos a partir de 1834, constituye una manifestación de la modernización administrativa que prevaleció en esa época. Sin duda alguna, el precedente de las memorias que el virrey debía preparar y presentar fue un referente para los nuevos funcionarios. Las memorias no sólo se constituyeron en informes pormenorizados de la acción gubernamental y administrativa, sino que en muchos casos eran verdaderas evaluaciones de lo realizado y de lo que faltaba por hacer en cada ramo de la administración pública. Su pretensión de servir de diagnóstico para facilitar la continuidad de las tareas del gobierno entrante, sin duda, fueron logradas con creces.

No obstante que la burocracia profesional del virreinato había sido desplazada por los nuevos políticos emergentes surgidos del movimiento de Independencia, básicamente como intermediarios entre las autoridades del estado y la propia población, con lo cual se había ganado mayor legitimidad pero se perdió un desempeño eficaz de las instancias administrativas, lo cierto es que los nuevos gobernantes del Estado de México hicieron manifiesta tanto su preocupación por tener una administración pública estatal a la altura de las necesidades y expectativas del estado, como se ocuparon por diseñar medios e instrumentos modernos que le dieran esa cualidad a la institución administrativa estatal.

Las nuevas reglas de organización hacendaria tanto para la recaudación tributaria como para su vigilancia y glosa; la creación de la Secretaría General de Gobierno a imagen y semejanza de la virreinal que ya había dejado de existir; la desconcentración del gobierno y su administración territorialmente hablando; el

uso de la estadística como herramienta para sustentar la gestión administrativa en la realidad específica de la población y el territorio del estado y la consecuente elaboración de las memorias dando cuenta de la gestión gubernamental como verdaderos medios de rendición de cuentas, entre otras medidas, dan muestra del esfuerzo inicial de modernización administrativa, cuya naturaleza no es otra que la realización de acciones para adaptar a su entorno político y social a la administración estatal, mejorando sus capacidades de respuesta y de adecuación a la dinámica que le imponía su entorno cambiante y dinámico.

Ni duda cabe que en un convulsionado ambiente político en el que las pugnas ideológicas entre los adeptos a las logias escocesa y yorkina, expresiones de organizaciones políticas actuantes, estaban a la orden del día; la administración estatal y su conjunto de rutinas, procedimientos, archivos, expedientes, registros y el propio ejercicio de su autoridad pudieron mantener cierta estabilidad y continuidad en los asuntos públicos estatales.

Pero no todo era miel sobre hojuelas, administrativamente hablando. Los problemas y lastres que cargaba la naciente administración estatal derivaban precisamente de la falta de profesionalización de la burocracia, la que se había perdido al sustituir a la que había en el virreinato por los nuevos burócratas, leales a sus jefes políticos pero escasos en conocimientos y habilidades necesarias para resolver los asuntos públicos que se multiplicaban por la simple razón de que se construían nuevas relaciones sociales y políticas. Quizá la expresión más representativa de los problemas administrativos que se enfrentaban en esa época fue la que utilizó José María Luis Mora al hablar de la empleomanía y el aspirantismo como males de la burocracia, consistentes en la búsqueda de cargos y empleos públicos sin tener ni los méritos ni la capacidad o preparación para ello, con el consecuente crecimiento de plazas burocráticas –buena parte de ellas innecesarias– para satisfacer las demandas de los "leales" o de los que supuestamente eran afines. También había hecho su aparición el patrimonialismo en la naciente república federal mexicana.

Nuevas realidades imponen distintas formas de administración

A pesar de ello y a partir de esta época, en la medida en que la sociedad mexicana se hacía más diferenciada y procuraba resolver sus pugnas políticas e ideológicas de manera alguna, la administración del Estado de México continuó su marcha ascendente hacia una mayor especialización y diferenciación funcional y orgánica que le permitiría constituirse en un factor para el desarrollo y la estabilidad

del estado y la prosperidad de sus habitantes. Sin embargo, las transformaciones de la faz de la administración estatal, se debe reconocer sin mucha discusión, fueron más producto de las reacciones ineludibles del gobierno para acomodarse a las nuevas circunstancias que se le imponían que el resultado de una finalidad propuesta o deliberada de cambios administrativos.

Al abandonar el régimen federal y adoptar uno centralista, los estados federados se transforman en departamentos a cargo de un gobernador, designado por el presidente de la república y una junta departamental, electa popularmente y que funge como consejo del gobernador. Aunque la administración estatal no sufrió severas modificaciones en su estructura y funcionamiento, si se vio afectada por el hecho paradójico de tener que ubicar sus oficinas en la ciudad de México, que a la sazón se había designado como la capital del Departamento de México al habérsele devuelto al gobierno de dicho departamento, lo que no había sucedido durante la primera experiencia federalista.

Las Leyes de Reforma, una vez restaurada la república federal, impusieron medidas modernizantes como de hecho lo fue el establecimiento del Registro Civil y la creación de los procesos y mecanismos para el manejo de la información de cada uno de los habitantes de la entidad, desde su nacimiento hasta su muerte. El Registro Civil del Estado de México se instauró el 23 de abril de 1861, mediante la expedición del Reglamento para los Juzgados del Registro Civil, realizándose pocos días después el primer registro de nacimiento.

Los sucesivos gobernadores del estado que ejercieron su autoridad bajo el mandato del presidente Porfirio Díaz hicieron honor al lema porfirista de "poca política y mucha administración". Toda proporción guardada, fungieron como modernizadores administrativos, sobre todo en los ramos de educación, hacienda y justicia. En efecto, las tareas de estadística y fomento que se habían realizado funcionalmente sin una estructura orgánica adecuada se constituyeron en una sección específica de la Secretaría General de Gobierno, con lo que su contribución a la mejora de la gestión estatal fue indudable. Las bases de la futura industrialización del Estado de México se colocaron con la actividad de fomento, antigua denominación de lo que hoy conocemos como promoción económica.

El establecimiento, en 1881, de la Junta Superior de Instrucción Pública Primaria, instancia que logró la centralización del manejo de la enseñanza en ese nivel, facilitó la homogeneización de la educación básica, toda vez que la existencia de juntas municipales de educación en manos de los ayuntamientos –mismas que desaparecieron con la creación de la Junta Central– originaron un gran desorden administrativo y una significativa heterogeneidad en los contenidos de la enseñanza y en sus métodos. Una década después, en 1891, se establece otra sección denominada de Instrucción Pública, bajo la jerarquía del secretario

general de Gobierno, responsable de la administración de la educación impartida por los establecimientos escolares del gobierno del estado.

Por alguna razón poco explícita, en 1898 se crea la sección de Instrucción Superior y Justicia. Si bien la especialización alcanzada con la creación de la sección responsable de la educación superior en el estado era digna de alabanza, su adscripción, junto con el ramo de Justicia, parecía poco eficaz, máxime que desde 1879 se habían alzado algunas voces en el Congreso local para que se adoptara la figura del ministerio público, elemento toral en la persecución de los delincuentes y en la impartición de justicia, situación que no ocurriría hasta 1917 (Colín y Rosales, 1974: 110). No obstante, el ramo de Justicia se separó en 1905 y se adscribió a la sección de archivo.

La hacienda pública había sido objeto de varias reformas, siempre bajo la premisa de incrementar la recaudación y contribuir lo menos posible a los gastos federales. Aunque para estas alturas la hacienda federal no estaba ya en condición precaria como lo estuvo al inicio de la primera república federal, en la que los estados debían contribuir obligatoriamente para solventar sus gastos si existían pugnas por la distribución del ingreso. En 1897 se creó la Dirección General de Rentas y de la Contabilidad Pública del Estado, como una unidad que haría más ordenada y eficaz la apropiación de recursos fiscales y su registro. La aplicación de la contabilidad pública que se especializaba significaba un gran avance para el Estado de México.

Para esta época, los caciques regionales ejercían plenamente su poderío sobre cualquier instancia de gobierno local, incluyendo preponderantemente a los ayuntamientos. Los jefes políticos, los prefectos, se convirtieron no sólo en dueños y amos de su territorio, sino que fungieron como los brazos regionales del gobernador del estado para controlar su territorio, debiéndole todos, por supuesto, lealtad al dictador Díaz. La centralización político-administrativa en México estaba en todo su apogeo antes de la revolución armada, y la administración estatal se había utilizado para fortalecer dicha centralización.

La Revolución de 1910 trajo aparejado un importante impacto en las administraciones públicas en los distintos ámbitos de gobierno. Para empezar, los prefectos, subprefectos, jefes políticos y demás instancias que habían medrado en los ayuntamientos provocando su debilidad política y administrativa pasaron a mejor vida. El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 5 de febrero de 1917, decretó la desaparición de dichas instancias y colocó en los gobiernos estatales la obligación de organizar políticamente su territorio mediante su división en municipios, exclusivamente. No habría, por tanto, "autoridades intermedias" entre los ayuntamientos y el gobierno del estado. Sin embargo, el gobierno del estado se convirtió en superior

jerárquico y representante legal de los ayuntamientos, por mandato de la propia Constitución estatal del 31 de octubre de 1917.

El que los derechos sociales se hayan plasmado por primera vez en la Constitución de la República obligó a los gobiernos estatales y al del estado de México en particular a crear un conjunto de entidades, instancias administrativas que facilitaran el cumplimiento de tales expectativas sociales, o que por lo menos iniciaran el largo camino para darles respuesta adecuada. El reparto de tierras y aguas; el respeto a los derechos laborales de los trabajadores; el mejorar la impartición de justicia; el combate a la mendicidad y la insalubridad y sus secuelas de morbilidad; el fomento a la industria y el comercio; la atención a las comunicaciones y obras públicas; la mejora de la educación pública; entre otras materias, cambiaron la faz de la administración estatal, provocando un aumento en su tamaño relativo y una mayor especialización de los servidores públicos. El estado interventor de carácter social iniciaba su largo camino pos-revolucionario y requería una administración pública estatal a tono.

Así, por ejemplo, la aparición del Ministerio Público, por mandato constitucional, como parte del Departamento de Justicia, fue una medida modernizadora para atender una circunstancia que requería de pronta pacificación para emprender el desarrollo sostenido; el naciente Departamento del Trabajo y de la Previsión Social, también por mandato constitucional, tenía el encargo de detallar las normas federales laborales para el Estado de México. La instalación, el 27 de noviembre de 1917, de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, derivada de la obligación señalada en la Ley Federal del Trabajo, se convertía en la instancia para resolver los conflictos laborales entre trabajadores y patrones. La creación de la Procuraduría de Pueblos y Pobres fue una de las primeras manifestaciones de lo que más adelante se perfilaría como una política social que tendría como propósito atenuar los efectos de la desigual distribución del ingreso.

La creación de una Dirección de Administración, a cargo del oficial mayor, fue un reconocimiento al hecho de que las funciones de apoyo administrativo habían adquirido mayor relevancia. El manejo del creciente personal; las adquisiciones de bienes y servicios y su almacenamiento y conservación; el mantenimiento de las instalaciones y edificios gubernamentales; entre otras tareas administrativas, justificaron una medida de tal naturaleza, la que por cierto inauguraba una tradición que hasta la fecha se mantiene.

La expresión administrativa de los cambios reseñados previamente se formalizó, no en una ley orgánica de la administración estatal, que todavía no existía, ni siquiera en el reglamento interior de la Secretaría General de Gobierno, con todo y que las unidades administrativas creadas dependían jerárquicamente de ella; más bien se plasmaron estas medidas en la Ley de Egresos para el Resto del Año Fiscal 1917-1918, publicada el 6 de febrero de 1918 en el periódico oficial *Gaceta*

del Gobierno, denominación que se dio a lo que ahora se conoce como el Decreto del Presupuesto de Egresos. Se debe reconocer un significativo hito modernizador de la administración pública estatal el que se implementó en 1918; éste sería la base de ulteriores medidas en el mismo sentido.

En 1931 se expidió la primera Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de México, en la que se estipulaba que dicha institución estaría a cargo de un procurador general de justicia, que sería designado por el titular del Ejecutivo del estado. Las funciones realizadas por esta instancia empezaron a fortalecer la persecución de delincuentes y a favorecer una impartición de justicia más expedita.

Sin duda alguna, el crecimiento de la planta burocrática que propició la mayor especialización administrativa ya reseñada, así como la mayor conciencia de los derechos laborales de los servidores públicos estatales y el auge que el propio gobierno había dado al sindicalismo en el país, fueron factores que motivaron la aprobación, por primera vez, del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de carácter Estatal, publicado por el gobernador Wenceslao Labra el 30 de agosto de 1939. Dicho ordenamiento jurídico permitió durante cerca de seis décadas regular las relaciones laborales entre las autoridades gubernamentales del estado y los servidores públicos sindicalizados, máxime que el propio estatuto previó la instalación del Tribunal de Arbitraje como instancia jurisdiccional para tal fin. Un estatuto semejante había sido aprobado anteriormente por el gobierno federal, el 5 de diciembre de 1938; lo anterior es ejemplo de que muchas medidas modernizadoras tomadas en el Estado de México fueron reflejo de las instrumentadas en el ámbito federal.

Durante el siguiente cuarto de siglo, la administración estatal fue consolidando su amplio campo de intervención y ajustándose a las cada vez más urgentes necesidades de una creciente población que había iniciado su marcha a las ciudades y centros urbanos de la entidad, sobre todo a los valles de Toluca y Cuautitlán-Texcoco; además de enfrentar los retos del proceso de industrialización que iba a marcar el perfil de la entidad. Crecimiento poblacional acelerado, proceso de urbanización concentrador de dicha población y la industrialización como la principal actividad económica, impusieron a la administración estatal la necesidad de adecuar su funcionamiento para dar respuesta a la nueva realidad que ya se había gestado en la entidad.

En este contexto la expedición, en noviembre de 1941, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno, que entró en vigor el primero de enero de 1942 –primer ordenamiento en el estado que presentó con mayor sistematización y precisión las atribuciones y funciones de las distintas unidades administrativas que, prácticamente formaban el conjunto de la administración

estatal– marcaba por sí mismo una importante medida de modernización, toda vez que para alcanzar una adecuada coordinación entre el conjunto de dependencias estatales, en número cada vez mayor, se requería claridad en sus cometidos, alcances y formalidad en sus competencias.

Sin detallar la estructura orgánica de la administración estatal en ese tiempo, sí es de resaltar las nuevas funciones asumidas con mayor grado de especialización, pues conformaban unidades administrativas diferenciadas: turismo, agricultura y ganadería, tránsito, registro público de la propiedad, telégrafos y teléfonos, procuraduría de hacienda, periódico oficial, y la existencia de un abogado consultor, que pocos años después se transformaría en la Dirección Jurídica y Consultiva.

El 30 de diciembre de 1943 se expide un decreto que modifica el artículo 179 de la Constitución local para transformar la Tesorería General del Estado –de larga tradición– en la moderna Dirección General de Hacienda, cuyo titular sería designado por el gobernador. Dicha denominación se conservó hasta septiembre de 1981.

La reforma a diversos artículos de la Constitución, aprobada por la Legislatura local el 29 de diciembre de 1954, introdujo algunos cambios dignos de referirse, pues éstos sentaron las bases de otras tantas acciones de modernización administrativa. El artículo 119 establece que la policía judicial estará bajo la autoridad del Ministerio Público, fortaleciendo con ello su actuación persecutora del delito y de quienes los cometen; el artículo 120 reconoce la figura de un subprocurador general de justicia, además de precisar que "La Legislatura expedirá una Ley de Responsabilidades oficiales para los funcionarios y empleados públicos del Estado, de los municipios y órganos descentralizados." El artículo 89, fracción XXIX, obliga al gobernador a someter a la aprobación de la Legislatura la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ordenamiento en el que se contiene la estructura, organización y funcionamiento de la administración estatal.

Precisamente, en cumplimiento de esa obligación constitucional, fue que el gobernador Salvador Sánchez Colín publicó, el 4 de julio de 1955, la primera Ley Orgánica de las Dependencias del Poder Ejecutivo. Ésta era la culminación de todo el proceso de adecuación administrativa que había iniciado en 1918, que se había ampliado en 1942 y que ahora, con una nueva ley orgánica, se adecuaba la administración estatal a una realidad que ya la había sobrepasado.

La división de las dependencias entre direcciones generales, direcciones y departamentos quería denotar la mayor o menor importancia que se les daba en el esquema de administración, sobre todo considerando que las funciones de la mayoría de los departamentos eran de carácter adjetivo, ya de apoyo administrativo, proveedoras de recursos de diversa índole para el trabajo diario; o de apoyo institucional, auxiliares en labores técnicas y especializadas para las

dependencias sustantivas. Así, se formalizó la existencia legal de las direcciones generales de Hacienda (que tenía además un estatuto constitucional propio) y la de Tránsito; las direcciones de Gobernación, Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Turismo y Seguridad Pública; los departamentos de Personal, Consultivo y de Legislación, Estadística y Economía, Trabajo y Previsión Social (este último que había desaparecido para dejar su lugar al Departamento de Servicios Sociales), Archivo General del Estado y *Gaceta del Gobierno*; y el de Correspondencia. Por alguna razón no se mencionó en la ley referida a la Dirección General de Educación Pública, quizá porque su existencia se contemplaba en la ley de la materia. Se reconocía también la existencia de la Secretaría General de Gobierno, la Oficialía Mayor, la Procuraduría General de Justicia, con su propio estatuto jurídico. La salud era atendida por los Servicios Coordinados de Salud del Estado de México.

Durante los siguientes tres lustros pocos cambios significativos hubo en la administración estatal. Quizá el más relevante se refiera a la utilización de la planeación territorial como herramienta para el ordenamiento del creciente desarrollo urbano que la entidad ya evidenciaba y que empezaba a representar un verdadero problema con el crecimiento escasamente regulado de lo que después sería Nezahualcóyotl y el valle Cuautitlán-Texcoco. En efecto, el mérito de los gobiernos en la segunda mitad de la década de los 50 fue la aprobación de leyes de planeación enfocadas básicamente a la planeación urbana y territorial. El uso de los planes reguladores pretendió poner algún orden en tan desmedido crecimiento.

La modernización de la administración estatal y sus nuevos instrumentos

Al inicio de la década de los 70 del siglo pasado, la administración estatal es objeto de un conjunto de cambios administrativos de diversos órdenes que van a modificar sustancialmente su perfil organizacional, procedimental, tecnológico, valorativo y la composición de su burocracia. Es pertinente subrayar que dichos cambios, a los que se hará referencia a continuación, si bien fueron producto de decisiones de las autoridades gubernamentales en su tiempo, en verdad se convirtieron en respuestas (algunas tardías) a las cambiantes condiciones sociopolíticas y económicas de la entidad. En efecto, el impresionante crecimiento de la población del estado, que para el inicio de los 70 tenía una población de 3 millones de habitantes y una tasa de crecimiento poblacional de 7.3%, convertido ahora en la entidad federativa de mayor población del país con cerca de 15 millones de

habitantes; el acelerado proceso de urbanización que ha traído, aparejado a un significativo crecimiento de los centros de población en el estado y una dispersión de los habitantes rurales; los desequilibrios regionales manifiestos en el estado, contraste de sus múltiples realidades; las mayores demandas de una sociedad que ha aprendido a exigir sus derechos y a luchar por un mayor bienestar, son sólo muestra de los factores que ha debido tener en cuenta una administración estatal que debe estar a la altura de las expectativas de la sociedad a la que debe servir.

Con este breve esbozo, lo que se debe afirmar es que los ajustes y cambios administrativos no se producen en el vacío y, si bien en ocasiones son adoptadas más por efectos de imitación o de compromisos de diversa índole, en el fondo buscan incrementar las capacidades administrativas y las respuestas a determinadas demandas sociales.

Además de la práctica reiterada de adoptar modelos administrativos que el gobierno federal había ya puesto en marcha, y en algunas ocasiones con la obligación de hacerlo en virtud de la firma de convenios de cooperación, una influyente circunstancia que jugó un papel activo en el impulso a los cambios en el perfil de la administración estatal en ese tiempo lo fue el programa federal de reforma administrativa, que había sido aprobado al inicio de su gestión a finales de 1970 por el entonces presidente de la república Luis Echeverría Álvarez.

Dicho programa se derivó de un diagnóstico sobre la realidad administrativa federal mexicana preparado por la Comisión de Administración Pública, entidad que había sido presidida por José López Portillo, futuro sucesor de Echeverría en la presidencia de la república y quien ahondaría las medidas reformistas durante su mandato presidencial. El programa referido contempló una vertiente de trabajo para apoyar la reforma administrativa en los estados y municipios, tarea de la Dirección General de Estudios Administrativos, adscrita a la Presidencia de la República, a petición de parte.

Tres procesos iniciaron con mayores evidencias, las transformaciones de la administración estatal, cuya dinámica todavía perdura hasta el fin de esta primera década del siglo XXI. Su tratamiento nos permitirá utilizarlos como hilos conductores a fin de tipificar la modernización de la administración pública estatal. Dichos procesos son: el surgimiento y diversificación del sector paraestatal o descentralizado de la administración pública y sus concomitantes controles; la modernización de los medios e instrumentos de administración y de organización, incluyendo sobresalientemente el uso y aprovechamiento de tecnologías informáticas y la simplificación de trámites; los esfuerzos sostenidos por mejorar tanto la administración del personal como contribuir a la profesionalización de los servidores públicos y, con ello, mejorar su desempeño. Hay un cuarto proceso que se tratará como efecto o consecuencia del estilo o modo con el que se ha asumido la gestión pública estatal durante los últimos 40 años: la

centralización administrativa en las dependencias "globalizadoras", también denominadas de "coordinación global".

Si bien se reconoce que en la década de los 50 se crearon los primeros organismos descentralizados de la administración estatal (Dirección de Pensiones en 1951; el Instituto de Protección a la Infancia en 1954; y el Instituto de Fomento de Investigaciones Agropecuarias en 1956), lo cierto es que desde el inicio de la gestión del gobernador Carlos Hank González la creación de organismos descentralizados fue una constante. Las materias de ordenamiento urbano, construcción de vivienda de interés social, administración del agua, producción agrícola, desarrollo de recursos humanos, la explotación racional de bosques, promoción de las artesanías del estado, e inclusive la construcción de obras públicas, fueron asumidas por otros tantos organismos con personalidad y patrimonio propios, aprovechando, con ello, la flexibilidad que permitía su gestión a fin de dar respuestas efectivas a los problemas que enfrentaban. La participación mayoritaria del gobierno en la constitución del capital de empresas también fue una modalidad que se inició en esta época.

El crecimiento experimentado por el sector paraestatal provocó la necesidad de su control administrativo, contable y financiero, pues aunque en los respectivos órganos de gobierno actuaban representantes de la entonces Dirección General de Hacienda, se requerían normas idóneas para tal fin. Nuevamente, teniendo como referencia la normatividad federal equivalente, la primera disposición aprobada fue un acuerdo del Ejecutivo, el 22 de abril de 1970, por el que se facultó a la Dirección General de Hacienda a revisar y autorizar los presupuestos anuales de los organismos, tanto en su gasto corriente como de inversión, y buscar su armonía con los de otras dependencias y organismos con cometidos semejantes; de hecho, un primer intento de coordinación sectorial en la administración estatal. Meses después, el 30 de diciembre de 1970, se expide la Ley para el Control por parte del Gobierno, de sus Organismos Descentralizados y Empresas de su Propiedad o Participación, la que precisa, con mayor claridad, las obligaciones de los organismos y los mecanismos de control ejercidos sobre ellos, siempre en manos de la Dirección General de Hacienda.

La creación de facto de la Contraloría General, en 1971, formalizó los medios de control contable, financiero y operativo, en tanto las atribuciones asignadas para ello. Los auditores internos de los organismos se hicieron depender funcionalmente de la Contraloría General; un esquema semejante se adoptaría por la futura Secretaría de la Contraloría dos décadas después.

Durante la gestión 1976-1981, el sector paraestatal no creció significativamente, salvo en el ramo agropecuario. Sin embargo, en este mismo ramo se exploró una modalidad en la que el organismo rector de la materia denominado Comisión para el Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México (Codagem),

aportó capital para constituir un buen número de empresas filiales encargadas de proveer de insumos, implementos y maquinaria agrícola, capacitación, y otros bienes y servicios a los productores del campo mexiquense. En 1978 se informó de la existencia de 25 empresas de tal naturaleza (Barrera y Conzuelo, 1991: 110-112).

A propósito de lo anterior, vale la pena referir un esquema administrativo novedoso mediante el cual la Codagem asumió el mando único del sector agropecuario en el estado, promoviendo una eficaz coordinación con las delegaciones federales actuantes en el sector y los organismos estatales, bajo un esquema de desconcentración funcional en cada una de las ocho regiones en las que se dividió el territorio estatal para tal efecto.

El sector paraestatal llega a su máxima expresión, cuantitativamente hablando, en la primera parte de la década de los ochenta. Este notable crecimiento se da en un marco de modernización administrativa que se inició con la expedición de una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, denominación más apropiada para un ordenamiento jurídico de tal naturaleza, misma que derogó la norma equivalente de enero de 1976. En efecto, la administración estatal fue objeto de una amplia y profunda reforma que conllevó a la aparición de las secretarías (nueve iniciales) como la unidad administrativa de más alto nivel, sustituyendo a las anteriores direcciones y direcciones generales. La Oficialía Mayor desapareció para dejar su lugar a la Secretaría de Administración, que concentró todas las funciones de apoyo administrativo y algunas de apoyo institucional (personal, adquisiciones, organización y métodos, informática, archivo). Se creó la Secretaría de Planeación y, poco después, se publicó la Ley de Planeación, que fortaleció los esquemas de diseño de planes y programas, la integración del presupuesto y su pretensión de vincularlo a programas, así como la evaluación de los resultados de los propios programas. También, se crearon los sistemas de información geográfica y estadística y de informática del estado.

En efecto, durante la administración 1981-1987 la expansión del sector paraestatal, sobre todo en el sector administrativo de desarrollo económico, cobró un gran impulso. Dicho crecimiento era paradójico, pues mientras el gobierno federal había iniciado la desincorporación y venta de entidades paraestatales, en el estado se crearon profusamente, particularmente las mal llamadas empresas "paramunicipales", empresas de participación estatal mayoritaria (los municipios aportaban algún capital pero regularmente fue minoritario), creadas por cada uno de los ocho Fondos de Desarrollo Económico (FOMEC), que fueron entidades establecidas para cada una de las ocho regiones en las que se dividió el estado para tales fines; regionalización que se había tomado de la que operaba en el sector agropecuario desde la administración anterior. Algunas de estas empresas incluyeron una parte de capital privado, pues la idea era que, una vez consolidada en

su administración y productividad, se deberían transferir al sector privado para su manejo, circunstancia que difícilmente ocurrió en este periodo.

A fines de 1987, el número total de entidades paraestatales u organismos auxiliares llegó a más de 200, número en el que las empresas creadas por los FOMEC ascendió a poco más de 100 empresas de participación mayoritaria.

Esta condición del sector paraestatal de la administración pública estatal obligó a la revisión de los instrumentos jurídicos asociados al control y la coordinación sectorial. Resultado de ello, el Ejecutivo publicó, el 24 de agosto de 1983, la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos, derogando la de 1970; y el 8 de octubre de 1984, hizo lo mismo con el reglamento de dicha normatividad. Además de los controles contables, financieros, presupuestales y administrativos que ejercían las secretarías de Finanzas, Planeación y Administración –para entonces las tres dependencias de regulación y coordinación global– se incorporó, semejante al modelo federal que se había implantado poco después de mediados de los 70, el esquema de coordinación sectorial, mediante el que se trataron de armonizar las tareas de la dependencia "coordinadora o cabeza de sector" y el conjunto de organismos auxiliares que se le habían adscrito, convencionalmente mediante Acuerdo respectivo, como parte del sector. La planeación sectorial y la participación del secretario del ramo en los órganos de gobierno respectivos fueron los mecanismos aplicados para lograr tal fin.

El crecimiento del sector paraestatal fue revertido a partir del 30 de enero de 1990, en virtud de la política de desincorporación que ordenó el Ejecutivo, mediante acuerdo publicado en la *Gaceta del Gobierno* y con el fin de dar participación a los sectores social y privado en las actividades productivas estatales. Previamente, en octubre de 1989, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública a fin de fusionar las secretarias de Finanzas con la de Planeación, esquema que ya había sido adoptado también por el gobierno federal en diciembre de 1988. Además, se creó la Secretaría de la Contraloría, absorbiendo las funciones de control y evaluación que le transfirió la extinta Secretaría de Planeación; así como el control de las manifestaciones patrimoniales de los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia.

Además de las atribuciones de ejercer el control interno en la administración estatal, de vigilar el ejercicio y aplicación de los presupuestos de ingresos y de gasto público y de fincar las responsabilidades administrativas a que hubiere lugar, la Contraloría coordinó y ejecutó las distintas modalidades de desincorporación de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y fondos (extinción, liquidación, venta, transferencia, fusión o disolución, según la naturaleza del organismo), facultad que le atribuyó el acuerdo del Ejecutivo, publicado el 14 de septiembre de 1990.

En realidad, las propuestas de desincorporación que se le presentaban al Ejecutivo para que tomara la decisión más conveniente provenía del llamado Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento, instancia integrada por los titulares de las dependencias globalizadoras –en ese tiempo Finanzas y Planeación, Administración y Contraloría–, quienes tomaban sus decisiones colegiadamente y cuya existencia se formalizó mediante acuerdo del Ejecutivo del 5 de enero de 1990. El grupo era presidido por el secretario de la Contraloría y tenía facultades para conocer y autorizar cualquier modificación presupuestal solicitada por las dependencias u organismos auxiliares.

Una vez identificado el universo del sector paraestatal, se decidió desincorporar a 140 organismos de los 204 que existían jurídicamente, de los cuales 12 fueron organismos descentralizados, 72 empresas de participación estatal mayoritaria, 43 de capital minoritario y 13 fideicomisos (Secretaría de la Contraloría, 1998).

Parecería contradictorio hablar de modernización cuando el sector paraestatal manifestó un gran tamaño y hacerlo de igual forma cuando el propio sector se sujetó a un hondo proceso de desincorporación. En realidad, debemos comprender que las medidas de reforma son relativas, atendiendo el tiempo y la circunstancia en que se aplican y la finalidad que persiguen. No se debe olvidar el aforisma de los reformadores administrativos que dice que las medidas exitosas que se tomen hoy para modernizar la administración pública serán los problemas con los que mañana habrá que lidiar. En efecto, las medidas de mejora, por lo general, resuelven un problema pero generan otros, a veces más complicados.

No obstante la desincorporación que concluía a fines de 1999, la primera década del siglo XXI ha traído un notable crecimiento del sector paraestatal, esta vez por lo que corresponde al sector educación, en virtud de la creación de universidades tecnológicas en varias zonas del estado, a las que se les ha dado el carácter de organismos descentralizados, amén de otros con cometidos distintos.

Por otra parte, la regulación y el control que ejercen las dependencias globalizadoras (Finanzas y Contraloría, pero sobre todo la primera que fija las normas para el control de diversa naturaleza), ha debilitado la autonomía técnica y presupuestal, que jurídicamente se constituían en las ventajas de los organismos descentralizados en tanto la mayor flexibilidad de su gestión administrativa. En el mismo tenor se puede apreciar que los esquemas de coordinación sectorial han devenido en una especie de "subordinación administrativa" de los organismos auxiliares respecto del secretario del ramo o "cabeza de sector", en menoscabo, otra vez, de la autonomía esperada.

El proceso de modernización de los instrumentos de administración, control y organización se inició en 1970, cuando el Ejecutivo, nuevamente adoptando un modelo del gobierno federal, ordena la instalación de un grupo de organización y métodos sin formalismo alguno, adscrito a la entonces Oficialía Mayor.

Dicho grupo tuvo como encomienda procurar la racionalización de las estructuras de organización y los procedimientos que las dependencias y organismos paraestatales desarrollaban en cumplimiento de sus funciones. La elaboración de manuales de organización y de procedimientos fue una de sus principales tareas con el concurso de las propias unidades administrativas de la administración estatal. Si bien en algunas ocasiones solo se logró formalizar los procesos tal y como se realizaban, sin mejorarlos significativamente, la intervención del grupo trajo consigo una mayor conciencia en algunos de los servidores públicos sobre la necesidad de hacer simples y expeditos los trámites gubernamentales. Se debe reconocer que el primer organograma oficial de la administración estatal fue resultado del trabajo de dicho Grupo.

La expedición de una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en enero de 1976, la segunda que se emitía y que derogó su equivalente de 1955, reconoció formalmente las tareas del Grupo de Organización y Métodos y lo transformó en la Dirección de Organización, Sistemas y Correspondencia, cuya denominación da muestra de sus cometidos. Esta dirección, como resultado de los cambios en las estructuras de organización y la puesta en marcha de nueve secretarías al inicio de la Administración del gobernador Alfredo del Mazo, se denominó Dirección de Organización y Documentación, siendo responsable de autorizar las estructuras de organización, promover y elaborar los manuales de organización y procedimientos, los reglamentos interiores de cada una de las dependencias y organismos auxiliares de la administración estatal (los que empezaron a publicarse en 1984), del manejo del recién creado sistema estatal de documentación que incluía la normatividad en materia de archivos, reproducción de documentos, servicios de centros de documentación (los que empezaron a funcionar en algunas dependencias), incluyendo el Centro General de Documentación que se había creado desde 1973. Inició también el trabajo de organizar los servicios de atención y orientación al público, mediante el establecimiento de módulos de atención en lugares estratégicos, la habilitación de servicios telefónicos de orientación (que se han ido transformando con el tiempo hasta disponer, hoy día, de un verdadero *call center* que opera las veinticuatro horas de cada día de todo el año).

En 1986 se estableció el Departamento de Simplificación Administrativa dentro de la Subdirección de Organización, con la intención de avanzar en la eliminación de trámites, requisitos, papeleos y la disminución de tiempos de espera, de atención y de respuesta de los principales trámites estatales. Se tenía ya referencia del Programa General de Simplificación Administrativa que había puesto en marcha la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, poco después del inicio de sus funciones, en diciembre de 1982. En realidad se obtuvieron pocos avances en esta tarea.

A fines de 1987, el Plan Estatal de Desarrollo 1987-1993 dio énfasis a la simplificación de trámites pero no logró resultados significativos, pues dicha política se diluyó entre el conjunto de responsabilidades que asumió la Dirección de Organización y Documentación. La nueva denominación de la Dirección de Organización y Documentación por la actual Dirección General de Innovación, en el año 2000, poco modificó sus esquemas de trabajo, salvo quizá el mayor interés por promover la certificación de calidad bajo normas internacionales estandarizadas.

La creación de la Secretaría de la Contraloría en octubre de 1989, además de la vigilancia y supervisión del cumplimiento de las normas que regulan el ejercicio y aplicación del gasto público, mucho contribuyó a mejorar los medios de gestión administrativa y al orden de la administración. A partir de octubre de 1993, poco después de iniciada la administración 1993-1999, el titular del Ejecutivo publicó un acuerdo mediante el cual se instituyó el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal, encargando a la Contraloría su diseño, organización, promoción, difusión, apoyo técnico y evaluación, además de promoverlo en las administraciones municipales. Para tal efecto, se creó una Coordinación del Programa General con un número reducido de servidores públicos. Emitidos los lineamientos operativos del Programa, los que contemplaron cinco vertientes de trabajo: agilización de trámites, mejoramiento de la atención al público, descentralización y desconcentración administrativas, mejora regulatoria, y posteriormente se adicionó la vertiente de transparencia de la gestión pública (Barrera, 2000), los recién integrados comités sectoriales de simplificación determinaban los proyectos a ejecutar durante el año que correspondía y eran remitidos a la coordinación del programa para su valoración, seguimiento y posterior evaluación. Durante los seis años que duró el programa bajo este esquema se cumplieron cerca de un millar de proyectos, obviamente unos de mayor impacto que otros. La Coordinación logró apoyar a algunos de ellos con la adquisición de equipo informático para la automatización de sus procesos de trabajo.

Dentro de los resultados alcanzados destaca la creación de ventanillas únicas en materia de tránsito y transporte, apertura de empresas, promoción de vivienda; el diseño del registro estatal de inspectores, un sistema de información telefónico para verificar la legalidad de la personalidad de cualquier inspector estatal, la pertinencia de su inspección y la conducta observada durante su visita; asociado con ello se impulsó la autoverificación en giros de bajo riesgo y la asesoría a los responsables de establecimientos para el cumplimiento de las normas vigentes; la descentralización de funciones en materia de desarrollo urbano a los ayuntamientos, la aplicación de la afirmativa ficta a la mayoría de los trámites estatales, entre otros.

Al inicio de la administración 1999-2005, la Contraloría continuó la gestión del Programa General de Simplificación bajo un esquema semejante al que había

operado anteriormente. No obstante se creó, de facto, la Unidad de Calidad Gubernamental adscrita directamente al titular del Ejecutivo, dándole la encomienda de promover la certificación de procesos bajo la norma ISO en diferentes versiones, para lo cual podía contratar consultores externos. Para marzo del 2000, la Unidad referida se adscribió como parte de la Contraloría, fusionándose con la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa para dar lugar a la Subsecretaría de Calidad y a la desaparición del programa referido. Ante los escasos resultados alcanzados y lo oneroso de su gasto, la subsecretaría referida desapareció a fines del 2002, transfiriendo sus asuntos a la Dirección General de Innovación.

La otra acción iniciada en 1970, que contribuyó significativamente a modernizar la administración estatal, fue el establecimiento del primer centro de cómputo, encargado de administrar procesos automatizadas con equipo de uso, en virtud de los altos costos que representaba. Los primeros procesos que se manejaron por computadora fueron los de recaudación de impuestos estatales, el pago de nómina de los servidores públicos y la actualización de valores catastrales, todos ellos manejados por la entonces Dirección General de Hacienda de la que dependía dicho centro. A medida que la tecnología informática se fue haciendo más accesible, su aprovechamiento por un número mayor de dependencias permitió diversificar sus aplicaciones. No obstante, la rectoría normativa y técnica continuó en manos del propio centro como unidad administrativa.

Con el inicio de la administración 1981-1987, el centro de cómputo pasa a formar parte de la nueva Dirección General del Sistema Estatal de Informática (SEI), adscrita a la entonces Secretaría de Administración. Desde entonces, su intervención ha sido decisiva para aprovechar debidamente las tecnologías de informática y de telecomunicaciones en la administración estatal, aunque el desarrollo en cada dependencia no ha sido homogéneo ni equilibrado. La principal muestra de modernización administrativa que ha traído el uso de estas tecnologías es la alternativa que tienen todas las personas de realizar algunos trámites por Internet, sin necesidad de acudir a una oficina pública. Esto es la simplificación llevada a su máxima expresión, pues además de evitar desplazamientos y pérdida de tiempo, se previenen conductas inconvenientes al no existir una relación cara a cara entre servidor público y ciudadano.

No hay duda de que el Grupo de Organización y Métodos y el Centro de Cómputo fueron dos detonantes de un proceso de modernización administrativa que ha continuado, con mayor o menor énfasis, desde hace más de 40 años. Pero se dieron otra serie de acciones modernizadoras que tendieron a mejorar la administración de personal y a elevar el nivel de profesionalización de los servidores públicos estatales.

Aunque en la administración estatal existía un departamento de personal de tiempo atrás, lo cierto es que sus tareas se circunscribían preponderantemente a llevar los registros de incidencias y los movimientos administrativos asociados. Capacitación y profesionalización eran conceptos sin referentes en la realidad de la burocracia estatal. El ingreso al servicio público se debía a la lealtad a los gobernantes en turno o a los "meritos en campaña", aduciendo a una expresión de la revolución de 1910. La formación profesional, la capacidad y experiencia eran adyacentes.

Las nuevas demandas que la sociedad impuso a la administración estatal al inicio de los 70 motivan a que las autoridades se preocupen por la formación de funcionarios públicos, por su capacitación, actualización y por mejorar su desempeño. De hecho, para ese tiempo, el horario de trabajo de la burocracia operativa estatal se incrementa a 45 horas a la semana, cuando era de 30 horas.

El apoyo para que en la Universidad Autónoma del Estado de México, en 1970, se abriera una licenciatura en administración pública –la que ahora es manejada por la actual Facultad de Ciencias Políticas y Sociales junto con una maestría en Administración Pública, ahora maestría en Gobierno y Asuntos Públicos– fue respuesta a dichas necesidades. La fundación, en agosto de 1973, del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), como una asociación civil auspiciada por el gobierno del estado, ha servido durante casi 40 años para capacitar y actualizar a servidores públicos en distintas materias de la gestión administrativa.

Otra estrategia seguida con fines semejantes fue becar a universitarios recién egresados para prepararse en universidades extranjeras en materia de administración pública, desarrollo urbano, economía regional y materias afines. La mayoría de ellos, una vez concluidos sus estudios, se incorporaron a la administración estatal. Digno de mencionarse es la firma de una convenio de colaboración que se suscribió con la Universidad del Sur de California que permitió organizar al Instituto de Desarrollo Urbano y Regional (IDUR), instancia que cobijó la participación de profesores e investigadores expertos tanto extranjeros como nacionales y que concluyó sus labores en septiembre de 1975, una vez que se finiquitó el convenio respectivo.

Concomitantemente varias dependencias, sobre todo las responsables de las funciones hacendarias, de seguridad pública, de procuración de justicia y de trabajo y previsión social, iniciaron la apertura de instancias de formación y capacitación que hoy son prolíficas en el gobierno del estado y siguen contribuyendo a la formación y actualización de servidores públicos (INAP, 1999: 341-350).

La modernización administrativa en el manejo y gestión del personal recibió considerable atención en el periodo de 1981 a 1987 y después entre 1993 y 1999. En tal sentido, se mejoraron los sistemas de promoción y permanencia, estímulos y recompensas, evaluación del desempeño; se rediseñaron los tabuladores de

sueldos y se inició el trabajo para disponer de catálogos de puestos actualizados. Después de casi 60 años vigente, y a pesar de algunas reformas de las que fue objeto, se derogó el antiguo Estatuto Jurídico de los Trabajadores del Estado y se publicó, el 23 de octubre de 1998, la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, ordenamiento que estableció con mayor claridad, pertinencia y certeza en los términos las relaciones laborales entre las autoridades estatales y municipales y sus servidores públicos.

A pesar de estos importantes avances en materia de gestión de personal, continúan prevaleciendo, sobre todo para el ingreso al servicio público, criterios subjetivos fundados en las relaciones personales o en las lealtades partidistas.

Finalmente, habrá que hacer por lo menos una breve referencia a una nueva institución democrática que puede dar pauta para fortalecer la modernización de la gestión pública estatal: la transparencia, el derecho de acceso a la información y la obligación gubernamental de proteger los datos personales que obren en sus archivos. A partir del 2 de mayo de 2004 entró en vigor la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, que estableció las reglas del juego para que cualquier persona, precisamente en ejercicio de su derecho, pueda tener acceso a la información y los documentos que obren en los archivos gubernamentales, salvo las excepciones de reserva y confidencialidad que la propia ley señala.

La transparencia de la gestión pública, entendida como una obligación del gobierno, debe ser vista como una oportunidad no solamente para cumplir las disposiciones legales, sino como un medio para sistematizar la información que utiliza, así como para modernizar sus sistemas de archivos, actualizar sus registros de datos, facilitar el acceso a cualquier persona a ellos y automatizar, en la medida de lo posible, las bases de datos de las dependencias y organismos auxiliares estatales. Aunque ha habido avances en este sentido, es necesario que se diseñe y ejecute una consistente política pública en materia de transparencia y en verdad se fortalezcan los mecanismos de rendición de cuentas en el estado y todos sus municipios (Barrera, 2010: 181-215).

Conclusiones

Las transformaciones de la administración pública del Estado de México a lo largo de 200 años de vida institucional han conservado las sanas tradiciones institucionalizadas por la práctica de la gestión cotidiana y se han enriquecido con la incorporación de medidas de modernización que han permitido "ponerla al día", aunque estas últimas han sido más de carácter reactivo. No obstante, su desarrollo y resultados han sido contrastantes, llenos de claroscuros. Obsérvense unos

cuantos ejemplos: se ha mejorado el sistema de personal pero aún se observan prácticas clientelares en el reclutamiento de los servidores públicos de todos los niveles y no se ha implementado un efectivo servicio profesional de carrera. Se cuenta con mecanismos de control interno y vigilancia de la gestión pública, pero se ha dado más importancia al cumplimiento de normas y procedimientos que al logro de resultados y a la evaluación de sus impactos. Se dispone de normas y de un sistema de planeación democrática, pero sigue siendo un ejercicio periódico para cumplir con las formas y no un medio efectivo de racionalización de la gestión pública. Se ha logrado una mayor especialización funcional y diferenciación orgánica de la administración estatal, pero los mecanismos de coordinación no han logrado los fines para los que fueron creados. Se ha avanzado sustancialmente en la desconcentración de oficinas, acercando los servicios al usuario, pero no en una profunda simplificación de trámites. Hoy existe un control significativo en el ejercicio y aplicación del presupuesto, pero ha ocasionado una hipercentralización en las dependencias de coordinación global, que han sobreregulado el trabajo de dependencias y organismos auxiliares de carácter sustantivo. Hoy se tiene una ley de transparencia y se reconoce la garantía de acceso a la información gubernamental, pero falta renovar las culturas burocráticas y ciudadanas para que cobren efectividad cotidiana en la administración estatal.

La modernización administrativa, que sin duda se ha implementado en algunas áreas y funciones de la administración estatal, no ha obedecido al diseño, ejecución y evaluación de una política explícita, deliberada, de mediano y largo plazo, que constituya en verdad un esfuerzo permanente de cambios administrativos, reconociendo las demandas, necesidades sociales y la participación tanto de organizaciones sociales como de los servidores públicos. La ausencia de un área específica dentro de la estructura orgánica de la administración estatal es muestra de la poca importancia que se le ha concedido a esta tarea.

Los escasos esfuerzos de modernización en el ámbito macroadministrativo o global no han tenido la continuidad deseable y obedecen más a modas pasajeras o a la aplicación de técnicas exitosas en el sector privado, desconociendo la realidad de la burocracia estatal.

Es sobresaliente, y sería asunto de investigación, reconocer las distintas evidencias y ejemplos de cómo la administración estatal ha trasladado modelos y experiencias de cambio administrativo del ámbito federal al propio como estado federado. Sin desconocer que el análisis de otras experiencias es un elemento para el aprendizaje, también se debe reconocer que las realidades político-administrativas de dichos ámbitos gubernamentales son distintas y que particularmente requieren respuestas adecuadas, lo que incluye la adaptación de las políticas y programas federales que se ejecutan mediante convenios en el territorio estatal.

Mindahi Crescencio Bastida Muñoz

LA POLÍTICA AMBIENTAL EN EL ESTADO DE MÉXICO EN EL CONTEXTO DEL BICENTENARIO

Introducción

En este capítulo se plasman los principales hechos históricos sobre política ambiental, desde principios del siglo XIX (1810) hasta el 2010, en el Estado de México. En este sentido, se hace un recuento y análisis de los sucesos ambientales ocurridos en estos 200 años de independencia. El trabajo se compone de tres partes. La primera, del siglo XIX, abarca de 1800 a 1900, una década antes del inicio de la Independencia de México, cuando el país era una colonia española y tenía por nombre Nueva España. En la etapa colonial la actividad económica se basaba en la explotación de los recursos naturales, mediante las llamadas encomiendas, donde el trabajo era realizado por negros y nativos del lugar bajo condiciones laborales infrahumanas.

En la etapa del México independiente, en la que se comienza a establecer el orden económico y político, las constantes luchas no permiten definir el sistema político republicano. Las leyes de ese tiempo no consideraron la protección al ambiente, se debían explotar los recursos para lograr el crecimiento económico del país. No obstante, el dinero quedaba en manos de unas cuantas familias, lo cual es muy notorio durante el siglo XIX.

La segunda parte relata hechos ocurridos durante el siglo XX. Antes de que la Revolución Mexicana iniciara ya existían inconformidades por la larga dictadura de Porfirio Díaz; la desigualdad social y el poder económico concentrado firmemente en unos cuantos haría estallar la Revolución Mexicana.

Pero, una de las acciones más desatinadas que propició el ecocidio en el Valle de México fue la desecación del lago de Texcoco, obra iniciada 300 años antes con el tajo de Nochistongo. Esto continuaría durante este siglo hasta secarlo casi en su totalidad con la construcción de túneles y canales de desagüe. Más aún, el crecimiento demográfico en la década de 1940 y las constantes inundaciones en la ciudad de México impulsarían la construcción de los canales de desagüe y el comienzo de la construcción del drenaje profundo.

En este capítulo no sólo se plasman las acciones negativas aplicadas al medio ambiente, pues también en las últimas décadas de este siglo se realizaron foros ambientales a nivel mundial, con la presencia de México, para tratar de revertir la crisis. Una de ellas, por ejemplo, fue la Conferencia de las Naciones

Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada del 3 al 14 de junio 1992 en Río de Janeiro. Esta cumbre reunió a políticos, diplomáticos, científicos, periodistas y representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) de 179 países, en un esfuerzo masivo por revertir el impacto de las actividades socio-económicas en los ecosistemas. Esta conferencia marcó un hito, al centrar la atención mundial hacia el medio ambiente. Es a partir de ahí que nuestro país empezó a considerar aspectos ambientales específicos, en la formulación de leyes y en los planes nacionales de desarrollo, con la finalidad de lograr el equilibrio ecológico y la protección al ambiente en México.

La última parte de este capítulo aborda la época Contemporánea o siglo XXI, a pesar de que sólo ha transcurrido la primera década. Acontecimientos como las inundaciones en Valle de Chalco han preocupado tanto a la población del lugar como a las autoridades de los tres niveles del gobierno, por lo que ya se contempla construir 42 obras hidráulicas para mitigar el problema de las inundaciones.

Otro asunto es el aeropuerto que se trataría de construir durante el sexenio de Vicente Fox en el vaso del lago de Texcoco. Son estos y otros temas los que se han abordado en este capítulo, que se refiriere a la política ambiental aplicada en el país y en particular en el Estado de México.

Política ambiental en el Estado de México, siglo XIX

Periodo 1800–1810

Desde la época colonial, la actividad económica y el comercio mundial siempre estuvieron determinados por relaciones centro-periferia. Así, la estructura productiva se organizaba conforme a lo que demandaban las metrópolis, sin que importara la sobreexplotación o los desequilibrios ambientales, sociales o territoriales. La invasión de españoles y portugueses a los territorios de América introdujo ritmos de trabajo y técnicas que posibilitaban el expolio de las riquezas naturales sin más límite que la voracidad del mercado, incluso hasta el punto de acercarse peligrosamente al exterminio del elemento más valioso de la naturaleza latinoamericana: sus civilizaciones (Godínez, 2010).

Durante este periodo, en todo el país y en lo que es hoy el Estado de México, existía un descontento social propiciado por las políticas de la Corona española, la cual favorecía a los españoles radicados en el país. Los peninsulares tenían los mejores cargos dentro del gobierno, no así los criollos (hijos de españoles) que sólo podían aspirar a cargos más pequeños, como ser militares, clérigos y comerciantes

locales. Los nativos caían en el estrato social más bajo, eran empleados, jornaleros, mineros o peones en haciendas de criollos españoles. Mientras, los nativos que poseían un terreno cultivable de poca superficie, eran considerados como pequeños productores (campesinos).

La política de la Corona española estaba encaminada a la explotación de los recursos naturales y a favorecer a la gente más rica del país, como los hacendados, terratenientes, dueños de minas, mercaderes, así como a la Iglesia. Estos actores vivían a costa de la explotación de los pueblos originarios. A los llamados "indios" se les obligaba a trabajar muy duro; aunque percibían un salario mínimo, vivían endeudados permanentemente en las tiendas de raya y condenados a trabajar de por vida para el terrateniente.

Las haciendas ganaderas fueron invadiendo los mejores terrenos de los pueblos. De hecho, la mayoría del ganado fue traído por los europeos, lo cual impactó negativamente a los ecosistemas. Desde la llegada de los españoles, hasta finales de 1810, el ganado tuvo más privilegios que los propios nativos del país. Las fuentes históricas manifiestan que en el Estado de México, en el Bajío, en Guadalajara, en Michoacán y en el norte, los dueños de la tierra eran principalmente los criollos y, en menor medida, los mestizos y las comunidades originarias. Al establecer los corredores ganaderos, el ganado podía pasar de estado a estado y pastorear en las mejores tierras, desplazando a los pobladores hacia los montes. Los cueros, el ganado en pie, la lana y las carnes saladas representaban los principales productos de exportación de estas zonas. Al mismo tiempo que se hacía uso de las tierras agrícolas, también en los poblados del valle de Toluca, Valle México y el resto del Estado de México, se aprovechaba la madera, como la leña y para la construcción de casas.

En la época colonial la minería fue una de las principales actividades económicas. A los minerales se les vio como una fuente inagotable de materia prima, por lo que varias minas fueron sobreexplotadas y el producto era enviado a España. Destacaba lo sucedido en el actual municipio del El Oro, donde la Corona española competía con las demás potencias coloniales en la extracción de oro y plata, principalmente.

Otro acontecimiento ambiental, sin que se midieran las consecuencias, fue la desecación del lago de Texcoco. Durante la época colonial, las inundaciones de la ciudad de México causaban estragos cada vez que el nivel del agua de los lagos incrementaba. La inundación de 1555 fue el motivo que condujo a la decisión de implementar un sistema de drenaje para desecar el lago de Texcoco. Este proyecto fue retomado por el virrey Luis de Velasco y se abandonó al disminuir el nivel del agua de los lagos. Riva Palacio señaló en su momento que el crecimiento demográfico durante el siglo XVII fue el detonante para que se decidiera secar el lago de Texcoco, buscando así evitar inundaciones periódicas; además, argumentó que

las tierras del lago, una vez secas, podían utilizarse para cultivar, ya que el agua era muy salobre para producir peces.

Después de casi medio siglo de no tener inundaciones en la ciudad, ésta se volvió a anegarse en 1607, lo que llevó a poner en práctica el plan de construir un canal de desagüe, a cargo del virrey Velasco. En los archivos históricos se menciona que las obras fueron dirigidas por el cosmógrafo alemán Enrico Martínez. Este ingeniero propuso la construcción del túnel que va del lago de San Cristóbal (el sector sur del lago de Xaltocan) al río Tula, a través de Huehuetoca. La finalidad del canal de desagüe era evitar las constantes inundaciones que provocaba el río Cuautitlán. Al subir el nivel de las aguas en el lago de Zumpango incrementaba también el nivel del lago de Texcoco e inundaba la ciudad de México. A este canal de desagüe se le conoció como el tajo de Nochistongo. Éste tardó un año en construirse, pero no tuvo la eficiencia esperada y la ciudad volvió a anegarse en 1622 y luego en 1969, cuando el centro de la capital se mantuvo anegado durante seis años, lo que dejó 30 000 muertos (*National Geographic*, 2010).

El tajo había quedado mal construido y se tuvo que destinar más presupuesto para hacerle reparaciones; la obra se concluyó después de un siglo. Posterior a esta inundación, se decidió construir un tajo alterno hacia Huehuetoca a partir del mismo lago de San Cristóbal, para desembocarlo a la cuenca del río Pánuco.

En 1804, Alejandro de Humboldt visitó México y, en un año de estancia en el país, realizó el estudio detallado de la zona, identificando la geología del lugar así como el tipo de vegetación de la cuenca, para entonces recomendar que se construyera un canal directamente desde el lago de Texcoco. La construcción de dicho canal, según Humboldt, evitaría que la ciudad colonial quedara de nuevo inundada y se perdieran muchos recursos, bienes y servicios.

Periodo 1811–1824

A inicios de este periodo el país estaba en conflicto: la guerra de Independencia empezaba a expandirse en todo el territorio. El 24 de agosto de 1821 se firmaron los Tratados de Córdoba entre Juan O'Donojú y Agustín de Iturbide, en los que se reconocía la Independencia de México. En el país, como en el Estado de México, aún no constituido como entidad federativa, la sobreexplotación de los recursos naturales continuó como en la época colonial.

En 1822 Humboldt publicó en español el *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, donde plasmaba la gran biodiversidad que hay en México. En su obra resaltó que la riqueza se obtiene de la tierra y que mientras más se explote, las naciones serán más ricas. Esta visión causó que países del viejo continente como Francia e Inglaterra, entre otros países europeos, miraran a México como una

fuente de recursos a explotar, por lo que surgió la intención de apoderarse del país recién independiente.

Además, la visita de Humboldt al país, antes de la Independencia y luego la publicación de su obra, traería mucho que desear, pues al considerarse como un liberal sería partidario de la política de los Estados Unidos. Humboldt creía que en Estados Unidos había un gran aprecio por la libertad y que éste era un instrumento modelador del Estado, lo que confirmó en una carta a Jefferson, en la que le manifestaba su deseo por conocerlo y visitarlo. Afirmaba Humboldt que sostenía la preciosa "gracia de la libertad" y que se había dado a la tarea de comparar esta política liberal con la política de protectorado existente en la Nueva España.

Luego de una visita a la Confederación (EUA), entregó varios mapas por él dibujados sobre la Nueva España y sus límites al norte, de gran utilidad al gobierno norteamericano para conocer sus fronteras. Estas mismas herramientas les servirían a los estadounidenses para concretar sus planes expansionistas años más tarde (Camacho, 2006:46).

Periodo 1825–1834

El acontecimiento más notable en este periodo fue la elaboración de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en ésta se expuso la creación de los estados. La propuesta de establecer una república no fue muy aceptada por grupos centralistas y personajes como fray Servando Teresa de Mier, entre otros que deseaban que el país siguiera gobernado por un rey. Mientras que el grupo contrario de republicanos, entre los que destacaba Gómez Farías, deseaban que el país se gobernara por un presidente. Más tarde, estos dos grupos se dividirían y formarían los grupos de conservadores y liberales.

Los conflictos entre los dos grupos no permitieron regular los aprovechamientos de los recursos naturales. Por ejemplo, la producción de minerales decayó por la falta de dinero para impulsar la minería. La agricultura bajó sus niveles de producción y le costó mucho reponerse. Por la falta de ingresos, para impulsar las actividades productivas, varias veces se tuvo que recurrir a préstamos externos de países europeos. Muchos de los préstamos no pudieron pagarse, lo que hizo aumentar los intereses, quedando el país aún más endeudado.

Periodo 1847-1856

En esta etapa del siglo XIX el país estuvo en constante cambio presidencial, y la lucha entre los liberales y conservadores desequilibraron la estabilidad política en el país. El ascenso al poder y la ocupación de Santa Anna por varios años en la

presidencia provocó levantamientos menores, así como la invasión de los Estados Unidos en 1847 y la pérdida de casi la mitad del territorio mexicano.

Mientras esto sucedía, en el Estado de México y varias partes del país se deforestaron los cerros, montañas y laderas de volcanes y muchas zonas de planicie se convirtieron en terrenos agrícolas. Debido a la deforestación, los lagos empezaron a azolvarse o a desecarse, aumentando la salinidad en algunos de ellos, con lo que se desencadenó un desequilibrio ecológico. Ante el constante crecimiento demográfico de la ciudad de México, en 1856 se inició la construcción del gran canal de desagüe y el túnel de Tequixquiac para drenar los excesos de agua de lluvia de la ciudad. Asimismo, continuó la desecación de los cuatro grandes lagos (Xaltocan, Zumpango, Texcoco y Chalco) del Valle de México. La obra se detendría debido a la Guerra de Reforma y a la instauración del segundo imperio mexicano.

Periodo 1857-1875

Después de la caída del segundo imperio, que culminara con el fusilamiento de Maximiliano y el regreso de Carlota a su país de origen, Benito Juárez tomó el poder. Más tarde, sus seguidas reelecciones causaron inconformidad y polémica entre militares y políticos. El general Porfirio Díaz fue uno de los que después se manifestarían contra Juárez. Mientras tanto, el país trataba de solucionar los problemas que lo aquejaban: la economía de México estaba decaída, no había dinero para pagar la deuda de los gastos originados por la Guerra de Reforma, el campo no producía lo suficiente para incrementar la economía del país y las demás actividades productivas también estaban estancadas.

El capital extranjero sería un factor importante para que las actividades productivas se reanudaran, así se financiarían las instalaciones productivas, infraestructura y equipo necesario para producir bienes y servicios, y el acarreo de las materias primas que se transformarían en mercancía. Estas acciones tomadas por el gobierno de esta década transformarían el país a costa de la explotación de los recursos naturales. El auge de la Revolución Industrial justificaba este hecho. El país no podía quedarse atrás: tenía que crecer y la sobreexplotación de los recursos naturales jugarían un rol importante.

Periodo 1876-1900

Se dio el cambio presidencial de Juárez a Sebastián Lerdo de Tejada. Porfirio Díaz se revelaría contra la reelección de Lerdo de Tejada y proclamaría el Plan de Tuxtepec en 1876, mismo que causaría su ascenso a la presidencia de la república.

Con Porfirio Díaz empezaría la llamada modernidad del país, sin embargo, los aspectos ambientales no serían manejados adecuadamente, pues se utilizarían

para acelerar el crecimiento económico de México. Durante la segunda fase del gobierno de Díaz, que se prolongó hasta inicios del siglo XX (1890-1904), el capital extranjero se atrajo para invertirse en el aprovechamiento de los recursos naturales. En el Estado de México, las mejores tierras serían explotadas por manos extranjeras.

Para ello, Porfirio Díaz haría el reparto agrario, las mejores tierras quedarían en manos de los hacendados, varios de ellos compadres o familiares, quienes ocuparían la mano de obra de los campesinos y jornaleros, mientras que los campesinos tendrían las tierras menos aptas para la agricultura. Se introdujo entonces la red ferroviaria que sirvió para llevar la producción a los puertos marítimos para su exportación a Europa y Japón, donde Porfirio Díaz había realizado convenios de comercialización.

En 1876 se creó la primer Área Natural Protegida (ANP) en México; el Desierto de los Leones; se crearía con la necesidad de proteger los manantiales que abastecían de agua a la ciudad de México. Sin embargo, no fue sino a partir de 1930 que la creación de las Áreas Naturales Protegidas tuvo un impulso significativo, decretándose varias de este tipo y reservas.

En 1897 las aguas servidas, producidas por la creciente industrialización y el aumento poblacional de la ciudad de México, serían enviadas al río de Tequixquiac. Para ello se inició la construcción del Gran Canal del Desagüe. Dichas obras se iniciarían a la altura de San Lázaro, y el canal se conectaría con el primer túnel de Tequixquiac; éste se conectaría posteriormente con un segundo túnel del mismo nombre, finalmente el agua desembocaría al río Tula en la cuenca del Pánuco. La construcción de los túneles agilizaría el desalojo del agua en la ciudad de México.

La política ambiental del Estado de México en el siglo XX

Periodo 1900-1910

A finales del siglo XIX las obras de construcción del Gran Canal de Desagüe en el Estado de México, iniciadas en 1866, se terminaron; Porfirio Díaz inauguró el Gran Canal el 17 de marzo de 1900. Se creyó que el problema de inundaciones en la ciudad se acabaría, pero, al modificarse la pendiente del canal, el problema persistió.

Después del crecimiento económico en el país, sobrevino una profunda crisis, y con ello la decadencia de Díaz. El petróleo de México era aprovechado por

extranjeros y los problemas entre la sucesión del poder y la disputa del mismo entre los reyistas y los científicos, así como la desigualdad económica y social, desencadenarían la Revolución de 1910 (García, 2006: 12)

Periodo 1911-1920

Durante la Revolución, y después de ella, se siguió secando la zona lacustre del lago de Texcoco. La intención era usar las tierras que anteriormente estuvieron anegadas, una vez retirada el agua se fraccionarían los terrenos, serían lavados los suelos y el agua se drenaría hacia el Gran Canal. En 1917 se hizo el levantamiento topográfico y en 1919 se vendieron las tierras. Hoy, esta superficie desecada está ocupada por Ciudad Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Ciudad Azteca y Ecatepec; actualmente estas zonas presentan la más alta densidad poblacional.

Seco el lecho lacustre, en época de estiaje, a la menor provocación del viento se levantaban tolvaneras de sosa, transportándolas hasta la ciudad de México, mientras que en la época de lluvias las calles se inundaban. Al retirarse el agua de las calles en Ciudad Nezahualcóyotl se generaba bastante lodo, por el alto contenido de arcilla, motivo por el cual llegó a nombrarse Nezahualodo.

La falta de políticas ambientales provocó un ecocidio en la zona lacustre. A la pérdida de especies de flora y fauna también se añade la erosión cultural del modo de vida lacustre del Valle de México.

Periodo 1921-1930

En 1925 ocurrió otra inundación en la ciudad de México, y se descubrió que los canales estaban perdiendo pendiente debido a la extracción masiva de agua dentro del antiguo vaso lacustre, ocasionando la subducción del suelo y, por consiguiente, el hundimiento de los grandes edificios.

Las ciudades de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) empezaban a crecer y junto con ello la demanda de servicios públicos; alrededor de la ciudad se fueron creando cinturones de miseria, caracterizados por la falta de servicios públicos.

Periodo 1931-1960

Durante el periodo que abarca de 1936 a 1948, dentro del Estado de México se crearon 10 parques nacionales, entre los que destacan las lagunas de Zempoala (1936), el Nevado de Toluca (1936), La Marquesa: Parque Nacional Miguel Hidalgo (1936), el Cerro de la Estrella (1938), el Bosencheve (1940) e Ixtacíhuatl-

Popocatépelt (1948). En el Estado de México se continuó con los decretos para proteger las áreas naturales.

Ante el crecimiento demográfico de la ciudad de México en 1940[1] y la creciente demanda de agua potable, se toma la decisión de construir el acueducto que hoy se conoce como Sistema Lerma. El agua se tomaría de los manantiales que brotaban por cientos a través de las rocas basálticas al pie de la formación montañosa de la sierra otomí-mexica y la sierra nahuatlaca-matlatzinca, es decir, en los municipios de Almoloya del Río, Texcalyacac, Santa Cruz Atizapán, Santiago Tianguistenco, Capulhuac, Ocoyoacac y Lerma. Esta obra se consideraría una de las más importantes del siglo XX en materia de trasvase de agua.

La ciénaga o laguna de Lerma, uno de los más importantes cuerpos lacustres del Estado de México, comenzó a desecarse entre 1942 y 1951. La causa de este transcendental acontecimiento fue la construcción del acueducto, conocido como Sistema Lerma (Bastida, 2010) y el posterior bombeo del agua del Alto Lerma mexiquense hacia el Distrito Federal. Lo anterior con objeto de abastecer a la población de la capital del país, que empezó a crecer aceleradamente a partir de la década de 1940, en el contexto del despliegue industrial de México (Albores, 1998:7).

No fue tarea fácil construir el Sistema Lerma; durante 10 años se realizó su primera etapa, consistente en captar las aguas superficiales de Almoloya del Río, Texcaltenango y Alta Empresa en el Estado de México. En esta etapa también se efectuaron las primeras captaciones de aguas subterráneas, al perforarse cinco pozos de entre 50 y 308 metros de profundidad.

En 1951 entró en operación el Sistema Lerma, enviando las aguas a la ciudad de México, que se encontraban a 300 metros arriba respecto del nivel de la ciudad. Esto fue posible a través de un tubo de 62 kilómetros de largo y 2.5 metros de diámetro. El acueducto atravesó la sierra de Las Cruces por un túnel de 14 kilómetros llamado Atarasquillo-Dos Ríos. Se construyó un sistema de distribución y almacenamiento en la segunda sección del bosque de Chapultepec. Ahí, un depósito, decorado con un mural de Diego Rivera, canalizó el agua hacia cuatro grandes depósitos de 100 metros de diámetro y 10 de profundidad, para ser distribuida por gravedad a la urbe. Al integrarse la cuenca de Lerma al sistema hidrológico del Valle de México, se aportaron inicialmente cuatro metros cúbicos por segundo. Los beneficios por el aumento en el suministro fueron notables, pero en una década ya serían insuficientes.

---

[1] En el mismo año de 1940 se iniciaron formalmente los estudios para determinar la posibilidad de conducir el agua de los manantiales de la Laguna de Lerma, cabecera del río Lerma. Dos años después se comenzó la difícil obra hidráulica: por vez primera en la historia se transfiere el agua de una cuenca a otra a través de tuberías. El agua del río Lerma se enviaría a la ciudad de México para mitigar la falta de agua de la ciudad en crecimiento.

Una vez utilizada el agua es desalojada por el sistema de drenaje metropolitano, para finalmente ser enviada a las cuencas que alimentan los ríos Tula, Moctezuma y Pánuco, y desembocar finalmente en el Golfo de México.

Esta obra significó un gran alivio para los habitantes de la ciudad de México, pero no se previó el impacto negativo en los ecosistemas lacustres y más tarde en el acuífero del valle de Toluca. Es decir, esta obra trajo beneficios para algunos, pero también trajo consigo desequilibrio ecológico a las Ciénagas de Lerma.

Por otra parte, continúo la construcción del túnel de Tequixquiac que se terminó en 1954. Sin embargo, los problemas de inundación en la gran metrópoli continuarían, la extracción masiva de agua dentro de la cuenca haría que el suelo se siguiera compactando y como consecuencia se perdiera la pendiente de los canales.

El asentamiento de industrias en el municipio de Lerma y en el valle de Toluca a partir de 1960 provocaría un crecimiento desmesurado de la población. Aunque el parque industrial traería consigo empleos, fue el detonante para que también comenzara la contaminación del valle y el ecocidio en la zona lacustre del Alto Lerma.

Periodo 1961-1967

Ante las políticas erróneas en el manejo de los recursos naturales en el Valle de México, y para tratar de mitigar los efectos negativos, en 1965 se da inicio el Plan Texcoco, encabezado por Nabor Carrillo y Gerardo Cruickshank. El plan consistía en rehidratar las zonas baldías del lecho lacustre del lago de Texcoco. El proyecto se basó en la construcción de una serie de lagos que se llenarían con agua de lluvias en la cuenca del Valle de México. El excedente se enviaría hacia el río Pánuco. Con estas medidas, la ciudad estaría libre de inundaciones y el equilibrio ecológico se mejoraría. Esta política ambiental incipiente se basó en revertir los daños provocados por una política de desecamiento de las zonas lacustres del Altiplano de México.

Periodo 1968-1982

Ante la creciente demanda de agua potable, en 1970 se concluye la segunda etapa del Sistema Lerma, consistente en la construcción de 230 pozos y 170 kilómetros de acueductos, que aportaban más de 14 metros cúbicos por segundo al Distrito Federal. El área de extracción se extendió a la región de Ixtlahuaca y Jocotitlán.

Con esta acción se modificó profundamente el sistema lacustre del valle de Toluca. Sólo permanecieron tres cuerpos separados entre sí: Chiconahuapan (en Texcalyacac y Almoloya del Río), Chimaliapan (en el ejido de San Pedro Tultepec, Lerma) y Chignahuapan (en el ejido de San Nicolás Peralta, Lerma). Éstos

funcionan como trazadores de nivel de base local de la recarga acuífera que se da en las cumbres y laderas de la cabecera de la cuenca alta del río Lerma[2].

Por esta acción, desafortunadamente la cuenca alta del río Lerma, dentro del Estado de México, desarrolló problemas similares a los de la cuenca del Valle de México: la contaminación de los cuerpos de agua, la subducción del suelo, la pérdida de biodiversidad y de la cultura lacustre, entre otros.

El acelerado crecimiento demográfico e industrial también se suscitó en el valle de Toluca. Asimismo, se intensificaron las actividades comerciales y agrícolas (con el consecuente cambio de uso de suelo en cada caso). Lo anterior ha propiciado una crisis hídrica que se caracteriza por patrones de uso y consumo que incrementan rápidamente la demanda (GEM, 1993).

Para enfrentar la contaminación y la consecuente crisis de agua que tiene la cuenca del río Lerma se han hecho varios intentos a nivel gubernamental. Por ejemplo, al instaurar el Consejo de Cuenca del Alto Lerma se han hecho esfuerzos, pero no se han aplicado los recursos económicos suficientes. Lo anterior ha provocado un panorama desolador, ya que la alteración de esta zona hídrica afecta a la población de diversas maneras. Por ejemplo, desde 1980 han sido recurrentes las inundaciones en poblaciones que se encuentran dentro del Estado de México, lo que ha provocado una gran pérdida económica en el sector agropecuario.

Gran parte de la población percibe el panorama desolador al ver sus tierras sin cultivos, sin alimento básico para la alimentación de sus familias. Como menciona Joel Osorio[3], "desde que se llevaron el agua a la ciudad de México nos quedamos sin recursos. Nuestras tierras están secas y las que están húmedas están contaminadas. Además, urge que se rehidraten las tierras y se limpien las ciénegas y el río Lerma para volver a tener un ambiente limpio". Otros problemas que ha traído la contaminación en esta zona ha sido la pérdida de agua potable, el agua sucia ha provocado enfermedades al ser humano y el desmejoramiento a la salud ambiental, pero, sobre todo, una disputa social por el agua.

Para revertir los problemas ambientales, en 1971 se creó la primera ley regulatoria ambiental: Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. El órgano encargado de ejecutar dicha ley fue la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente dependiente, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), y funcionó de 1972 a 1976. En ese año también se inició el proyecto de reforestación y restauración de suelos en el antiguo vaso lacustre de

---

2 Por la vertiente nororiental del Nevado de Toluca varios torrentes fluyen hacia el norte, el noreste y el oriente, procedentes del punto más alto de la cuenca, la cima del Nevado de Toluca. Los tributarios principales del río Lerma son los ríos Tejalpa, Verdiguel, Santiaguito, La Gavia, Otzolotepec, Ocoyoacac, Temoaya y Sila.

3 Entrevista a Joel Osorio, representante del Consejo Ciudadano y miembro de la Fundación de Comunidades del Alto Lerma, 13 de mayo de 2010.

Texcoco. Así, se creó la Comisión del Lago de Texcoco. Los recursos provenían de la desaparecida Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH).

La sobreexplotación del acuífero del valle de Toluca y del acuífero Ixtlahuaca-Atlacomulco comenzó a ocasionar daños directos a la fauna y flora de los remanentes de la laguna de Lerma, aunados a una creciente depredación del ecosistema lacustre, debido a la cacería furtiva de patos y aves lacustres. Entre otros resultados, se provocó la pérdida de la fertilidad de los suelos y la transformación de los cultivos de riego en temporales. Todo esto ha modificado las formas de vida de los seres vivos, el paisaje y la economía de los habitantes de la zona.

La creciente demanda de agua potable en el Valle de México llevó a que, a partir de 1976, comenzara el agotamiento del los acuíferos iniciales del Alto Lerma, por lo que pronto el Sistema Lerma sería insuficiente. Ante esta situación, se proyectó la construcción del Sistema Cutzamala, mediante el cual se aprovecharía el agua almacenada de ocho presas. Este sistema fue planeado en varias etapas, pero una de las mayores dificultades fue la distancia (alrededor de 130 kilómetros). Además, algunas presas se localizan en cotas muy por debajo de la cota del Valle de México, lo que implicó una considerable inversión por el gasto de energía para elevar el líquido con sistema de bombeo. La primera etapa de la obra consistió en conducir el agua de la presa Villa Victoria a través de un primer acueducto de 2.5 metros de diámetro y 77 kilómetros de longitud, atravesando la sierra de Las Cruces en el poniente de la ciudad de México. El sistema fue inaugurado en 1982 y condujo inicialmente cuatro metros cúbicos por segundo.

Ante la creciente deforestación y deterioro de los bosques del Estado de México, se decretan algunos parques representativos de los ecosistemas mexiquenses para su conservación. El 8 de febrero de 1975, en los municipios de Atlacomulco, Jocotitlán y Morelos, Estado de México, se declaró el Cerro de Jocotitlán como Parque Estatal Protegido. Con esta acción se comenzó a aplicar una incipiente política ambiental para conservar áreas naturales representativas del territorio del Estado de México. El 23 de julio de 1977 se decreta el Parque Natural de Recreación Popular El Ocotal y el de Chapa de Mota (decretado el 26 de mayo de 1977). Dos años más tarde, el 9 de febrero de 1979, se declaran como Parque Estatal Protegido algunos terrenos en Timilpan, Estado de México y en la zona metropolitana de Naucalpan (Ceballos *et al.*, 2009).

Otras acciones comenzaron a tomar lugar en el Estado de México para revertir la depredación. En 1982 inicia operaciones el lago artificial Nabor Carrillo, así como los lagos artificiales de Xalapango y Recreativo. Para ello se declararon como área de propiedad federal 10 000 hectáreas de terrenos salitrosos, ubicados entre el oriente de la ciudad de México y Texcoco de Mora (Ceballos *et al.*, 2009).

Una parte de las aguas tratadas de la ciudad de México, así como aquellas que son expulsadas desde la ladera oriente de la Sierra de las Cruces a través de los

ríos entubados que atraviesan la ciudad, han servido para la creación de pequeñas lagunas artificiales en la zona. La mayor de ellas lleva el nombre de Nabor Carrillo y tiene una superficie de 1 000 hectáreas. Sin embargo, el proyecto no ha sido completado debido a la falta de recursos económicos y a la prioridad concedida a las obras del sistema de drenaje profundo.

A decir del arquitecto Teodoro González de León, uno de los promotores del Proyecto Lago de Texcoco:

> A mí me sorprendió el proyecto [de recuperación del lago de Texcoco] y me volví un gran defensor suyo. Sin embargo, los planes del gobierno cambiaron, y el proyecto que triunfó fue el del drenaje profundo, su antónimo: el primero consistía en volver al equilibrio lacustre del siglo XV, pero moderno. El segundo, en terminar de secar el Valle, con sus fatales consecuencias. [El drenaje profundo] está terminado, pero ha fallado en varios niveles, por los hundimientos. Creo, sin embargo, que ambos proyectos no se oponen, los dos podrían ser perfectamente complementarios: el drenaje profundo para sacar demasías peligrosas eventuales, y el lago, para reciclar el agua de la ciudad. El proyecto tiene muchas ventajas adicionales: impediría el crecimiento descontrolado de esa inmensa zona de la ciudad, ayudaría a regular mejor la temperatura y la humedad de la atmósfera, evitaría las tolvaneras, y al ser una reserva inmensa de agua evitaría el abuso del agua contenida en el subsuelo, lo que ayudaría a contener el hundimiento.
>
> Como sea, los escasos frutos que hasta ahora ha brindado el Proyecto Texcoco han demostrado ser bastante positivos por lo menos en cuestiones ambientales. Entre otras cosas ha permitido reducir de modo importante dos de los efectos más notorios de la desaparición de los lagos de la cuenca de México: las tolvaneras provenientes del vaso salitroso de Texcoco y la disminución de las inundaciones en la zona urbana del Distrito Federal. Con la instalación de las plantas de tratamiento de las aguas que la zona urbana tributa al vaso de Texcoco, se ha reducido el índice de incidencia de enfermedades humanas ocasionadas por la exposición y el consumo de aguas contaminadas, algunas especies de aves migrantes han vuelto al valle de México, luego de una larga ausencia provocada por la desaparición de sus nichos de destino.

Periodo 1983-1989

De 1983 a 1988, el presidente Miguel de la Madrid inserta por primera vez en México el aspecto ambiental en su Plan Nacional de Desarrollo; en él menciona que se deben aprovechar los recursos naturales de manera adecuada e

implementar tecnologías que eviten el crecimiento urbano en el DF, en la ZMVM, en Guadalajara y en Monterrey. Durante 1983 también se hacen las reformas al artículo 25 constitucional para hacer mención de que las actividades que hicieran uso de los recursos naturales deberían aprovecharse y cuidar su conservación.

Cuando en 1985 ocurre el terremoto en la ciudad de México, se destruyó gran parte de la ciudad y, ante el temor de volver a padecer otro sismo de la misma magnitud, mucha gente se fue a radicar a los municipios sobrepoblados de la ZMVM: Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Tultitán, Coacalco y Ecatepec. Incluso, emigraron al valle de Toluca y a ciudades como Lerma y Metepec. Esto traería como consecuencia mayor demanda de servicios y una acelerada depredación de los ecosistemas mexiquenses.

En 1987 se realizó la Cumbre de Montreal, donde el gobierno mexicano firmó el Protocolo de Montreal, en el que se acordó la eliminación de las sustancias que agotan la capa de ozono como su objetivo principal. El protocolo entró en vigor el 1 de enero de 1989 cuando 29 países y la Comunidad Económica Europea (CEE), que representan aproximadamente 82% del consumo mundial, lo habían ratificado. En este mismo año se dio un avance importante en la legislación ambiental mexicana: se hizo obligatoria la conservación y restauración en pos de un equilibrio ecológico; se facultó al Congreso para que reformara las leyes y fueran aplicables en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Así, el artículo 27 constitucional se reformó, señalando que es facultad del Estado dictar medidas necesarias que ayuden a mantener el equilibrio ecológico[4]. De las reformas hechas a los anteriores artículos mencionados se presentó una nueva iniciativa de ley ambiental y en 1988 se creó y se publicó la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LEGEEPA); conjuntamente se crearon las normas ecológicas (21 normas para agua, tres atmosféricas y dos para residuos peligrosos). En ese mismo año se hizo el inventario de las industrias potencialmente peligrosas de la ZMVM y el cierre temporal de algunas empresas por denuncias de contaminación.

A nivel nacional, fue en esta década que comenzó a fortalecerse la política ambiental. Así, en 1988 se reformó el artículo 4° constitucional, con la adición del párrafo cinco, en éste se reconoció que toda persona tiene derecho a su desarrollo y bienestar, y que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable. En este contexto, en 1989 el gobierno de México firmó el Convenio de Basilea para regular el tránsito de desechos peligrosos.

---

4 Cabe mencionar que en esta década de 1980 se facultó al Congreso y a la Asamblea de representantes del Distrito Federal a legislar en materia ambiental, al modificarse artículo 73 constitucional.

Periodo 1990-1999

La década de 1990 se caracterizó por el mayor crecimiento de la ciudad de México y la ZMVM, que demandaban servicios públicos, entre ellos el suministro de agua potable. La ciudad seguiría abasteciéndose del Sistema Lerma y el Sistema Cutzamala, y los residuos de agua serían enviados al Gran Canal. En la actualidad, los canales, anteriormente construidos para desecar la zona lacustre de los antiguos lagos del Valle de México, funcionan como sistemas de drenaje a cielo abierto de aguas residuales.

En 1992 se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Ambiente (CNUMAD). Ésta, conocida también como Cumbre de la Tierra, se llevó a cabo del 3 al 14 de junio en Río de Janeiro, Brasil, y acudieron más de 100 jefes de Estado. La CNUMAD tuvo como objetivo central la aprobación y firma del Programa 21 o Agenda 21, que abarcó 40 capítulos, agrupados en tres secciones[5]. También se firmaron el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Declaración sobre los Bosques, la Convención Marco Sobre Cambio Climático, el Convenio sobre Desertización y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se sentaron las bases sustantivas de la política ambiental mexicana para dar sentido al mejoramiento del ambiente y al desarrollo socioeconómico. Así, se propició la creación de nuevas leyes que fortalecerían las instituciones para procurar la restauración y preservación de los recursos naturales en México.

Para dar cumplimiento a estas iniciativas, el Gobierno del Estado de México realizó en 1991 las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, con lo cual se creó la Secretaría de Ecología. Para dar sustento a la política ambiental en la entidad, se creó la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México.

En 1992 se crearon dos organismos federales: el Instituto Nacional de Ecología (INE), encargado de crear normas y definir políticas, y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), encargada de vigilar y fiscalizar las normas y leyes.

Para dar cumplimiento a las leyes nacionales y estatales y fortalecer la política ambiental del Estado de México, el 31 de julio de 1992 se publicaron la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México y Control de la Contaminación Atmosférica, el Reglamento de Impacto y Riesgo Ambiental y el Reglamento de Prevención y Control de la Contaminación del Agua; asimismo, en septiembre de 1993 se publicó el Reglamento de Prevención y Control de la Contaminación del

---

5 Las secciones fueron: 1) dimensiones sociales y económicas, 2) conservación y manejo de recursos para el desarrollo, y 3) fortalecimiento del papel de los grupos sociales.

Suelo. De esta manera, la política ambiental[6] mexiquense fundó sus bases para revertir el deterioro de los ecosistemas en la entidad.

Sin embargo, en el marco de economías neoliberales y específicamente debido a la creciente demanda de servicios de agua potable, en 1992 se finalizaron la segunda y tercera etapa del Sistema Cutzamala. Esto sin duda se trató de una política contraría a la protección del ambiente y de los recursos naturales del territorio mexiquense, además de ser insustentable. El líquido de una de las presas (Colorines) es elevado 1 100 metros, lo cual equivale a más de ocho veces la altura de la Torre Latinoamericana. Esta presa,[7] la más baja respecto al nivel de la ciudad, recibe aportes de las presas Tuxpan (muy cercana a Zitácuaro, Michoacán), Del Bosque, Ixtapan del Oro y Tilostoc. Una de las presas más importantes del Sistema Cutzamala por su volumen de almacenamiento es Valle de Bravo, con alrededor de 394 millones de metros cúbicos.

Con base en los convenios internacionales, firmados en la Cumbre de la Tierra (1992), en 1994, México estableció por primera vez una Secretaría de Estado, que atendería la problemática ambiental e impulsaría la política ambiental. Esta secretaría recibiría el nombre de Secretaría de Medio Ambiente, Recursos naturales y Pesca[8] (SEMARNAP, 1994-2000).[9] De 2000-2009 ha recibido la denominación actual con la que conocemos a la SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales). Sus principales funciones son la protección, conservación y restauración de los recursos naturales del país, además de impulsar el mejor funcionamiento y aprovechamiento de los recursos naturales, a través de la comisión de Áreas Naturales Protegidas.

En 1996 se reformó la LEGEEPA y se definió el nuevo concepto de desarrollo sustentable: el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social, que tiende a mejorar la calidad de vida y productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas

---

6 Las políticas son el conjunto de objetivos, principios, criterios y orientaciones en general para la protección del medio ambiente de una sociedad particular.

7 El volumen de agua almacenado en las presas del sistema suma entre 790 y 840 millones de metros cúbicos, lo que representa las dos terceras partes de la capacidad de la presa Chicoasen, una de las más grandes del país. El agua de las ocho presas del Cutzamala se eleva hasta la planta potabilizadora por medio de potentes bombas, equivalentes a la energía consumida por la ciudad de Puebla. La distancia cubierta por los acueductos y las tuberías, desde Cutzamala a la entrada de la capital del país, es de 127 kilómetros. De las ocho presas del sistema, la de Valle de Bravo es la que está más sujeta a fuertes procesos de urbanización, descargan ahí aguas residuales, a pesar de los trabajos para construir drenajes perimetrales en sus orillas. Una prueba de las descargas es la proliferación del lirio acuático. En Valle de Bravo se practican deportes acuáticos utilizando lanchas de motor a gasolina. Un agua con residuos domiciliarios o de combustible aumenta los costos de potabilización y, por ende, los presupuestos y los riesgos en la salud.

8 La Secretaría de Pesca (1982-1994) se anexo entonces a la SEMARNAP.

9 Durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León se creó la Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). La misión de la secretaría se basó en tres estrategias: contener las tendencias del deterioro al medio ambiente, fomentar la producción limpia y sustentable y contribuir al desarrollo social.

de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de los recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las generaciones futuras.

Atendiendo al desarrollo institucional en materia de medio ambiente, el Gobierno del Estado de México publicó el 27 de noviembre de 1997 la Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México. Este acontecimiento fue significativo al incorporar el concepto de desarrollo sustentable en la política institucional mexiquense, abarcando así la dimensión social, económica y la ambiental. La principal función de esta ley fue regular el ejercicio y las atribuciones que en materia ambiental ostentan o corresponden a las autoridades estatales y municipales del Estado de México, de acuerdo con sus respectivas competencias, en el marco de las leyes federales.

Siglo XXI

Periodo 2000-2006

En los años 2000 y 2002, en temporada de lluvias, se inundó Valle de Chalco; el sistema de drenaje no fue suficiente para drenar el agua precipitada, haciendo que el canal La Compañía se desbordara y afectara a las viviendas y los muebles.

Un suceso ocurrido en 2001, que causó polémica en el Estado de México, así como enfrentamiento de las fuerzas policiacas y civiles, fue la propuesta de la construcción del nuevo aeropuerto de la ciudad de México en el ex vaso del lago de Texcoco. El gobierno del presidente Vicente Fox anunció la convocatoria para la construcción de un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México porque el actual ya no era suficiente. Se presentaron dos proyectos, uno que pretendía la construcción de la terminal en Tizayuca y el otro en la zona federal del lago de Texcoco. Las autoridades optaron por la segunda propuesta. Entre los argumentos a favor estaban: la inutilidad agrícola del lecho lacustre salitroso y que una parte de los recursos financieros obtenidos por la operación del aeropuerto serían destinados al Proyecto Texcoco y no a la modernización del aeropuerto internacional de la ciudad de México. Por el contrario, muchos grupos ambientalistas y especialistas opinaban que la construcción del aeropuerto en el municipio de Atenco podría

traer consecuencias negativas para el entorno ecológico de la región. El aeropuerto no se construyó[10], pero el proyecto está latente.

El 13 de marzo de 2002, el gobierno mexiquense de Arturo Montiel expidió el reglamento del libro cuarto del Código Administrativo del Estado de México, con el objeto de modernizar, simplificar y desarrollar las disposiciones adjetivas relacionadas con la política ambiental y sus instrumentos, áreas naturales protegidas, aprovechamiento sustentable del agua, suelo y sus recursos, prevención y control de la contaminación atmosférica, medidas de seguridad, participación social, estímulos y reconocimiento, así como apoyo a proyectos ambientales. En este contexto, la Secretaría de Ecología se convirtió en Secretaría del Medio Ambiente (22 de agosto de 2005). Esta medida fue acertada para reafirmar el compromiso del gobierno estatal en materia de política ambiental.

En 2005 se hizo un recuento de población que va de 1950 a 2005. El resultado fue que la población de la entidad se multiplicó 10 veces, pasando de 1.39 a 14 millones de habitantes. El incremento de la población ha sido en 12.6 millones de habitantes, volumen poblacional que equivale a la población total de casi todo Centroamérica. Por ejemplo, en el antiguo vaso del lago Texcoco y las zonas aledañas, es decir, en lo que el Consejo Nacional de Población define como Área Metropolitana del Valle de México (AMVM), vive actualmente cerca de 18% de la población mexicana, es decir, más 19 millones de personas. La zona oriental del AMVM, o en otras palabras, la zona correspondiente a los antiguos lagos, sigue siendo la más paupérrima de la gran urbe y la que sufre de servicios básicos. Por lo anterior, se ha afectado la integridad de los ecosistemas y reducido la disponibilidad de los recursos naturales.

La administración de Peña Nieto, gobernador del Estado de México, ha definido con claridad el propósito primordial que se persigue en materia de desarrollo urbano[11] para enfrentar los retos del crecimiento demográfico, que consiste en lograr el ordenamiento territorial de la entidad, como condición indispensable para impulsar el desarrollo estatal y propiciar el mejoramiento del nivel de vida de los mexiquenses.

---

10 Los inconvenientes principales fueron la tenencia de la tierra por parte de varios ejidos de los municipios del oriente mexiquense. La inconformidad con el precio (siete pesos el metro cuadrado) que se pretendía pagar como indemnización, así como otras cuestiones de orden político, llevaron a varios de estos pueblos a levantarse en protesta contra el gobierno federal. Encabezados por los ejidatarios de San Salvador Atenco, cabecera municipal de Atenco, varios comisariados ejidales se opusieron a la construcción de la terminal aérea en su tierra y lograron que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes desistiera de la construcción del aeropuerto en agosto del 2002, luego que un ejidatario de San Salvador falleciera en un enfrentamiento contra la Policía Federal Preventiva.

11 A la fecha, están vigentes los siguientes planes de desarrollo urbano: Plan Estatal de Desarrollo Urbano, dos planes regionales de desarrollo urbano para los valles de Toluca y Cuautitlán-Texcoco, 118 planes municipales de desarrollo urbano y seis planes parciales.

El 3 de mayo de 2006 se decretó el Código para la Biodiversidad del Estado de México, con el propósito de regular el equilibrio ecológico, la protección al ambiente y el fomento al desarrollo sustentable. Además, fomenta el desarrollo forestal sustentable, impulsa la prevención y gestión integral de los residuos, promueve la preservación, el fomento y el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y garantiza la protección y bienestar animal.

Para dar más impulso a la política ambiental mexiquense, el Gobierno del Estado de México publicó el 22 de septiembre de 2006 el Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente.

En el Estado de México hay nuevas áreas naturales protegidas, como las de protección a la flora y fauna, en la que podemos encontrar las Ciénagas de Lerma, y la otra es la protección de recursos naturales. Actualmente, existen siete áreas naturales sin decreto, 12 reservas ecológicas, 29 parques estatales y 74 grandes áreas naturales, ejemplo de estas últimas es la Biósfera de la Mariposa Monarca (Ceballos *et al.*, 2009).

Periodo 2007-2010

El 22 de mayo de 2007 se estableció la modernización del marco jurídico estatal para construir una administración pública moderna, lo que garantizará la estabilidad institucional en materia de política ambiental y la aplicación de sus instrumentos; contempla: la diversidad biológica, recursos naturales y áreas naturales protegidas, el aprovechamiento y el uso sustentable de los recursos naturales, la protección al ambiente, la participación social y el fondo para proyectos ambientales. Lo anterior para determinar los ámbitos de actuación de las autoridades municipales y estatales, lo que permite una acción efectiva en materia de política ambiental mexiquense.

El ex vaso del lago de Texcoco ha recuperado parcialmente el equilibrio ecológico. Después de que la SARH desapareciera en 1994, la Comisión Nacional del Agua (Conagua), antes CNA, se hizo cargo de la zona federal e inició trabajos de reforestación con especies de casuarina y pasto salado (*Distichlis spicata*). Los trabajos han dado frutos, las tolvaneras que se producían en décadas anteriores han cesado. Parte del agua residual de la ciudad de México es tratada por el método de lodos activados y lagunas de oxidación. El agua es enviada al lago Nabor Carrillo, mientras que el agua residual no tratada es enviada hacia la cuenca del Pánuco.

En esta zona federal también se ubica el Bordo Poniente, su extensión es de 1 000 hectáreas y desde hace más de 20 años (desde 1987) ha funcionado como un basurero a cielo abierto. Actualmente se utilizan 420 hectáreas y alberga aproximadamente 60 millones de toneladas de basura que alcanzan 12 metros de altura.

Se estima que diariamente llegan 13 250 toneladas, cantidad suficiente como para llenar el estadio Azteca en tres meses. El bordo está a su máxima capacidad de almacenamiento. En junio de 2008 se iniciaron trabajos para su cierre, posteriormente se decidió que el bordo aún puede contener un poco más de basura y se pospuso la clausura.

Uno de los factores que ha repercutido en la calidad de vida de los mexiquenses en los últimos años es el crecimiento demográfico que se ha extendido a los municipios ubicados a las orillas de la metrópoli: Ixtapaluca, Chicoloapan, Texcoco, Atenco y el antiguo lago de Chalco, conformado por los municipios de Valle de Chalco y Chalco de Díaz Covarrubias. En estos dos municipios se estima que habitan 300 000 personas. Junto con ellos se han trasladado los cinturones de miseria y delincuencia organizada. Lo anterior denota que la política ambiental debiera dirigirse también a los planes de desarrollo urbano, para impulsar un ordenamiento del territorio sustentable. Es decir, los instrumentos han sufrido una transformación pertinente, pero falta la aplicación de éstos para frenar, detener y revertir la sobreexplotación de los recursos naturales mexiquenses.

En este sentido, urge una política ambiental corresponsable entre el gobierno federal, el estatal, el municipal y la sociedad civil, con el propósito de revertir los problemas generados durante siglos y lograr una mejor calidad de vida para los mexiquenses.

Áreas naturales protegidas en el Estado de México (ANP)

Número y superficie de áreas naturales protegidas en el Estado de México en sus distintas modificaciones		
Categoría de Área Natural Protegida	Número	Hectáreas
Parques Estatales Santuarios del Agua y Forestales	17	297 646
Parques Estatales	29	267 852
Parques Municipales	5	194
Parques Nacionales	10	99 352
Reservas Ecológicas Federales (Reserva de la Biosfera)	1	17 038
Reservas Ecológicas Estatales	12	100 671
Áreas sin decreto (reconocidas por la sociedad)	7	792
Área de Protección de Flora y Fauna	1	3 024
Área de Protección de Recursos Naturales	1	123 775
Acuerdo de Climas y Montañas	1	68 093
Total	84	978 437

Información proporcionada por la Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna
Fuente: Ceballos *et al.*, 2009.

Conclusiones

Con base en la reseña histórica ambiental realizada, se concluye en dos vertientes. El capítulo se refiere a cómo la sociedad, a partir de 1800, fue sometida a un régimen político impuesto por la Corona española, donde las leyes españolas favorecían a peninsulares y criollos y agravaban la vida de la población nativa, sin considerar el aspecto ambiental. Se aprovecharon irracionalmente los recursos naturales del país y, en algunos casos, el poco recurso que quedó (tal como los minerales) se terminó de aprovechar en el siglo pasado.

Posterior a la Independencia del país, el manejo ambiental siguió aplicándose como en la época Colonial. El gobierno de Porfirio Díaz se encargó de explotar aún más lo recursos del país, para lo cual se establecerían haciendas, administradas por los parientes y los conocidos más allegados de Díaz.

El siglo XX fue muy importante en términos de la legislación ambiental: foros ambientales a nivel mundial crearían conciencia ecológica en muchos países y al Estado mexicano. Se incluirían en sus leyes y planes de gobierno estrategias para regular el aspecto ambiental. No obstante, a pesar de las leyes fundadas en México y

en el mundo, éstas se siguen quebrantando, realizándose actividades clandestinas (por ejemplo, la tala en las áreas naturales protegidas).

Si bien se han creado instituciones y secretarías para el cuidado y resguardo de los recursos naturales, no se ha podido controlar el deterioro de los recursos naturales. La razón fundamental es que falta voluntad política para aplicar la ley, debido principalmente a que los costos de actuar conforme a la ley son más altos que los incentivos, y las sanciones son mucho menores que las ganancias obtenidas al cometer una infracción. El reto consistirá en ofrecer una amplia gama de incentivos en todos los puntos de la cadena productiva y de servicios para que los distintos actores (ejidatarios, productores, usuarios, consumidores) asuman la actitud consciente de vivir en armonía con su entorno natural, porque nadie nace con la garantía de vivir bien y esa incertidumbre es desalentadora.

El reto será entonces actuar en consecuencia y dar el ejemplo a los que vienen; la clave no está tanto en definir qué mundo le vamos a dejar a nuestros hijos, sino qué hijos le vamos a dejar al mundo. Y una cosa sí es segura: el estado actual de los recursos de nuestro país, en particular del Estado de México, es resultado del manejo que hemos hecho desde hace más de 200 años.

Número y superficie de áreas naturales protegidas en el Estado de México en sus distintas modificaciones		
Categoría de Área Natural Protegida	Número	Hectáreas
Parques Estatales, Santuarios del Agua y Forestales	17	297 646
Parques Estatales	29	267 852
Parques Municipales	5	194
Parques Nacionales	10	99 352
Reservas Ecológicas Federales (Reserva de la Biosfera)	1	17 038
Reservas Ecológicas Estatales	12	100 671
Áreas sin decreto (Reconocidas por la Sociedad)	7	792
Área de Protección de Flora y Fauna	1	3 024
Área de Protección de Recursos Naturales	1	123 775
Acuerdo de Climas y Montañas	1	68 093
Total	**84**	**978 437**
Información proporcionada por la Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna (CEPANAF)		

Cuadro de áreas naturales protegidas en el Estado de México (ANP's), (Ceballos *et al.*, 2009).

Eriko Flores Pérez

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

Introducción

El propósito de este ensayo es construir la ruta histórico-institucional que ha recorrido la política social del Gobierno del Estado de México en los últimos 20 años. No es que anteriormente no hubiese una política social, simplemente se trata de documentar los cambios que han ocurrido en la institucionalidad en el periodo y emitir un juicio crítico-valorativo respecto de su eficiencia y eficacia; un juicio crítico respecto de sus alcances y resultados, pero también de sus posibilidades para el futuro.

En esa medida, y dadas las limitaciones de espacio para un ensayo como este, el documento se divide en tres apartados. En el primero se da cuenta de la importancia que había cobrado en los 90, a nivel internacional y nacional, el tema del combate a la pobreza y el desarrollo social. No era para menos, pues recién había terminado la década de los 80, caracterizada por muchos como la década perdida, en especial para América Latina. En ese contexto, se destaca el importantísimo papel que desempeñaron las agencias internacionales en la redefinición e instrumentación de la política social, su orientación y su perfil subsidiario en México y Latinoamérica.

En el segundo apartado se incorporan las estrategias y el tramado institucional que se configura en México –a nivel federal y estatal– para hacer frente a los crecientes niveles de pobreza y desigualdad social. Se describen y se discuten en este mismo apartado las orientaciones de la federalización de la política social y el ámbito competencial de los tres órdenes de gobierno, así como los recursos descentralizados.

En el tercer apartado se describe la ruta de institucionalización de la política social que se ha construido en el Estado de México y se discuten sus alcances y limitaciones. Más que con un apartado de conclusiones, el ensayo termina con una serie de reflexiones en torno a las posibilidades de la política social y su eventual potenciación en el futuro inmediato.

De entrada, cabe aclarar que nuestro objeto de análisis tiene sus antecedentes en otros estudios que tratan de explicar la particularidad de la política social y que han ayudado en tender el puente para enriquecer las reflexiones que se presentan a continuación.

La política social en los noventa

Tras la crisis de la deuda de los años 80 y sus devastadores efectos sobre amplias capas de la población en América Latina y en México, los estudios sobre la pobreza y el desarrollo social adquirieron un lugar destacado entre los organismos internacionales, la academia y las instituciones gubernamentales.

La generación de esa abundancia teórica y analítica propia del fin de siglo se ha prolongado bien entrado el nuevo milenio y se ha dado en proporción casi directa a los crecientes niveles de pobreza y desigualdad producidos como consecuencia del fracaso de las políticas librecambistas aplicadas en la mayoría de los países latinoamericanos –con más o menor rigor–, derivadas del ya famoso Consenso de Washington.

"Tras diez años de programas de estabilización y de repunte de la pobreza, ésta se convirtió en una temática central y el tema de la política social conquistó un lugar de privilegio del que nunca había gozado" (Barba, 2004: 88).

Protagonismo del BM y el BID

Muestra de lo expuesto en el apartado anterior (desde un punto de vista teórico) han sido los informes sobre el desarrollo mundial publicados por el Banco Mundial (BM), particularmente a partir del Informe de 1990, donde por primera vez y de una manera directa se pusieron a la pobreza y a las estrategias para superarla en el centro de la acción de esta institución financiera.[1]

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) enfatizaba la necesidad de que América Latina realizara procesos de privatización de activos públicos y reformas comerciales, fiscales, financieras, a la seguridad social y a los mercados laborales para favorecer la racionalidad del mercado en la asignación de recursos (BID, 1996).[2]

Al igual que el Banco Mundial, las publicaciones del BID consideraban que el proceso de ajuste debía complementarse con medidas encaminadas a reducir la pobreza extrema y a flexibilizar los mercados laborales. Entre las medidas parti-

---

1 Los informes posteriores abordaron otros temas como el problema de la gobernabilidad de los procesos de ajuste, la necesidad de reformar las instituciones de seguridad social para incrementar los niveles de ahorro interno, la necesidad de flexibilizar los mercados laborales, la exigencia de disminuir la desigualdad social porque se reconoce que ésta tiende a limitar el crecimiento económico, y el compromiso de lograr un crecimiento sostenido para reducir la vulnerabilidad social.

2 El BID ha reconocido que los procesos de ajuste han generado una deuda social, pero asume también que la clave para reducir la pobreza es el crecimiento económico, particularmente cuando éste se obtiene a través de un uso intensivo de mano de obra descalificada, y que las recuperaciones son más rápidas cuando el ajuste se realiza con rapidez (véase BID, 1997).

culares que esta agencia recomienda sobresale la creación de redes mínimas de seguridad para reducir la vulnerabilidad de los más pobres, el establecimiento de fondos de inversión social, el apoyo a programas sociales focalizados y la promoción de la descentralización de los servicios sociales, etcétera, agenda que recupera en lo general el discurso del Banco Mundial.[3]

En la práctica y con el tiempo, el protagonismo jugado por las agencias financieras internacionales en la definición y orientación de la política económica de los últimos 30 años colocó al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo entre las dos instituciones de mayor influencia en la construcción gradual de la política social y de combate a la pobreza, que habría de adoptarse en la región y en México en particular.

Desde entonces y hasta hoy, esas agencias financieras han jugado un papel central en el trazado y negociación no sólo de las políticas de estabilización y ajuste, sino de una nueva agenda social regional. Señala Carlos Barba que, en la instrumentación de la estabilización y el ajuste, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el BM y el BID se dividieron el trabajo. El primero se ocupó principalmente de la estabilización económica, el segundo y el tercero se han enfocado al ajuste estructural, de mediano y largo plazo, y a sugerir, inducir y negociar una nueva agenda social, que eventualmente ha cristalizado en un nuevo paradigma de la política para la región.

Las palabras de Enrique Iglesias –en su momento Presidente del BID– durante la presentación del libro *Para salir de la pobreza* son ilustrativas de lo anterior. Decía Iglesias en 1998:

> En la actualidad, el Banco está prestando más atención a la reducción de la pobreza que en cualquier otro momento de su historia. Los préstamos para los sectores sociales han alcanzado niveles sin precedentes; la diversidad de iniciativas para reducir la pobreza es cada vez mayor, y en sus operaciones crediticias, el Banco cuenta ahora con mecanismos internos para promover los intereses de las mujeres, los niños, los grupos indígenas y otras minorías. Estos esfuerzos aún se encuentran en plena evolución, como lo muestra este documento (BID, 1998: 3).

A todo ello, Barba agrega que su protagonismo deriva no sólo de su capacidad de ofrecer recursos "frescos" a los países endeudados a cambio de que apliquen políticas de ajuste, sino de la enorme dotación de pericia técnica –*expertise*– que estos organismos acumularon.

---

3 Al respecto se pueden revisar los informes del BID ya citados y los que a continuación se refieren: (BID-PNUD, 1993; BID, 1998).

El carácter residual de la política social

Barba sostiene que el nuevo paradigma admitido y adoptado en la época por numerosos gobiernos se caracteriza por su carácter trasnacional, en la medida en que el Estado-nación deja de ser la única escala que demarca las opciones para el bienestar. Por ello, habla de la deslocalización como una de sus primeras características, que no se refiere sólo a un cambio de escala, sino a la adquisición de capacidades que antes eran exclusivamente estatales como el diseño, el financiamiento y la evaluación de programas sociales y de la política social en general.[4]

Sin duda, la característica más importante del nuevo paradigma preconizado por los organismos financieros es el respeto a la libertad de mercado y el papel central que se le confiere en la generación y distribución de bienestar, lo que se expresa en la tendencia a considerar –según esta concepción– al crecimiento económico como el mecanismo fundamental para reducir la pobreza.

Es así que la política social adquiere entonces un carácter residual subordinado a los grandes objetivos de la política económica –en especial la disciplina fiscal y presupuestal–, dado el nuevo papel del Estado como garante de la estabilidad macroeconómica. En esta visión, los individuos extremadamente pobres y los vulnerables son considerados como los referentes sociales básicos, beneficiarios casi únicos de dicha política, desplazando a los trabajadores formales organizados o a los ciudadanos con derechos sociales. Es decir, la política social adquiere una clara y evidente tendencia a reducir "lo social" a los problemas de pobreza extrema y de vulnerabilidad social.

Nuevos arreglos institucionales

Junto a todo ello, como correlato de la brusca caída del gasto social propio de las políticas de ajuste, se perfeccionan metodologías y se innova en el diseño de programas que, por primera vez, pondrán foco específicamente en los pobres en cuanto pobres; medida esta condición con mecanismos estandarizados basados en ingresos y necesidades básicas insatisfechas.

Es este un período de variadas innovaciones en los arreglos institucionales estatales. Se reorganiza la gestión de las políticas y programas sociales con administración por parte de terceros; se multiplican los fondos sociales; se ponen en práctica programas de emergencia de empleo y de transferencia directa de

---

4 Barba señala que, pese a todo, tanto el consenso como la agenda de reforma del BM y el BID se han desgastado en razón de los magros resultados de los procesos de estabilización, ajuste y reforma social alcanzados durante la década de 1990, y la aparición de conceptos, lecturas y propuestas diferentes respecto a lo que debe considerarse prioritario en términos económicos y sociales a escala regional o nacional.

subsidios monetarios a la población más pobre y se desarrollan instrumentos de medición socioeconómica de la población.

Muchos de estos elementos fundamentales de la operación del modelo constituyen cambios que permanecerán como piedras nodales de la gestión de los estados y los gobiernos en materia social dando cuenta de que, más que medidas para hacer frente a un momento de crisis, ellos venían a dar evidencia de la profunda transformación que se estaba instalando, no sólo en el área pública, sino en el conjunto de la sociedad (Serrano, 2005: 16 y 17).

Focalización, participación privada y descentralización

Este nuevo paradigma de política social, encabezado por el BM, se produjo todavía en condiciones de una gran penuria fiscal –que había hecho crisis en los 80 indistintamente en varios países del continente– y condujo a una visión que complementaba el cuadro compensatorio-marginal de dicha política con tres instrumentos básicos: la focalización, la participación privada apoyada con subsidios a la demanda y la descentralización.[5]

La focalización buscaba hacer compatible el imperativo de racionalizar el gasto público, con la necesidad de lograr que la política social llegara efectivamente a los sectores más pobres. Al respecto, uno de los elementos más novedosos fue el diseño de sistemas de identificación de beneficiarios y generación de padrones. Los otros dos instrumentos buscaron racionalizar el aparato del Estado, mediante el desarrollo de esquemas público-privados, a través de la descentralización para acercar a los beneficiarios a las autoridades estatales o municipales encargadas de la provisión (o la asignación) de los subsidios. A estos instrumentos se agregaron programas específicos para los grupos más vulnerables (indígenas, discapacitados, adultos mayores, madres solteras, entre otros) o para hacer frente a los costos del ajuste estructural, entre los cuales se destacan los fondos de emergencia social en sus diferentes variantes (Ocampo, 2008: 39).

La vieja y la nueva política

En América Latina, y probablemente también en México, la transformación más sustantiva que se ha dado en el campo de la política social es la focalización de

[5] En este sentido, el punto central ha sido atribuir al crecimiento económico un papel crucial para la reducción de la pobreza, concibiéndolo como generador de oportunidades de incorporación individual al mercado. Esto ha sido acompañado por una serie de recomendaciones a los gobiernos latinoamericanos: a) focalizar la acción pública en los más pobres, b) descentralizar los servicios de salud y educación, c) invertir en capital humano y en infraestructura social y d) subrayar la vulnerabilidad de los pobres a los ciclos económicos y conceder un papel central a la dotación de activos para protegerlos en épocas de crisis.

las intervenciones sociales del Estado; es decir, el tránsito de las políticas universales a políticas orientadas a resolver situaciones de pobreza extrema a través de canastas básicas de bienes y servicios.

Sin embargo, las viejas políticas sociales propias del modelo del bienestar de la posguerra no desaparecen del todo. José Antonio Ocampo (2008: 40-41) enfáticamente señala que las reformas de las décadas recientes han resultado en una combinación de nuevos instrumentos y viejos esquemas de política social:

> En el caso de la educación básica, la educación pública siguió siendo dominante. Los esquemas de participación público-privada apoyados en subsidios a la demanda (becas), como los que se implementaron en Chile, avanzaron así en forma limitada. Por el contrario, en salud y especialmente en pensiones, los sistemas de participación público-privada –e incluso la privatización de los sistemas de pensiones– se impusieron en diversos países, aunque en otros continuaron predominando los esquemas públicos, que fueron sujetos a una racionalización tendiente a hacerlos financieramente viables.

Al respecto de la focalización, el mismo autor señala que ésta alcanzó su mejor desarrollo con los programas de subsidios condicionados, como el Progresa de México, o como instrumento complementario de la universalización de los servicios educativos, que es el caso de la Bolsa Escolar de Brasil, que evolucionaron hacia programas de cobertura amplia con apoyos mediante la transferencia de ingresos a los más pobres, como el caso de Oportunidades.

Por su parte, la descentralización avanzó de manera importante en Argentina y Brasil, dos países con fuerte tradición federalista, pero también en Bolivia y Colombia, y en no menor medida en México (Ocampo, 2008: 40).

El resultado es, según Ocampo, que hoy coexisten tres tipos de esquemas de política social. El primero, con vocación estrictamente universal y organización predominantemente pública, y grados diferentes de descentralización, que se encuentra en la educación primaria y secundaria y en competencia con instituciones privadas, también en la educación universitaria. El segundo es un esquema segmentado y con elementos del corporativismo tradicional que predomina en la seguridad social. Y el tercero es el modelo focalizado, cuyo ejemplo más conspicuo corresponde a los programas de subsidios condicionados, pero que tiene expresiones en muchas otras políticas dirigidas a grupos sociales determinados.

Aspectos comparativos de políticas sociales	
Políticas sociales en el modelo de sustitución de importaciones Taylorista-fordista-keynesiano	Políticas sociales en el modelo librecambista
Modelo de Estado interventor corporativo. El Estado no sólo establece las reglas para la actividad económica, sino también las prioridades y preferencias para la estructura y el contenido del desarrollo económico.	A partir de la instrumentación del Consenso de Washington se apunta a un debilitamiento del poder económico del Estado a favor del fortalecimiento de los capitales privados, a una liberalización y desregulación de las economías nacionales, y a una disciplina fiscal de los gobiernos tras la reducción de subsidios y del gasto público destinado a las políticas sociales.
La política social fue encarada como una dimensión de la inversión y no del gasto.	Las políticas sociales del Estado desarrollista y del aparato corporativo-clientelar fueron trastocadas por la crisis fiscal, derivada de la crisis de la deuda.
Carácter universal.	Focalizadas con atención exclusiva a los pobres.
Protagonizadas exclusivamente por el Estado.	Diversificación de actores que intervienen en su diseño.
Centralización del Gobierno Federal.	Descentralización en el ámbito de los gobiernos locales y municipales.
Protección de los derechos sociales.	Protección de los derechos individuales.
Procuración de bienestar social general.	Función asistencial y compensatoria.
Ausente la evaluación.	Evaluación sujeta a parámetros de instancias estatales e internacionales.

Fuente: tomado de Antonio Merchand Rojas.

La política social en México

La política social que se instrumenta en México a partir de finales de los 80 entraña la racionalización, la descentralización y el traslado de competencias y funciones del gobierno federal a los gobiernos estatales o de los municipios, y en no pocos casos también existen traslados paulatinos a manos de capitales privados.

Diversos autores señalan que el modelo de política social que se implanta pretende remplazar el papel protagónico del sindicalismo y de las organizaciones corporativas en general, eliminando el intermediarismo y promoviendo una acción directa sobre la comunidad. En ello, las ONG (Organizaciones No Gubernamentales), instaladas en la sociedad civil, adquieren también un lugar crecientemente protagónico (Merchand, 2005: 10).

Lo cierto es que la racionalización de los recursos que generó la crisis y la explosión de los niveles de pobreza durante la década determinaron la necesidad de "definir mejor" a los grupos objetivo que debían ser atendidos de inmediato, precisando los apoyos que realmente incidieran en la superación de sus condiciones de pobreza (Cordera, 2005: 64). En aquel momento, la focalización alcanzaría ya su máxima legitimidad, pero sin poder sustituir los renglones tradicionales de la política social como la educación, la salud y la seguridad social. La educación básica y la salud habrían de descentralizarse un poco más tarde (1998) a los gobiernos estatales, aunque los sectores más pobres serían focalizados a través del que después se convertiría en el programa más exitoso de América Latina: Progresa-Oportunidades.

Es un hecho que durante la década de los 80 la situación de crisis y estabilización obligaban a un nuevo entramado público institucional encargado del bienestar de la población, obligaban a una práctica a la que el Estado mexicano no estaba acostumbrado: "hacer cada vez más con una menor dotación de recursos" (González Tiburcio, 1992: 67).

La nueva institucionalidad de la política social y el combate a la pobreza

La inédita situación económica que México vivió en los 80, además de generar una transición en la forma de operación de la economía, provocó un cambio en la forma en que el Estado y los distintos grupos sociales convenían los accesos a los bienes y servicios para el bienestar, con lo que en los hechos se fue construyendo una nueva institucionalidad de la política social y del combate a la pobreza.

Durante esos años, y particularmente a partir de los 90, la práctica de la política social tradicional –con instituciones creadas para un trato corporativo propio de las épocas del crecimiento con estabilidad– fue dando paso a la proliferación de programas emergentes por parte de diversas instituciones (Sedesol, INI, Pronaza, entre otros) con el propósito de optimizar los escasos recursos existentes y con la finalidad de llegar a los grupos más vulnerables. Cambian los estilos de gestión, pero sobre todo empiezan a cambiar formas de pensar. Se empieza a generar una cultura de las restricciones y de las prioridades. Las políticas amplias y universales empiezan a verse cuestionadas y sustituidas por programas emergentes y focalizados (González Tiburcio, 1992: 69).

Como apuntaba Ocampo en párrafos anteriores, también González Tiburcio señala que "empiezan a convivir la política social tradicional de las instituciones mexicanas con la nueva política social emergente, fracturada en una multiplicidad

de acciones y programas para grupos vulnerables y de carencia extrema, regados a lo largo de todo el país (González Tiburcio, 1992: 69)". El combate a la pobreza se impuso como la gran prioridad de la política social, desvinculándose del tema de la distribución del ingreso y el crecimiento económico. El énfasis se trasladó a los programas de transferencias directas a los pobres, con el argumento de que se ganaría eficiencia en el gasto y transparencia en la política (Pronasol). Estos programas fueron evolucionando con el tiempo y lograron incluir componentes de educación y salud (Progresa-Oportunidades) que, supuestamente, deberían contribuir a generar capacidades que faciliten y potencien la inserción productiva de las personas (Cordera, 2008: 99).

Pronasol y los convenios de desarrollo

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) (1988-1994) dio prioridad a los grupos indígenas, campesinos y a los sectores populares de las ciudades que se habían desatendido. Se orientó en tres grandes vertientes: solidaridad para el bienestar social (salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra), solidaridad para la producción (creación de empleo e ingreso a través del apoyo a actividades agropecuarias, agroindustriales y microempresas pisícolas) y solidaridad para el desarrollo regional (vertiente orientada a la construcción de obras de infraestructura de impacto regional).

El Pronasol se ejecutó territorialmente en el marco de un esquema de coordinación entre la federación y los estados, mediante los convenios Únicos de Desarrollo en el periodo 1989-1991 y de los convenios de Desarrollo Social entre 1992 y 1994. Los gobiernos de los estados empiezan a ser entes protagonistas de la política social, estableciendo las modalidades que consideraban adecuadas para coordinarse con los municipios en las acciones correspondientes. De este modo, se procuraba que los municipios asumieran también un papel protagónico en las acciones del programa, recibiendo el apoyo de los gobiernos tanto federal como del estado correspondiente.

El mecanismo de asignación de recursos consistía en que el gobierno federal –mediante la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y más tarde SEDESOL– establecía metas globales por vertiente y programa, y asignaba recursos a los estados para que éstos contribuyeran a alcanzar las metas establecidas. Los ayuntamientos y las delegaciones federales recogían las demandas de la población y proponían otras acordes con los planes de desarrollo municipal, conformando así las propuestas de inversión más pertinentes. Las obras a realizar se decidían en el seno de los Comités para la Planeación del Desarrollo (COPLADE) de cada entidad federativa. El gobierno estatal suscribía con la federación el

Convenio Único de Desarrollo o de Desarrollo Social, en el que se especificaban las obras y proyectos a realizar con recursos del los tres órdenes de gobierno, créditos y aportaciones de los beneficiarios. La suma de estos cinco componentes de recursos se denominaba Gasto Solidaridad (Sobrino y Garrocho, 1995: 42-44).

Una de las características más importantes de este programa fue la creación de un método de trabajo comunitario, que fue el componente central de los denominados comités de solidaridad que dieron origen a un nuevo tipo de organización social institucionalizada, el cual era un requisito para canalizar las demandas y otorgar créditos. Con esto, se pretendía eliminar el burocratismo y el intermediarismo que había caracterizado a la política social anterior (Palacios, 2007: 156).

A pesar de sus limitaciones, de su dispersión y de la polémica que generó su supuesta politización, el Pronasol fue un instrumento innovador de política social al haber recurrido a la movilización y la generación de capital social como mecanismos para potenciar los recursos públicos de combate a la pobreza (Cordera y Lomelí, 2005: 16). Fue, además, un programa que movilizó a entidades federativas y municipios en la operación de una política social distinta.

Durante la aplicación de este programa se inicia la tendencia a reducir los subsidios generalizados por medio de la focalización, a través de un esquema sustentado en mecanismos de corresponsabilidad, por lo que al programa se le considera como compensatorio, ya que las constantes crisis impactaron con mayor fuerza en la población que vive en condiciones de pobreza (Rodríguez, 2007: 116)[6].

La creación de Sedesol: objetivos y propósitos

Con las modificaciones correspondientes a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1992, se crea –a partir de la fusión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP)– la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), basando su estrategia de combate a la pobreza en el Programa Nacional de Solidaridad y buscando consolidar la nueva relación entre el Estado y la sociedad.

A partir de este año se dio un cambio importante en la política social para la superación de la pobreza, por lo cual fue diseñado un esquema de operaciones en dos vertientes: por un lado, la ejecución de acciones amplias dirigidas a la población en general en materia de seguridad y asistencia social, salud, educación, capacitación laboral y vivienda, con lo que se buscó asegurar a la población

---

6 Citado por Mathus Robles, M.A. "La lucha contra la pobreza en México" en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, núm. 109, 2009.

el disfrute de los derechos sociales consagrados en la Constitución, y por otro, acciones focalizadas dirigidas a la población en pobreza extrema, orientadas al desarrollo de capacidades de las personas y familias mediante acciones conjuntas de alimentación, salud y educación, construcción de infraestructura social básica y creación de oportunidades de empleo e ingreso.

Los recursos que había manejado Pronasol se institucionalizaron y se incorporaron al Presupuesto de Egresos de la Federación en el Ramo 26 con el nombre de Promoción Regional, el cual tenía la finalidad de integrar bajo un solo mando los recursos de otros programas de alcance estatal y regional. Una de las justificaciones que da origen al Ramo 26 era la de hacer compatibles todas las acciones sectoriales con las necesidades regionales y con la colaboración de los tres órdenes de gobierno para combatir los problemas económicos y sociales de las diversas regiones.

Con todo, a pesar de los esfuerzos realizados para mejorar o en su caso recuperar las condiciones de vida de la población más necesitada que existían hasta antes de la crisis de la deuda, se reconoce en 1995 que éstos no habían sido suficientes para combatir las causas estructurales de la pobreza. Aunado a esto, la crisis financiera que cimbró al país en ese mismo año eliminaba por completo cualquier resultado positivo en materia de disminución de la pobreza.

Se presenta entonces con el inicio del nuevo gobierno, un nuevo cambio institucional. A partir de 1996 el Ramo 26 se denominó Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza y se convirtió en el instrumento para transferir recursos federales a estados y municipios. Este ramo empleaba una fórmula única para asignar los recursos a los gobiernos estatales, basada en la participación de la entidad en la pobreza nacional, quienes a su vez distribuían a sus municipios a través de una fórmula propia. De estos recursos, 65% era operado por los ayuntamientos mediante el denominado Fondo de Desarrollo Social Municipal, y el porcentaje restante era ejecutado por las entidades federativas (Sedesol, 2005: 6).

La inversión que se ejerció a través del Ramo 26 se destina a apoyar proyectos y acciones de impulso a la economía de las regiones de todo el país en extrema pobreza, orientando el gasto principalmente para los programas de empleo temporal, atención a la zona de las cañadas, crédito a la palabra, fondos regionales indígenas, mujeres, servicio social, maestros jubilados, apoyos extraordinarios, entre otros.

En realidad, la oferta programática institucional que se construyó y se aplicó entre 1996 y 1997 fue muy amplía, diversa y creciente en el ejercicio de recursos públicos, tanto en lo que concierne a los del gobierno federal –que además tenían cobertura nacional– como a los de los estados y municipios del país.

Principales programas del Ramo General 26. Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)
Apoyo al Servicio Social
Coinversión Social
Comunidades Indígenas
Crédito a la Palabra
Inversión Municipal
Desarrollo Regional
Maestros Jubilados
Mujeres
Programa de Empleo Temporal
Programa Cañadas
Jornaleros Agrícolas
Atención a zonas áridas y reforestación

Fuente: elaborado con información del Presupuesto de Egresos de la Federación, 1996.

Esta oferta programática correspondiente al Ramo General 26 se complementaba con los programas de los organismos coordinados y sectorizados en la propia Secretaría de Desarrollo Social, que en el Presupuesto de Egresos de la Federación se consignaban en el Ramo Administrativo 20, Desarrollo Social.

Programas de organismos coordinados, correspondientes al Ramo Administrativo 20. Desarrollo Social del PEF
Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.
Adquisición de Leche Nacional a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.
Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.
Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.
Vivienda Rural a cargo del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo)
Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart)
Proyectos diversos del Instituto Nacional Indigenista (INI)

Fuente: elaborado con información del Presupuesto de Egresos de la Federación, 1996.

Progresa–Oportunidades: la focalización

En la perspectiva del nuevo paradigma de focalización y de atención específica a grupos vulnerables, y con el propósito de aumentar las capacidades de la población, en 1997 se pone en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), donde se conjugan los subsidios alimentarios y las acciones de salud y educación para asegurar la entrega de un paquete básico, poniendo énfasis en las mujeres y niños en condiciones de pobreza extrema.

Asimismo, con el Progresa se buscaba sustituir al Pronasol, asegurar más eficiencia en el gasto y más transparencia en su asignación. Para el año 2002, Progresa se transforma en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, continuando con la estrategia empleada, conservando sus principales características e integrando nuevas acciones con el fin de ampliar el acceso de las familias que viven en condiciones de pobreza.

La descentralización

Hasta aquí hemos dado cuenta de la transición que experimenta la política social hacia un esquema de focalización que termina por expresarse en una amplia oferta institucional para grupos específicos en pobreza extrema. Pero, como señalamos arriba, la otra vertiente fundamental de esta nueva institucionalidad que se va construyendo a lo largo de los años 90 es la de la descentralización de recursos a estados y municipios que, pese a sus dificultades y alcances relativos, ha sido el proceso de descentralización de recursos públicos más importante que ha experimentado el esquema federal mexicano.

En efecto, en 1998, a través de una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal que adiciona el capítulo V a dicho ordenamiento, se inicia esta vertiente descentralizadora con la incorporación en el Presupuesto de Egresos de la Federación del Ramo 33, denominado Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipales, el cual inició su operación mediante cinco fondos, de los cuales el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) era uno de ellos y por medio del cual se descentralizaron los recursos del Ramo 26 que se ejercían a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal hacia los estados y municipios. A partir de esta modificación a la Ley de Coordinación Fiscal el Ramo 26 desaparece.

El Ramo 33, en general, se ha constituido en la expresión más clara y formal del esfuerzo que ha realizado en la última década el Estado por descentralizar de una manera organizada, hacia las entidades federativas y los municipios, las responsabilidades, así como los recursos humanos y materiales que se ejercen en materia fundamentalmente de educación, salud, infraestructura social y

desarrollo regional, acciones que se establecen y norman anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La creación del Ramo 33 no sólo ha dado certeza jurídica y certidumbre financiera a estos niveles de gobierno en cuanto a la disponibilidad de los recursos, sino también mayores responsabilidades sobre su uso y vigilancia, a la par de que se encuentra integrado por diversos elementos o criterios de carácter compensatorio para las entidades menos desarrolladas o atrasadas, todo ello debidamente establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, en donde queda claro que estos recursos corresponden a transferencias etiquetadas que sólo pueden utilizarse para los fines previamente señalados en la citada ley mediante fórmulas, procedimientos, criterios y términos que de manera explícita ahí se indican.

El antecedente más claro de este esfuerzo corresponde al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, que firmaron en mayo de 1992 el Ejecutivo federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y tuvo como propósito fundamental dotar a las entidades federativas de los recursos requeridos para detonar el proceso de descentralización del sector educativo como un factor de mayor rentabilidad presupuestal, creándose en el año siguiente el Ramo 11, Educación Pública.

En ese mismo año (1992), y como resultado de la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, se establece una política social más definida del gobierno federal con los estados y municipios del país para superar las condiciones de marginación y pobreza que viven muchas familias a nivel regional.

Por lo que respecta al sector salud, quizá el aspecto más relevante en materia de descentralización tiene lugar en enero de 1995, cuando se publica el decreto presidencial que establece la integración y objetivos del Consejo Nacional de Salud como una instancia de coordinación para la programación, presupuestación y evaluación de las acciones públicas relacionadas con la salud, disposición que dio paso al proceso de transferencia hacia el ámbito local de la prestación de los servicios de salud básica para la población abierta.

De esta forma, y junto con otros esfuerzos gubernamentales de la época, para el ejercicio fiscal de 1998, el Ramo 33 arranca con la conformación de cinco fondos específicos que, en conjunto, aglutinan recursos federalizados equivalentes a 13.8% del gasto neto total del sector público y representan 2.98 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB) del país. Los cinco fondos que lo integraban son los siguientes:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN).

2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS).

3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el cual se compone de:
   - Fondo para la Infraestructura Social Estatal.
   - Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) el cual, a su vez, se encuentra constituido por:
   - Fondo para la Asistencia Social.
   - Fondo para la Infraestructura Educativa Básica.
   - Fondo para la Infraestructura Educativa Superior.

Para el ejercicio presupuestal de 1999 se crearon –como respuesta al proceso de descentralización de la educación técnica que se imparte por parte del Conalep y del INEA, así como de las actividades relacionadas con el Programa Nacional de Seguridad Pública– dos fondos más: el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

A raíz de las fuertes presiones que ejerció la Cámara de Diputados ante el Ejecutivo federal por incorporar formalmente los recursos que desde el año 2000 se venían canalizando al fortalecimiento de las entidades federativas, a través de un ejercicio unilateral de los propios legisladores, a finales de 2006 se crea el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), estableciéndose por ley que deberá asignársele el equivalente a 1.4% de la recaudación federal participable.

A lo largo de sus 12 años de operación, estos recursos han representado en promedio anual 3.71 puntos porcentuales del PIB y 16.2% del gasto neto total del sector público.

Específicamente, el tercer fondo (FAIS) se divide en Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y en Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), los cuales deben aplicarse exclusivamente en obras de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

La Secretaría de Desarrollo Social, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, es la encargada de realizar el cálculo de la distribución de los recursos del FAIS entre los estados, con base en criterios de incidencia y profundidad de la pobreza determinados en la ley, lo que permite que los recursos sean canalizados a aquellos

lugares que presentan mayores niveles de concentración de pobreza y de carencia de infraestructura (Sedesol, 2005: 9).

Con la descentralización de estos recursos a las entidades federativas, Sedesol dejó de operar el Ramo 26 (que como señalamos arriba desaparece) y los programas de esa Secretaría, junto con los de Progresa-Oportunidades y los de los organismos coordinados se adscriben a un solo ramo presupuestal que es el Ramo 20. Desarrollo Social.

La promulgación de la LGDS

Esta trayectoria de construcción institucional estaría incompleta si no hacemos referencia a la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004, con la que prácticamente se formalizan todas las innovaciones que el nuevo paradigma había venido impulsando desde finales de la década de los ochenta.

Se trata del primer ordenamiento jurídico que tiene, entre otros, los siguientes propósitos: garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social; establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la política nacional de desarrollo social.

Establece un sistema nacional de desarrollo social en el que participan los gobiernos municipales de las entidades federativas y el federal, determinando las competencias que a cada uno corresponden, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado. Regula y garantiza la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales y determina la participación social y privada en la materia. Establece mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la política nacional de desarrollo social y la necesidad de crear las instancias encargadas de la evaluación de los programas sociales y el ejercicio de recursos del gasto social (*Diario Oficial de la Federación*, 2004).

Define los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse y los candados presupuestales que eviten la erosión de los recursos públicos destinados al fondeo de los programas sociales y de combate a la pobreza (Cordera y Cabrera, 2007: 77).

Como consecuencia del impulso que la LGDS ha dado a nivel de las entidades federativas del país, y ante la necesidad de contar con un sistema nacional de desarrollo social, a la fecha, 23 entidades han promulgado su propia ley en la materia, entre ellas la del Estado de México, aprobada por el Congreso local en 2004.

El Estado de México en el nuevo marco del federalismo social

La realidad de la política social mexicana se había caracterizado hasta ese momento (1998) por su alto centralismo de las decisiones y los recursos en el nivel federal de gobierno. Desde la construcción del Estado mexicano posterior a la Revolución, los órdenes estatal y municipal de gobierno se concibieron como instancias subordinadas de carácter administrativo, con poca o ninguna relevancia en el acontecer político y en los proyectos de desarrollo económico y social. Todavía en la actualidad, México es uno de los países con mayor nivel de centralismo fiscal en el contexto latinoamericano. Esta tradición de sistema mexicano generó grandes rezagos en las capacidades administrativas de los gobiernos subnacionales, particularmente del nivel municipal.

Por ello, en buena medida, la descentralización de recursos públicos del Ramo 33 se ha visto, a pesar de sus dificultades, como una oportunidad para que los gobiernos estatales superen esos rezagos y se instalen en una nueva relación con el gobierno federal, a partir de la construcción de nuevas instituciones y del desarrollo de sus propias políticas públicas para el bienestar. Así ha ocurrido al menos en el Estado de México en materia de política social. El periodo que va de 1998 a la actualidad se ha significado para la entidad en una época de arduo trabajo conceptual, metodológico, técnico y legislativo que ha fructificado en la construcción de la Política Integral de Combate a la Desigualdad Social (PICDS) que ya ha empezado a dar buenos resultados y que, de manera complementaria a los recursos descentralizados del Ramo 33, cuenta a la fecha con su propio catálogo de programas. En adelante señalaremos los aspectos más importantes de esta ruta de construcción institucional.

La ruta de la institucionalización de la PICDS

En efecto, con el propósito de generar programas y acciones tendientes a dirigir los esfuerzos de las entidades públicas encaminadas a abatir los rezagos sociales e instrumentar una eficaz y amplia política social que promoviera y articulara el desarrollo regional sustentable, por acuerdo del Ejecutivo estatal, publicado en el periódico oficial *Gaceta del Gobierno* el 3 de diciembre de 1999, se creó la Coordinación General de Desarrollo Social.

El mandato específico de esta coordinación se definió en el Reglamento de Operación de la Mesa Técnica de Desarrollo Social en los siguientes términos: "la instrumentación de una política social integral, que abata las causas y efectos de la pobreza y promueva el acceso de la población a satisfactores que posibiliten

su bienestar individual y colectivo, en un marco de sentido humano y visión de futuro" (*Gaceta del Gobierno*, 2000).

Muy pronto se hizo indispensable fortalecer las funciones de la Coordinación General, por lo que el 13 de diciembre de 2001, la LIV Legislatura aprobó el decreto del Ejecutivo por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y se crea la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México (Sedesem).

El artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México señala que la Secretaría de Desarrollo Social es la dependencia encargada de planear, coordinar, dirigir y evaluar la política en materia de desarrollo social, desarrollo regional e infraestructura para el desarrollo, así como vincular las prioridades, estrategias y recursos para elevar el nivel de vida de la población más desprotegida en el estado (Sedesem: 2010).

Una vez creada la Sedesem se echa a andar el Programa Mexiquense de Seguridad Alimentaria (COMESA) como un programa de orientación y apoyo que permite mejorar la salud y la alimentación, los hábitos de consumo y las posibilidad de adquirir alimentos variados a precios accesibles. COMESA responde a las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) y se sustenta en garantizar la disponibilidad de alimentos; facilitar la accesibilidad y promover una adecuada orientación alimentaria para su utilización.

La estrategia alimentaria se vincula a productores, industriales, sociedad organizada, autoridades y académicos mediante esquemas de colaboración para llevar alimentos a las familias de más escasos recursos.

La construcción de la política integral de combate a la desigualdad

Puede decirse que con la creación de la Sedesem y la instrumentación del programa COMESA se inicia una nueva etapa de construcción de la política social en el Estado de México que adquiere un punto culminante en 2009, pero que todavía tiene un trecho importante que recorrer.

Sin embargo, el evento fundamental que da curso a la serie de iniciativas que ya se venían implementando desde 1998 en materia social, y que en adelante les dan cobertura legal e institucional para ampliarse, desarrollarse y consolidarse como políticas y programas públicos, es la promulgación de la Ley de Desarrollo Social del Estado de México (LDS) en 2004, en congruencia con la ley federal correspondiente que se había promulgado ese mismo año.

De hecho, los principios que se establecen en la LDS de 2004 sirven de base para la formulación del Plan Estatal de Desarrollo, en específico la parte correspondiente al pilar de seguridad social. Lo mismo ocurre con el Programa Sectorial de Seguridad Social, que es el punto de partida del proceso de planeación estratégica

para la formulación de la Política Integral de Combate a la Desigualdad Social (PICDS) y documento rector de todos los programas sociales con lo que ahora cuenta el gobierno del estado.

Pero, además, en esta etapa reciente que abarca los últimos años, la plataforma de construcción de la política social estatal se ha sustentado en el entendimiento y caracterización de las necesidades de la población, con el fin de identificar las demandas sociales, en concordancia con aspectos como el ciclo de vida, el género, nivel de necesidad, entre otras.

Una estrategia gradual e integral

La PICDS abarca un aspecto cualitativo y otro estratégico. El primero parte de códigos generales para su gestión y de los programas que se desprendan de ella. El segundo es un esquema de planeación, el cual responde al ciclo de vida, necesidades a satisfacer de todo ser humano, el problema de la desigualdad social y el desarrollo humano, obteniendo como resultado una estrategia integral y gradual.

De ella se desprenden dos vertientes: la de la igualdad de oportunidades y la del desarrollo humano. La primera tiene como línea estratégica el acceso a la estructura de oportunidades (Kaztman y Filgueira, 1999), la cual contempla el acceso a bienes y servicios o al desempeño de actividades. Estas oportunidades inciden sobre el bienestar de los hogares, porque permiten o facilitan a los miembros del hogar el uso de sus propios recursos o porque les proveen recursos nuevos.

El término "estructura" alude al hecho que las rutas al bienestar están estrechamente vinculadas entre sí, de modo que el acceso a determinados bienes, servicios o actividades provee recursos que facilitan a su vez el acceso a otras oportunidades. De esta primera vertiente se derivan dos líneas de acción:

- Ámbito de acción de necesidades básicas: área en donde confluyen las acciones para proveer a la población de un piso básico conformado por servicios de alimentación, ingreso mínimo, salud y educación.

- Ámbito de acción de formación de capacidades: se refiere al acceso a educación especializada, empleo formal, vivienda, esparcimiento, cultura e ingreso medio.

La vertiente dos tiene como línea estratégica el desarrollo de capacidades, con cuya línea de actuación se pretende mejorar las características cualitativas del bienestar de la población que ha tenido acceso a la estructura de oportunidades, con el fin de potenciar el desarrollo de las capacidades adquiridas.

De la anterior vertiente se desprende el ámbito de acción: ejercicio de capacidades, que considera tanto la proveeduría de servicios y bienes en necesidades básicas y formación de capacidades, como las acciones en el campo de la inclusión social en cualquiera de sus áreas como género, etnia, ciclo de vida, ideología, discapacidad, derechos humanos y constitucionales, libertad de expresión, entre otras.

A partir de la anterior estructura, en torno a la PICDS se ordenan los diferentes programas sociales de la administración pública estatal en materia de desarrollo social, sin embargo, aun cuando se ha sectorizado la planeación de la PICDS por razones de coordinación, los programas inciden en las dos vertientes planteadas y, a su vez, impactan en uno o más factores de la desigualdad social, convirtiéndola en un instrumento de política pública integral y gradual tanto en su planeación como en su acción o aterrizaje.

De esta suerte, el componente de gradualidad de la PICDS se establece como respuesta a un incipiente sector de desarrollo social en el gobierno del estado que sólo contaba con un programa alimentario: COMESA, hasta ese momento con escaso soporte presupuestal, institucional, conceptual y de planeación integral.

Dado el anterior escenario, se estableció un plan de desarrollo gradual de los programas, elaborado bajo los siguientes preceptos (IDB, 2006):

- Estabilidad: la medida en la que los programas son perdurables en el curso del tiempo.

- Adaptabilidad: la medida en la cual pueden ajustarse cuando fallan o cuando cambian las circunstancias.

- Coordinación y coherencia: el grado en que los programas son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su diseño e implementación, y son coherentes con políticas conexas.

- Calidad: de la implementación y de la efectiva aplicación.

- Orientación al interés público: grado en que procuran promover el bienestar general.

- Eficiencia: grado en que reflejan una asignación de los recursos escasos que garantice altos rendimientos sociales.

Los programas sociales

Con el fin de aplicar las directrices anteriores y considerando un sector social que busca la ampliación de sus coberturas, se diseñó y desarrolló de forma centralizada un esquema de programas graduales que buscarían atender de forma estable y progresiva las demandas más apremiantes de la población vulnerable.

A partir de lo anterior, primero se ponen en práctica los programas de corte asistencial, cuyo objetivo principal es cumplir el mandato constitucional del Estado, de asistir a la población más desfavorecida, así como contener el flagelo de la pobreza, incorporando las necesidades alimentarias de la población de acuerdo con el ciclo de vida en el que se encuentra.

En un segundo momento se implementaron lo programas de promoción del bienestar, dirigidos a dotar de factores básicos para la mejora en el corto plazo de las condiciones de salud, educación, transporte, vestido y vivienda, diferenciando las necesidades de acuerdo con el ciclo de vida y condición étnica.

Por último, se incorporaron los programas de desarrollo con el objetivo de dotar de medios sustentables generadores de empleo e ingreso, utilizando las capacidades adquiridas de las personas y tomando en consideración que el ingreso permanente es el factor que en el mediano plazo mejorará las condiciones de vida de las personas.

Este último grupo de programas se diseña con el fin de dar comienzo a la disolución del círculo vicioso de la desigualdad; se considera como un ejercicio institucional que trascienda del corto plazo, ya que la mejora en el ingreso sólo podrá ser palpable en el mediano y largo plazo.

Evolución de programas sociales

El primer grupo de programas de corte asistencialista tiene como propósito común combatir la pobreza alimentaria entre la población de la entidad, siempre bajo la concepción del ciclo de vida de las personas. De esta manera, a través de una estrategia de corto y mediano plazo, entre 2005 y 2007, se ponen en marcha cinco programas denominados genéricamente de Seguridad Alimentaria, bajo la idea de que su gradual entrada en operación permite dotarlos de una mayor consistencia conceptual e institucional y un sólido soporte presupuestal.

Es así que en 2005 empieza a operar el Programa Compromiso Seguridad Alimentaria del Estado de México, acorde con las recomendaciones establecidas por la FAO.

Siguiendo los principios de la FAO, el programa está encaminado a abatir la pobreza alimentaria a través de acciones que permitan mejorar la calidad nutricional de las familias en esa condición, mediante la entrega de alimentos

básicos e inculcando a la población beneficiaria buenos hábitos alimenticios con la finalidad de mejorar sus niveles de vida. En este objetivo general se incluye la participación activa y comprometida de los sectores público, social y privado.

En la medida en que la FAO ha recomendado, prácticamente desde la celebración de la Cumbre Mundial sobre Alimentación de 1996, que los gobiernos prevean la disponibilidad de alimentos, uno de los objetivos específicos del programa es fortalecer la producción local y el abasto de alimentos de alto valor nutricional, mediante el fomento de proyectos productivos autosuficientes.

De igual forma, siguiendo con estas recomendaciones, el programa incluye dos objetivos específicos adicionales: procurar el acceso de la población a productos alimenticios con alto valor nutricional a bajo costo en apoyo a la economía familiar y generar procesos permanentes de orientación nutricional y alimentaria que se multipliquen a escala familiar y comunitaria.

De esta manera, el Programa se ha venido desarrollando bajo tres modalidades:

a) Compromiso Seguridad Alimentaria FAO. Entrega una canasta alimentaria en forma mensual durante un año.

b) Compromiso Seguridad Alimentaria en Zonas de Atención Prioritaria. Entrega una canasta alimentaria con alto valor nutricional en forma mensual o trimestral durante un año.

c) Compromiso Seguridad Alimentaria Estratégica. Entrega canastas alimentarias a organizaciones de la sociedad civil que atienden a personas que se encuentren en rehabilitación de una adicción, indigentes, adultos mayores, discapacitados, madres lactando, madres solteras, jefas de familia desempleadas, mujeres embarazadas y población en general que haya sufrido desastres naturales.

Con este programa, en el ejercicio fiscal 2009 se beneficiaron 240 000 familias, es decir, cerca de 66% de la población en condición de pobreza alimentaria.

En 2006 se pone en marcha el Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores que opera en una sola vertiente, consistente en la entrega de un paquete alimentario a personas a partir de los 70 años en los 125 municipios de la entidad. Para 2009, este programa atendió a 151 000 beneficiarios que representan 73% de los adultos mayores de 70 años en pobreza alimentaria.

En 2007 comienzan a operar tres programas más en el marco de esta fase asistencialista de la política social:

- Programa Pensión Alimenticia para Adultos mayores de 60 a 69 años
- Programa Apadrina un Niño Indígena
- Programa Compromiso con el Futuro

El primero atiende a las personas entre ese rango de edad que vivan en situación de pobreza alimentaria, marginación, exclusión social o vulnerabilidad. Al cierre de 2009, el programa atendió a 70 000 beneficiarios, casi 32% del universo total.

El segundo está orientado a apoyar a niños indígenas en esa condición, mediante el otorgamiento de canastas alimenticias, útiles escolares y dinero en efectivo para la adquisición de uniformes. La cobertura de apoyo a niños indígenas de entre 5 y 14 años de edad se triplicó al pasar de 1 500 a 4 500 de 2007 a 2009.

El Programa Compromiso con el Futuro tiene como propósito atender a las mujeres menores de 20 años en estado de gestación o madres de uno o más hijos. El programa entrega una canasta alimentaria mensualmente (con ácido fólico) hasta por nueve meses, así como también brinda orientación en dos vertientes: para el cuidado de los hijos y para el desarrollo de capacidades laborales. En el primer año de su aplicación atendió a 3 000 beneficiarias y se duplicó en 6 000 en 2009.

En ese mismo año (2007) también se ponen en operación un conjunto de acciones enmarcadas en la vertiente de la promoción del bienestar, orientadas a dotar de factores básicos como la salud, la educación, transporte, vestido y vivienda a la población en pobreza de capacidades, haciendo clara la diferencia entre ciclo de vida y condición étnica. Esta vertiente de promoción del bienestar incluye:

Acciones a la juventud. En este caso, se trata de un conjunto de acciones orientadas a garantizar el desarrollo integral de la juventud, fortaleciendo y fomentando la organización, capacitación, la expresión cultural y artística, la educación y la salud de los jóvenes mexiquenses. Se contribuye al desarrollo integral de los jóvenes para otorgarles mayores oportunidades de superación, bienestar y su inserción en los diversos ámbitos de la sociedad mexiquense.

Proyectos de Infraestructura Básica para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. En estos proyectos se incluyen acciones que dotan a las comunidades indígenas con altos índices de marginación –en coordinación con dependencias federales y municipales–, de servicios básicos de infraestructura como agua potable, drenaje y energía eléctrica; asimismo, se les apoya con la rehabilitación de centros educativos y culturales, centros de salud y mejoramiento de caminos, entre otros. La participación de las comunidades con la mano de obra es factor

primordial para la ejecución de estas obras, del mismo modo que los ayuntamientos participan con materiales de la región (arena, grava y piedra).

Proyectos de desarrollo indígena. Su propósito es impulsar las actividades alternas o complementarias que generen ingresos económicos entre la población indígena, tomando en consideración su vocación, la conservación y el aprovechamiento de sus recursos naturales. De igual forma, apoya proyectos relacionados con adquisición de equipo para el establecimiento de apiarios y unidades frutícolas; producción de plantas de ornato; instalación de invernaderos; establecimiento de microempresas productoras de hongo seta y champiñón; producción de escobas de mijo, mechudos y sombreros de palma; compra de maquinaria y materia prima para la rehabilitación de talleres artesanales, orfebrería, cestería, carpintería y costura; adquisición de maquinaria agrícola, tortillerías, hornos para panadería y rehabilitación de infraestructura productiva, entre otros.

Atención a Mujeres Víctimas de Violencia. Es un servicio permanente y gratuito a través de línea telefónica que tiene como objetivo brindar atención a mujeres, hijas e hijos víctimas de violencia mediante los siguientes servicios:

- Atención psicológica a mujeres, hijas e hijos víctimas de violencia.
- Asesoría jurídica.
- Información sobre violencia.
- Canalización oportuna a unidades de atención, aéreas médicas, ministerios públicos, defensorías de oficio, albergues, refugios, etcétera.
- Funciona conjuntamente con la Agencia de Seguridad Estatal como línea de emergencia.

Finalmente, se incorporan como parte sustantiva de la política social que impulsa el gobierno estatal los programas generadores de empleo e ingreso, en el marco de la vertiente de desarrollo comentada con anterioridad y que combate la pobreza patrimonial. Se adscriben a esta última:

Programa Mujeres Trabajadoras Comprometidas. Tiene como propósito coadyuvar en el mejoramiento de las condiciones de vida, a través del incremento de su ingreso familiar como apoyo para cubrir necesidades de alimentación, salud, vestido, transporte público, mejoramiento de vivienda, servicios básicos y patrimonio. Está dirigido a mujeres entre 18 y 35 años de edad que tengan, preferentemente, hasta tres hijos y radiquen en localidades de alta y muy alta marginación en municipios rurales y urbanos.

Programa Compromiso para el Desarrollo de las Comunidades. Es un programa de entrega de materiales industrializados para el mejoramiento de viviendas, centros comunitarios y espacios públicos.

Programa de Apoyo para Transporte en Zonas Obrero-Populares. Apoya para la adquisición de una bicicleta como medio de transporte para obreros y empleados con ingresos menores a un salario mínimo que habiten en las periferias de zonas urbanas o industriales.

La aplicación de estos programas y su evolución a lo largo del periodo 2005-2009 ha llevado a que, al cierre del último año, a través de estas tres vertientes de la política social, se atienda a poco más de 3 millones de personas en condiciones de pobreza.

La municipalización de la política social y la estrategia de microrregiones

Esta estrategia de gradualidad en la política social de combate a la desigualdad en el Estado de México llegó a su etapa de consolidación en 2009 con la operación de los programas ya señalados en el apartado anterior. En adelante, y específicamente para el bienio 2010-2011, corresponde desplegar la etapa final de la estrategia, consistente en la municipalización de la política social, en la que los ayuntamientos de la entidad asumirán el papel protagónico, haciendo suyos los programas hoy existentes y desarrollando los propios, convirtiéndose así en los gestores y operadores de la política social integral de combate a la desigualdad en la entidad.

Este esquema municipalista de la política social, por lo demás inédito en el país, parte de la concepción que confiere al municipio un papel central en la gestión y atención de las demandas de la población, como el orden de gobierno más cercano a las comunidades y, sobre todo, a sus necesidades. La atención a éstas se fortalece a través de la concurrencia de acciones entre el gobierno estatal y municipal, pero, además, adquiere un potencial mucho mayor con la confluencia de recursos presupuestales de los tres órdenes de gobierno.

Así planteadas las cosas, parecería entonces imprescindible la fijación de algunos estándares mínimos de desarrollo en el territorio, vinculados a la sanidad, la educación, la dotación de *stocks* de servicios mínimos, entre otros, para luego desarrollar los ejes estratégicos en los cuales apoyar la gestión planificada del desarrollo territorial. Por tanto, pensar de ese modo y avanzar en esa ruta significa diseñar e implementar políticas públicas en un plan sostenible cuyo fin y propósito sea la igualación territorial.

Conclusiones

México adoptó desde finales de los 80 el nuevo paradigma de política social promovido e impulsado por los organismos financieros internacionales (BM y BID), con lo que a partir de entonces se fue construyendo una nueva institucionalidad de la política social mexicana.

El rasgo fundamental de la política social adoptada entonces es su carácter subsidiario-compensatorio que comienza a convivir con la vieja política social de carácter universal y estrictamente pública, junto con los resabios del corporativismo tradicional que predomina en la seguridad social.

En las últimas dos décadas, las tres vertientes que distinguen a la política social adoptada han sido la focalización, la descentralización y el traslado de competencias y funciones del gobierno federal a los gobiernos estatales o de los municipios, y en no pocos casos traslados paulatinos a manos de capitales privados y organizaciones no gubernamentales.

Durante esos años, y particularmente a partir de los 90, la práctica de la política social tradicional dio paso a la proliferación de programas emergentes por parte de diversas instituciones, con el propósito de optimizar los escasos recursos existentes y con la finalidad de llegar a los grupos más vulnerables. Se generaliza la cultura de las restricciones y de las prioridades. Las políticas amplias y universales empiezan a verse cuestionadas y sustituidas por programas focalizados y emergentes. El combate a la pobreza se impuso como la gran prioridad de la política social, desvinculándose del tema de la distribución del ingreso y el crecimiento económico. Se creaba así un nuevo entramado institucional que daría coherencia a la instrumentación de la nueva política pública instaurada y Progresa-Oportunidades se convierte en el programa representativo del nuevo paradigma y, con mucho, el más exitoso.

Por su parte, en cuanto a la descentralización, pese a sus alcances limitados y sus inconveniencias, debe reconocerse que se trata del proceso de descentralización más importante en la historia del federalismo mexicano, porque ha brindado a los gobiernos estatales la posibilidad de establecer relaciones de convivencia distintas con el gobierno federal.

En el Estado de México es precisamente a partir de este proceso de descentralización que comienza a construirse una nueva política pública de desarrollo social que se ha consolidado en los últimos cinco años y que hoy se expresa en la operación de todos los fondos descentralizados por el gobierno federal.

Pero, además, opera también y de manera complementaria con 13 programas sociales cobijados teórica y metodológicamente por una concepción acabada y

moderna de la política pública, expresada en el documento denominado Política Integral de Combate a la Desigualdad Social.

El andamiaje institucional construido tiene cimientos firmes, desde el punto de vista jurídico, en la Ley de Desarrollo Social del Estado de México, que establece principios y derechos sociales, define las vertientes de la política social, las características que debe asumir su financiamiento, las áreas prioritarias de operación de los programas, los candados al ejercicio del gasto y las instancias creadas para instrumentar la política social desde el nivel de la planeación hasta la evaluación.

Tal como se señala en el propio documento de la PICDS, falta por avanzar hacia la etapa más delicada, pero a la vez más influyente de la política social, su municipalización en 2010 y 2011. Con ello se verán coronados los esfuerzos de construcción de una nueva institucionalidad de carácter estatal en el marco del Sistema Nacional de Desarrollo Social que mandata la ley federal respectiva. Se verán coronados los esfuerzos de construcción de una gerencia social eficiente en apoyo a las tareas de un Estado eficaz.

NOTA: Para hacer más accesible la lectura de este texto, el autor ha sugerido la inserción de figuras, cuadros estadísticos, mapas y gráficas que el lector puede consultar en el disco compacto que acompaña a la obra.

Guillermo Haro Bélchez

CONTROL INTERNO Y FISCALIZACIÓN GUBERNAMENTAL

Introducción

El Estado de derecho y el ejercicio de la democracia exigen que la actuación estatal y gubernamental estén sujetas al escrutinio público y a la rendición de cuentas, asimismo, que el uso de los recursos públicos se realice de manera proba y eficiente. Es bajo esta premisa, que el control gubernamental adquiere relevancia y significado en cualquier momento de la historia de nuestra nación.

En nuestro país, la función de control gubernamental es tan antigua como el surgimiento del Estado mexicano, desde entonces, ha tenido una importancia significativa en los procesos de fiscalización de los recursos públicos y de vigilancia en el cumplimiento de la legalidad en los actos de gobierno. Hoy por hoy, esta acción se complementa con una orientación que se enfoca en el logro de resultados y en el impacto que la actividad gubernamental tiene en beneficio de la sociedad, es decir, se ha enriquecido con la evaluación, que debiera ser inherente a todo proceso de control, como medios de la acción administrativa, cuya lógica "es regulativa, preventiva y correctiva, lo cual significa que se traduce en acciones de vigilancia, supervisión, inspección y fiscalización que se encadenan hasta configurar un sistema de gestión pública que debe ser eficaz, adaptativo y flexible" (Uvalle, 2004:52).

Es importante mencionar que para este capítulo, si bien se realizó una búsqueda lo más amplia posible de los antecedentes, en un período correspondiente a casi dos siglos, lo cierto es que pueden existir omisiones de órganos, figuras o funciones de las cuales no se obtuvo información, por lo que es necesario registrar esta circunstancia como una limitante, tanto para el análisis de la evolución histórica, como para lo vasto del tema; en tanto, el tema del control gubernamental se extiende a poderes y ámbitos de gobierno, lo cual dificultó aún más la investigación, con las consecuentes restricciones de fuentes y tiempo para búsquedas exhaustivas.

Acerca de la noción de control gubernamental

Para los fines de este capítulo, es necesario partir de una conceptualización básica que permita comprender los tipos de control y su naturaleza, abordar la evolución histórica –a partir de la independencia de nuestro país– de las principales instituciones enfocadas en realizar actividades relacionadas con el control interno y externo en el Gobierno del Estado de México, procurando, hasta donde sea posible, enmarcarlas en el contexto nacional.

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el término "control"se define como comprobación, inspección, fiscalización e intervención; quedando implícitos desde esta noción los diferentes tipos y procesos de control. De ahí que, en su acepción amplia, se puede afirmar que el control se asocia con verificar si se han alcanzado los objetivos y metas propuestos, la forma en que se han realizado las acciones para lograrlos, así como la determinación de medidas correctivas que permitan resarcir las desviaciones detectadas. Es decir, es un proceso que admite verificar en forma periódica los resultados de la gestión pública, con base en principios de legalidad, eficiencia, eficacia, confiabilidad y transparencia.

En este orden de ideas, conviene apuntar que el término control no debería implicar, necesariamente, rigidez ni densidad de normas para dar seguimiento continuo y puntual a los asuntos de gobierno. Por el contrario, hay que tener presente que uno de los aspectos centrales en la operación amplia y diferenciada de la gestión pública son los sistemas de control que se utilizan en los diversos tramos de la vida institucional. El control, por tanto no debe entenderse como un arquetipo universal (carente de espacio y tiempo), sino como:

> Producto del tipo de institución que lo concibe tomando en cuenta valores culturales, la capacidad instalada de la propia institución y la posición de los actores interesados en la definición de las reglas de operación. El modelo mental del control es fundamental para traducirlo al mundo de las reglas y operaciones que son las que justifican su razón de ser. Su concepción es la pauta para identificar cuál es su sentido y utilidad en las organizaciones complejas, donde hay relaciones de cooperación y conflicto a tomar en cuenta cuando llega el momento de su vigencia. Por eso, el control no hay que ubicarlo como un mero artificio de trabajo, sino como un medio de regulación que es producto de reglas, acuerdos y apoyos que son indispensables para convertirlo en una práctica efectiva de la administración pública (Uvalle 2004:52).

Así, el control de la actividad gubernamental puede ser interno o externo, de acuerdo con los tipos de órganos que lo ejercen, su naturaleza y finalidad. Una conceptualización de estos tipos de control permitirá disponer de un punto de referencia, para la comprensión general de las ideas que aquí se viertan.

Con base en el Informe COSO (por sus siglas en inglés Committee of Sponsoring Organization of the Commission Treadway) el control interno debe estar integrado a los procesos operativos de una entidad, y no ser un "agregado" a ellos. Todos los integrantes de la organización son responsables del mismo, siendo por tanto, un proceso diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable, en cuanto a la consecución de objetivos, dentro de las siguientes categorías: eficacia y eficiencia de las operaciones, fiabilidad de la información financiera y cumplimiento de las leyes y normas aplicables.(www.coso.org/audit_shop.htm, 1-06-2010). Esta definición fue elaborada en 1992 y publicada en dicho Informe con el consenso de varios organismos que constituyen el comité.

Es decir, el control interno se encuentra en el ámbito de la propia organización de que se trate (la administración pública en el Poder Ejecutivo, los Poderes Legislativo y Judicial y los organismos autónomos), su finalidad consiste en verificar el cumplimiento de planes, programas y sus correspondientes objetivos, metas e indicadores, el apego a la legalidad, la eficiencia operacional; así como la confiabilidad de la información financiera, a través de la cual se proporcionan datos oportunos y veraces que intervienen en la toma de decisiones y medidas para corregir desviaciones. El control interno, como proceso, puede realizarse ex-ante, durante y ex-post, y en su concepción moderna debe privilegiar la acción preventiva.

El control interno es realizado, en general, por las llamadas contralorías internas, existentes en las distintas dependencias y ámbitos de gobierno.

Por otra parte, el control externo, como su nombre lo indica, lo realiza una instancia que se encuentra fuera o no forma parte de la organización, privilegiando la revisión ex–post. El control externo se ha asociado principalmente a las acciones de fiscalización, en el sentido de control de la legalidad de los actos de gestión y sus aspectos financieros y contables. En otras palabras, se enfoca a la vigilancia para verificar el cumplimiento de normas, objetivos, metas y el ejercicio de los recursos asignados.

En México, el control externo gubernamental lo ejercen las entidades de fiscalización superior, y se ha relacionado fundamentalmente con el ejercicio del presupuesto y la operación de la gestión en el manejo de los recursos.

La Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, aprobada por el INTOSAI (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, por sus siglas en inglés) formuladas a finales de 1998, consideran en su preámbulo, que los objetivos específicos de la fiscalización son la apropiada y

eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los Poderes Públicos como al país, mediante la publicación de informes objetivos que son necesarios para la estabilidad y el desarrollo de los estados, en el sentido de los postulados de las Naciones Unidas.

Los órganos de control externo, denominados genéricamente como entidades de fiscalización superior en nuestro país, se encuentran en el ámbito del Poder Legislativo. En la Cámara de Diputados para el gobierno federal y en las legislaturas locales, para el ámbito estatal.

La función de control interno en el Gobierno del Estado de México

El control interno en la administración pública federal

En esta investigación no se pretende reconstruir detalladamente el proceso histórico de la evolución del control interno en la administración pública federal, por ello, en las líneas siguientes se apuntarán aquellos sucesos, que a grandes rasgos, permitan apreciar su proceso de transformación.

El año 1824, coincidentemente podría considerarse una fecha simbólica y trascendental en el inicio de las actividades de control gubernamental en nuestro país, y como se verá posteriormente, también para nuestra entidad federativa.

En el Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública[1] se consignan un conjunto de datos que dan cuenta de la evolución de la función de control interno en el ámbito federal, refiriendo que:

> El primer antecedente en materia de control global dentro de la administración pública mexicana se encuentra en la creación del Departamento de Cuenta y Razón, dentro del Ministerio de Hacienda, establecido con el encargo de formular los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos. Paralelamente, se instituyó en ese mismo Ministerio, la Tesorería General, cuya misión consistía en recaudar los ingresos del Gobierno Federal; distribuir los fondos nacionales; observar los pagos indebidos que mandara efectuar el Ejecutivo, e informar a

> la Contaduría Mayor de aquéllos que hiciere en acatamiento a las órdenes recibidas, no obstante las observaciones formuladas a los mismos (*Diario Oficial de la Federación*, 2006).

En 1831 se suprimió el Departamento de Cuenta y Razón y se estableció la Dirección General de Rentas con la función de vigilar los diferentes ramos administrativos del gobierno federal.

Al transformase el país en una república central, se expidió el 3 de octubre de 1835, una Ley sobre gobernadores de los estados, jueces, tribunales y empleados de ellos, cesación de sus legislaturas y establecimiento de juntas departamentales, que entre otros aspectos, precisaba la forma en que se manejarían las rentas de los estados que quedaban sujetos a la administración y vigilancia de la Secretaría de Hacienda.

Posteriormente, en 1881, la Tesorería General adscrita a la Secretaría de Hacienda ve fortalecida su actuación al concentrase en ella también, las facultades de fiscalización y la formulación de observaciones derivadas de la práctica de glosa. En 1910, surge la Dirección de Contabilidad y Glosa que llevaría las funciones de contabilidad y glosa. Fue hasta 1917 que la Ley de Secretarías de Estado crea el Departamento de Contraloría, unidad adscrita al titular del Ejecutivo con atribuciones para la contabilidad y glosa de ingresos y egresos de la administración pública, expidiéndose en enero de 1918 la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría (*Diario Oficial de la Federación*, 2006).

Omar Guerrero afirma que:

> Para comprender lo mejor posible las funciones de la Contraloría, es conveniente remitirnos a sus antecedentes, a saber el Departamento de Contraloría [...] La historia del Departamento de Contraloría no ha sido hecha. Sabemos cuál fue su origen y su desenvolvimiento, pero desconocemos con certidumbre el motivo de su abolición. El hecho de que la Contraloría haya nacido no como Secretaría sino como Departamento, dice mucho. Se esperaba que la nueva institución administrativa tuviera un carácter esencialmente técnico, o más bien meramente administrativo. Que la Contraloría surge como un mecanismo moralizador, hay que enfatizarlo; pero con la salvedad que no sólo nació con este fin. La corrupción es un mal antiguo de la administración pública, no sólo de la mexicana, son de cualquier parte del mundo [...] La Contraloría, por tanto, cumple en primera instancia una función de moralización administrativa. (Guerrero, 1984: 583-584).

Para la década de los treinta se marcan dos hechos significativos, en relación con la separación de las funciones de contabilidad y glosa de las del manejo de los caudales públicos. En primer lugar, para 1932, por reformas a la Ley de Secretarías

de Estado se elimina el Departamento de Contraloría y sus funciones las retoma la Secretaría de Hacienda. En segundo lugar, en 1935, se crea la Contaduría de la Federación, adscrita también a la citada secretaría, la cual regularía la contabilidad, el presupuesto, el manejo de fondos públicos y la inspección fiscal.(*Diario Oficial de la Federación, Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública*).

En 1946, bajo el gobierno de Miguel Alemán Valdés, con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado surge la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con el objeto de administrar y vigilar la conservación de los bienes nacionales, interviniendo también en la vigilancia de la ejecución de actos y contratos de obras que se realicen por el gobierno federal, así como efectuar los estudios y sugerir las medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública.

Doce años después, el 24 de diciembre de 1958, durante el periodo gubernamental de Adolfo López Mateos, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado crea la Secretaría de la Presidencia, destacando entre sus atribuciones la de planear y vigilar los programas de inversión del sector paraestatal y estudiar las modificaciones que pudiera tener la administración pública. En esta Ley, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se transforma en Secretaría del Patrimonio Nacional, conservando las facultades de la Ley de 1946, con la característica de que la vigilancia de la ejecución de actos y contratos de obras la realiza conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia.

En 1976, con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las atribuciones de control y vigilancia del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos quedan bajo la responsabilidad de la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto, la que también vigila los actos o contratos relacionados con obras que se realicen por la administración pública federal, así como disponer la práctica de auditorías externas que ordene el presidente de la república a entidades de la propia administración.

Ante la necesidad de fortalecer el control interno y bajo la premisa de la renovación moral de la sociedad, mediante reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 29 de diciembre de 1982, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef); que entre sus atribuciones relevantes se le asignan las de planear, organizar y coordinar el sistema de evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización; asesorar y apoyar a los organismos de control interno de las dependencias y entidades; recibir las declaraciones patrimoniales e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades de los servidores públicos, así como coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de procedimientos que permitan cumplir con sus respectivas facultades.

Durante el inicio del período de gobierno de Ernesto Zedillo, el 28 de diciembre de 1994, se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el nombre de la dependencia se modifica por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), fortaleciendo sus competencias para organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la administración pública federal. En el 2003, la Secodam cambia su denominación a la actual Secretaría de la Función Pública (SFP), y se amplía aun más su campo de actuación para establecer políticas de gobierno electrónico, instrumentar mecanismos jurídicos-administrativos en materia de planeación y administración de personal, así como la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal.

El control interno en la administración pública estatal

Las primeras referencias relacionadas con el control interno

Como se mencionó arriba, coincidentemente para el Estado de México al igual que para el ámbito federal, el año 1824 puede considerarse una fecha clave para ubicar las primeras referencias en esta materia. El Decreto número 18 del 7 de agosto de ese año, mediante el cual se expide la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado Libre, Independiente y Soberano de México, en el capítulo denominado Hacienda, establece una Contaduría para el examen y glosa de las cuentas del Estado, es decir, también el origen de la función en nuestra entidad se encuentra asociada a los aspectos contables y presupuestales para el adecuado ejercicio de los recursos públicos.

Un dato ilustrativo en esta misma ley, que puede relacionarse con la preocupación por evitar la corrupción, es el concerniente a la facultad que tenían los prefectos (por cada uno de los ocho distritos que conformaban el territorio estatal) "para dar parte al gobierno de los abusos que note en la administración[...]de las rentas públicas".

Durante un largo período que estuvo marcado por luchas internas y externas para afianzar la independencia del país y definir el proyecto de nación mexicana, que abarcó gran parte del siglo XIX y el inicio del XX, se puede inferir que las entidades federativas, y desde luego el Estado de México, mantuvieron la tendencia de asociar las funciones de control interno a aspectos relacionados con los asuntos hacendarios, financieros y presupuestales de la administración pública. No obstante, con el transcurso de los años cobró mayor importancia la fiscalización de los recursos públicos, así como la mejora del quehacer gubernamental y la vigilancia de la conducta de los servidores públicos.

En concordancia con lo anterior, la *Constitución Política del Estado de México* de 1861, consideró un capítulo específico denominado de la "Responsabilidad de los altos funcionarios públicos" en éste se precisa que: los diputados al Congreso del estado, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los secretarios del despacho y consejeros son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. El gobernador lo será igualmente, pero durante el tiempo de su empleo, sólo podrá ser acusado por los delitos de traición al Estado, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos atroces del orden común.

Otros datos interesantes, permiten apreciar que como parte de las facultades y obligaciones del gobernador, él tenía mecanismos eficaces para el control del cumplimiento de sus instrucciones y de la actuación de sus funcionarios, como los estipulados en el Decreto de Reforma a la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México* del 14 de octubre de 1870, que estipulaba suspender hasta por tres meses del ejercicio de su empleo y goce de sueldo a los funcionarios públicos de su nombramiento y consignarlos al tribunal respectivo cuando hubiere causas para ello. Así como, imponer multas hasta de quinientos pesos o un mes de prisión a los infractores de sus órdenes, dadas dentro de la órbita de sus atribuciones, o a los que le falten al respecto debido a su autoridad.

En este sentido, el Decreto del 30 de mayo de 1871 "Sobre facultades y obligaciones del gobernador y secretario general",correspondiente al arreglo de las oficinas de Hacienda del estado, establecía que el primero tenía entre sus facultades y obligaciones, las de nombrar y remover libremente a los empleados de hacienda, de suspenderlos de sus empleos y del goce de sueldos hasta por tres meses, así también, de imponerles multas hasta de cien pesos por infracción de sus órdenes o faltas a su autoridad. De igual forma, podía exigir que se practicarán visitas de instrucción, inspección o residencia a la Tesorería General, administradores de rentas, tesoreros municipales o de instrucción pública y demás oficinas o personas que manejaran fondos del estado o de sus municipios. También debía cumplir la función de vigilar que se entregaran oportunamente los caudales a las oficinas respectivas y se presentaran con regularidad las cuentas de su recaudación o inversión. En este mismo decreto aparece el contador de Glosa como el director de la contabilidad de las oficinas de Hacienda.

Estas primeras referencias relacionadas con acciones de control interno se han construido con base en la información disponible, y por ello no necesariamente tienen una estricta cronología, pero dan cuenta cómo desde el surgimiento del Estado de México se ha contado con facultades y mecanismos que permiten supervisar la administración y controlar la actuación de los servidores públicos.

Control interno y moralización de la administración pública

Durante casi una década que contempla el periodo de 1942 a 1951, que abarca los gobiernos de Isidro Fabela Alfaro (1942-1945) y Alfredo del Mazo Vélez (1945-1951) el tema e interés por el control interno en los asuntos del gobierno estuvo ligado estrechamente, aunque con diferentes matices, a una preocupación central: la moralización de la administración pública.

El 16 de marzo de 1942 con la llegada al poder de Isidro Fabela Alfaro, designado por la Legislatura del Estado de México como gobernador interino, iniciaba un gobierno de tres años que culminaría el 15 de septiembre de 1945, teniendo como uno de sus principales postulados: "la necesidad de establecer una administración honesta que no sólo se dedicara a señalar defectos, ni quejarse de atrasos, de hombres o sistemas" (Gobierno del Estado de México, 1992: 25).

Durante su gestión pretendió recobrar la confianza en el gobierno y para ello, se valía del exhorto a la población y principalmente a sus colaboradores para conducirse en su actuar con absoluta probidad y rectitud, por ser comportamientos que se esperan de todo funcionario público. "Su concepción era que el estadista y subalternos incurrían en deshonestidades porque actuaban dentro de los asuntos públicos como si fueran negocios privados, considerando muchas veces a la entidad o al puesto como feudo personal"(Gobierno del Estado de México, 1992: 25).

En este sentido, podemos plantear que sus postulados se concretaron en acciones encaminadas a promover tres premisas fundamentales: la honestidad de los servidores públicos, la fiscalización y austeridad del gasto, así como el control interno de la propia administración, bajo el postulado de "la moralización de la administración pública, con la finalidad de dar respuesta a una sociedad que exigía la erradicación de los graves problemas de corrupción, pistolerismo y nepotismo que prevalecían en esa época" (Gobierno del Estado de México, 2009: 3).

Durante el mandato del gobernador Alfredo del Mazo Vélez (1945-1951), cercano colaborador de Isidro Fabela, se da continuidad a las tesis planteadas por éste, al refrendar el compromiso moral hacia la sociedad en su programa de gobierno, en el que se exponen diversas preocupaciones, destacando entre ellas "el velar por la buena marcha del quehacer público, evitando las corrupciones administrativas y financieras y fomentando la eficiencia y moralidad en el desempeño de la función pública" (Gobierno del Estado de México, 2009: 3), además de fomentar la honestidad de los servidores públicos, conminándolos a actuar con responsabilidad y ética. En este período, "el 30 de diciembre del [...] año de 1943 se aprobó el decreto número 31 por el cual se transforma la Tesorería General en la Dirección General de Hacienda, a cargo de un director general que sería nombrado libremente por el ejecutivo del Estado" (Colín y Rosales, 1974:126).

A pesar de las manifiestas preocupaciones de los gobernadores Fabela y del Mazo Vélez por moralizar la actuación de los funcionarios y servidores públicos, no se registraron en la legislación o en algún mecanismo o figura administrativa, acciones concretas en la materia.

Surgimiento del marco normativo de las responsabilidades de los servidores públicos

El periodo gubernamental del ingeniero Salvador Sánchez Colín (1951-1957) dejó un legado importante desde el punto de vista normativo, toda vez que durante su gestión se publica en la *Gaceta del Gobierno* del 13 de julio de 1955, la primera Ley Orgánica de las Dependencias del Poder Ejecutivo, que estableció la forma de organización que debería adoptar la administración pública en cuanto a su funcionamiento, para lo cual se constituyeron diversas direcciones, entre ellas, la Dirección General de Hacienda a la cual se le encomendaban, entre otras funciones, aquellas relacionadas con la política fiscal, la recaudación y vigilancia de las contribuciones, así como las vinculadas a la glosa preventiva de las cuentas y al control de bienes muebles e inmuebles.

Otro legado importante del gobernador Sánchez Colín fue haber promovido en diciembre de 1955 la expedición de la primera Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos del Estado, los Municipios y Organismos Públicos Descentralizados, la cual normó la conducta de los funcionarios públicos y a tipificó delitos oficiales por deshonestidades administrativas y financieras.

En la citada ley se definía como delito oficial toda violación u omisión cometida por cualquier servidor en el desempeño de sus funciones, quedando sujetos tanto los funcionarios de alto nivel como los demás empleados de los tres Poderes y ayuntamientos. Particularmente los primeros, serían presuntos responsables por usurpación de funciones y enriquecimiento ilícito. Las sanciones consistirían en destitución o inhabilitación del cargo e incluso la prisión para casos graves. Para el personal se establecieron las de abandono de empleo, interferencia de funciones, las corruptelas económicas en perjuicio de la administración, la incompetencia, negligencia y el mal manejo o extravío de documentación. Las penas consistirían en multas, amonestación, destitución o suspensión del empleo y prisión en ciertos casos (Sánchez S., 1955:1).

Una acción relevante contemplada para prevenir el enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados, fue el establecimiento de la investigación patrimonial. Asimismo, reafirmó la denuncia popular y facultó al ministerio público para intervenir en actos de esa naturaleza y fincar responsabilidades (Gobierno del Estado de México, 2009: 3)

El artículo 67 de dicha ley estipulaba la obligatoriedad de manifestación de bienes por parte de los servidores públicos en los siguientes términos: todo funcionario o empleado público, al tomar posesión de su encargo y al dejarlo, deberá manifestar bajo protesta de decir verdad ante el procurador general de justicia del estado o ante el agente del Ministerio Público de su adscripción, sobre las propiedades raíces, depósitos en numerario en las instituciones de crédito, acciones de sociedades, bonos, y en general capital, participaciones de capital, o intereses que tenga, a fin de que las autoridades competentes estén en aptitud de comparar el patrimonio de aquel, antes de haber tomado posesión y durante todo el tiempo de su ejercicio, así como después de haber dejado de prestar el cargo o empleo público de que se trate.

Los funcionarios y empleados deberían hacer su manifestación dentro del término de noventa días naturales a partir de su designación y sesenta días siguientes a la conclusión de su empleo, si el procurador general de justicia del estado, no hubiera recibido las manifestaciones señaladas, en el primer caso quedaría sin efecto su nombramiento, y para el segundo caso se procedería a ordenar al Ministerio Público la investigación correspondiente.

De nuevo la preocupación por la moralización de la administración pública

Los temas de la honestidad, la ética política y en consecuencia la moralización administrativa permanecieron como cuestiones prioritarias durante los doce años siguientes, por lo que los gobiernos de Gustavo Baz Prada (1957-1963) y de Juan Fernández Albarrán (1963-1969) renovaron sus tesis en la materia.

Para el doctor Gustavo Baz Prada el ideario de su gobierno descansaba en la urgente necesidad de gobernar con ética política, pues ahí, decía: "radicaba la autoridad moral del estadista", por ello bajo esta línea de conducta invitó a los demás poderes y colaboradores a conducirse y a seguir como norma estricta de sus actos la honestidad, concepto que al trasladarlo al aspecto de la administración financiera, lo vinculó con evitar los malos manejos, a fin de ejercer un control más cuidadoso, principalmente en lo que se refiere a las inversiones en obras públicas y servicios. En esta misma línea discursiva, en diversas ocasiones invitó a los legisladores a actuar penetrados en la honestidad de su investidura, siguiendo la moralidad y rectitud en sus actos, por ser elementos sobre los que debería edificarse la categoría digna del servidor público.

Por otra parte, durante la gestión de Juan Fernández Albarrán se desarrolló una línea discursiva encaminada a la consecución de la moralidad del quehacer público, promoviendo en la práctica que entre los funcionarios públicos debería privar la honestidad, la verdad y la decencia para contribuir a erradicar los vicios y

las corruptelas, así como el amiguismo y caciquismo, pues a su decir: "no bastaba ser amigo del gobernante para ocupar un puesto público. Había que tener capacidad, honradez y una gran responsabilidad hacia la función pública" (Gobierno del Estado de México, 1992: 25). También avizoró la necesidad de contar con cuadros profesionales, alejados de continuismos administrativos, evitando la creación de camarillas políticas, y rescatando a los buenos elementos que tuvieran preparación, experiencia y honradez. No obstante, la notoria preocupación por estos temas en dichos períodos, no se tiene cuenta de mecanismos legales o administrativos diferentes o complementarios a los existentes hasta ese momento.

Creación de la Contraloría General de Gobierno y fortalecimiento del control interno

El contexto y panorama estatal, durante el sexenio del profesor Carlos Hank González (1969-1975), estuvo marcado por el creciente aumento del aparato público con más oficinas y recursos. Los recién creados organismos descentralizados cobraban mayor importancia dentro de la esfera gubernamental, tanto en sus aspectos de gestión como de manejo de recursos financieros. Este amplio esquema planteó la necesidad de establecer líneas de vigilancia, control y evaluación como parte de las premisas de moralización, control y austeridad para la propia administración y que incluía ahora a los organismos descentralizados. (Gobierno del Estado de México, 1992: 37).

Así, al asumir la gubernatura del Estado de México, en septiembre de 1969, el gobernador Hank González estableció el compromiso político-administrativo de introducir "reformas a la estructura orgánica y funcional del Poder Ejecutivo para volver más ágil y expedito el servicio público y sobre todo ejercer las funciones de evaluación y control hacia el interior del aparato estatal y principalmente de los organismos descentralizados" (Gobierno del Estado de México, 1992: 37), sentando las bases para que poco tiempo después, se pudiera crear (*de facto*) una nueva unidad administrativa: la Contraloría General de Gobierno, la cual quedó adscrita directamente al gobernador, con el propósito de cumplir funciones de evaluación y control del aparato estatal, lo que trajo consigo una reforma a la estructura orgánica y funcional del aparato gubernamental.

Para algunos estudiosos en la materia, no se tiene la fecha exacta que acredite, mediante un acuerdo o decreto, el surgimiento formal de la Contraloría General de Gobierno, por lo que desde una perspectiva funcional, plantean que ésta nació entre 1970 y 1971, habiéndose detectado que dicha unidad administrativa:

> Se consigna por primera vez en el Segundo Informe respectivo, presentado el 20 de enero de 1972, siendo el primer titular Manuel Ratner Carrillo. No obstante,

> su aspecto financiero se contempló hasta un año después, en 1973, cuando en el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de dicho año se menciona su partida (Gobierno del Estado de México, 1992: 37).

La creación de esta unidad administrativa, adscrita al más alto nivel de la estructura jerárquica, obedeció a la necesidad de contar con una área orientada fundamentalmente al control y supervisión del llamado sector paraestatal del gobierno, mismo que había venido adquiriendo relevancia en términos de recursos e impacto social en los últimos años. El instrumento jurídico que facilitó dicho control lo constituyó la expedición del 30 de diciembre de 1970, fecha de la primera Ley para el Control, por parte del Gobierno del Estado de México, de sus organismos descentralizados y empresas de su propiedad o participación, así como el reglamento de esta ley, que se concretó el 31 del mismo mes y año.

Asimismo, durante el periodo del gobernador Hank González se amplían las funciones de la Contraloría General de Gobierno a la vigilancia y control de las obras públicas, así como a la permanente supervisión de los bienes muebles e inmuebles para la integración y regularización del inventario de los bienes patrimoniales.

Al inicio de la gestión del gobernador Jorge Jiménez Cantú (1975-1981) se evidenciaron los problemas del crecimiento en recursos humanos, materiales y financieros en la administración estatal, así como en el tamaño de las estructuras administrativas, con la consecuente adición de funciones, y particularmente con la creación de nuevas entidades descentralizadas y empresas de participación estatal. Ante tal escenario, resultó imperativo continuar con las acciones de control interno, en razón de ello, se emitió un Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se crea la Subdirección Técnica Hacendaria y la Contraloría General, ambas adscritas a la Dirección General de Hacienda.

En consecuencia, mediante el Acuerdo del Ejecutivo Estatal del 22 de octubre de 1975, se reestructuró la Dirección General de Hacienda, adscribiéndosele la Contraloría General, situación que fue ratificada en sus mismos términos el 13 de enero de 1976 con la aprobación de una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Así, la Contraloría General asumió entre otras funciones las de vigilar el ejercicio presupuestario; supervisar y evaluar la organización hacendaria, y vigilar y supervisar los programas por objetivos.

Durante este periodo, la moralización del quehacer público prevaleció en la ideología del gobierno, adicionándose al discurso el combate a la corrupción administrativa y financiera, a las que se consideraba "era indispensable combatir dentro de la esfera oficial, no permitiendo privilegios para actuar fuera de la Ley o el ejercicio de presiones internas o externas que pudieran alterar la eficiencia gubernamental" (Gobierno del Estado de México, 1992: 37).

Supresión de la Contraloría General y redefinición de la función de control interno (1981-1986)

Durante la administración de Alfredo del Mazo González (1981-1986), el rumbo que habrían de tomar las funciones de control, estuvo marcado por el contexto y las condiciones en que daba inicio la gestión de éste gobierno, haciéndose evidente que "el Estado no poseía un control preciso sobre los avances de su desarrollo ni podía evaluar el grado de cumplimiento de los planes y programas de las distintas dependencias del ejecutivo y los organismos auxiliares del sector público paraestatal" (Gobierno del Estado de México, 1987:102).

Así, en septiembre de 1981, una vez que asumió la titularidad del Poder Ejecutivo Alfredo del Mazo, enarbola un discurso encaminado a continuar las ideas moralizantes del ejercicio del quehacer público, que se venían impulsando en las últimas dos décadas en el Estado de México, y que posteriormente, se sumaron a los esfuerzos que en materia de renovación moral de la sociedad promovió el gobierno federal.

A lo anterior se sumaban otros elementos importantes, la administración pública en la entidad seguía creciendo, y a nivel nacional el país estaba inmerso en un contexto de crisis económica, que a la postre permeó la capacidad de respuesta del estado, por lo que ante esta situación, a partir de 1981 se introdujeron reformas a la estructura orgánico-funcional de la administración pública estatal, mediante la expedición de una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, en la que si bien, quedó suprimida la contraloría general, no así las funciones de evaluación y control, las cuales a partir de ese año y durante los ocho siguientes quedarían asignadas a la Secretaría de Planeación, como parte de la Dirección General de Evaluación y Control.

Esta dirección general tenía entre sus funciones establecer los sistemas de control necesarios para vigilar que en la operación de los programas de inversión, y aquellos de carácter especial que fijara el gobernador del estado, se realizaran en los términos establecidos; registrar y controlar, conforme a las leyes respectivas el ejercicio del gasto público y del presupuesto de egresos del gobierno estatal; controlar y vigilar financiera y administrativamente las operaciones realizadas por las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo, y diseñar y establecer estrategias bajo las cuales deban llevarse a cabo las evaluaciones y autoevaluaciones de las acciones emprendidas por las dependencias de la administración pública estatal. En tanto, a la Secretaría de Administración se le encargó lo relativo al registro y control de los bienes muebles e inmuebles, propiedad del Estado.

Asimismo, en mayo de 1984 se elaboró una nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que continuó reforzando los

valores éticos que sustentan el desempeño del servicio público. La ley estableció los principios para que los empleados y funcionarios del estado y municipios realizaran su actuación con legalidad, lealtad y honradez, así como con imparcialidad y eficiencia; a la vez que promovió reformas al Código Penal y de Procedimientos Penales para combatir principalmente el delito de cohecho.

Alfredo Baranda García asumió la gubernatura del estado, como sustituto, de abril de 1986 a septiembre de 1987, retomó los principios de renovación moral de la sociedad, propuso el fortalecimiento del estado y municipios, así como la modernización administrativa. Quizá la contribución más trascendente del gobernador Baranda, con el objeto de dar claridad y transparencia a la transición gubernamental, fue la expedición del primer Reglamento para la Entrega y Recepción de las Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública Estatal, y como resultado de ello, la obligación de entrega-recepción de todas las unidades administrativas que conformaban el ejecutivo estatal, y en apoyo a ello, se elaboró un manual para conducir la entrega de la administración estatal, denominado "Sistema Integral de Información Administrativa".

Surgimiento de la Secretaría de la Contraloría e institucionalización del control interno

Al asumir la gubernatura Mario Ramón Beteta para el período 1987-1993, el 23 de junio de 1989 se suscribió un acuerdo, en materia de coordinación gubernamental, entre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Gobierno del Estado de México, el cual buscaba fortalecer la operación del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental, y en esa misma fecha anunció que sometería a la Legislatura local una iniciativa de decreto que modificaría la Ley Orgánica de la Administración Pública, a fin de constituir la Secretaría de la Contraloría; su gestión duró sólo dos años.

Cuando el gobernador Beteta solicitó licencia para separarse del cargo, en septiembre de 1989, esto no fue obstáculo para continuar con dicha iniciativa, ya que la Legislatura local designó al licenciado Ignacio Pichardo Pagaza para concluir el período constitucional (1989-1993) quien propuso al Congreso local un conjunto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, que fueron aprobadas el 11 de octubre de 1989. Como resultado de ello, las funciones de planeación-programación-presupuestación quedarían en el ámbito de la Secretaría de Finanzas y Planeación y las de evaluación y control en la Secretaría de la Contraloría, creada como la dependencia encargada de las tareas de vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la administración pública estatal, así como lo relativo a la manifestación patri-

monial, que le fue transferido de la Procuraduría General de Justicia junto con lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos.

Así, quedó en el ámbito de la Secretaría de la Contraloría la vigilancia de conductas ilícitas por parte de los servidores públicos, la realización de auditorías financieras y de obra pública, y la fiscalización del gasto público, tanto en la administración centralizada como en su sector auxiliar. Entre las atribuciones relevantes registradas desde su origen, se encuentran las siguientes:

- Coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.
- Fiscalizar el ejercicio del gasto público estatal y su congruencia con el presupuesto de egresos.
- Establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones.
- Realizar auditorías y evaluaciones a las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de carácter estatal.
- Coordinarse con la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo para establecer mecanismos, que permitan a ambas instancias, el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.
- Establecer mecanismos de modernización administrativa en materia de fiscalización y control del gasto público estatal.
- En síntesis, con la creación de la Secretaría de la Contraloría, cuya denominación continúa vigente en la actualidad, se fortalece el proceso del control gubernamental y se diseñan medidas de control para la vigilancia de la actuación de los servidores públicos, así como el establecimiento de un Código de Conducta para preservar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia exigible a los servidores públicos en el desempeño de sus labores.

En congruencia con ésta misma línea, e interesado el gobernador Pagaza, por mejorar la actuación de los servidores públicos bajo las premisas de honradez y probidad, en septiembre de 1990, expide una nueva Ley de Responsabilidades:

> Conformada por 6 títulos y tenía como objeto regular de manera eficaz las obligaciones en el servicio público, particularmente la de naturaleza política y administrativa, dejando las de orden penal y civil a las leyes de la materia.

> Las innovaciones del ordenamiento, respecto al de años anteriores, son importantes. Incluye ahora como sujetos de responsabilidad a los servidores que manejen o administren fondos o recursos. Refrenda el compromiso resarcitorio de la hacienda pública del estado, organismos auxiliares y fideicomisos, lo cual implica ir más allá de la sola sanción disciplinaría, y facultado al gobierno para que de una manera pronta y expedita recupere los recursos públicos afectados. Asimismo, la ley regula con mayor amplitud las causas de responsabilidad política para los funcionarios de alta jerarquía. (Gobierno del Estado de México, 1987: 89-80).

Entre las principales atribuciones que la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, publicada en la *Gaceta de Gobierno* con fecha 11 de septiembre de 1990, confirió a la recién creada Secretaría de la Contraloría, destacan:

- Se constituye a la Secretaría de la Contraloría como el órgano aplicador en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Ejecutivo estatal, y se delimitan competencias atendiendo a la naturaleza de las sanciones.

- La secretaría aplicará sanciones a los titulares y a los servidores públicos adscritos a los órganos de control interno de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos, en su caso, cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa se conservan las sanciones disciplinarias, tanto las de naturaleza correctiva como la amonestación y la multa ahora conceptuada como sanción económica, así como la destitución e inhabilitación.

- El fincamiento de responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio se realizará a través de pliegos preventivos. La Secretaría de la Contraloría podrá confirmarlas, revocarlas o cancelarlas en su caso, a través de la sustanciación de las formalidades del procedimiento administrativo que para efectos disciplinarios debe respetar las garantías de legalidad y audiencia a los presuntos responsables.

La Secretaría de la Contraloría llevará el registro y el control de la evolución patrimonial de la manifestación de bienes de los servidores públicos del estado y municipios, también podrá realizar análisis contables-financieros de las manifestaciones de bienes presentadas por los servidores públicos, a efecto de determinar la veracidad de su contenido y podrá realizar investigaciones y auditorías que

procedan respecto a incrementos patrimoniales desorbitados, para identificar, investigar y determinar las responsabilidades.

Una transformación relevante de este periodo lo constituyó el proceso de desconcentración de la propia secretaría, con el objetivo de acercar funciones específicas para la recepción de manifestación de bienes, notificación de citatorios y resolución de sanciones a servidores omisos y extemporáneos, la vigilancia del cobro de sanciones en la receptoría de rentas, entre otras, creando cinco delegaciones de la dependencia, ubicadas en Valle de Bravo, Toluca zona norte-sur, Naucalpan, Tlalnepantla y Chalco.

Otro aspecto a destacar es el relativo al proceso de desincorporación de organismos auxiliares. Al inicio de la gestión 1989-1993 comenzó la política de desincorporación de empresas de participación estatal y de organismos descentralizados, sobre todo aquellos que ya habían cumplido sus fines, o los que sin cumplirlos, representaban una onerosa carga financiera para la hacienda pública. A partir de la integración de un inicial inventario del conjunto de organismos auxiliares, que no existía, el Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento, integrado por los secretarios de Contraloría, Finanzas y Planeación y el de Administración, analizaron los 204 organismos identificados y decidieron proponer al gobernador la venta, liquidación, fusión, transferencia o extinción de 140 organismos, de los cuales 128 eran empresas de participación estatal y fideicomisos y 12 organismos descentralizados, esta importante tarea recayó en gran medida bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría.

Consolidación y fortalecimiento del control interno

Emilio Chuayffet Chemor asumió la gubernatura en el período de 1993 a 1999, sin embargo, en 1995 solicitó licencia para retirarse del cargo y César Camacho Quiroz fue designado para concluir dicho período. Durante este lapso, la Secretaría de la Contraloría, si bien conserva su estructura orgánica, se le confieren nuevas atribuciones como la de coordinar y evaluar el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal y se amplían las delegaciones regionales llegando a siete oficinas distribuidas estratégicamente en el territorio estatal, en las zonas oriente, sur, sureste, norte, noreste, metropolitana y Toluca.

Entre las primeras acciones que se emprendieron durante este período, el 13 de diciembre de 1993, se publicó en la *Gaceta del Gobierno* el Acuerdo del Ejecutivo del Estado, en el que se establecían Órganos de Control Interno como unidades administrativas dentro de la estructura orgánica de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, quedaban adscritas a la coordinación directa y funcional de la Secretaría de la Contraloría, con la finalidad de fortalecer el

Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental. En febrero de 1994, el gobernador designó al primer contralor interno de la Secretaría de la Contraloría.

La figura del contralor interno de la Secretaría de la Contraloría, en su inicio, fungiría como vigilante del control y evaluación de las unidades administrativas y la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la propia dependencia, con la característica de que éste sería responsable administrativamente, solamente ante el gobernador, se podría decir coloquialmente, "el que vigila al vigilante". Posteriormente, a partir del 2003 se le encarga también vigilar y valorar el desempeño de los órganos de control interno de la administración estatal.

En concordancia con el compromiso del gobernador Chuayffet de configurar un código de conducta para la administración, que se basara en la honestidad de los servidores públicos y el fortalecimiento del control interno, en julio de 1994 presentó a la Legislatura del estado una iniciativa de Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, la cual una vez aprobada, incorporó aspectos de vanguardia que permitieron definir con mayor amplitud los sujetos de la ley, extendiéndose para aquellos que manejaran o administraran fondos y recursos económicos concertados o convenidos por el estado con la federación o con sus municipios, así como a quienes participen en los actos u omisiones que originen responsabilidad administrativa, constituyendo así, una responsabilidad solidaria, quedando tanto unos como otros obligados al pago de los daños y perjuicios que se causen a la hacienda pública estatal.

En razón de lo anterior, la ley otorgó una mayor importancia a resarcir, reparar o indemnizar los daños y perjuicios que se causaran a la hacienda pública; procurando garantizar su recuperación por la vía administrativa. Se amplía también el esquema de obligaciones o el Código de Conducta de los Servidores Públicos, se obliga a integrar un registro de servidores públicos sancionados, particularmente de inhabilitados, así como un registro patrimonial de servidores públicos, y en este último aspecto, se tiene una trascendental variante que funciona como un medio de control preventivo del enriquecimiento ilícito.

En materia de aplicación de sanciones se delimita la competencia, atendiendo a la naturaleza de las mismas, así se constituye a la Secretaría de la Contraloría como órgano aplicador de la ley en el campo de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y preservando para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo su competencia en juicios contenciosos administrativos que proceden en contra de las resoluciones administrativas que impongan sanciones.

El fortalecimiento del esquema de responsabilidades y su consecuente impacto en materia de control interno sentó las bases para la modernización de diversos aspectos que se vieron concretados en diversas acciones, medios e instru-

mentos administrativos, que contribuyeron a la modernización de la Secretaría de la Contraloría y sus órganos de control interno.

Este impulso modernizador se continuó y vigorizó por el gobernador Camacho, siendo uno de sus intereses, el de corresponsabilizar a la sociedad en los procesos de control, y que ésta se constituyera en coadyuvante de las acciones de vigilancia emprendidas por el gobierno, y en razón de ello procedió a reformar la Constitución local en 1995, reconociendo en su artículo 15 la figura de la contraloría social, que hasta hoy sigue vigente para incorporar la participación ciudadana organizada en el control y vigilancia de obras y programas sociales gubernamentales. En ese sentido:

> La Secretaría de la Contraloría del Estado de México, en el período comprendido de 1995 a 1999, sentó las bases normativas, administrativas y técnicas para formalizar la participación ciudadana en las acciones de control y vigilancia social, quedando representadas principalmente, en la figura de los Contralores Sociales, quienes son electos en asambleas democráticas y participan honoríficamente vigilando la correcta aplicación de los recursos públicos en obras y programas sociales a través de los llamados Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS) (Haro, 2010: 206).

Otra de las acciones promovidas durante este período, lo fue la puesta en marcha del Programa "Usuario ltinerante" como un instrumento de evaluación de los trámites y servicios de las dependencias y entidades de la administración pública estatal. Asimismo, en 1998 se creó el Sistema Estatal de Quejas y Denuncias, el cual fue formalizado mediante Acuerdo en la *Gaceta del Gobierno* en marzo de ese año, con la finalidad de brindar a la población un canal de fácil acceso para presentar alguna queja o denuncia, a fin de mejorar la prestación de los servicios de las dependencias, también se habilitaron tres líneas telefónicas, una de ellas, lada 800 sin costo, con el objeto de atender las quejas y denuncias de la ciudadanía de manera oportuna y eficaz.

En materia jurídica, se reformó nuevamente la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios donde se incluyeron como delitos graves en el Código Penal de la entidad, el peculado y el abuso de autoridad, además de reconocer la figura del órgano de control interno en las dependencias y entidades de la administración pública, con competencia para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas, cuyo monto sea superior a doscientas veces el salario mínimo mensual, las que corresponden aplicar exclusivamente a la Secretaría de la Contraloría.

Con respecto a los trámites de los pliegos preventivos de responsabilidades y su procedimiento, se buscó hacer más eficiente el proceso mediante un acuerdo

del secretario de la Contraloría, publicado en la *Gaceta del Gobierno* el 31 de octubre de 1996, por el cual se facultaba a los órganos de control interno de la administración pública central y auxiliar, para resolver sobre las responsabilidades administrativas resarcitorias incluidas en los pliegos referidos. Además, con el objeto de llevar un control adecuado en la expedición de las constancias y fortalecer el registro de servidores públicos sancionados, se implantó el Sistema Automatizado de Registro y Seguimiento de Servidores Públicos Objetados e Inhabilitados.

En la *Gaceta del Gobierno* del 25 de enero de 1999 se publicó un hecho por demás relevante para este periodo, relativo a la implantación del Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales "Compranet Edomex", buscando por este medio contribuir a una mayor eficiencia y transparencia en los procesos adquisitivos. En este mismo orden de ideas se integró un boletín de empresas, contratistas, proveedores o prestadores de servicios objetados, en el que se incluían a quienes incurrían en alguna irregularidad, con el propósito de evitar que quienes se encontraran en el mismo, participaran en adjudicaciones, concursos o licitaciones hasta en tanto no regularizan o aclararan su situación.

La visión federalista del gobernador Camacho Quiroz se reflejó además en el significativo impulso qué se dio al control interno municipal, vía la capacitación y asistencia técnica a los ayuntamientos de la entidad. En 1993 sólo se encontraban funcionando 34 contralorías municipales, es decir, 28% del total, para 1999 todos los municipios contaban con esta figura en sus administraciones públicas.

La puesta en marcha del Programa General de Simplificación Administrativa constituyó otro logro de este período, con una óptica más orientada a mejorar el desempeño gubernamental. Así, con la participación de las dependencias involucradas se promovió la formalización de los registros estatales de trámites en materia de apertura y operación de empresas, de tránsito y transporte, y de vivienda, además de una importante desregulación de giros mercantiles de bajo riesgo, lo que facilitó proporcionar certeza jurídica a los inversionistas, transportistas y constructores de vivienda. Igualmente, se diseñaron y pusieron en operación el Centro de Atención Empresarial, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Económico, la ventanilla única de tránsito y transporte, y su equivalente en materia de construcción de vivienda de interés social, disminuyendo los costos de la tramitación de manera significativa. La puesta en marcha del Registro Estatal de Inspectores, como un mecanismo informativo para que los particulares pudieran cerciorarse de que, tanto los inspectores como las visitas de inspección se acreditaran debidamente, operado por la Contraloría, esto permitió disminuir las conductas discrecionales y combatir a los pseudoinspectores, sobre todo en materia de regulación sanitaria.

Durante la gestión del gobernador Arturo Montiel Rojas (1999-2005) se impulsaron nuevas acciones que fortalecieron la dinámica del control gubernamental, a través de diversos instrumentos administrativos, el uso de tecnología y sistemas automatizados.

Para fortalecer la figura de los Cocicovis, se publicaron en la *Gaceta del Gobierno* del 6 de septiembre de 2000, las bases generales para la instrumentación del Programa de Contraloría Social, con el objeto de vigorizar los mecanismos de vigilancia y control ciudadano en los actos de la administración pública estatal y del desempeño de los servidores públicos, encargados de su operación y ejecución.

Con la finalidad de coordinar integralmente las acciones de control y evaluación de la propia secretaría y de las contralorías internas de la administración central y auxiliar se agruparon las funciones de Control y Evaluación en tres direcciones generales de la Secretaría de la Contraloría, y conforme al acuerdo publicado en la *Gaceta del Gobierno* el 11 de febrero de 2004, las mismas quedaron adscritas a una Subsecretaría de Control y Evaluación. Los tres sectores en que se diferenciaron funcionalmente cada una de las direcciones generales fueron: sectores gobierno, justicia, administración y economía; sector educación y cultura; mientras que a la tercera le correspondieron los sectores desarrollo social, salud y trabajo.

Un avance significativo en este período, que también se refleja en el acuerdo antes mencionado, es la creación de la Dirección General de Control y Evaluación de Sistemas de Información, con la finalidad de mantener a la dependencia a la vanguardia en tecnologías de información y fortalecer la calidad y eficiencia de las acciones de control interno. En este tenor, la Secretaría de la Contraloría desarrolló el llamado Sistema Estratégico de Administración (SEA)[2], con registros únicos, que permiten monitorear los resultados alcanzados en los diferentes programas y acciones relacionados con el control y evaluación de la gestión pública, tanto de la Secretaría como de los órganos de control interno, con información en tiempo real. El SEA opera en una plataforma en red, en ambiente web, internet y/o intranet, con un avanzado esquema de seguridad informático que garantiza la confidencialidad de la información, y se integra por seis módulos:

- Sistema de Programación y Registro de Auditorías (SPRA), que efectúa el seguimiento del cumplimiento de las acciones de control y evaluación; permitiendo el registro y avance de metas, genera diferentes reportes en apoyo a la toma de decisiones y a la evaluación del desempeño institucional.

---

2 "Se diseño el Sistema Estratégico de Administración (SEA). Para abundar en el tema puede consultarse el link: http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/secogem/tecnologiasinformacion/sistemaestrategicoadminitracion, 2-06-2010.

- Sistema de Auditorías Conjuntas (SAC), verifica el apego a la normatividad y la transparencia en la ejecución de los recursos federales transferidos al Estado de México, y da seguimiento al cumplimiento de plazos en la atención de las medidas preventivas y/o correctivas, a las observaciones formuladas y a los montos pendientes por solventar.

- Sistema Integral de Contraloría Social (SICOSA), organiza datos y registros en materia de participación social, con el objetivo de contar con información en las acciones de vigilancia y evaluación de obras públicas y programas sociales, que realizan los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (Cocicovis).

- Sistema Integral de Responsabilidades (SIR), actualiza constantemente el proceso de atención y resolución de responsabilidades administrativas, también permite atender, tramitar y expedir en línea las constancias de no inhabilitación, a través de la coordinación con los órganos de control interno.

- Manifestación de Bienes (DECLAR@NET), permite vía internet y en tiempo real, agilizar, simplificar y facilitar a los servidores públicos obligados, la presentación de su manifestación de bienes, por anualidad, alta y baja, protegiendo la confidencialidad de los datos personales.

- Tableros de Control, generan información cuantitativa, que auxilia en el análisis de resultados con una visión cualitativa y de evaluación del cumplimiento de objetivos, metas y programas de las dependencias gubernamentales (http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/secogem, 2-06-2010).

En este período la secretaría también desarrolló un Sistema de Auditoría de Obra (SAO), que en forma automatizada y con apego a la normatividad, estandariza y reconoce las mejores prácticas del proceso técnico de auditoría de obra pública, contribuyendo con ello a facilitar, agilizar y dar objetividad a las auditorías que se realizan en la materia. Asimismo, se hizo un substancial esfuerzo por adquirir tecnología de punta que facilita el cálculo electrónico de volumen de obra y precios unitarios, y la aplicación de pruebas no destructivas, tales como: opus ole, cartomap, esclerómetro digital, pachómetro, compactómetro, pistola windsor y estaciones totales terrenas.

El control interno en la etapa actual

El periodo de gobierno que transcurre actualmente (2005-2011) corresponde a la gestión del gobernador Enrique Peña Nieto, en el cual, la Secretaría de la Contraloría mantiene como principales atribuciones la vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos y patrimonio de las dependencias y organismos auxiliares de la Administración Pública del Estado de México, en apego a la legalidad y al cumplimiento de los programas y metas establecidos, así como de los recursos estatales que se transfieran a municipios y cualquier otra institución. Igualmente vigila el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos y lo relativo a la manifestación patrimonial; la atención de quejas y denuncias, así como, la promoción de la participación organizada de los ciudadanos en la vigilancia de obras públicas y programas sociales.

Para cumplir sus atribuciones sustantivas la Secretaría de la Contraloría cuenta con la Subsecretaría de Control y Evaluación, de la que dependen tres direcciones generales de control y evaluación "A", "B", y "C" y la Dirección General de Control y Evaluación de Tecnologías de Información. Las direcciones generales de Contraloría y Evaluación Social y la de Responsabilidades están adscritas al secretario, así como la Contraloría Interna de la propia dependencia, cuyo titular es nombrado por el gobernador del estado. Se conserva también la organización desconcentrada, en las llamadas ahora, delegaciones regionales de contraloría social y atención ciudadana, la figura de los comisarios y la dependencia funcional de los órganos internos de control de la administración central y auxiliar (*Gaceta de Gobierno,* 12 de febrero de 2008).

Se puede afirmar que la actual administración se ha caracterizado por continuar el proceso de consolidación en materia de control interno, destacando entre sus contribuciones relevantes:

- Fortalecer el uso de tecnología de punta para conformar un laboratorio de análisis y verificación de la calidad de materiales de construcción, privilegiando las pruebas no destructivas.

- Operación del Sistema de Atención Mexiquense, cuyo objetivo es integrar un sistema único de quejas y denuncias y de participación ciudadana, que evite duplicidad de actividades entre unidades administrativas de la administración pública estatal, y que ofrezca al ciudadano respuestas oportunas, a través de varios medios: electrónico, telefónico o por escrito (*Gaceta de Gobierno,* 14 de noviembre de 2007),difundiendo también el 27 de noviembre del mismo año el *Manual de Operación* de dicho Sistema.

- Acuerdo por el que se emiten los lineamientos del "Modelo Integral del Control Interno", publicados en la *Gaceta del Gobierno* el 14 de diciembre de 2007, los cuales constituyen un instrumento jurídico-administrativo para impulsar la calidad, eficacia y eficiencia de los servicios que ofrece el gobierno del estado, así como orientar el cumplimiento de metas y objetivos institucionales, por medio del control y análisis de riesgos.

- Promoción de la participación de testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal, mediante Acuerdo publicado en la *Gaceta del Gobierno* el 21 de abril de 2008, a fin de contar con mecanismos que brinden mayor transparencia a dichos actos. El testigo social, deberá ser una persona con calidad moral, experiencia y conocimiento relacionado con el proceso de contratación, con derecho a voz en los actos que participe.

- Implementación del "Manual de Normas y Políticas para el Gasto Público del Gobierno del Estado de México", publicado en la *Gaceta del Gobierno* del 15 de junio de 2009, con el objetivo de constituir un instrumento de aplicación general para las unidades responsables de la administración pública estatal, que lleven a cabo el registro, control y evaluación del gasto público.

En materia de transparencia, la Secretaría de la Contraloría ha tenido un papel relevante en la administración pública estatal, primero, porque los contralores internos forman parte de los Comités de Información, responsables de la clasificación de la información y de la aprobación de medidas para la eficaz atención de las solicitudes de información que se presenten. Segundo, porque coadyuvan en la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de transparencia derivadas de responsabilidad administrativa por incumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, y a partir de la vista que haga el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios pueden imponer las sanciones que correspondan.

A más de dos décadas de haberse creado la Secretaría de la Contraloría en el Estado de México, la dependencia continua teniendo un liderazgo en el desarrollo de mecanismos de control, buscando al mismo tiempo promover la participación ciudadana en las acciones de control interno. Por ello, se puede afirmar que en nuestra entidad federativa, los resultados de las acciones de control interno han estado permeadas por la visión de los gobernantes, el entorno nacional, y el permanente reclamo social de mejores gobiernos. Si bien es cierto, se tienen logros significativos, aún queda camino por recorrer para que las auditorías y los

resultados de las mismas vayan más allá de sólo el cumplimiento de la legalidad y las metas comprometidas, lo cual en sí mismo ya constituiría un gran avance para consolidar valores como la honradez, probidad y eficiencia.

En los albores del bicentenario de la Independencia de México y el centenario de la Revolución se requiere renovar el enfoque del control interno hacia un control más preventivo y que incida de manera directa en un mejor desempeño de la administración pública, que evite la sobre-regulación y sea proactivo a la formación de una cultura de legalidad, no impunidad y de corresponsabilidad entre los actores gubernamentales y la sociedad en su conjunto.

El control interno en el ámbito municipal

Algunos antecedentes

El control interno en los ayuntamientos ha sido un proceso que ha cobrado importancia de manera relativamente reciente, lo cual se ha visto reflejado en la creación de unidades administrativas para cumplir la función de vigilancia en la aplicación de los recursos públicos. Alguna información disponible registra que para el año 2000, sólo 57% de los municipios contaban con una Contraloría Municipal (Federación Nacional de Municipios de México, A.C., 2003).

Otro dato interesante respecto al perfil del personal designado en dichos órganos (contralor), según los datos de la Encuesta Nacional Indesol-INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, muestra que en los municipios rurales del país, menos del 10% de los contralores contaba con algún título universitario; en los semirurales, más del 35%; en los municipios urbanos chicos y urbanos medios 80, y un poco más para estos últimos, tiene algún título universitario, mientras que en los metropolitanos, el 100% de los contralores cuentan con él (Cabrero, 2004:769).

La función de control interno que se efectúa en las administraciones públicas municipales es similar a las de las contralorías estatales, en razón de que sus principales atribuciones están relacionadas con la realización de auditorías y la aplicación de mecanismos de supervisión y control gubernamental para fiscalizar el gasto público; la recepción de quejas y denuncias ciudadanas, así como la vigilancia del régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Si bien, las atribuciones son análogas para todos los órganos de control interno en las administraciones públicas municipales del país, la diversidad de desarrollo político y administrativo de los gobiernos municipales deriva también en una

diferenciación en la organización, tamaño y resultados de los diferentes órganos de control interno de los más de 2 400 municipios del país.

El control interno en la administración municipal del Estado de México

El antecedente más inmediato en materia de control interno en el ámbito municipal, se localizó en la Ley Orgánica Municipal de 1919, donde se especificaban las atribuciones otorgadas a los presidentes municipales y síndicos, para vigilar la recaudación de los ingresos. Las leyes orgánicas municipales de 1940, 1950 y 1973 ratifican dicha atribución.

La mencionada Ley Orgánica Municipal de 1973, publicada en la *Gaceta del Gobierno* el 18 de julio de ese año, estipulaba en su capítulo III "Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos", artículo 42, fracción XVI, las atribuciones del municipio para administrar su Hacienda y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio. Como se puede advertir, esta facultad es inherente a un proceso de control interno, de hecho, el artículo 44 del citado ordenamiento expresaba entre las facultades y obligaciones de los presidentes municipales: vigilar que los departamentos administrativos municipales se integren y funcionen en forma legal, avizorar la recaudación en todas las ramas de la hacienda municipal, supervisar que la inversión de los fondos municipales se aplique con estricto apego al presupuesto, y vigilar e inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su funcionamiento, tomando aquellas medidas que estime pertinentes para la mejor administración municipal.

Los síndicos también contaban con atribuciones que se pueden relacionar con el control interno. En el artículo 48 se menciona asistir a los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos por las leyes respectivas; revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal; cuidar que la aplicación de los gastos se haga, llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo; vigilar que las multas que se impongan ingresen a la Tesorería, previo comprobante respectivo; hacer que se remitan oportunamente a la Contaduría General de Glosa del Estado las cuentas de la Tesorería Municipal, y asistir a las visitas de inspección que se hagan a la misma, verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades.

Como se observa, en sus inicios las facultades de vigilancia y verificación de diversos aspectos de la administración pública municipal y de la actuación de los servidores públicos estaban en el ámbito de responsabilidad de los propios presidentes municipales y de los síndicos.

Como ya fue mencionado, la Secretaría de la Contraloría en la administración estatal surge siendo gobernador del Estado de México, el licenciado Ignacio Pichardo Pagaza en 1989, y es también durante su gestión que se promueve y aprueba por la Legislatura local una nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicada en la *Gaceta de Gobierno* del 2 de marzo de 1993. En la exposición de motivos de dicha ley resalta que entre las acciones modernizadoras de la administración municipal estaba la de fortalecer la capacidad de planeación y control de los ayuntamientos, profesionalizar su administración y el fortalecimiento de su hacienda pública, y es precisamente en estas acciones que la ley en su articulado fue innovadora, encontrándose aquí el surgimiento de las contralorías municipales, así como otros aspectos relacionados con el control interno.

En este tenor se resalta, en la referida exposición de motivos, el otorgamiento de mayores atribuciones a los presidentes municipales para verificar la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios; a los síndicos para tramitar y resolver los recursos de revisión que se interpongan contra resoluciones de las autoridades municipales y de control interno; asimismo, para efectos de responsabilidad administrativa, se precisa quiénes son servidores públicos municipales, lo que permitirá aplicar las sanciones correspondientes a todo aquel servidor que no observe las prescripciones sobre legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

En la ley de 1993, aún vigente[3], se refleja la preocupación porque los recursos públicos que ejerzan los municipios sean vigilados por un órgano administrativo en específico, al que de carácter genérico se denomina Contraloría, el cual estará en el ámbito de la administración pública municipal, sin dejar de reconocer por ello el papel que el ayuntamiento tiene en tan relevante tarea, ya que también se estipula, en el artículo 52 que los síndicos tendrán a su cargo la "función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos".

La nueva Ley Orgánica Municipal en comento destina su capítulo IV en específico a la Contraloría Municipal en los artículos del 110 al 113. A manera de resumen, se expresan a continuación los aspectos relevantes en materia de control interno para los 125 ayuntamientos con que cuenta a la fecha el Estado de México.

Las funciones de contraloría interna estarán a cargo del órgano que establezca el ayuntamiento, éste tendrá un titular denominado contralor, quien será designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, teniendo entre sus funciones relevantes las siguientes:

---

3 La Ley Orgánica Municipal de 1993 ha tenido diversas reformas y adiciones, que en lo general no han impactado significativamente el tema en cuestión, salvo por las actualizaciones de la denominación de la anterior Contaduría Mayor de Hacienda que ahora se sustituye por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.

- Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal.

- Vigilar que los ingresos municipales se entreguen a la Tesorería Municipal conforme a los procedimientos contables y disposiciones aplicables; fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos, así como vigilar la aplicación de los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos en términos de las leyes, reglamentos y convenios respectivos.

- Establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias.

- Realizar auditoría y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al ayuntamiento, así como aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación; establecer las bases generales para la realización de auditoría e inspecciones y designar a los auditores externos.

- Asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración municipal y proponer al ayuntamiento los comisarios de los mismos.

- Dictaminar los estados financieros de la Tesorería Municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, así como coordinarse con el mismo la Contraloría del Poder Legislativo y la Secretaría de la Contraloría del estado para el cumplimiento de sus funciones.

- Participar en la elaboración y actualización del inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio y la entrega recepción de las unidades administrativas.

- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la administración municipal.

- Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar la manifestación de bienes.

Actualmente, la manifestación de bienes de los servidores públicos municipales se presenta a través del Sistema Declaranet; la Secretaría de la Contraloría

da vista a la Contraloría Interna del Poder Legislativo respecto del cumplimiento de esta obligación para los efectos conducentes.

La ley también establece que para ser contralor se requiere cumplir con los requisitos para ser tesorero municipal, a excepción de la caución correspondiente. Estos requisitos son: tener conocimientos suficientes para desempeñar el cargo a juicio del ayuntamiento, de preferencia ser profesionista de las áreas económicas o contable-administrativa; no haber sido inhabilitado; y cumplir con otros requisitos que señalen las leyes o acuerde el ayuntamiento.

En términos generales, se puede afirmar que en los ayuntamientos la estructura básica de las contralorías municipales, además del titular de la misma, tiene al menos dos áreas diferenciadas: una de auditoría y otra de responsabilidades.

En materia de responsabilidades de los servidores públicos municipales, la ley prevé un capítulo único donde establece que tienen esta calidad los integrantes del ayuntamiento, los titulares de las dependencias de la administración pública municipal y todos aquellos que desempeñen un empleo, cargo o comisión, siendo responsables por los delitos y faltas administrativas que cometan durante su encargo en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, sin gozar de fuero ni inmunidad; en estos casos la autoridad competente procederá en su contra.

Es importante destacar que la Legislatura del Estado de México, a través de la Contraloría Interna del Poder Legislativo, es la instancia competente para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los integrantes del ayuntamiento y la contraloría interna respectiva para los demás servidores públicos municipales.

Por otra parte, en materia de acceso a la información, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios estipula que los ayuntamientos son sujetos obligados, al igual que la Secretaría de la Contraloría; son los titulares de las contralorías municipales aquellos que integran el Comité de Información, el cual está presidido por los presidentes municipales o por quienes estos designen, formando parte también del mismo el titular de la unidad de información municipal.

El Comité de Información Municipal tiene entre sus principales funciones la de aprobar, modificar o revocar la clasificación de la información; elaborar el Programa Anual de Sistematización y Actualización de la Información, resolver lo conducente para la atención de solicitudes de acceso y de corrección de datos personales, dictaminar las declaratorias de inexistencia de información, así como remitir anualmente al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios la información para la integración del informe de actividades.

El control interno en el Poder Legislativo

El contexto en la Cámara de Diputados del gobierno federal

Hablar del control interno en el Poder Legislativo es remitirnos a una historia reciente de poco más de tres lustros, cuando durante la LV Legislatura algunos diputados integrantes de la Gran Comisión suscribieron el 5 de mayo de 1994 un acuerdo por el que se promueven adecuaciones administrativas en apoyo al proceso legislativo, entre ellas la creación de la Contraloría General, dependiente de la presidencia de la entonces Gran Comisión, con el objetivo de propiciar el óptimo aprovechamiento de los recursos de la institución.

Sin embargo, es hasta el 24 de febrero de 1999 cuando la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política emitió un acuerdo publicado en la *Gaceta Parlamentaria* en marzo de 1999, en él se precisan las atribuciones de la Contraloría General de la Cámara de Diputados y su finalidad, en términos de vigilar que la administración de los recursos asignados se realice con eficiencia, honradez y congruencia, de acuerdo con la normatividad aplicable para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Las principales atribuciones conferidas a la Contraloría General de la H. Cámara de Diputados en el acuerdo referido fueron:

- Elaborar el programa anual de control y auditoría.
- Diseñar e implantar un sistema de control y evaluación de las unidades administrativas de la Cámara.
- Verificar que las unidades administrativas cumplan los acuerdos, normas y políticas aprobados por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y el Comité de Administración.
- Recibir y atender las quejas y denuncias contra de servidores públicos de la Cámara y, en su caso, sustanciar el procedimiento administrativo disciplinario e imponer las sanciones correspondientes, así como instruir y resolver los recursos que hagan valer los propios servidores públicos.
- Participar y opinar, en su caso, sobre los procedimientos de adquisiciones, servicios, obra pública y enajenaciones, así como atender las inconformidades que presenten proveedores o contratistas.

- Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda en los procedimientos que se establezcan para la revisión de la Cuenta Pública de las unidades administrativas de la Cámara.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de agosto de 1999, formaliza en su artículo 53 la existencia de la Contraloría Interna y, en lo general, define su organización y funciones. Conforme a la nueva estructura de la Cámara, ésta se encuentra ubicada, desde entonces, en el ámbito de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Su objetivo, coadyuvar en el proceso de designación del contralor interno, la estructura y las funciones de la Contraloría Interna, a nivel de direcciones, se encuentran contemplados en el estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados en su Título Cuarto, artículos 153 a 158, en donde se específica que cuenta con tres unidades administrativas: Dirección de Auditoría, Dirección de Evaluación y Seguimiento y Dirección de Quejas, Denuncias e Inconformidades.

Actualmente, la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados define el objetivo, estructura y funciones de diversos niveles administrativos hasta el cargo de jefe de departamento en el "Manual General de Organización de la Cámara de Diputados", publicado en la *Gaceta Parlamentaria* el 27 de marzo de 2008. Su objetivo es contribuir a lograr que la administración de los recursos asignados a la Cámara de Diputados se realice con trasparencia, eficiencia, eficacia y con estricto apego a la normatividad aplicable, mediante la instrumentación de mecanismos, programas y acciones de control, fiscalización, auditoría y evaluación, así como la presentación de recomendaciones de mejora derivadas de los resultados obtenidos. En cuanto a su estructura orgánica, se contemplan 29 áreas distribuidas en tres direcciones generales: de Auditoría; de Control y Evaluación; y de Quejas, Denuncias e Inconformidades; así como seis direcciones de área; 10 subdirecciones de área y 10 jefaturas de departamento.

El control interno en el Poder Legislativo del Estado de México

Del análisis de las diversas constituciones que han regido la vida institucional del Estado México, en las que el Poder Legislativo de la entidad está plenamente facultado para expedir sus ordenamientos internos, es posible atisbar que las primeras acciones relacionadas con el control de la actuación de los diputados se pueden ubicar hacia el año de 1830, con el Decreto número 138 del 14 de agosto, cuando el Congreso Constituyente del Estado de México aprobó el Reglamento

Interior para el Congreso del Estado de México, en el que se especifica, principalmente, la forma como se desarrollarían las reuniones del Congreso, su receso y renovación. En su Capítulo VIII, denominado "Del modo de procederse en las causas criminales de los diputados", refiere que:

> Tomada en consideración por el Congreso, en sesión secreta, la denuncia, queja o acusación contra algún diputado; se pasará con lo que éste en el acto esponga (*sic*) a una comisión especial y oído su dictamen y al acusado por segunda vez, procederá si ha o no lugar a la formación de causa... Si la declaración fuese afirmativa y grave la materia de la acusación, quedará desde luego detenido el acusado, designándose al efecto dentro del edificio del Congreso, si pudiere ser, una habitación cómoda y la competente custodia.

El Reglamento Interior para el Congreso del Estado Libre de México de 1834 también contiene la mayoría de sus capítulos relativos a las sesiones del Congreso, la elección de su directiva, las comisiones, las iniciativas y votación; el modo de proceder en las causas criminales de los diputados; así también, el orden y gobierno del palacio del Congreso. De igual forma, en 1874, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de México lo conserva y el del 12 de octubre de 1874 reseña un capítulo del gran jurado y modo de proceder en las causas criminales contra los funcionarios que gozan de fuero constitucional, observando que el término diputados se amplía al de funcionarios.

Hacia el año de 1919, mediante el Decreto número 50, del 3 de mayo, la Legislatura del Estado de México expidió el Reglamento para el Gobierno Interior de la Legislatura del Estado de México (siendo el reglamento que tuvo mayor vigencia, 53 años) que actualiza en su capitulado varios de los temas relativos al funcionamiento del Congreso, manteniendo el correspondiente al gran jurado y modo de proceder en las causas criminales contra los funcionarios que gozan de fuero constitucional, al igual que el de 23 de agosto de 1972.

Para 1978, la XLVI Legislatura del estado expide, mediante el Decreto número 265, la primera Ley Orgánica del Poder Legislativo, publicada en la *Gaceta del Gobierno* el 8 de agosto de ese año, señalando explícitamente en su primer artículo transitorio que dicho ordenamiento abroga el Reglamento para el Gobierno Interior de la Legislatura del Estado de 1972, incorporando y desarrollando las atribuciones que la Legislatura tenía conferidas por disposición constitucional, y en el tema que nos ocupa, lo precisa como sustanciación de las acusaciones contra los funcionarios que gozan de fuero constitucional.

Al inicio de la década de los 90, con la expedición de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en su Capítulo III, artículo 47, señalaba la obligación para el Poder Legislativo de establecer órganos y sistemas

para investigar y determinar responsabilidades de los servidores públicos, con la encomienda de crearlos dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la Ley. Atendiendo esta obligatoriedad, el 2 de marzo de 1991, la LI Legislatura del estado aprueba un punto de acuerdo expuesto por el Presidente de la Gran Comisión, que recibió el voto unánime de los Legisladores, para la creación de la Contraloría del Poder Legislativo (Diario de los Debates, Tomo 1, No. 29).

Para el año de 1995, casi de manera simultánea, la LII Legislatura, expide mediante el Decreto número 96, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, y por el Decreto número 97 el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México; ambos ordenamientos se publican en la *Gaceta del Gobierno*, de fecha 15 de septiembre de 1995. La Ley Orgánica de 1995, con sus reformas, actualmente es la que se encuentra en vigor y dentro de su contenido detalla entre otros aspectos: la instalación, organización y funcionamiento de la Legislatura; sus órganos; en ese entonces la Gran Comisión; los grupos parlamentarios; las comisiones y comités; el proceso legislativo; el juicio político y declaración de procedencia; la suspensión y desaparición de ayuntamientos, así como la enunciación de las dependencias del Poder Legislativo, entre las que figura la Contraloría, cuyas atribuciones y funcionamiento serían reguladas por el Reglamento.

El Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, en capítulo correspondiente a las dependencias del Poder Legislativo, determinó las funciones de la Contraloría, los requisitos para ser designado Contralor y sus atribuciones.

Actualmente, la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México se encuentra organizada con base en lo estipulado en el Reglamento ya mencionado y sus consecuentes reformas, y de manera más detallada en su propio Reglamento Interno, publicado en la *Gaceta del Gobierno* el 21 de junio 2006. Con base en lo estipulado en ambos ordenamientos, se menciona a continuación su organización y principales atribuciones:

La Contraloría se encuentra adscrita al Comité de Vigilancia, el cual tiene carácter de permanente y, de acuerdo a lo estipulado en la Ley Orgánica del Poder Legislativo tiene como atribuciones: vigilar y evaluar los actos y procedimientos que en cumplimiento de sus facultades dicte o ejecute la Contraloría, cumplir con las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información; evaluar el programa anual de actividades de la misma; ordenar la práctica de auditorías especiales o complementarias que normalmente realice la Contraloría; citar al contralor para conocer, en específico, algún trámite o asunto; vigilar la actuación de los servidores públicos del órgano de control interno; y proporcionar a la Junta de Coordinación Política la información que requiera respecto del funcionamiento de la Contraloría.

La estructura actual de organización de la Contraloría se compone de un titular, del cual dependen dos áreas *staff*, una secretaría técnica y una coordinación administrativa y cuatro direcciones: de Responsabilidades Administrativas, de Situación Patrimonial, de Auditoría y de Vinculación Municipal, que en conjunto tienen adscritos 15 departamentos. Las atribuciones relevantes de la Contraloría son:

- Instaurar y llevar a cabo el procedimiento administrativo previsto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios tratándose de diputados, demás servidores públicos del Poder Legislativo y los integrantes de los ayuntamientos de los municipios de la entidad, poniéndolos en estado de resolución para someterlos a la Junta de Coordinación Política; conocer las responsabilidades administrativas y hacer efectivas las sanciones que correspondan, así como substanciar los medios de impugnación que se presenten para su resolución por la Junta.

- Llevar un registro de servidores públicos sancionados del Poder Legislativo e integrantes de los ayuntamientos.

- Vigilar que se cumplan las disposiciones en materia de manifestación de bienes.

- Contar con un sistema de atención de quejas y denuncias.

- Establecer y aplicar criterios de control, evaluación y auditoría para mejorar el desempeño de las dependencias administrativas de la Legislatura.

- Coordinar y supervisar la entrega-recepción de la presidencia de la Junta de Coordinación Política y de las dependencias del Legislativo.

- Informar anualmente a la asamblea, por conducto del presidente de la Junta de Coordinación Política, de las labores desarrolladas.

- Instrumentar mecanismos de vinculación con los gobiernos municipales.

- Conocer de las presuntas infracciones a las obligaciones de transparencia en el Poder Legislativo y hacerlas del conocimiento inmediato del Consejo de Transparencia.

Como puede apreciarse, la formalización de un órgano de control interno para el Poder Legislativo es una cuestión reciente, aun cuando los avances y

resultados del mismo hayan sido significativos para contribuir a la transparencia y rendición de cuentas, tan necesaria en todo ejercicio democrático de gobierno. No obstante, habrá que reflexionar si dicha Contraloría, con los avances que hoy se tienen, es el órgano más idóneo, en tanto su materia es de control interno, para continuar siendo la instancia que conozca las responsabilidades administrativas de los integrantes de los ayuntamientos de la entidad.

El control interno en el Poder Judicial

El contexto en el gobierno federal

Quizá el antecedente más remoto, relacionado con la función de control interno en el Poder Judicial en el México independiente, se podría ubicar en febrero de 1823, cuando se aprueba el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que en su sección quinta "Del Poder Judicial", artículos 62 y 64, establecían que cualquier mexicano podía acusar el soborno, el cohecho y el prevaricato de los magistrados y jueces, precisando "Si al Emperador se diese queja contra algún Magistrado, podrá formar expediente informativo y resultando fundada, suspenderle con el dictamen del consejo de estado, remitiendo inmediatamente al tribunal de justicia, para que juzgue con arreglo a derecho".

Unos meses después, en junio de 1823, se aprueba el Decreto "Sobre Establecimiento Provisional y Planta de un Tribunal Supremo de Justicia", cuyo numeral 11 del artículo 1, precisaba: "El mismo supremo poder ejecutivo hará formar un reglamento especial para el régimen interior del expresado tribunal, y lo pasará al congreso para su aprobación". Así, en mayo de 1826 se expide el reglamento que debe observar la Suprema Corte de Justicia de la República, mismo que establecía como funciones y prerrogativas del Tribunal, entre otras, que los ministros y subalternos cumplan sus obligaciones respectivas, así como oír las quejas de los litigantes acerca de los retardos y otros gravámenes que sufran en sus negocios, tomando las providencias oportunas para su remedio.

Otra información disponible revela que en el Reglamento Interior General de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 1 de mayo de 1923, en el artículo 35 le confería al presidente de la Suprema Corte de Justicia correcciones disciplinarias que podría imponer a los secretarios y demás empleados de la corte, como eran apercibimiento, suspensión del empleo y sueldo, multa económica, la cual no podría exceder más del 10% del sueldo mensual del infraccionado, sin que aún existiera órgano alguno con funciones de control interno.

Fue hasta la expedición de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el *Diario Oficial* el 26 de mayo de 1995, que se reconoce formalmente la creación de una contraloría que tendría a su cargo las tareas de control e inspección de las normas de funcionamiento administrativo que rigieran a los órganos, servidores públicos y empleados de dicho Poder Judicial. Sin embargo, fue ocho años después, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11, fracción XI de dicho ordenamiento que el Pleno del Tribunal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, haciendo uso de sus atribuciones para nombrar los comités necesarios para los asuntos de su competencia, emitió el 20 de enero de 2003, un acuerdo por el cual se creó el Comité de Gobierno y Administración.

Este comité reviste particular importancia, pues el 3 de marzo de 2003 emitió el Acuerdo General de Administración por el que se creó la Contraloría de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en *Diario Oficial de la Federación*, el 14 de abril de 2003, quedando establecidas las atribuciones de ésta, entre las que se encontraban: aplicar los acuerdos del Pleno o del Comité de Gobierno y Administración en materia de control, vigilancia y disciplina; emitir las guías de auditorías, establecer criterios técnicos para realizar auditorías administrativas, financieras, de obra pública, materiales y presupuestales, de registro y operativas, así como la elaboración de manuales de procedimientos.

Posteriormente, el 18 de septiembre de 2006, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación[4], reconociendo la existencia de un órgano de control y fiscalización para el Poder Judicial, denominado contraloría, quedando precisadas de manera más amplia sus atribuciones: someter a la aprobación del Comité de Gobierno y Administración el Programa de Control y Auditoría; aprobar la solventación de observaciones formuladas a las unidades administrativas con motivo de las auditorías practicadas; controlar y custodiar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos del Poder Judicial; instrumentar el sistema de registro de servidores públicos sancionados; autorizar y vigilar el cumplimiento de los programas de capacitación para el personal de la contraloría; elaborar y actualizar los manuales de organización y procedimientos de la unidad, y formular su respectivo anteproyecto de egresos.

Dos años después, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el 1 de abril de 2008[5], un nuevo Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en su Título Sexto "Del Órgano de Control y Fiscalización", artículos 155 al 159, detalla la organización, atribuciones y requisitos de los titulares de éste órgano. Entre las principales facultades se mencionan: evaluar el grado de cumplimiento

---

4 Este reglamento abroga el de 1923.

5 Este reglamento abroga al publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de septiembre de 2006.

por parte de los órganos administrativos, así como de los servidores públicos de la Suprema Corte; autorizar criterios técnicos y guías para realizar y practicar los diversos tipos de auditorías, y elaborar el Programa Anual de Control y Auditoría. La contraloría cuenta con dos unidades administrativas para el cumplimiento de sus cometidos, la Dirección General de Auditoría y la Dirección General de Responsabilidades Administrativas y de Registro Patrimonial.

El control interno en el Poder Judicial del Estado de México

En lo que respecta a nuestra entidad federativa, los antecedentes del Tribunal Superior de Justicia se remontan a la propia Ley Orgánica Provisional del año 1824, que en su Capítulo V del Poder Judicial establecía, entre otros aspectos, que dicho poder se ejercería por los tribunales de justicia establecidos o que se establecieran, precisando que en la capital del estado habría un Tribunal Supremo de Justicia, compuesto de seis ministros y un fiscal (Huitrón, 1992:110). Sin embargo, conforme a la información disponible, el surgimiento de la Contraloría Interna del Poder Judicial del Estado de México es un asunto muy reciente que se remonta al año de 1990, cuando la L Legislatura, mediante el Decreto número 140, expidió la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, publicada en la *Gaceta del Gobierno* el 11 de septiembre de ese año.

La citada ley en su artículo 47, señalaba que "el Consejo de la Judicatura, establecerá los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos, del Poder Judicial...". Para dar cumplimiento a esta obligación, en el año de 1992 mediante el Decreto número 71, publicado en la *Gaceta de Gobierno* el 24 de marzo de dicho año, se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial y se creó la Dirección de la Contraloría Interna del Poder Judicial del Estado de México, hecho que colocó al Estado de México como pionero en la materia, en virtud de ser anterior a la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de diciembre de 1994, que creó el Consejo de la Judicatura Federal y en la cual también se incluyeron modificaciones a los poderes judiciales de los estados (http://www.pjedomex.gob.mx/, 7-06-2010).

Así, la Dirección de la Contraloría Interna surgió en el ámbito del Consejo de la Judicatura teniendo a su cargo la identificación, investigación y fincamiento de responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial que incurran en alguna de las faltas administrativas establecidas en la ley de la materia, cuya finalidad era facilitar a los particulares, partes litigantes, abogados, patronos y usuarios en general la presentación de quejas o denuncias por faltas o abusos de servidores públicos judiciales, dando como resultado un mejor servicio de la administración de justicia.

Se puede afirmar que desde su surgimiento en 1992, la Contraloría Interna ha permanecido con sus atribuciones primigenias, y entre las transformaciones significativas se encuentra su interés por acercar a la población los servicios que proporciona. Así, por acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura del 10 de agosto de 2005, se formalizó a través de la circular número 23, que:

> Con fundamento en los artículos 109 de la Constitución Política Local, 63 fracciones XVI y XXX y 64 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, considerando la necesidad de acercar a los justiciables, abogados postulantes y público en general el servicio de la Administración de Justicia; en tal virtud, dentro del programa de descentralización administrativa (http://www.pjedomex.gob.mx/, 7-06-2010).

Se crearon las delegaciones de la Contraloría Interna en la región de Tlalnepantla y Texcoco, que en general, atenderán las necesidades de la Dirección de la Contraloría Interna y del Departamento de Auditoría Interna, dando particular atención y servicio a los asuntos propios de su función, relacionados con las salas y juzgados establecidos en los distritos judiciales, comprendidos dentro de la región judicial en la cual quedará establecida cada delegación administrativa" (http://www.pjedomex.gob.mx/, 7-06-2010).

Como puede observarse, los servicios que ofrece la Dirección de la Contraloría Interna, considerando sus respectivas delegaciones, tienen como responsabilidad atender a los ciudadanos, con relación a los escritos de quejas y denuncias planteadas, con el fin de darles seguimiento oportuno, en caso de que se trate de querellas o denuncias procedentes, que a consideración del presidente del Consejo de la Judicatura, hayan incurrido en faltas administrativas por parte de los servidores públicos, se iniciará un procedimiento administrativo.

Hoy por hoy, la Contraloría Interna del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México depende jerárquicamente del magistrado presidente del Consejo de la Judicatura, y su estructura de organización cuenta con una área de responsabilidades y un departamento de auditoría.

Tomando como referencia el artículo 50 del Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de México, publicado en la *Gaceta del Gobierno* el 1 de abril de 2005, se puede resumir que las principales atribuciones de la Contraloría Interna son: la identificación e investigación de las responsabilidades, llevar a cabo el procedimiento de responsabilidad administrativa disciplinaria y resarcitoria; aplicar los acuerdos del consejo en materia de control, vigilancia y disciplina; participar en los actos de entrega y recepción de oficinas; vigilar los procedimientos de licitaciones de prestación de servicios, adquisiciones de bienes o de contratación de obra y el cumplimiento de la normatividad o reglas sobre

presupuestación; ingresos al fondo para el mejoramiento de la administración de justicia, egresos, financiamientos y patrimonio; recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deben presentar los servidores públicos; proponer recomendaciones para corregir deficiencias y desviaciones que se presenten en el desarrollo de las operaciones que se realicen; proponer que existan mecanismos de control interno adecuados en la aplicación de los recursos; atender las quejas e inconformidades que presenten proveedores o contratistas por los actos de procedimiento que consideren contravienen las bases y reglas de contratación, y en general apoyar al Consejo de la Judicatura en todas las acciones de vigilancia del desempeño de los servidores públicos de dicho poder.

Como se puede apreciar, el control interno en el Poder Judicial del Estado de México ha tenido como prioridad la constante vigilancia del desempeño de los servidores públicos, si bien, se ha avanzado en esta materia, aún se hace necesario fortalecer la impartición de justicia, bajo los valores de imparcialidad y honestidad, premisas que también deben privilegiar el enfoque de control interno en el Poder Judicial, con el fin de lograr una impartición de justicia más eficiente y con un alto contenido ético, humanista y social.

El control externo y la fiscalización superior en el Estado de México

Las instituciones de fiscalización en el ámbito federal, una larga tradición histórica

Los orígenes de la fiscalización en México se remontan hacia el año de 1524, cuando la Corona española creó en la Nueva España el Tribunal Mayor de Cuentas, iniciándose así una larga tradición histórica en las tareas de fiscalización. Alfonso Arana afirma que el establecimiento del Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España (que inicialmente era el órgano encargado de revisar los gastos efectuados por las expediciones españolas al Nuevo Mundo, expediciones como las de Hernán Cortés) constituye un punto de referencia obligado para ubicar y comprender el origen y desenvolvimiento de la fiscalización de recursos públicos, pues con el mismo se pretendió que los reyes españoles establecieran mecanismos de control de los dineros y las riquezas, pues seguramente no deseaban que les hicieran las cuentas del gran capitán. Posteriormente, el tribunal se encargó de revisar los gastos de los representantes de la Corona española en nuestro país y subsistió hasta la Independencia de México (Martínez, 2010).

Ciertamente, el Acta de Declaración de Independencia formalizó el fin de la guerra y abrió una nueva etapa en nuestro país para promulgar la Constitución de 1824. En este marco, el Congreso General emitió el 16 de noviembre de ese mismo año la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, con el propósito de garantizar la sana administración de la economía nacional, disponiendo en dicho ordenamiento jurídico la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), cuyo encargo fue precisamente, el examen y glosa de las cuentas de gastos y crédito público; analizar los presupuestos de gastos e informar a una comisión integrada por cinco diputados, nombrados por la Cámara de Diputados; hacer cuenta, observaciones y reparos a la recaudación, distribución e inversión de las rentas nacionales. En esa época, la CMH estaba dividida en dos secciones, la de Hacienda y la de Crédito Público, cada una de ellas a cargo de un contador mayor, cuyo nombramiento correspondía a la propia cámara y era sometido a votación.[6]

Un par de años más tarde, en 1826, se emitió el Reglamento para la sección de Hacienda de la Contaduría Mayor, donde se determinó el tipo y número de empleados con el que quedaría integrada, así como sus respectivas funciones.[7] Es decir, desde poco tiempo después de la independencia de nuestro país ha existido un órgano enfocado en realizar tareas de fiscalización externa, no obstante su ámbito de actuación no siempre estuvo vinculado al Poder Legislativo, por lo que a continuación se da un breve repaso de su acontecer histórico.

Durante el periodo de 1824 a 1838 la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) mantuvo esta denominación, pero en la época de 1838 a 1846 cambió a Tribunal de Revisión de Cuentas, dentro del cual se hallaba adscrita la CMH; de 1846 a 1853 vuelve a denominarse Contaduría Mayor de Hacienda; de 1853 a 1857 a la CMH se le atribuye nuevamente el carácter de Tribunal de Cuentas, pero se infiere que el mismo queda en el ámbito del Ejecutivo; de 1857 a 1865 se vuelve a identificar como Contaduría Mayor de Hacienda y regresa al ámbito del Poder Legislativo; de 1865-1867 se transforma en Tribunal de Cuentas dependiente del Emperador a través de un Ministerio. Es precisamente en este año y hasta el 2000 que nuevamente retoma su antiguo nombre de Contaduría Mayor de Hacienda, permaneciendo con el mismo durante más de un siglo, en el cual registró transformaciones en sus atribuciones y organización, conformando una tradición, vinculada fundamentalmente a la Cámara de Diputados del Poder Legislativo, enfocada a la revisión y glosa de la Cuenta Pública del erario federal, así como de la comprobación del

---

6 Una visión de conjunto respecto a los antecedentes y situación actual del marco de actuación de la función de fiscalización en México, se puede consultar en Haro, G., (2010) *Fiscalización Superior. Avances y retos*, Miguel Ángel Porrúa, 2010.

7 Auditoría Superior de la Federación, 1824-2004, *180 años de Rendición de Cuentas y Fiscalización en México,* Honorable Cámara de Diputados, p. 122.

ejercicio presupuestal, y posteriormente para incorporar un informe con comentarios sobre los resultados de la gestión financiera; cumplimiento de objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados; análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión y de las desviaciones presupuestales.

Para el año 2000, derivado de las reformas constitucionales a los artículos 73, 74, 78 y 79 publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de julio de 1999, se sentaron las bases para que el Congreso de la Unión expidiera una nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación que propició la organización de una nueva entidad superior de fiscalización, es así como surgió la actual Auditoría Superior de la Federación, dotada de autonomía técnica y de gestión, de la cual la Comisión de Vigilancia tiene atribuciones para coordinar sus relaciones con la Cámara de Diputados y evaluar su desempeño.

En 2008, derivado de las reformas a los artículos 74, fracciones II y VI y 79 de la Carta Magna, se modificó el marco jurídico de actuación de la ASF y un año después (el 29 de mayo de 2009) se expidió una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que entre otros aspectos, precisa en su artículo 1 que:

> La fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones aplicables, así como la práctica de auditorías del desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Como se puede apreciar, el proceso de evolución de la fiscalización en México ha estado permeado por las condiciones sociopolíticas imperantes en nuestro país, y en ello, el Poder Legislativo ha sido un actor fundamental para contribuir a ejercer un control efectivo de las facultades conferidas al Congreso para supervisar el gasto público, lo cual, sin duda ha contribuido a fortalecer y mantener el equilibrio entre los poderes públicos. Sin embargo, aún quedan tareas pendientes en las que hay que insistir, a efecto de que los procesos de fiscalización no queden sólo en ejercicios para revisar el apego a la legalidad y la comprobación de los recursos ejercidos, es necesario que sus resultados incidan en un mejor desempeño gubernamental, que no dejen dudas de las observaciones y responsabilidades emitidas, que incorporen corresponsablemente a la sociedad y, en suma, que se constituyan en medios para fomentar una cultura de transpa-

rencia y rendición de cuentas del quehacer gubernamental y la actuación de sus servidores públicos.

Las instituciones de fiscalización externa en el Estado de México

Surgimiento de la Contaduría General del estado

Como se mencionó, el año de 1824 representa una fecha trascendental y simbólica en el devenir histórico de nuestra nación, y también en ese año, el 2 de marzo, se registró la erección del Estado de México y la instalación del primer Congreso Constituyente del Estado de México,[8] el cual expidió el 7 de agosto de 1824 el Decreto número 18 relativo a la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado Libre, Independiente y Soberano de México, que en su capítulo II. Poder Legislativo, artículo 9, fracción V, establece las funciones del Congreso del Estado como: examinar y aprobar las cuentas de inversión de los caudales del estado. Asimismo, en el Capítulo IX Hacienda, se especifica en los artículos 68 al 70 el establecimiento de una Tesorería del Estado, que llevaría todos los caudales que en él se recauden, así como el establecimiento de una contaduría para la glosa de las cuentas del estado y la instrucción de organizar estas oficinas, de tal manera que sirvieran para los fines de su instituto (Poder Legislativo del Estado de México, 2009).

Fue en el periodo del gobernador Melchor Múzquiz, el 16 de octubre de 1824, cuando se dictó la instrucción particular que ordenaba el artículo 70:

> Pidiendo a la Comisión Especial de Hacienda que se arreglen las oficinas de Cuenta y Tesorería del Estado, que habrían de encargarse del manejo y fiscalización de las rentas que se entregarían al mismo Gobernador. Así, se puede considerar que esta instrucción es el primer antecedente importante de creación de la Contaduría General de Glosa, hoy Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México" (Poder Legislativo del Estado de México, 2009).

---

8 El 2 de marzo de 1824 se instaló el Congreso Constituyente del Estado de México con asistencia de seis diputados de los 21 nombrados, en el Salón de Cabildos del Ayuntamiento Constitucional de México. Los diputados señores Francisco Guerra, José Ignacio Nájera, José Figueroa y Joaquín Villa, fueron elegidos en escrutinio secreto, presidente, vicepresidente y secretarios respectivamente. *El Sol* "Instalación del Congreso de este Estado", 3 de marzo de 1824, citado por Jaimes, G., (1998) "El Constituyente de 1824 del Estado de México", en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho,* no. 10, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Ya casi a finales de 1824, el 16 de diciembre, el Congreso Constituyente del Estado de México emitió el Decreto 32, sobre el arreglo de la hacienda del Estado, el cual refleja la problemática que en esa época se vivía, al señalar que:

> El Congreso Constituyente del Estado de México, bien penetrado de la necesidad de remediar el desarreglo que se nota en la administración de la hacienda del estado, ha venido en autorizar a su gobierno para que organice provisionalmente, y mientras se dicte una ley general sobre la materia, la administración de la hacienda del Estado.

El citado decreto, especifica en su artículo 1, que el gobernador sería el jefe supremo de la hacienda del estado, el 4 señalaba la existencia de una tesorería general y una contaduría, mientras el 10 advertía que el gobernador podría proceder al arreglo provisional de la hacienda del estado, suprimiendo y creando las plazas que fuesen necesarias, puntualizando en el artículo 11 la obligación del gobernador para dar cuenta al congreso con el expediente instruido para dicho arreglo.

Los antecedentes referidos dan cuenta que sentar las bases para la organización de la hacienda del estado no fue una tarea sencilla, como consecuencia de la inestabilidad política y económica posterior a la guerra de independencia, sin embargo, fue un gran acierto del Congreso Constituyente de 1824, el establecer mecanismos que dieran cauce para la mejora de la administración de la hacienda, como la creación de una tesorería general y una contaduría que, con diferentes objetivos, ejercieron un control de los recursos públicos.

Al año siguiente, el 3 de octubre de 1825, el Congreso Constituyente del Estado de México emitió el Decreto número 56, también relativo al arreglo de la hacienda, el cual tuvo como propósito adecuar definitivamente todo lo perteneciente a los ramos que formaban la hacienda del estado. En el rubro que nos ocupa, lo más relevante es que sentó las bases generales de la denominada Contaduría General del Estado. En sus artículos 72 al 77 señala que el jefe de la contaduría sería el contador general, nombrado por el gobernador y recibiendo un sueldo de 3 000 pesos anuales. La organización y funcionamiento de la contaduría se estableció en los artículos 78 al 92, y se presenta de manera resumida en el siguiente cuadro.

Surgimiento y organización de la Contaduría General del Estado. Decreto número 56 Sobre Arreglo de la Hacienda del 3 de octubre de 1825		
Área	Funciones	Personal
Departamento de rentas unidas	Glosar las cuentas de la tesorería general y las rentas unidas del estado, llevar la lista alfabética de los empleados del gobierno que había en cada renta, así como el libro de tomas de razón de las leyes y órdenes del gobierno que se expedían para el manejo de estos ramos.	Un oficial primero y tres escribientes
Departamento de pólizas y tomas de razón	Llevar los libros de pólizas donde se copiarían literalmente todas las que se expidieran a la tesorería, para que recibiera caudales; el libro de asientos de órdenes donde se copiarían las que el gobernador expidiera a la tesorería para exhibiciones extraordinarias; el libro de tomas de razón que registraba con distinción y claridad todos los despachos de empleados, y en general de todos los individuos, que por cualquier título percibían ordinaria y periódicamente cantidades de la hacienda del estado.	Un oficial segundo y dos escribientes
Departamento de municipalidades	Glosar las cuentas de todas las municipalidades del estado y de todas las cuentas del ramo de contribución directa y llevar un libro de tomas de razón de las órdenes, en el que el gobierno autorizaba alguna de ellas para gastos extraordinarios.	Un oficial tercero y dos subalternos
Departamento de comunes	Desempeñar respecto de todos los demás ramos de la hacienda del estado, las funciones prefijadas a los demás departamentos para el suyo.	Un oficial cuarto y un subalterno
Departamento de archivo	Custodiaba los libros y papeles del archivo y formaba de ellos índices alfabéticos; llevaba el libro de conocimientos, donde firmaban un recibo los que sacaban cualquier libro o información. No entregaba ningún libro o papel sin la previa orden del Contador General, que era dada por escrito. En el archivo existían todas las cuentas finiquitadas de las tesorerías, administraciones y ayuntamientos, con los libros y cuadernos comprobantes de ellas, los reglamentos sobre rentas, las ordenanzas municipales y las leyes.	Un oficial quinto y un subalterno

Las constituciones estatales, sus reformas y las tareas de fiscalización

En el periodo comprendido de 1827 a 1917 continuó vigente la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado Libre, Independiente y Soberano de México, hasta que concluyó la Revolución Mexicana y se expidieron la Constitución Federal y la Constitución para el Estado de México en dicho año. En las siguientes líneas se abordará de manera general la evolución constitucional que ha tenido el Estado de México, poniendo especial énfasis en los procesos de fiscalización.

El contexto político, económico y social en que se desenvolvía el Estado de México durante la vigencia de la Ley Orgánica Provisional no fue el más conveniente, toda vez que las condiciones que imperaban en la época se caracterizaban por la existencia de pocas autoridades y la falta de recursos para hacer frente a sus deberes; carencia de obras de infraestructura económica, inexistente administración de justicia, debido a la falta de jueces y medios para pagarlos; la impunidad prevalecía; estas cuestiones constituyeron condiciones adversas al desarrollo económico y político del estado, que entre otras cosas, fue evidente el desarreglo en la hacienda pública (Macedo, 1996: 260-261).

Bajo este panorama, el 14 de febrero de 1827 se expidió la primera Constitución Política del Estado Libre de México, la cual establecía en su artículo 28 que el Poder Legislativo residiría en el Congreso bajo un sistema unicameral, y que los diputados se elegirían en razón de uno por cada 50 000 almas; la elección era indirecta y popular. La Constitución de 1827 estableció, con mayor precisión, las facultades de la Contaduría General del Estado en los artículos 225 al 227, en los cuales se señalaba: que en el lugar de residencia de los Supremos Poderes existiría una Contaduría General del Estado, en ella se desglosarían todas las cuentas de los caudales públicos en todos sus ramos e intervendría con arreglo a las leyes en los ingresos y egresos de caudales de la Tesorería General.

En las facultades y obligaciones del Congreso, contempladas en la Constitución de 1861, en el artículo 35, fracción II se establecía la de nombrar y remover al tesorero general del estado; en la fracción IV se estipulaba que se debían fijar anualmente los gastos del estado y establecer, para cubrirlos, las contribuciones necesarias, y la V resaltaba que era necesario examinar y calificar cada año la cuenta general de inversión de los caudales del estado. Estas facultades permiten apreciar el control que el Congreso tenía respecto de los ingresos y egresos estatales.

La misma Constitución en su Capítulo XXI prevé la existencia de una Contaduría General que residiría en el lugar de los Supremos Poderes como una sección agregada a la Secretaría de Hacienda; en ella se glosarían todas las cuentas

de los caudales públicos en todos sus ramos, y el jefe de la sección intervendrá con arreglo a las leyes en los ingresos y egresos de los caudales de la Tesorería General.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México registró en sus reformas del 14 de octubre de 1870, en su sección II denominada de la "Contaduría de Glosa y de la Tesorería General" (se aprecia un cambio en la denominación de la anterior Contaduría General) mantiene su existencia en la residencia de los Supremos Poderes del Estado y la glosa de los caudales públicos en todos sus ramos, remitiendo que sus atribuciones serían fijadas en la ley respectiva. Asimismo, en el capítulo IV de las "Facultades y Obligaciones del Congreso" destaca ahora la de nombrar y remover al contador de Glosa y al Tesorero General del estado.

En 1861, como se mencionó, la sección de contaduría se encontraba agregada a la Secretaría de Hacienda; de modo, reza la exposición de motivos de la reforma de 1870 que "El Congreso sólo podía hacer la revisión de las cuentas pero la oficina que debía glosarlas era enteramente dependiente del Ejecutivo". Esta circunstancia derivó en que la reforma dispuso, que en lo sucesivo, la glosa de las cuentas se llevara a cabo en una oficina separada del Ejecutivo, la de Contaduría, sujeta a la inspección del Poder Legislativo (Macedo, 1996: 257-282).

La década de los años 20 del siglo pasado en nuestro país estuvo marcada por una fuerte inestabilidad económica y política. En el Estado de México existía un descontrol administrativo,[9] sobre todo en la organización de la hacienda; en este contexto, a nivel federal se promulga una nueva Constitución para 1917, que tuvo su correspondiente en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México expedida en noviembre del mismo año.

Prácticamente, desde 1917 y hasta 2004, la Contaduría General de Glosa permanece con tal denominación en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y sus reformas, y sólo a manera de referencia histórica la constitución estipulaba dentro de las facultades y obligaciones de la Legislatura, la de recibir, revisar y calificar cada año las cuentas públicas del estado y municipios. Para tal efecto, contará con un órgano técnico que se denominaría Contaduría General de Glosa.

---

9 En orden de importancia entre las consecuencias de este descontrol administrativo figura, en primer lugar, la erosión y pérdida de las bases documentales de la hacienda. La destrucción y sustracción de los archivos y registros fiscales en las Administraciones de Rentas produjeron un vacío informativo. La creación de un aparato de recolección de datos fiscales había sido una de las tareas emprendidas dentro de las reformas hacendarias del gobernador Villada, y aunque de manera incompleta y desigual había llevado a avances significativos en la labor de las oficinas rentísticas. A partir de 1913-1914, en el vórtice de asaltos de milicias, zapatistas, bandoleros y enfrentamientos armados desaparecieron progresivamente los empadronamientos y los registros locales de causantes, así como la contabilidad. Todos eran insumos necesarios para el funcionamiento del sistema hacendario, que sólo se reconstituyeron parcialmente hasta finales de la década de 1920, durante la administración de Carlos Riva Palacio". Veáse, Riguzzi P., (2001) "Revolución y finanzas públicas. El caso del Estado de México. 1910-1928", en *Revista Electrónica Política y Cultura*, número 016, Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco, otoño 2001, consultada en http://redalyc.uaemex.mx/pdf/267/26701608.pdf 25-05-2010. p. 7

El 26 de agosto de 2004 se reformó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, especialmente el artículo 61, referente al Órgano Superior de Fiscalización, en el que se mencionan las facultades y obligaciones de la Legislatura, entre ellas: recibir, revisar, fiscalizar y calificar las cuentas públicas del estado y de los municipios del año anterior, a más tardar el 31 de julio, mismas que incluirán la información correspondiente a los Poderes Públicos, organismos autónomos, auxiliares y entes públicos que manejen recursos del estado y municipios. Para tal efecto, tales organismos contarán con un Órgano Superior de Fiscalización, dotado de autonomía técnica y de gestión.

El auditor superior de fiscalización será designado y removido por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, a propuesta de la Junta de Coordinación Política. Durará en su cargo cuatro años, pudiendo ser ratificado hasta por cuatro más, según el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

Dicho órgano superior también deberá determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda pública del estado y de los municipios, así como fincar las responsabilidades resarcitorias que correspondan; también se deberá promover, en términos de ley, la imposición de otras responsabilidades y sanciones ante las autoridades competentes.

Las leyes orgánicas de la Contaduría General de Glosa

Durante el gobierno del licenciado Filiberto Gómez, mediante el Decreto no. 17, se expidió la primera Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa, publicada en la *Gaceta del Gobierno* el 18 de diciembre de 1929, la cual estaba a cargo de un funcionario denominado contador general de Glosa, dependiente de la Legislatura; su organización consistía en un oficial mayor y tres departamentos: administrativo, de Glosa del estado y de Glosa municipal.

A la contaduría se le facultó para la revisión de las cuentas de todas las oficinas del estado, así como las relativas a las tesorerías de los municipios. Sus principales atribuciones quedaron estipuladas en el artículo 9: practicar la cuenta general del tesoro público y pasar a la Legislatura el correspondiente pliego de observaciones; dar aviso al Ejecutivo con los datos que tuviese, cuando sospeche que hay desarreglo en el manejo de algún empleado de Hacienda; imponer multas de hasta 25 pesos a los empleados que manejen caudales públicos, cuando no rindiesen los informes o no remitan los documentos que la contaduría les solicite; consignar al procurador general de Justicia, previo acuerdo de la Legislatura, a los responsables que dejen de remitir los documentos que sean indispensables para comprobar debidamente las cuentas rendidas por los mismos.

El artículo 8 señala que para ser contador general de Glosa se requería ser ciudadano mexicano por nacimiento y mayor de 30 años; conocer la legislación del ramo de Hacienda y contabilidad fiscal; haber desempeñado, con honradez, dos cargos cuando menos en el ramo de Hacienda y no tener responsabilidad insoluta, así como no haber sido condenado por ningún delito contra la propiedad.

En materia de responsabilidades, los artículos del 12 al 21 detallan que los empleados fiscales eran civilmente responsables de los daños y perjuicios que causaran a la Hacienda pública, también lo eran los responsables de realizar la Glosa como los empleados de la Contaduría y de la Tesorería General del Estado.

También señalaba que la Comisión Inspectora de la Legislatura visitaría, cuando menos, una vez en cada período de sesiones a la Contaduría General de Glosa, para evaluar, y en su caso, proponer las medidas que consideraba oportunas para corregir las faltas u omisiones que descubrieran.

En el año de 1972, durante la XLIV Legislatura se emitió una nueva Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo publicada en la *Gaceta de Gobierno* del 6 de septiembre de dicho año, entre los aspectos sustanciales destaca que la Contaduría General de Glosa quedaba facultada para revisar las cuentas del estado y municipios, y la realización de una valuación en el aspecto del control presupuestal de las cuentas de estas entidades (artículo 2). En cuanto a la organización de la Contaduría los artículos 4 y 5 marcan la existencia de un contador general de Glosa, un subcontador y jefes de departamento, mientras que el resto del personal se integraría por el número de plazas establecidas en el Presupuesto de Egresos respectivo, dicho personal sería nombrado y removido por la Legislatura, a través del dictamen que formule la Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa.

Las funciones de la Contaduría General de Glosa se señalaban en los artículos del 8 al 11, y refieren que ésta tendría que glosar las cuentas de la Hacienda Pública del Estado y Municipal y cualquier otro organismo que dependa y maneje fondos del erario del estado; realizar auditorías contables y administrativas; control de los presupuestos de la Hacienda estatal y municipal para evaluar las partidas correspondientes, y en su caso, formular pliegos de observaciones; controlar las formas valoradas de la Hacienda Pública Municipal; imponer multas a los funcionarios de la Administración Pública Estatal y Municipal que no cumplan con la obligación de remitir la información contable y financiera dentro de los plazos establecidos. Las sanciones serían de 100 hasta 2000 pesos, dando aviso a la Secretaría General de Gobierno, para que ordenase se hicieran efectivas a través de la Oficina Recaudadora correspondiente; denunciar ante el Ministerio Público previo acuerdo de la Legislatura a los responsables que, no obstante haberles requerido, dejen de remitir los documentos para comprobar las cuentas rendidas

por los mismos; declarar con posterioridad que eran netos y ciertos los alcances y responsabilidades que haya fincado en la revisión de las cuentas.

En las disposiciones generales de la ley referida se determinaba que el Congreso del estado, a través de la Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa, vigilaría la labor del contador general de Glosa y le aplicaría las sanciones correspondientes, que a su juicio, procedan por las faltas que cometa en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, la Contaduría tenía obligación de remitir mensualmente al Congreso o a la diputación permanente, a través de dicha comisión inspectora, un informe pormenorizado de sus trabajos.

El 15 de octubre de 1991 fue publicada en la *Gaceta de Gobierno* la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, que abroga la emitida en el año 1972. Con una nueva estructura, aborda en 55 artículos distribuidos en seis capítulos, los siguientes puntos: disposiciones generales; atribuciones de la Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa; atribuciones y responsabilidades la Contaduría General de Glosa; cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno del Estado y sus organismos auxiliares; cuenta de la Hacienda Pública Municipal y sus organismos; y el de las responsabilidades.

El artículo 1 detalla que el objeto de la ley es regular la organización y atribuciones de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, y se especifica que es el Órgano Técnico de la Legislatura del Estado de México quien tiene a su cargo el control y fiscalización del ingreso y gasto público y posee el carácter de autoridad administrativa en sus funciones de fiscalización y control.

En lo relativo a las facultades otorgadas a la Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa, el artículo 5 reitera el carácter jerárquico, a quien corresponda la atribución sustantiva de la revisión y calificación de las cuentas públicas, precisándose además, las diversas atribuciones de dicha comisión, de tal forma que se hace explícito el régimen competencial, tanto de la comisión como de la Contaduría General de Glosa.

En cuanto a los requisitos para ser contador general de Glosa, se amplían y precisan las áreas profesionales para poder ejercer el cargo: ciencias contables, económicas, jurídicas o administrativas. Durará en su cargo el mismo período de la Legislatura que lo designó, pudiendo ser ratificado por la siguiente Legislatura.

La Cuenta Pública, de acuerdo con los artículo 25 y 26 de la citada ley, se constituye por los estados contables, financieros, presupuestarios, programáticos e información cuantitativa y cualitativa que muestre el registro y los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos; del ejercicio del Presupuesto de Egresos y otras cuentas en el activo y pasivo, del Sector Central y Organismos sujetos al Control Presupuestal de la Legislatura; así como, el estado de la deuda pública, que debería ser presentada a la Legislatura del Estado por el Ejecutivo Estatal por conducto de la dependencia correspondiente.

En el capítulo VI se especifica lo concerniente a las causas específicas de la responsabilidad administrativa en que pueden incurrir los servidores públicos relacionados con la Cuenta Pública, asimismo se establece el procedimiento aplicable a la sustanciación del medio de impugnación contra las resoluciones dictadas por la Contaduría General de Glosa.

La Ley Orgánica de 1991 se orientó a fortalecer los cometidos de la Contaduría General de Glosa, buscando con ello aumentar su eficiencia institucional.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de México.

Anteriormente se mencionó que, como resultado de las reformas constitucionales de 1999 se expidió, en el año 2000, a nivel federal, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que creó a la Auditoría Superior de la Federación, y no obstante que fue hasta las reformas constitucionales del 7 de mayo de 2008 que se estableció un plazo perentorio para que las legislaturas estatales y del Distrito Federal aprobasen leyes en la materia; en el Estado de México fue durante la LV Legislatura, mediante el Decreto número 69, que se expidió en 2004 la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, la cual abrogó la última Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo de 1991.

Dicha ley fue publicada en la *Gaceta de Gobierno* el 26 de agosto de 2004 y entró en vigor el 28 del mismo mes y año, teniendo como objeto, según reza en el artículo primero:

> Establecer disposiciones para fiscalizar, auditar, revisar, substanciar, resolver y sancionar las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos del estado y de los municipios; así como los fondos públicos federales en los términos convenidos con dicho ámbito; asimismo, regular la organización, funcionamiento y atribuciones del órgano encargado de la aplicación de esta Ley.

Como puntos relevantes contenidos en esta ley destaca el hecho de que con ella se creó el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (dotado de autonomía técnica y de gestión), encargado de auxiliar a la Legislatura en su facultad de revisión y fiscalización de las cuentas públicas. Igualmente destaca la precisión que se realiza en el artículo 4, respecto a los sujetos de fiscalización: I. Los Poderes Públicos del Estado; II. Los municipios del Estado de México; III. Los organismos autónomos; IV. Los organismos auxiliares; V. Los demás entes públicos que manejen recursos del estado y municipios y, en su caso, de la federación.

No menos importante resulta lo que se refiere en el artículo 5:

> La fiscalización superior se podrá realizar de manera contemporánea a la ejecución de actos de gobierno y la aplicación de fondos públicos federales, estatales o municipales en los casos que corresponda, así como de manera posterior a la presentación de las cuentas públicas, de manera externa, independiente y autónoma, de cualquier forma de control y evaluación internos de las entidades fiscalizables y de conformidad con lo establecido en la Ley.

Otra adición importante se advierte en el artículo 6, en el que se especifica:

> El Órgano Superior en el ejercicio de sus atribuciones, se regirá por los principios de legalidad, igualdad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, veracidad, buena fe, honradez, transparencia, reserva y respeto; y que los profesionistas independientes y los auditores externos que auxilien al Órgano Superior, deberán conducirse por el principio de secrecía profesional.

En cuanto a la organización e integración del Órgano Superior, precisamente se adiciona con este título el capítulo tercero, que en su artículo 21, puntualiza: "el Auditor Superior para el eficaz desempeño de sus funciones será auxiliado por dos Auditores Especiales: de Cumplimiento Financiero y de Evaluación de Programas; una Unidad de Asuntos Jurídicos y las demás unidades administrativas que establezca el Reglamento".

Además, la ley prevé en su artículo 15 que el auditor superior durará en su encargo cuatro años y podrá ser ratificado hasta por un periodo igual, por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, pudiendo ser removido por la Legislatura del estado por las causales estipuladas en el artículo 18 de la ley en comento, conforme a los procedimientos previstos en la Constitución Política del Estado de México y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Finalmente, se puntualiza que el Órgano Superior de Fiscalización del Estado podrá fincar responsabilidades con el objeto de reparar, indemnizar y resarcir al estado, municipios y demás entidades fiscalizables, el monto de los daños y perjuicios que ocasionados a sus haciendas públicas o a su patrimonio, mismos que serán fijados en cantidad líquida y tendrán el carácter de créditos fiscales.

Como puede apreciarse, en materia de fiscalización externa, el Estado de México se puso a la vanguardia, apenas cuatro años después que la federación y su ley ha sido calificada con un puntaje de los más altos, en un estudio reciente, en tanto cumplimiento de diversos aspectos que son necesarios para realizar una mejor fiscalización (Figueroa N., *et. al*, 2009).

Conclusiones

El fortalecimiento del control interno en todos los ámbitos y órganos de gobierno además de la fiscalización de la aplicación de los recursos públicos, son condiciones adecuadas para sentar las bases de una real y efectiva rendición de cuentas de los gobiernos y sus gobernantes. Desde luego que una rendición de cuentas tal no sería suficiente si los medios para imputar y hacer efectivas las responsabilidades políticas, penales, civiles y administrativas de servidores públicos involucrados en conductas impropias y violatorias de las normas son débiles o se aplican con discrecionalidad. Una responsabilidad sin sanción no es, en verdad, una rendición de cuentas.

Pero el control interno debería estar más interesado y ser proclive a ocuparse más de su fase preventiva, promoviendo mecanismos y acciones eficaces que, en la medida de lo posible, privilegien el cumplimiento legal y el mejor desempeño que la sanción, sin que ello devenga en impunidad, y la aplicación de la ley sin distingos. A mayores servidores sancionados parecería que el control es ineficiente y no deja de ser una razón o condición que provoca deslegitimación a los propios gobiernos, alimentando la percepción social de descrédito del quehacer público y de corrupción de quienes en él se desempeñan.

La función preventiva del control interno permitiría a los gobiernos y sus órganos, hacer un serio esfuerzo por disminuir la excesiva normatividad que constriñe innecesariamente el trabajo diario de las diversas instancias administrativas, sobre todo las ejecutoras del gasto público, propiciando con ello, en ocasiones el desconocimiento de la normatividad, y en otras, la falta de acción por normas contradictorias, y aún más grave, pasarla por alto en muchos casos para lograr resultados efectivos.

Al control interno se le imputa el defecto de observar con minuciosidad el cumplimiento irrestricto de la engorrosa normatividad administrativa y de apegarse estrictamente a los procedimientos autorizados, lo cierto es que el propio control interno, y con él las tareas de auditoría, vigilancia, fiscalización y evaluación permiten valorar de manera objetiva, si las normas, verdaderamente contribuyen a una sana, efectiva y oportuna gestión pública.

Por otra parte, las transformaciones que ha experimentado nuestro federalismo en los últimos años han propiciado la transferencia de recursos, particularmente del gobierno federal a las entidades federativas y a los municipios que conforman a los estados federados. Esta transferencia de recursos bajo distintas modalidades, la mayor parte de ellas sujetas a reglas de operación específicas, ha ampliado significativamente el campo de intervención de los órganos internos y externos de control, por lo que cada vez es más necesario que existan

criterios de revisión semejantes o equivalentes a fin de evitar que la gestión de los programas y recursos involucrados esté sujeta a conductas discrecionales de quien audita o fiscaliza. La coordinación interinstitucional de los órganos revisores se hace indispensable para propiciar que no existan reclamos de algún ámbito de gobierno, sobre todo el municipal, que está sobre-controlado o sobre-fiscalizado al realizarse revisiones sin que exista un programa coordinado, tanto de los órganos estatal y federal de fiscalización superior como de los propios órganos de control interno estatal y municipal.

En nuestros días, el control gubernamental debe entenderse como un proceso que coadyuve a construir y consolidar un cambio de cultura ética, de apego a la legalidad, eficacia administrativa y mejora del desempeño en todo el entramado institucional del poder público; en un marco de transparencia y rendición de cuentas que no sólo aporte resultados de ejecución de auditorías y fincamiento de responsabilidades, sino que contribuya a combatir la corrupción e impunidad y la corresponsabilidad social en la moralización del quehacer público.

Apolinar Mena Vargas

UNA APROXIMACIÓN A LOS DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL ESTADO DE MÉXICO

Un acercamiento al perfil de México y del Estado de México

El territorio de la república mexicana se integra por 1 964 375 kilómetros cuadrados, distribuidos en 32 entidades federativas que poseen los más variados perfiles sociales, políticos y económicos.

México posee características y ventajas competitivas y comparativas para hacer frente a la apertura en la que se desarrolla la economía mundial. Por su extensión territorial, el país se clasifica como el decimocuarto del mundo; adicionalmente su ubicación geográfica le permite compartir 3 218 kilómetros de frontera con la economía más importante del mundo.

Sus costas, de más de 10 000 kilómetros, comunican al país con los crecientes mercados de la cuenca del Pacífico y Europa, mediante un sistema portuario ubicado para apoyar las actividades de comercio exterior.

La población es uno de los elementos que contribuye a delinear el perfil de largo plazo de todas las naciones. Durante el siglo XX, México experimentó transformaciones significativas desde el punto de vista demográfico.

Así, de acuerdo con datos censales, la población pasó de casi 17 a cerca de 26 millones de personas entre 1930 y 1950; en los veinte años siguientes, el número de habitantes casi se multiplicó por dos, y requirió sólo de tres décadas para duplicarse nuevamente. Para 2005, de acuerdo con el censo del Instituto Nacional de Estadísticas Geografía e Informática (INEGI), México contó con una población de 103 263 388 habitantes, que representa 1.6% de la población mundial. De ellos, 53 millones son mujeres y 50.3 millones son hombres. Para 2007, esta misma institución registra un total de población en México de 105 790 725 habitantes.

Se estima que habitan cerca de 30 millones de personas en las principales zonas metropolitanas del país (Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Tlaxcala).

En el contexto social, la educación ha sido factor determinante de la transformación de nuestro país. El sistema educativo, además de asegurar que la educación, el aprendizaje y la instrucción estén al alcance de todo niño, joven y adulto, requiere adaptarse a los cambios que genera la interdependencia entre los diferentes países.

El sistema educativo nacional tiene una enorme complejidad, y sus alcances y límites sólo pueden entenderse mediante la revisión y análisis de sus propios indicadores.

Actualmente se identifican aún rezagos considerables en materia educativa. La falta de oportunidades de una gran parte de la población para acceder a una educación de calidad y los avances en materia tecnológica y de comunicaciones son problemas que afectan el proceso educativo. Adicionalmente, es una realidad la desvinculación entre la educación media superior y superior con el sistema productivo.

Según datos del INEGI, para el ciclo escolar 2008-2009 la matrícula escolar total del sistema educativo escolarizado fue de 38 172 117 educandos. De esta cantidad 2 623 367 alumnos cursaron la educación superior. Este nivel sólo capta a uno de cuatro jóvenes de entre 18 y 22 años de edad. De éstos, la gran mayoría –cerca de 94%– estudia licenciatura o sus equivalentes y aproximadamente 6% cursa estudios de posgrado.

En la actualidad, la educación superior alcanza una cobertura bruta de 29.1 por ciento. La escasa matrícula de educación superior obedece a rezagos e ineficiencias en los niveles previos, a la pobreza de las familias y a las características propias de las instituciones de educación superior.

Se estima que la eficiencia terminal en educación superior es de 82 por ciento. Sin embargo, estos niveles no garantizan que los estudiantes se incorporen, una vez graduados, al mundo del trabajo, lo que indica una desvinculación entre la educación y el mercado laboral.

De igual forma, otros problemas apuntan a factores de organización, como son el mecanismo de control vertical, el enorme peso de su burocracia y el insuficiente impulso que se ha dado al mejoramiento de la calidad del trabajo y de vida de los maestros y el personal directivo y auxiliar.

El perfil político de México nos indica que los acontecimientos de los últimos años han definido un régimen que se caracteriza por la alternancia, el fortalecimiento y la autonomización de los poderes legislativo y judicial, así como cambios profundos en la distribución del poder político y el impulso a reformas institucionales de gran trascendencia. La nueva correlación de fuerzas políticas ha manifestado recomposiciones relevantes tanto en los órganos de representación ciudadana en las legislaturas locales como la titularidad del poder ejecutivo de las entidades federativas. La constitución de la Conferencia Nacional de Gobernadores instituida en 2002, es una muestra del peso político que han ganado las entidades federativas, para incidir en la toma de decisiones del Estado mexicano, dando así mayor vida al esquema federal.

Estas transformaciones han modificado la existencia de instituciones que cuentan con gran importancia en el ámbito nacional: la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, el Ayuntamiento, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otras.

El Poder Legislativo es un ente plural que ha cobrado significativa relevancia en el acontecer nacional. La construcción de acuerdos a su interior obliga la necesaria convergencia de varias fuerzas políticas. Lo que identifica a nuestro país es un mapa político que se modifica en cada justa electoral, lo cual lleva a ejercer un gobierno compartido en forma permanente.

La pluralidad obliga a la discusión respetuosa, a la negociación entre los distintos ámbitos y poderes de gobierno, entre los partidos y entre las diferentes fuerzas sociales. Con la participación de los diversos actores políticos y sociales, el gobierno está convocado a construir las bases de una nueva gobernabilidad democrática que reconozca y de cauce a las demandas y actitudes de una sociedad más activa y comprometida.

En materia económica, la globalización y la nueva economía crean oportunidades para impulsar el desarrollo de los países, pero también generan riesgos que inhiben su crecimiento económico y avance tecnológico. Lo cierto es que la competencia ha entrado en todos los ámbitos de la vida, permitiendo a personas de todo el mundo tener acceso a servicios y productos que antes eran inalcanzables.

La inversión extranjera se transformó en uno de los factores más importantes para el desarrollo económico, por lo cual muchas empresas adquirieron un carácter trasnacional, siguiendo las reglas del gran capital. Al mismo tiempo, para un avance armónico del mercado interno es indispensable el fortalecimiento de la infraestructura nacional, cuestión que presenta severos desequilibrios que se originan por las disparidades de desarrollo de la geografía nacional.

El avance de la tecnología y de las comunicaciones transforman las relaciones de poder entre los diversos grupos de la población y alteran la capacidad de los gobiernos para controlar a sus habitantes. Las distancias dejaron de medirse en términos de kilómetros para hacerlo en términos de segundos.

En México, la actividad financiera adquirió nuevas formas y características. Las empresas comenzaron a explorar otras fuentes de financiamiento allende sus fronteras y a vincularse directamente con los mercados financieros internacionales.

Con la utilización de la informática y las telecomunicaciones se transforma la sociedad. Estas herramientas permiten tener acceso a servicios de salud, educación, comercio y gobierno de manera oportuna, ágil y transparente, lo que mejora la calidad de vida, el entorno en que se desarrollan las empresas, así como el clima para la integración y el desarrollo nacional.

La globalización de la economía mundial es una realidad. En este contexto México, como cualquier otro país, busca la mejor manera de integrarse a este proceso mundial para obtener los máximos beneficios posibles, para lo cual ha precisado de reformas estructurales; sin embargo, éstas no se han realizado en

los tiempos y formas previstas. La transición no ha sido fácil, porque no todos han podido adaptarse a la velocidad de las transformaciones.

La globalización impone un nuevo tipo de competencia basado en la especialización de los procesos productivos; no obstante, habrá que incorporar en este cambio de modelo económico a las pequeñas y medianas empresas, así como los eslabones que se identifican como susceptibles de competir interna y externamente.

El reto de México es aprovechar estas oportunidades para transformar su vida cotidiana; es el parteaguas para lograr el salto cualitativo y cuantitativo como nación; para superar los rezagos que enfrenta el país.

El contexto sociopolítico y económico del Estado de México[1]

EL Estado de México se integra por 22 499.5 kilómetros cuadrados de territorio, en donde habitan más de 15 millones de habitantes, distribuidos en 125 municipios que poseen los más variados climas y una gran biodiversidad. A su interior, existen dos importantes zonas metropolitanas –la del Valle de México y la del Valle de Toluca– que concentran un alto porcentaje de la población.

En los últimos años esta entidad se ha constituido como una de las de mayor relevancia en el ámbito nacional; en este escenario se destacan principalmente dos factores, el primero proviene de su propia dinámica de desarrollo y el segundo, está dado por los procesos de interrelación que se establecen por su vecindad con la metrópoli de la Ciudad de México.[2]

En esta entidad federativa es posible identificar una gran diversidad socioeconómica, política y medio ambiental, al coincidir grandes disparidades que generan una concentración de la población en algunas zonas que desarrollan actividades secundarias y terciarias, y en el otro extremo existen asentamientos dispersos que registran bajos niveles de desarrollo.

Estos procesos se reproducen en la dinámica mundial, de la que también participa México, y en donde se encuentra una tendencia a la globalización y a la integración económica cuyo centro en México será, sin duda, la capital del país (Programa Institucional de Mediano Plazo 2000-2005 de la Secretaría de Desarrollo Económico, Gobierno del Estado de México: 2000).

---

1 Algunas de las cifras, cantidades y porcentajes que se presentan en este apartado, se tomaron de la Agenda Estadística Básica del Estado de México 2009, editada por el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral (IGECEM) del Gobierno del Estado de México.

2 La Ciudad de México y los municipios conurbados forman un continúo físico territorial y socio-económico.

El contexto social

El comportamiento de la población es un referente que ha cobrado gran importancia en los últimos tiempos, debido a que su crecimiento no es un fenómeno aislado, sino que es un factor que condiciona de manera directa el rumbo de los procesos sociales, económicos y políticos en un territorio.

Hablar del Estado de México significa analizar el tema de la población, debido a su localización geográfica –cercana al Distrito Federal– que facilita el incremento y la concentración de la población, particularmente en la zona conurbada. En este lugar se ha presentado un acelerado crecimiento poblacional condicionado por el auge de las actividades económicas y la migración masiva de población de otros estados para buscar mejores oportunidades de empleo que les permita elevar los ingresos y con ello mejorar su nivel de vida.

Es por ello que el Estado de México se caracteriza por una estructura socioeconómica y política sustentada en su proceso de urbanización, originado por el desmesurado crecimiento poblacional y su distribución en áreas específicas del territorio estatal.

El incremento acelerado de la población se observa al comparar el crecimiento con respecto al total nacional durante las tres últimas décadas. Para el periodo de 1970 a 1980 se duplicó la población, ya que pasó de 3.8 a 7.6 millones de habitantes, lo que representa un incremento de 49 por ciento. Mientras que en el ámbito nacional se incrementó 18.6 millones que equivale a 27.85 por ciento.

A partir de 1980, el ritmo en el incremento poblacional fue menos dinámico, pues la población estatal pasó de 7.6 a 9.8 millones de habitantes hasta 1990, mostrándose un aumento de 2.2 millones de moradores, que significa un crecimiento de 22.98% para esta década.

El incremento de la población mexiquense continuó, pero a una velocidad más lenta; para el periodo de 1990 a 1995 el aumento registrado fue de 1.9 millones de personas que equivale a 16.17 por ciento. En 1995 la población total ascendió a 11.7 millones de habitantes y para el año 2000 se incrementó a 13.1 millones de habitantes que equivale a 10.61 por ciento.

La mayor diferencia de la tasa estatal con respecto a la nacional se presenta en la década de 1970 a 1980; en el nivel estatal equivale a 6.78%; mientras que la nacional representa 3.2 puntos porcetuales. Este comportamiento se explica en función de que en el ámbito estatal se duplicó la población, mientras que el ámbito nacional ha mantenido un crecimiento constante.

De acuerdo con el II Conteo de Población y Vivienda 2005, el Estado de México registró 14 700 495 habitantes, lo que representó 13.57% del total nacional; le sigue el Distrito Federal con 8 720 916 habitantes; es decir, 8.44% de la población

total del país. Para 2008, la población en el Estado de México era de 14 638 436 habitantes, lo que representó 13.72% del total nacional. Actualmente, la entidad cuenta con una población de 15 031 000 habitantes, de los cuales 7 528 000 son mujeres y 7 millones 503 000 son hombres.

Bajo esa perspectiva, la política social de los próximos años estará determinada por los efectos de la transición demográfica. De acuerdo con el Consejo Estatal de Población, en el período 2005-2011, el estado crecería en un millón de habitantes (Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011:2005), cifra que actualmente ha sido rebasada.

La existencia de servicios de salud es un indicador que mide el nivel de desarrollo de una entidad o región. Para el caso del Estado de México se cuenta con una de las infraestructuras más amplias del país, debido a que el tamaño de la población exige tal cobertura. El número de unidades médicas para el año 2008 era de 1 693 que representaba 8.1% de las existentes en todo el país.

Por otra parte, la población usuaria de los servicios de salud está conformada por los derechohabientes o población abierta que acuden a ellos al menos una vez al año. Los primeros son quienes, por razones laborales, tienen derecho a recibir prestaciones sociales como lo establece la ley; la población abierta es aquella que no es derechohabiente.

En el año 2008, de la población total del Estado de México (14 638 436), una cantidad de 6 675 819 habitantes (45.6%) era derechohabiente y 7 962 617 (54.4%) no contaba con esa calidad.

El Estado de México, al ser la entidad más poblada del país, cuenta con un sistema educativo que atendió a 11.38% de la demanda nacional; lo que significa que de 38 172 117 educandos que existían en el país en 2008, la entidad absorbió a 4 344 444 alumnos.

Esta situación tiene sus implicaciones en la tasa bruta de cobertura de la educación superior que alcanzó 21%, mientras que a nivel nacional representó 27% en el ciclo escolar 2009-2010.

El Estado de México es, junto con Chiapas y Quintana Roo, una de las tres entidades federativas con la tasa más baja en el país. Si nos referimos a la tasa neta de cobertura de la educación superior en el Estado de México, ésta resulta aún más sorprendente, ya que se reduce hasta 11.5 por ciento.

Contrario a este fenómeno, el Distrito Federal registra las tasas bruta y neta más altas del país en cuanto a cobertura en educación superior, llegando a ser de 51.9 y 28.5%, respectivamente.

No obstante lo anterior, el reto de la educación superior en el país y en el Estado de México, en términos de atención a la demanda, debe medirse considerando el porcentaje de absorción; es decir, la capacidad que tiene este nivel

educativo para captar a los egresados del último grado del nivel educativo inmediato inferior.

Y en este terreno, el Estado de México también presenta indicadores que no son satisfactorios, ya que su porcentaje de absorción ha venido disminuyendo en los últimos años para situarse actualmente en 72%, casi 7 puntos debajo de la absorción nacional.

Con estos datos se advierte que el desafío del Estado de México en materia de cobertura es impresionante y sumamente complejo, ya que para alcanzar la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, de 30% de cobertura, tendría que incorporarse cada año a 26 000 alumnos; es decir, más de 10% de su matrícula total actual.

En todo caso, tendrá que incrementar la matrícula total en 10 000 estudiantes por año para que el Estado de México alcance, al menos, 25% de cobertura.

Aún así, las metas que se pretenden alcanzar, tanto a nivel nacional como en el Estado de México, están muy distantes de las tasas logradas por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), principalmente los europeos, así como Estados Unidos y Canadá, cuya cobertura es superior al 60 por ciento.

El Estado de México debe atender la cobertura y absorción de la educación superior con un enfoque metropolitano, toda vez que la continuidad urbana que forman el Distrito Federal y 18 municipios del Estado de México han establecido un asentamiento de 19 millones de habitantes.

Así por ejemplo, de acuerdo con las estimaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y del Instituto Politécnico Nacional (IPN), 35, 36 y 48%, respectivamente, de su matrícula total de estudiantes dicen vivir en el Estado de México y; sin embargo, acuden a planteles de educación superior asentados en el Distrito Federal.

Los principales desafíos que afrontará la educación superior en el Estado de México, a partir de una demanda creciente por la dinámica demográfica y la composición de la matrícula de los niveles educativos que le preceden son, además de la cobertura y absorción, la calidad, pertinencia y el financiamiento.

El Estado de México presenta serios problemas de déficit de vivienda, debido a que no se alcanza a cubrir la demanda actual por el enorme peso demográfico y económico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca.

La cobertura de los servicios presenta diferencias. El primer lugar es ocupado por el servicio de energía eléctrica, que tiene el mayor porcentaje de cobertura; para 1970 representó 63.93% y para el año 2000 alcanzó 95.83 por ciento.

El servicio de agua potable ocupa el segundo lugar en grado de cobertura, en 1970 representó 56.62% y para el 2000 alcanzó un nivel equivalente a 72.98%;

mientras que el servicio de drenaje y alcantarillado de 33.30% de cobertura en 1970, pasó a 68.82% para el 2000.

Este comportamiento se debe a la accesibilidad que tiene un servicio con respecto a otro, en términos de instalación; por ejemplo, la instalación de la energía eléctrica es menos costosa, pues sólo requiere de postes y cables para otorgar el servicio; mientras que la de redes de agua potable y drenaje significa una mayor erogación.

De acuerdo con datos del Consejo Estatal de Población (COESPO), con respecto a los índices y grados de urbanización, se observa que el Estado de México se caracteriza por un grado de marginación bajo, lo que indica que la mayor parte de la población cuenta con las condiciones necesarias para su desarrollo.

Para medir el grado de marginación COESPO se basó en el análisis de datos tales como: población analfabeta mayor de 15 años; porcentaje de población sin primaria completa mayor de 15 años; porcentaje de ocupantes en vivienda sin drenaje ni excusado; porcentaje de ocupantes en vivienda sin agua entubada; porcentaje de viviendas con hacinamiento; porcentaje de ocupantes en vivienda con piso de tierra; porcentaje de población en localidades con menos de 5 000 habitantes; y porcentaje de población ocupada con ingreso menor de dos salarios mínimos.

De acuerdo con las estadísticas nacionales, la población indígena es la conformada por personas de 5 años y más, hablantes de lengua indígena. De los 5 483 555 indígenas que habitaban el país en 1995, 310 785 vivían en el Estado de México.

Se observa como tendencia general la disminución de la población indígena, debido a las siguientes razones: emigración a otros estados; mezcla de grupos indígenas con mestizos que no tienen origen indígena; poca práctica de lenguas indígenas, y pérdida de valores culturales, entre otros aspectos.

El contexto político

La descentralización es un proceso que ha tomado creciente importancia en las últimas dos décadas. Básicamente se refiere a la coordinación administrativa y política entre los tres órdenes de gobierno, para incentivar el traslado de la toma de decisiones; así como la administración de los servicios e ingresos públicos.

Algunos de los mecanismos más importantes para lograr la descentralización son la distribución de responsabilidades y de recursos financieros desde el orden federal hacia los gobiernos locales. No obstante lo anterior, también se ha gestado una importante descentralización a la sociedad, para incentivar su participación en la planeación del desarrollo.

La descentralización gubernamental ha sido relevante desde las reformas constitucionales de 1983, ya que la distribución de competencias que se hicieron vigentes permitieron que los gobiernos municipales adquirieran libertad para administrar su hacienda, prestar un mayor número de servicios públicos y obtener ingresos mediante el cobro del impuesto predial y del traslado de dominio.

Con respecto a la descentralización de recursos, en 1998 se dio un avance importante al instaurar el Ramo 33, que ha permitido el incremento de los ingresos municipales y a su vez, el gasto orientado hacia las obras públicas y el fomento.

Un aspecto relevante del proceso de descentralización es la dinámica que presentan las finanzas de los gobiernos locales, en especial lo que se refiere a la autonomía financiera y la capacidad de inversión. Ambas categorías denotan la dimensión de los ayuntamientos para recaudar ingresos vía fuentes propias e invertir en la prestación de los servicios públicos.

En materia de ingresos, el Estado de México enfrenta problemas estructurales que limitan sus posibilidades para atender las crecientes necesidades sociales y de inversión pública, debido a que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es altamente centralizado, inequitativo y rígido, como lo demuestra el hecho de que 96% de la recaudación nacional es responsabilidad del gobierno federal, en tanto que en otros países el promedio es de 77% (OCDE).

El problema de la inequidad fiscal lo padece en mayor medida el Estado de México. Según datos del IGECEM, en 2004 cada mexiquense recibió, por concepto de participaciones, 1 929 pesos, mientras que el promedio nacional fue de 2 440; esto es, 511 pesos menos; en lo que toca a las aportaciones federales del Ramo 33, la diferencia con la media nacional es de 681 pesos.

Es importante referir que los recursos federales que se proporcionan a los estados a través del Ramo 33, se asignan con criterios inerciales, producto de un deficiente proceso de descentralización, particularmente en materia educativa que no consideró las aportaciones que algunas entidades hacían a sus propios sistemas.

Así, mientras el Distrito Federal no contribuye a la educación básica de sus habitantes, el Estado de México destina 27.6% de sus participaciones a este propósito. Otra forma de ilustrar esta desigualdad es considerando que la entidad tiene 13% de la matricula escolar en educación básica del país y solamente recibe 9.3% del Fondo de Apoyo para la Educación Básica.

Con una reforma hacendaria se esperaría una distribución más equitativa de los recursos públicos.

Por otra parte, la alternancia política es un proceso que se ha venido suscitando en los gobiernos locales desde las elecciones de 1996, por lo que la coexistencia de diferentes fuerzas políticas en las administraciones municipales y en el Congreso local ha sido un aspecto característico de la entidad. En función

de los últimos resultados electorales se observa una presencia significativa de tres fuerzas políticas: PAN, PRI y PRD.

La diversidad y alternancia registradas en las administraciones municipales y en el Congreso local han incentivado una mayor participación política de la sociedad para satisfacer la demanda de mayores opciones políticas y, a su vez, favorece una evolución crítica de los ciudadanos sobre la eficiencia de las administraciones municipales y de los diputados locales en función del partido político que gobierne o represente.

En este contexto, el Estado de México requiere fortalecer la gobernabilidad democrática considerando que a partir de ésta se mantiene el orden y el respeto de la ley, la aptitud del gobierno para impulsar el crecimiento económico, el establecimiento de políticas para promover el bienestar de la población, así como la eficacia para el mantenimiento de la estabilidad institucional con respecto a la división de poderes en un marco de pluralidad política.

La gobernabilidad democrática demanda un sano equilibrio entre los poderes del Estado, mismo que se debe traducir en una estrecha coordinación y colaboración para resolver conjuntamente los complejos desafíos en todos los ámbitos del desarrollo estatal.

La falta de mayorías calificadas en el Congreso local, así como en los cabildos, provoca tensiones y presiones derivadas de las diferencias políticas, las cuales deben resolverse mediante nuevas formas de entendimiento sustentadas en valores democráticos.

Es imperativo que, ante tales circunstancias, el Estado de México promueva una gobernabilidad democrática orientada a que los asuntos administrativos se lleven a cabo con eficiencia y coordinación entre las diversas instituciones gubernamentales y los distintos órdenes de gobierno, a fin de que los recursos públicos sean adecuadamente utilizados y, sobre todo, que haya un ejercicio transparente de la acción pública.

Por otro lado, es importante considerar que muchas de las políticas públicas llevan la influencia del ámbito federal; en este sentido, el Estado de México se encuentra a merced de las definiciones que promueve el Ejecutivo federal y particularmente, el Congreso de la Unión, que es el espacio donde se aprueban algunas iniciativas para modificar la ley fundamental y las leyes secundarias.

El contexto económico

La estructura productiva en México ha pasado de una base de actividades primarias, a las secundarias y con una fuerte tendencia en la consolidación del sector

servicios. Esta característica que distingue el proceso de desarrollo en el país no es un comportamiento exclusivo de lo nacional, ya que –en función de los índices presentados en este perfil– se identifica un comportamiento similar en la economía del Estado de México.

La entidad es la segunda economía más importante del país y esta dinámica de participación es recurrente por lo menos desde 1970. La producción de la entidad ha representado más de los 10 puntos porcentuales en el periodo 1970-1999, sólo por debajo de lo que se genera en el Distrito Federal.

En 2008, la demanda de empleo en la entidad fue de 233 363 personas y se incorporaron al mercado laboral 88 695 jóvenes. Por otra parte, en los últimos años el desempleo se ha agudizado considerablemente.

En este aspecto, es importante destacar que del total de desocupados 36% tenía educación media superior y superior; 42.3% secundaria completa o incompleta y 11.6% primaria completa. Sólo 2.2% no contaba con algún grado escolar. Estos porcentajes nos muestran una desvinculación entre los sistemas productivo y educativo.

En nuestro país, y en el propio Estado de México, se observan diversos problemas en materia de competitividad. Ésta proviene de la capacidad para mantener sistemáticamente sus ventajas comparativas y crear otras nuevas, sobre todo aquellas vinculadas al capital humano, al crecimiento de habilidades de todos aquellos que participan en el proceso productivo, a la disponibilidad de mayor infraestructura, a la adopción de sistemas de calidad, a la aplicación de reglas claras para la gestión económica, y a la capacidad de identificar otros nichos de mercado.

Desde hace varias décadas el Estado de México experimenta un profundo proceso de urbanización, más de las dos terceras partes de la población vive en las grandes conurbaciones de los valles de México y de Toluca. Este proceso es desordenado y muestra serios desequilibrios. Hay espacios metropolitanos con falta de servicios, infraestructura, equipamiento y vivienda, así como oferta limitada de suelo, irregularidad e ilegalidad en la posesión de éste, condiciones sociales críticas, desempleo y actividad económica informal.

El sistema comercial presenta una gran diversidad de establecimientos, lo que se explica por los cambios en los patrones de consumo sufridos en los últimos 10 años, en particular por la inserción en la economía global.

La actividad turística en el Estado de México es una fuente potencial de ingresos y en general se propicia por la existencia de áreas naturales protegidas, centros de negocios, zonas arqueológicas, o bien de sitios en donde se permite el esparcimiento, la recreación y estancia de los visitantes.

Por otra parte, derivado de la política nacional de parques industriales vigente desde la década de los 50, se inició la instalación de parques y ciudades industriales en diferentes puntos del territorio con el fin de reactivar la dinámica económica.

Sin embargo, a la fecha existe una polarización de la actividad industrial. Es decir, se concentra sólo en algunos municipios de la entidad, particularmente en aquellos a los que se han dirigido las políticas de desarrollo industrial, pero en los que no se ha considerado el análisis a detalle de las condiciones reales para detonar el desarrollo industrial.

Además de la importancia de los sectores secundario y terciario, la entidad tiene una amplia vocación agropecuaria que se desarrolla en una superficie aproximada de 1.3 millones de hectáreas que se dedican a usos agrícolas y pastizales, lo que significa 57.03% del territorio estatal (Programa Institucional de Mediano Plazo 2000-2005 de la Secretaría de Desarrollo Económico, Gobierno del Estado de México: 2000).

No obstante, el tamaño del territorio dedicado al sector primario, éste ha venido registrando una constante declinación en la participación del PIB, lo que demanda el desarrollo de políticas públicas que permitan revertir esta situación, tanto para mejorar el nivel de vida de 2 millones de personas que habitan en el medio rural, como para fortalecer la producción, productividad y rentabilidad del sector primario.

Aun con la importancia del sector agrícola respecto de la ocupación en la extensión territorial de la entidad, éste es un sector que –al igual que la manufactura y los servicios– ha tenido que enfrentar la fuerte competencia del exterior con resultados desfavorables, ya que se ha agudizado su problemática centrada en el monocultivo, minifundismo, atraso tecnológico, autoconsumo, descapitalización de productos, así como uso de pesticidas y agroquímicos que contaminan el suelo, y se encuentra en la imposibilidad de ofrecer ventajas competitivas frente la apertura comercial que favorece la internacionalización de los precios y la inserción de grandes volúmenes de granos básicos de importación.

Este creciente rezago agrícola no sólo ha afectado en demasía los ingresos reales de la población que la practica, sino que también se identifican problemas de la degradación del suelo (por desertificación, acidificación y erosión) y la insatisfacción de las necesidades de autoconsumo.

De igual manera, el Estado de México presenta graves problemas ambientales. La diversidad geográfica y la biodiversidad –producto de la riqueza del suelo–, la hidrología y la variedad de climas entran en conflicto con la actividad económica y los asentamientos humanos.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011

En otro tiempo, la planeación gubernamental en el sistema político mexicano se caracterizaba por estar desligada de la ejecución; sin embargo, poseía la virtud de corresponderse, en cierta medida, entre los diferentes órdenes de gobierno.

Hoy, la planeación en México no se distingue por su alineamiento, toda vez que los propósitos institucionales del gobierno federal pudieran o no corresponder a los de los gobiernos estatales, y éstos a su vez, a los de los gobiernos municipales.

Con esta advertencia pasaremos a analizar los objetivos y estrategias que en materia de educación superior persiguen el gobierno federal y el gobierno del Estado de México.

Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo está estructurado en cinco ejes rectores: Estado de Derecho y Seguridad; Economía Competitiva y Generadora de Empleos; Igualdad de Oportunidades; Sustentabilidad Ambiental, y Demografía Efectiva y Política Exterior Responsable.

El eje denominado Igualdad de Oportunidades comprende, entre otros aspectos, lo relativo a la transformación educativa.

En este apartado se señala que la educación superior sólo capta a 1 de cada 4 jóvenes de entre 18 y 22 años de edad; sin embargo, este dato resulta incierto toda vez que se toma como referente la tasa de cobertura bruta, misma que considera también a los estudiantes de educación superior que no están comprendidos en este grupo de edad, y que representan una tercera parte de los educandos del nivel superior.

Independientemente de lo anterior, el gobierno federal reconoce que el índice de cobertura (25% para 3007) en educación superior es insuficiente, toda vez que comparativamente hablando, los países desarrollados registran tasas superiores a 50 por ciento.

El Plan también refiere que la infraestructura de la educación superior no está siendo aprovechada adecuadamente, ya que existe una importante concentración territorial de las instituciones y de la demanda curricular, lo que contrasta con otras regiones. Cabe señalar que en ningún momento se atribuye esta situación a las limitaciones que ha presentado la planeación educativa y particularmente, la correspondiente a la educación superior.

Para superar los problemas que ha presentado la educación superior en México, el Plan establece como objetivo ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia, aspectos que son coincidentes con los desafíos de la educación superior en el Estado de México, mismos que deberán atenderse de manera urgente para acortar la brecha que se tiene con los países desarrollados.

El Plan reconoce la necesidad de convertir a la educación superior en un verdadero motor para alcanzar mejores niveles de vida.

La situación es preocupante, pues de 33 naciones de América Latina y el Caribe evaluadas por la UNESCO, México ocupa el lugar 15.

El imperativo es consolidar a la educación superior como un sistema de mayor cobertura, más abierto, diversificado, flexible, articulado y de alta calidad.

Para lograr estos propósitos el gobierno federal ha decidido considerar las siguientes estrategias.

- Crear nuevas instituciones de educación superior, aprovechar la capacidad instalada, diversificar los programas y fortalecer las modalidades educativas.

  El propósito es elevar la cobertura de educación superior pasando del actual 25% a un nivel superior a 30% de los jóvenes de 19 a 23 años para el año 2012 (cabe señalar que el Programa Nacional de Educación 2001-2006 estableció como meta para el último año de este periodo alcanzar una cobertura de 28% en educación superior).

- Para tal efecto, se plantea alentar el concurso de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social y privado; propiciar un mejor aprovechamiento de la infraestructura; y emprender un recurso renovado en la descentralización y regionalización de las instituciones de educación superior, así como a la educación a distancia.

  Flexibilizar los planes de estudio, ampliar los sistemas de apoyo tutoriales y fortalecer los programas de becas dirigidos a los grupos en situación de desventaja.

  Esta estrategia se basará en el impulso a la formación del Técnico Superior Universitario, así como en reforzar la opción que abre la certificación de competencias laborales.

Una de las principales propuestas en las que ha hecho énfasis el gobierno federal es en la ampliación del otorgamiento de becas, así como en la operación de sistemas de becas tutoriales.

- Cabe señalar que la ampliación del número de becas ha estado condicionado por el incremento de los recursos con que participan los gobiernos estatales.

Consolidar el perfil y desempeño del personal académico y extender las prácticas de evaluación y acreditación para mejorar la calidad de los programas de educación superior.

Los mecanismos con los que se pretende emprender esta estrategia son la puesta en marcha de los programas de fortalecimiento institucional y de formación del personal académico de las instituciones de educación superior.

Al respecto, son pocas las instituciones que han podido establecer sistemas de carrera del personal académico. Incluso, las recientemente creadas en las entidades federativas por el gobierno de la república cuentan con tabuladores que no resultan atractivos para los docentes, por lo que han reclutado personal académico con bajo perfil.

El gobierno también pretende articular un sistema nacional de evaluación, acreditación y certificación, toda vez que actualmente las instancias encargadas de estas funciones (CIEES, COPAES y CENEVAL) trabajan por cuerdas separadas.

- Crear y fortalecer las instancias institucionales y los mecanismos para articular, de manera coherente, la oferta educativa, las vocaciones y el desarrollo integral de los estudiantes, la demanda laboral y los imperativos del desarrollo regional y nacional.

En síntesis, mediante esta estrategia se pretende alcanzar la pertinencia de la educación superior.

Este propósito ha sido un desafío permanente de la educación superior; sin embargo, la desvinculación entre el sector productivo y las instituciones de educación superior es evidente. Por un lado, el sector empresarial se muestra apático a participar con las universidades; y por otro, las instituciones educativas se muestran distantes del mercado de trabajo y no han

logrado integrar y emprender un efectivo programa de vinculación económica y social.

- Mejorar la integración, coordinación y gestión del sistema nacional de educación superior.

  Reiteradamente se ha señalado la inexistencia de un efectivo sistema nacional de educación superior, toda vez que los mecanismos para garantizar una adecuada coordinación se han visto rebasados por la expansión de las instituciones y la diversificación descontrolada de la oferta educativa.

  El Plan señala que será necesario crear nuevas instancias colegiadas que permitan articular y conducir más eficientemente a la educación superior en México.

Plan de Desarrollo del Estado de México

El Plan de Desarrollo del Estado de México se sustenta en tres pilares que son:

- Seguridad Social;
- Seguridad Económica; y
- Seguridad Pública.

En el pilar referido a la Seguridad Social se establece la vertiente Calidad de Vida, misma que comprende, entre otros aspectos, el apartado intitulado Educación para acrecentar el capital humano.

El Plan de Desarrollo del Estado de México señala como objetivo en esta materia brindar educación de calidad, equitativa, suficiente y participativa.

Al respecto se establecen cuatro estrategias que hacen referencia a la educación en general sin particularizar en un nivel educativo. Éstas son:

- Calidad en la educación y la docencia.;
- Equidad en el acceso a la educación;
- Cobertura educativa; y
- Nuevo modelo educativo estatal con participación social.

Aunque el contenido de las líneas de acción no deja de ser general, se abordan aspectos coincidentes en la materia con el Plan Nacional de Desarrollo como por ejemplo: el desarrollo de competencias; la pertinencia de planes y programas de estudio; el establecimiento de un sistema integral de evaluación; la profesionalización de los docentes; la ampliación de cobertura de los servicios; el impulso de los programas de becas; el apoyo a la educación a distancia; entre otros.

Cabe señalar que aunque el Plan contiene su apartado de diagnóstico, éste se refiere preponderantemente a la educación básica y no hace alusión explícita a la educación superior.

Los planes nacional y estatal de desarrollo vigentes son documentos fundamentales para inferir el grado de conciencia de la autoridad educativa en la problemática de la educación superior; así como también en los nuevos derroteros que habrán de tomarse para arribar a nuevos escenarios que nos acerquen al mundo del desarrollo.

Principales retos de la educación superior en el Estado de México

Cobertura

De conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el acceso a los estudios superiores debería estar basado en los méritos, la capacidad, los esfuerzos, la perseverancia y la determinación de los aspirantes y, en la perspectiva de la educación a lo largo de toda la vida; es decir, podrá tener lugar a cualquier edad, tomando debidamente en cuenta las competencias adquiridas anteriormente.

En síntesis, el acceso a la educación superior no admite discriminación alguna.

Más allá de esta perspectiva, la educación superior ha tenido cada día mayor relevancia por ser el ámbito para la generación, transmisión y difusión de los conocimientos que los países requieren para avanzar en sus proyectos de desarrollo.

Hoy, los países desarrollados nos muestran coberturas superiores a 50% en este nivel educativo, mientras que México apenas llega a 29% y el Estado de México registra una cobertura de 21% que es, además, de las tres más bajas del país.

Es muy importante clarificar los aspectos metodológicos para la medición de la cobertura, para lo cual deberán precisarse los siguientes aspectos:

- Cuáles son las fuentes estadísticas más adecuadas para determinar el tamaño de la población del grupo de edad correspondiente, así como la matrícula total.

- Cuál es el grupo de edad que se considera típico para la educación superior.

- Definir si se considerará al Técnico Superior Universitario y al posgrado, además de la licenciatura.

- Conocer las ventajas e inconvenientes de adoptar la tasa bruta o neta de cobertura en la educación superior.

- La tasa bruta define la proporción entre la matrícula total y la población en edad escolar típica, mientras que la tasa neta sólo registra la proporción de integrantes de determinado grupo de edad que efectivamente forman parte de la matrícula de educación superior.

Independientemente de los criterios de medición que se adopten, la ampliación de la cobertura ha sido un reto difícil de superar.

El gobierno federal, con el apoyo de los estados, ha creado universidades tecnológicas, politécnicas, interculturales y tecnológicos de estudios superiores, así como las llamadas universidades de apoyo solidario; sin embargo, la matrícula de cada una de éstas apenas supera –en promedio– a los mil educandos, por lo que poco han abonado a la ampliación de las tasas de cobertura.

Por otra parte, las universidades públicas estatales prácticamente no crecen, toda vez que la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha promovido principalmente su consolidación.

Con base en lo anterior, ha sido este nivel educativo el que ha cedido el mayor terreno a las instituciones particulares.

Este panorama, contrastado con el hecho de que el mayor periodo de crecimiento de la demanda potencial de la educación superior se presentará entre 2006 y 2012, nos permite anticipar que la tasa bruta de cobertura del 30% –como se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo– se alcanzará con muchas dificultades.

En el caso del Estado de México, la meta sería rebasar el promedio de 20% como tasa bruta de cobertura para el año 2012, cuyo cumplimiento se ha advertido menos complejo, no sólo porque el gobierno local ha emprendido un programa de apertura de nuevas unidades de educación superior y de la universidad pública estatal con cargo directo a su presupuesto, sino también porque la UNAM, el IPN y la UAM, asentadas en el Distrito Federal, atienden porcentajes extraordinarios de su demanda real.

La cobertura de la educación superior en el Estado de México tiene que ser analizada con un enfoque metropolitano, toda vez que, por lo menos una tercera parte de las instituciones de educación superior del Distrito Federal, atienden a estudiantes domiciliados en el Estado de México.

Calidad

Las instituciones de educación superior presentan condiciones heterogéneas y evidentes desigualdades en la calidad de sus procesos y resultados sustantivos y adjetivos.

Las brechas de la calidad educativa entre las instituciones son amplias, lo que obliga a buscar no sólo la estandarización de sus procesos, sino mecanismos que promuevan la mejora continua y aseguren la calidad de la docencia, la investigación y la gestión.

Para tal efecto, es necesario emprender acciones relacionadas con la calidad y, consecuentemente, con la evaluación.

La UNESCO señala que la calidad es la adecuación del ser y quehacer de la educación superior a su deber ser.

La calidad es también un punto de referencia para que las instituciones de educación superior emprendan medidas que les permitan avanzar en el cumplimiento de su finalidad social.

Ahora bien, para conocer los niveles de calidad de una institución, de sus programas de estudio, de los profesores, de los estudiantes, o de sus servicios escolares, es necesario emprender procesos de evaluación.

En los últimos años, las universidades en México han realizado programas de evaluación tendentes no sólo a buscar el mejoramiento académico, sino también con el propósito de gestionar recursos adicionales, los cuales se obtienen cuando se cumple con los estándares establecidos.

No obstante lo anterior, los procesos de evaluación y acreditación de las instituciones se encuentran desarticulados, por lo que es conveniente replantear las estrategias para fortalecer y eficientar los instrumentos que conlleven al mejoramiento y aseguramiento de la calidad.

Es necesario entonces, diseñar un sistema de evaluación y acreditación integral que optimice los recursos destinados para este propósito, pero sobre todo, para derivar políticas gubernamentales que incidan en el mejoramiento efectivo de la calidad de la educación superior.

Pertinencia

La pertinencia tiene como propósito vincular y articular plenamente a las instituciones de educación superior con las necesidades de la sociedad y del sector productivo.

Las instituciones de educación superior tienen que reorientarse a la búsqueda de la pertinencia, entendida ésta como un principio que implica adaptar sus propósitos a las necesidades y limitaciones del entorno internacional, nacional, regional y local.

Estas instituciones serán pertinentes cuando contribuyan a la resolución de las problemáticas que limitan o anulan las posibilidades para que todos los habitantes mejoren sus condiciones de vida.

La pertinencia de la educación superior está ligada a la calidad. Ambos aspectos constituyen un binomio cuyas partes se complementan.

La educación superior tiene frente a sí el reto de construir indicadores que permitan evaluar con objetividad el grado de pertinencia de las instituciones.

Las acciones que preponderantemente se han emprendido para asegurar la pertinencia de las instituciones de educación superior se han centrado en la diversificación de la oferta educativa y en la revisión y adecuación del currículum; sin embargo, ha sido un proceso difícil de encauzar.

Las propuestas que generalmente se hacen para fortalecer la pertinencia en la educación superior son recurrentes y en todo caso presentan variaciones mínimas pero que, en esencia, son las mismas.

Las universidades que en el mundo han desarrollado las mejores prácticas de pertinencia son aquellas que han logrado corresponsabilizarse en la función educativa y de investigación con el sector productivo, cuidando que cada ente asuma responsablemente su rol y su función.

Con base en lo anterior, deberán formularse formas de articulación novedosas entre el sector educativo y empresarial para que se desarrollen proyectos de mutuo interés y de beneficio social.

Financiamiento

Una idea generalmente aceptada es que la educación superior es un área estratégica para el desarrollo de un país.

Con base en esta premisa, los gobiernos destinan importantes recursos públicos para el financiamiento de éste y los otros niveles educativos.

El gobierno federal y el del Estado de México destinan para el sector educativo un cuarto y un medio, respectivamente, del gasto programable cada año.

Aún así, para la educación superior está todavía muy lejos la meta de destinar el uno por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).

En síntesis, los recursos públicos que se destinan para la educación superior son insuficientes y no se observa alguna alternativa para superar esta problemática.

Incluso, muchas instituciones de educación superior operan con severas limitaciones, por ejemplo, equipos y laboratorios obsoletos. Los salarios del personal académico mantienen un fuerte rezago y prácticamente todo el presupuesto se destina al gasto corriente.

Lo anterior también ha permitido un crecimiento en la matrícula de la educación superior privada, la cual absorbe poco más de 55% del total a nivel nacional, mientras que el Estado de México registra 41 por ciento.

La expansión del sistema privado tenderá a estabilizarse ante la imposibilidad de amplios sectores de la población para cubrir los costos de su educación.

El presupuesto de las instituciones públicas de educación superior ha sido inercial, y cuando existen recursos extraordinarios, éstos han sido asignados discrecionalmente, además de que por lo general no son regularizables.

Ante este complejo panorama del financiamiento de la educación superior, es necesario buscar fuentes alternativas, permanentes y estables.

En muchas ocasiones se ha propuesto que sean los diferentes órdenes de gobierno quienes aporten mayores recursos; sin embargo, esta posibilidad está condicionada a un incremento de la carga fiscal y a una redistribución del presupuesto de egresos de la federación.

Con base en lo anterior, y tomando en consideración que la educación superior es un bien público y que el Estado tiene la responsabilidad principal para su sostenimiento, es conveniente explorar otras alternativas de financiamiento tendientes a buscar alianzas entre las instituciones educativas y las organizaciones sociales y empresariales.

Es decir, desarrollar una propuesta de solución tanto para la pertinencia como para el financiamiento, donde se busque corresponsabilizar al sector productivo.

Esta iniciativa deberá comprender estímulos e incentivos para las unidades productivas que contribuyan al desarrollo de la educación superior en México.

Centralización *vs* Descentralización en la educación superior

México constituye un caso especial de país en el que la situación legal y la real difieren mucho: en lo jurídico se trata de un Estado federal, pero realmente se caracteriza por un alto grado de centralismo en todos los órdenes.

Durante todo el siglo XIX y casi la mayor parte del siglo XX, México se desarrolló con prácticas marcadamente centralistas, de tal manera que se presentó una extraordinaria concentración de recursos, atribuciones y competencias de la jurisdicción federal respecto de las de carácter local. En este sentido, el centralismo ha sido uno de los aspectos más característicos del sistema mexicano.

La ciudad de México, capital del país, se convirtió en el centro financiero, político, económico y cultural de la nación. En 1980, por ejemplo, en esta delimitación territorial se concentró 50% del total de la producción manufacturera, lo que da cuenta del marcado centralismo que se ha experimentado.

Existen teorías debidamente sustentadas que refieren a las ventajas de la centralización y la descentralización, y sin intentar polemizar al respecto, las diferencias estriban en aspectos relacionados con la redistribución del poder, en términos políticos; la eficiencia, en términos económicos; y las culturas de aprendizaje, en términos culturales.

Independientemente de lo anterior, en 1992 el gobierno federal dio inicio a un proceso de descentralización de la educación básica, mismo que a 15 años de distancia ha logrado construir en 80% de las entidades federativas su correspondiente sistema educativo estatal.

En el caso particular del Estado de México, coexisten dos subsistemas, el propiamente estatal y el federalizado. Ambos trabajan en su proceso de desarrollo y consolidación sin que se avizore la posibilidad de que éstos pudieran ser integrados.

Por lo que respecta a la educación superior existen instituciones plenamente descentralizadas como las universidades autónomas estatales y otras marcadamente centralizadas como los institutos tecnológicos federales.

En México, los gobiernos federal y estatales no han diseñado políticas claras para orientar el rumbo de la educación superior en esta materia; por el contrario, de 1990 a la fecha se han dado a la tarea de promover la creación de instituciones como los tecnológicos estatales, las universidades tecnológicas, las universidades politécnicas, las universidades interculturales y las llamadas universidades públicas de apoyo solidario; sin embargo, son instituciones que más allá de lo legal no podrían catalogarse como centralizadas o descentralizadas, toda vez que en sus esquemas de normatividad, control, dirección y operación intervienen tanto el orden de gobierno federal como el estatal.

Por lo que respecta a las escuelas normales, que hoy son consideradas instituciones de educación superior, éstas fueron incorporadas al proceso de descentralización de la educación básica.

Finalmente, en cuanto a las instituciones particulares, éstas operan prácticamente de manera autárquica y sólo mantienen vínculos con la autoridad educativa federal y local a partir de la necesidad de contar con su reconocimiento de validez oficial de estudios.

Ante este panorama, se podrían derivar las siguientes consideraciones.

- No hay una política de Estado que oriente o desaliente la federalización de la educación superior.

- No existen las condiciones jurídicas y administrativas para establecer auténticos sistemas nacional o estatales de educación superior.

- Las instituciones de educación superior, independientemente de su naturaleza, no cuentan con mecanismos mínimos de coordinación para su adecuado funcionamiento e integración.

- No existen las condiciones jurídicas y administrativas para instituir un sistema de planeación y coordinación de la educación superior.

- Es deseable el desarrollo de un marco jurídico nacional y estatal que proporcione a las instituciones de educación superior condiciones adecuadas para su funcionamiento.

Conclusiones

Con base en este contexto, la educación superior en el Estado de México no es un reflejo de lo que acontece a nivel nacional, ya que paradójicamente y a pesar de su potencial socioeconómico, los indicadores en esta materia ubican a la entidad en los últimos lugares, por lo que es necesario diseñar y ejecutar políticas gubernamentales que, por principio de cuentas, establezcan un sistema de educación superior.

La educación superior y sus instituciones en la entidad constituyen una situación de complejidad, ya que su diversidad y heterogeneidad no sólo dificultan su comprensión sino también el diseño y la ejecución de políticas adecuadas

que contribuyan a superar los impactos que le han producido la globalidad, el contexto nacional y el entorno local.

Es muy importante que el gobierno federal impulse y consolide el proceso de descentralización de la educación superior.

Actualmente, la educación superior sufre de una ambigüedad jurídica y operativa, debido a que no existe una centralización que norme y controle a las instituciones, ni una federalización que faculte plenamente a los estados para que instituyan un sólido sistema local.

Esta situación ha propiciado, por ejemplo, que el reconocimiento de la validez oficial de estudios que emiten el gobierno federal y los gobiernos de los estados, así como las instituciones públicas autónomas a sus planteles incorporados, atiendan a diferentes criterios y lineamientos, mismos que están desligados de un proceso básico de planeación.

La educación superior en el Estado de México precisa entonces, de un marco jurídico que, en principio, de sustento a dos estrategias fundamentales para atender los desafíos en esta materia.

Establecer un sistema estatal de educación superior que articule a todas las instituciones, independientemente de su naturaleza jurídica, y formular e institucionalizar un sistema de planeación de la educación superior en el Estado de México.

Con base en estas estrategias será posible contar con herramientas para construir una efectiva coordinación de las instituciones de educación superior; posibilitar la movilidad de estudiantes y de profesores; avanzar en los porcentajes de cobertura y propiciar la equidad de la educación; instrumentar procesos de evaluación y acreditación coherentes e integrales; asegurar la ordenada ampliación y diversificación de la oferta educativa, entre otras.

La existencia de un sistema estatal de educación superior también permitirá que la autoridad local diseñe y ejecute con éxito, políticas gubernamentales para incidir en el desarrollo de este nivel educativo.

La ausencia de un sistema de educación superior y de instrumentos de planeación para este nivel educativo no es privativo del Estado de México, sino que es una debilidad del gobierno federal y de todos los gobiernos locales; sin embargo, existen las condiciones para que sea una entidad federativa, en este caso la más poblada del país, la que construya un modelo de desarrollo para la educación superior.

La Ley para la Coordinación de la Educación Superior, que data de 1978, constituye un marco jurídico muy limitado, toda vez que su expedición y contenido fue motivado por la necesidad de efectuar una programación y asignación de recursos para las instituciones de educación superior públicas.

Por otra parte, los esfuerzos de planeación de la educación superior emprendidos por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación

Superior (ANUIES), desde su creación en 1950; por la Comisión Nacional de Planeamiento Integral de la Educación, creada en 1965; por el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior, establecido en 1978; así como por sus órganos colegiados (CONPES, CORPES y COEPES), han sido insuficientes y estériles porque carecen de sustento jurídico normativo.

Ante este evidente fracaso, en 1997 y en junio de 2007, la Secretaría de Educación Pública (SEP) del gobierno federal ha querido reactivar la operación de los Consejos Estatales de Planeación de la Educación Superior; aunque de nueva cuenta lo hace sin el debido sustento jurídico, por lo que sus planteamientos tienen la categoría de recomendaciones.

Asimismo, con el propósito de construir subsistemas de educación superior, la SEP ha dejado fuera a las instituciones particulares abocándose a las públicas que reciben financiamiento federal y reduciendo su estrategia a alinearlas jurídicamente en sus ordenamientos de creación y reglamentación.

Tomando en consideración lo arriba planteado, el presente estudio sostiene la tesis de que la educación superior en México y particularmente en el Estado de México, no atiende al proceso de planeación requerido para su adecuado desarrollo, porque:

a) Coexisten sistemas y mecanismos centralizados y descentralizados de la educación superior que se caracterizan por su ambigüedad, lo que ha originado que no exista una autoridad que asuma a plenitud el proceso de planeación.

b) La ausencia de una efectiva planeación conlleva a la inexistencia de mecanismos de coordinación de las instituciones de educación superior.

c) La indefinición para concretar la federalización de la educación superior ha propiciado la inexistencia de un marco jurídico que norme su operación y desarrollo, y las autoridades, investigadores y analistas han identificado diversos rezagos y retos de la educación superior; sin embargo, estos no podrán superarse mientras no se establezca un marco jurídico suficiente, no se constituya un sistema integrador y articulador de instituciones y no se formulen mecanismos efectivos de planeación institucional.

El gobierno federal se ha visto limitado durante décadas para establecer un marco jurídico *ad hoc* para la educación superior. Asimismo, dados los diferentes obstáculos que se presentan para concretar diversas iniciativas legislativas en el Congreso de la Unión, una alternativa factible es que el Gobierno del Estado de México, a través de sus Poderes Ejecutivo y Legislativo, promuevan el desarrollo

de un sistema local de educación superior, con su respectivo marco normativo y modelo de planeación institucional, que facilite la coordinación de las instituciones y que de viabilidad a la atención de los retos y desafíos de la educación superior.

FRANCISCO A. OLASCOAGA VALDÉS

EL CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. MODELO A SEGUIR

Introducción

Mediante el decreto número 41, de fecha 13 de diciembre de 2001 publicado en la *Gaceta de Gobierno,* la LIV Legislatura emitió el Código Administrativo del Estado de México, ordenamiento legal que renueva la legislación en materia administrativa, ya que sistematiza y cohesiona, precisamente, las normas administrativas estatales en un cuerpo legal único con una uniformidad de contenido.

Es sabido que en el área administrativa hay una multiplicidad de leyes que dificultan el conocimiento del Código Administrativo, pues en muchos casos se desconoce la existencia del mismo y se vuelve incómodo su manejo, en otras ocasiones, se tratan de diferente manera disposiciones semejantes creando incongruencia entre las mismas leyes.

El Plan de Desarrollo del Estado de México de aquellos años, en una de sus partes, proponía la revisión integral del marco jurídico de la Administración Pública Estatal; por lo que apoyado en ese fin, el Gobernador del Estado de México propuso, ante la Legislatura estatal, la sistematización de las normas administrativas, a través del Código Administrativo del Estado de México, que será lo que nos ocupe los siguientes renglones.

La codificación de las normas

Codificar significa sistematizar y cohesionar normas que pueden establecerse en un cuerpo legal único, con una uniformidad de contenido.

Algunos tratadistas han considerado que codificar es la reunión de las leyes de un Estado relativas a una rama jurídica determinada, en un cuerpo orgánico, sistemático y con unidad científica. Es un sistema legislativo mediante el cual el derecho positivo de un pueblo se organiza y se distribuye en forma regular.

Otros autores han definido a la codificación como la reducción sistematizada a una unidad del conjunto de normas jurídicas de una determinada rama

del derecho o como la actividad encaminada a la formación de un cuerpo legal destinado a contener, en forma sistemática, el conjunto de normas jurídicas positivas relativas a una determinada rama del derecho.

De esta manera, se deduce que la codificación requiere de tres elementos: 1) Mantener un orden sistemático; 2) Aludir a una determinada rama del derecho; 3) Su vigencia proviene de un mismo acto legislativo.

Como consecuencia, el cuerpo jurídico que contiene un conjunto sistemático de leyes concernientes a un orden determinado de Derecho es un Código. Una definición más acorde de Código puede ser la de ley única que, con un plan, sistema y método, regula alguna rama del Derecho positivo.

Por lo tanto, el Código es el documento donde el legislador codifica; en otras palabras, en éste se reúnen de manera congruente y sistemática las normas relativas a un área o rama del Derecho.

La codificación facilita el conocimiento y aplicación de la norma sin que se limite a reunir o recoger los preceptos legales, de lo contrario habrá que ajustarlos para adecuarlos y actualizarlos.

De esta manera el Código debe mantener tres principios: la unicidad, la exclusividad y la sistematización.

Unidad significa que se unifica, en su contenido, las reglas concernientes a una determinada rama del Derecho.

Exclusividad quiere decir que al momento de su emisión debe contener todas las reglas jurídicas existentes sobre la materia a que se refiere.

Sistematizar significa organizar conforme a un método que asigna a cada institución su lugar adecuado y facilita a quien quiera el conocimiento del principio aplicable en cada caso.

No hay que confundir compilar con codificar, la primera significa recopilar leyes, la segunda es reunir disposiciones jurídicas de manera ordenada, sistemática y congruentemente relacionadas, como ya se dijo, con una rama del derecho.

Por lo tanto, el Código Administrativo del Estado de México es el conjunto sistemático de disposiciones legales que regulan la actividad administrativa.

Necesidad de codificar la legislación administrativa en el Estado de México

En el Estado de México existe la buena costumbre de codificar su legislación, así se han codificado sus disposiciones de carácter civil, procesal civil, penal, procesal penal, electoral, procesal administrativo, financiero y, a partir del año 2001, las normas administrativas; con ello, el Estado de México continúa a la vanguardia

en la modernización de su legislación a través de la codificación de sus disposiciones legales.

El Ejecutivo del estado, en la exposición de motivos del Código Administrativo que presentó ante la Legislatura local, expresó como razones suficientes para justificar la necesidad de contar con este Código las siguientes:

> La modernización integral de la administración pública es uno de los ejes rectores que se sustenta en la convicción de que la gestión administrativa debe satisfacer las necesidades y expectativas de la población, basado en indicadores de desempeño, a partir de la desregulación, simplificación administrativa y la profesionalización de los servidores públicos para tener un gobierno que ofrezca una gestión pública eficiente y eficaz en las áreas sustantivas y de atención directa a la ciudadanía.
>
> La multiplicidad de leyes administrativas, en muchos casos anacrónicas, dificultan su cabal conocimiento y debida observancia por parte de los destinatarios de la norma, y propicia falta de sistematización y congruencia con el marco jurídico. Por ello, el Plan de Desarrollo propone una revisión integral de la legislación administrativa vigente en la entidad para obtener su codificación, simplificación y modernización.
>
> La codificación consiste en dar unidad y sistematización a las instituciones y principios jurídicos en cuerpos legislativos, en los que se compilen normas regulatorias de materias afines que permitan una mayor certeza jurídica y un fácil manejo de la ley, reduciendo a su máxima expresión el universo legislativo del estado.
>
> La simplificación supone que las leyes deben contener solamente las normas indispensables que se relacionen con los objetivos y fines que se persigan, dejando a los reglamentos la tarea de dar operatividad a los mismos; eliminar los trámites administrativos innecesarios para dar mayor eficiencia y eficacia a los actos de la administración pública, certeza jurídica a los destinatarios de la norma y promover el desarrollo económico del estado.
>
> La modernización significa contar con una legislación administrativa actual, depurada y adecuada a las condiciones del entorno; una normatividad más técnica, pero con sentido humano; una regulación más simplificada y comprensiva para la población a la que va dirigida.

El derecho administrativo se ha transformado a lo largo del siglo pasado en la rama jurídica que más aspectos del quehacer social regula. A medida que la sociedad contemporánea se desarrolla en lo cultural, tecnológico y científico, se vuelven más complejas las relaciones económicas y políticas; la legislación administrativa aumenta en esa misma proporción su injerencia en la vida social.

El incremento de las actividades sociales jurídicamente reguladas ha provocado una abundante producción de reglas de derecho, cuyo resultado ha sido una gran diversidad de normas dispersas dentro de un sinnúmero de ordenamientos.

La diversificación acelerada del derecho administrativo ha provocado una complicación y un desmesurado crecimiento de los ordenamientos jurídicos en esta materia; y la ausencia de un código administrativo ha propiciado dispersión en incongruencia legislativa, duplicación de normas, contradicción de textos, indefinición normativa y falta de certeza jurídica tanto en la actuación administrativa, como en la observancia de la ley por parte de los gobernados.

Estas causas fueron las que motivaron al Ejecutivo del Estado de México a proponer al Legislativo la codificación de la legislación administrativa, a través del Código Administrativo, texto único que prevé los principios generales y ordenamientos que regulan la actividad administrativa en cada materia pretendiendo establecer normas claras y sencillas que rijan la actuación de la administración pública tanto estatal como municipal, y los deberes de los particulares.

Para la elaboración del proyecto del Código Administrativo del estado se hizo un análisis sistemático de la legislación administrativa local; partiendo de la identificación de sus instituciones y de sus figuras afines con el objeto de determinar la composición temática de la codificación.

Se precisan los marcos jurídicos de cada dependencia de la administración pública tanto centralizados como descentralizados con el objeto de regular por materia y por sector la función de los agentes de la administración pública.

Se analizó la realidad concreta y materia de la legislación vigente.

Se tomaron en cuenta las disposiciones constitucionales federales, con el objeto de hacer congruentes las normas previstas en el Código Administrativo y la Carta Magna, particularmente se respetaron las materias previstas por el artículo 115 constitucional.

Se delimitó al ámbito legislativo del estado para no incurrir en invasión de competencia federal o municipal; asimismo se definieron y precisaron las materias susceptibles de reglamentar, también se trató de formular normas jurídicas completas.

Se procuró dar unidad y congruencia a los ordenamientos que se codifican, se precisó la competencia de los órganos administrativos y se formuló la creación de nuevos órganos, se cuidó que el código contuviera las normas necesarias que se relacionarán con los objetivos y fines de la ley.

Entre las cuestiones sobresalientes de carácter formal se encuentra la estructura del articulado con dos dígitos los cuales permiten, el primero, identificar el libro al que se refiere o pertenece y, el segundo, determinar el orden progresivo de los artículos de cada libro.

La creación del Código Administrativo del estado sistematizó y cohesionó las siguientes leyes administrativas: Ley del Ejercicio Profesional para el Estado de México, Ley sobre la fabricación, uso venta transporte y almacenamiento de artículos pirotécnicos en el Estado de México, Ley de Tránsito y transporte del Estado de México, Ley de Parques Estatales y Municipales, Ley del Mérito Civil del Estado de México, Ley de Salud del Estado de México, Ley que crea el organismo público descentralizado de carácter estatal denominado Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuaria, Acuícola y Forestal del Estado de México, Ley que crea el Instituto Mexiquense de Cultura, Ley que crea la Junta de Caminos del Estado de México, Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Protector de Bosques del Estado de México, Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, Ley que crea el Organismo Público descentralizado denominado Instituto de Investigación y Fomento de las Artesanías del Estado de México, Ley para el Fomento Económico del Estado de México, Ley Agrícola y Forestal del Estado de México, Ley de Fomento Ganadero del Estado de México, Ley de Asociaciones de Productores Rurales del Estado de México, Ley de Educación del Estado de México, Ley para la Protección e Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de México, Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México, Ley de Turismo del Estado de México, Ley de Protección Civil, Ley de Obra Pública y Ley Sobre Adquisiciones, Enajenaciones y Arrendamientos.

Integración del Código Administrativo

El Código Administrativo del estado está compuesto de dos partes, la primera contenida en un solo libro se refiere a la parte general y la segunda está compuesta de dieciséis libros uno ya derogado, el libro cuarto referente a la conservación ecológica es la parte especial que sistematizadamente se refiere a cada una de las leyes arriba señaladas; así el libro segundo norma lo relacionado a la salud, el tercero a la educación, el quinto a los asentamientos humanos, el sexto a la

protección civil, el séptimo a las comunicaciones y transporte; el octavo al tránsito y estacionamientos de servicio al público; el noveno al fomento y desarrollo agropecuario y acuícola; el décimo al fomento económico; el décimo primero a la protección e integración al desarrollo de las personas con capacidades diferentes; el décimo segundo a la obra pública; el décimo tercero a las adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y servicios; el décimo cuarto a la información e investigación geográfica; el décimo quinto al periódico oficial, y el último la participación pública-privada en proyectos de prestación de servicios.

Libro primero

En el libro primero se precisan las disposiciones relativas a las autoridades que están facultadas para aplicar el Código, la delegación de facultades, las atribuciones de las autoridades a que se refiere y los principios del Derecho Administrativo que se deben aplicar al emitir un acto administrativo. También regula el acto administrativo definiéndolo y señalando los requisitos de validez, así como las causas de invalidez y su extinción.

Se norma la mejora regulatoria que tiene por objeto contribuir al desarrollo social y económico del estado, el registro estatal y municipal de trámites, el sistema de apertura rápida de empresas, la expedición de normas técnicas, los terceros autorizados, los convenios y acuerdos, el derecho a la información, la acción popular que permite a cualquier ciudadano presentar una denuncia ante las autoridades de hechos, actos u omisiones que constituyan infracciones a las disposiciones del Código o su reglamentación, los servicios gubernamentales por vía electrónica y finalmente el Consejo Estatal de Población como órgano desconcentrado, que tiene por objeto asegurar la política nacional de población.

Libro segundo

El libro segundo regula lo relacionado a los servicios públicos de salud que presta el Estado y el ejercicio del control sanitario en materia de salubridad local señala quienes son las autoridades de salud, la Secretaría de Salud y el Instituto de Salud del Estado de México, estableciendo sus facultades, así como el Consejo de Salud que es un órgano de consulta en esa materia, el sistema de información, el registro estatal de salud, los Institutos Especializados en Materia de Salud, se enumeran los servicios de salud, se identifica al sistema estatal de salud y al local, sus autorizaciones, vigilancia y las medidas de seguridad sanitaria, y las sanciones a que se hacen acreedores los infractores de las disposiciones de salud, así mismo se legisla sobre el sistema estatal de trasplantes, como órgano desconcentrado de

la Secretaría y como organismo descentralizado a la Comisión de Conciliación y Arbitraje Médico del Estado.

Libro tercero

Esta parte del Código, tiene como objeto regular la educación, el ejercicio profesional, la investigación científica y tecnológica, la cultura, el deporte, la atención a la juventud, las instalaciones educativas y el mérito civil, tanto a nivel estatal como municipal.

Se prevén los sujetos de las disposiciones del libro, se señalan las autoridades y sus atribuciones; se regula el Sistema Educativo Estatal, su financiamiento y los profesionistas al servicio de la Educación del estado, las recompensas y estímulos, y los casos en que los particulares imparten la educación.

También se legisla sobre el ejercicio profesional, los profesionistas, las asociaciones de profesionistas, el Registro Estatal de Educación, el Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología y el Instituto Mexiquense de Cultura, el Instituto Mexiquense de Cultura Física y Deporte, el Instituto de la Juventud, el Comité de Instituciones Educativas, el Mérito Civil, respecto de la Presea Estado de México, inhumación en la rotonda de los Hombres Ilustres, y finalmente las infracciones y sanciones.

Libro quinto

Este libro tiene por objeto establecer las bases para planear ordenar, regular, controlar, vigilar, y fomentar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población en la entidad, se prevén las autoridades competentes para aplicar las normas y sus atribuciones, se crea la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Consejo Consultivo Estatal de Desarrollo Urbano, se señalan las conurbaciones y zonas metropolitanas, se regulan los planes de desarrollo; así como las regulaciones de los centros de población, se clasifica el territorio, desde luego, para la ordenación y regulación de los asentamientos urbanos; se regulan los centros de población, las autorizaciones y licencias, tanto estatal como municipal, para los conjuntos urbanos como divisiones, fusiones, lotificaciones, las licencias de usos de suelo y de construcción, explotación de bancos de materiales para la construcción, el Registro Estatal de Desarrollo Urbano y se precisan las medidas de seguridad, infracciones y desde luego las sanciones.

Libro sexto

El libro sexto tiene como fin regular las normas de protección civil en el Estado, precisándose las autoridades competentes en la materia, sus atribuciones, el sistema de protección civil, se crea el Consejo Estatal de protección Civil, regula los sistemas y consejos municipales de la materia, los grupos voluntarios, se norman los simulacros y señalizaciones, las declaratorias de emergencia y desastre, el Sistema Estatal de Información de Protección Civil y su Registro, la vigilancia, las medidas de seguridad y las infracciones y sanciones.

Libro séptimo

La finalidad del libro séptimo es regular las comunicaciones de jurisdicción local y el transporte. Se señalan las autoridades facultadas para aplicar las normas y sus atribuciones, la infraestructura vial. Se regula la Junta de Caminos del Estado de México, el sistema de autopistas, aeropuertos, servicios conexos y auxiliares del Estado, las concesiones, permisos, autorizaciones, el Registro Estatal de Transporte, las medidas de seguridad, infracciones y sanciones.

Libro octavo

Tiene como objeto legislar sobre el tránsito de vehículos, personas y objetos que se realizan en la infraestructura vial primaria y local, así como el establecimiento de estacionamientos de servicio al público, indicándose quiénes son las autoridades competentes para aplicar estas normas y sus atribuciones, se prevén los requisitos para el tránsito de vehículos, las obligaciones de los conductores y las infracciones y sanciones.

Libro noveno

Tiene como finalidad regular el fomento y desarrollo de las actividades agropecuarias y acuícolas, precisándose las autoridades competentes y sus atribuciones, las organizaciones de productores, la producción y transformación, la comercialización, la investigación, transferencia de tecnología y capacitación, se crea el Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuaria, Acuícola y Forestal, se indican los apoyos y estímulos, el sistema estatal de Información en la materia y se prevén las infracciones y sanciones.

Libro décimo

Este libro tiene como objeto regular el fomento de las actividades económicas, señala las actividades competentes para aplicar las normas que prevé y sus atribuciones, regula el Consejo Consultivo Estatal y los Consejos Consultivos Económicos Regionales y Municipales, norma el fomento empresarial, el Instituto de Investigaciones y Fomento de las Artesanías, el Instituto de Fomento Minero y Estudios Geológicos del Estado. El turismo, el sistema estatal de desarrollo económico y registro estatal de desarrollo económico, el otorgamiento de apoyos y crea el premio estatal a la excelencia económica.

Libro décimo primero

El libro décimo primero tiene como fin regular los servicios y las acciones a cargo del Estado en favor de las personas con capacidades diferentes, así como procurar su desarrollo personal e integración a la sociedad, se precisan las autoridades competentes y sus atribuciones, el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, el Consejo Estatal para la Protección de las Personas con Capacidades Diferentes, y su integración al Desarrollo Social, la prestación de los servicios a estas personas, atención médica, educación orientación y rehabilitación para el trabajo, tránsito y transporte, facilidades urbanísticas y arquitectónicas, actividades deportivas, recreativas y culturales, atención integral a las mismas, a sus familiares, sus derechos y obligaciones, los profesionales y técnicos que los auxilian, así como las sanciones por su infracción.

Libro décimo segundo

El libro décimo segundo regula los actos relativos a la planeación, programación, presupuestación, adjudicación, contratación, ejecución y control de la obra pública; así como los servicios relacionados con la misma que, por sí o por conducto de terceros realicen las dependencias del Estado y los ayuntamientos.

Se prevé el procedimiento de adjudicación a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública y sus excepciones de invitación restringida y adjudicación directa. Se regula la contratación y la ejecución de los trabajos.

Se señalan los casos de administración directa, así como las condiciones para ello, la información, verificación y control y se prevé un medio de defensa llamado inconformidad administrativa, en cuyo caso se puede hacer valer el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado contra la resolución recaída a la inconformidad presentada.

Libro décimo tercero

El objeto del libro décimo tercero es regular los actos relativos a la planeación, programación, presupuestación, ejecución y control de la adquisición, enajenación y arrendamiento de bienes y la construcción de servicios de cualquier naturaleza que realicen las dependencias del Ejecutivo, los organismos auxiliares y los tribunales administrativos.

Así se legisla sobre la planeación, programación y sistematización de los actos relacionados con los bienes y servicios antes señalados; los procedimientos de adquisición en sus tres modalidades: licitación pública, invitación restringida y adjudicación directa.

Se prevén las reglas sobre las enajenaciones, la subasta pública, los contratos, las garantías, los contratos abiertos, de la información y verificación, así como las infracciones y sanciones y se prevé una instancia de inconformidad, como en el caso de la obra pública.

Libro décimo cuarto

El libro décimo cuarto tiene por objeto establecer las bases para la captación, generación, integración, organización y divulgación de la información e investigación geográfica, estadística, y catastral del Estado así como establecer la estructura orgánica necesaria para el efecto.

Así se regula sobre las autoridades en la materia y sus atribuciones, el Sistema Estatal de Información e Investigación, sobre el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, así como las infracciones y sanciones.

Libro décimo quinto

Este libro tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y publicaciones del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, que es el órgano informativo de carácter permanente e interés público y que tiene como finalidad publicar las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, notificaciones, avisos, manuales, y demás disposiciones de carácter general de los Poderes del Estado, organismos autónomos, organismos auxiliares, ayuntamientos y particulares.

Se prevén las bases para la dirección del Periódico Oficial, su funcionamiento, el procedimiento de publicación y circulación, la fe de erratas y las responsabilidades en que pueden incurrir los responsables de la publicación del Periódico Oficial.

Libro décimo sexto

El libro décimo sexto tienen por objeto regular los actos relativos a la planeación, programación, presupuestación, autorización, adjudicación, contratación, ejecución y control de los proyectos que se lleven a cabo, en los términos del propio Libro, bajo la modalidad de proyectos para prestación de servicios, así como los contratos que con ese carácter se celebren, mancomunadamente o en lo individual.

Se prevén las características que deberán reunir los proyectos, el análisis costo beneficio y los bienes del Estado y los Municipios que podrán usarse en los proyectos y la administración del proyecto.

Por otro lado se regula sobre el modelo de contrato, sus características y elementos, su autorización, así como la integración y funciones del comité de proyectos, el procedimiento de licitación pública, las excepciones a esta.

También se prevé las normas para la adjudicación, celebración y aplicación de los contratos, los casos de incumplimiento, recisión y terminación, la información, las infracciones y sanciones y la instancia de inconformidad.

Conclusiones

Primera.- Indiscutiblemente que el Código Administrativo del Estado de México, es un ordenamiento legal de avanzada ya que de manera sistemática y congruente, unifica la mayoría de las disposiciones Jurídicas relativas al Derecho Administrativo.

Segunda.- En el Código Administrativo del Estado, se regulan las disposiciones de salud, educación, asentamientos humanos, protección civil, comunicaciones y transporte, tránsito y estacionamientos de servicio al público, fomento y desarrollo agropecuario y acuícola, fomento económico, protección e integración al desarrollo de las personas con capacidades diferentes, obra pública, adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y servicios, información e investigación geográfica, periódico oficial y participación pública-privada en proyectos de prestación de servicios.

Tercera.- Al regularse, en el Código Administrativo del Estado las materias arriba señaladas se derogaron un sinnúmero de leyes que, de manera aislada, normaban tales materias.

Cuarta.- El Código Administrativo es simplificativo porque sólo comprende las normas indispensables para cada una de las materias que regula, es sencillo y claro de tal manera que, cualquier lector, ya sea ciudadano o autoridad, puede comprender de mejor manera y sin dificultad alguna su contenido.

Quinta. El Código Administrativo del Estado es moderno ya que se adecua a las necesidades del Estado e incorpora innovaciones que atienden las expectativas del propio Estado.

Sexta. Dentro de las innovaciones del Código Administrativo se encuentran la regulación de las causales de invalidez del acto administrativo, el concepto de acto administrativo, elementos y requisitos, los principios del derecho a la información, la acción popular.

Séptima. Cabe reflexionar sobre la posibilidad de eliminar del Código Administrativo los pocos casos en lo que se prevén instancias de defensa, para que sea congruente con el Código de Procedimientos Administrativos del propio Estado.

Octava. Si bien con la expedición del Código Administrativo se simplificaron las normas existentes en el área administrativa, es conveniente continuar con dicha tarea para incluir, dentro del propio código, otras disposiciones de carácter administrativo, como las referentes al arancel para el pago de honorarios profesionales, agua, protección de animales, documentos administrativos, bienes estatales, responsabilidades administrativas de los servidores públicos, ecología y medio ambiente, derecho a la información, símbolos mexiquenses, expropiación de inmuebles, seguridad pública, función notarial, deporte y cultura indígena.

Ojala y en este año que se festeja el centenario de la Revolución Mexicana y el bicentenario de la Independencia nacional, la actual Legislatura, que está iniciando sus funciones se dé a la tarea de continuar con la codificación administrativa y agregar las materias que todavía no se han incluido en dicho código, que son propias del Derecho Administrativo, para así contar con un ordenamiento legal más completo.

Novena. Por las características con las que cuenta el Código Administrativo del Estado de México y que, brevemente, se han citado en este ensayo, sin duda alguna, le hacen merecedor de ser un modelo a seguir para el resto de las entidades federativas del país.

Julián Salazar Medina
Roberto Moreno Espinosa

DESARROLLO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

Introducción

En el Estado de México, el municipio ha tenido una trayectoria por demás interesante, llena de avatares, problemas y escollos a lo largo de 189 años -si consideramos la fecha en que México inició su deslinde de la metrópoli y su azarosa vida como nación independiente y libre. Desde entonces, el municipio ha manifestado su persistencia y tenacidad, más allá de los problemas que ha enfrentado en las diferentes etapas históricas en que podemos abordar su estudio y análisis, tales como el siglo XIX, el periodo revolucionario, el posrevolucionario y la época contemporánea; así como del periodo colonial, momento histórico que sentó bases importantes para el desarrollo del nivel de gobierno y administración más cercano a la población, el municipal.

A lo largo de este prolongado lapso histórico, el municipio como institución en el Estado de México ha ido perfilando y labrando su fisonomía actual, después de superar diversos momentos conflictivos, entre los que hay que destacar un primer periodo: el que va del estallamiento del movimiento independentista al inicio del México independiente (1810-1821); posteriormente, la denominada Primera República Federal de México (1821-1835); después, un lapso en el cual las entidades federativas se transformaron en departamentos, periodo de las repúblicas centralistas que en lo fundamental va de 1835 a 1843. El siguiente periodo referente a la conclusión de las repúblicas aludidas, al inicio de ese ajuste de cuentas nacional que dio lugar a la Revolución Mexicana (1843-1910). En el pasado siglo XX, hay que destacar el periodo revolucionario, incluido el caudillismo (1910-1929); así como, la etapa posrevolucionaria hasta el momento en que la crisis de 1982 obligó a legislar en materia municipal, con el fin de enfrentar uno de los momentos más difíciles del último cuarto del siglo pasado, este periodo comprendería de 1929 a 1983, finalmente, es importante considerar la época contemporánea que se prolongaría de este último año a nuestros días.

Al igual que otros municipios del país, en el Estado de México, el municipio ha corrido el destino de desarrollarse bajo la férula de un gobierno federal centralizado y centralizante, que lo relegó durante la mayor parte del México independiente, fue hasta 1983, en medio de una fuerte crisis, que se le prestó,

atención, brindándole algunos recursos adicionales y precisando sus funciones; hasta 1999, cuando se le otorgó el carácter de gobierno.

Con la alternancia política, con los avances de la democratización y con un mayor protagonismo de la ciudadanía, el municipio en el Estado de México se presta a continuar avanzando en el siglo XXI en un contexto crítico, lo que plantea enormes retos y desafíos al tercer orden de gobierno y administración que es pertinente reflexionar con motivo del bicentenario de la Independencia y del centenario de la Revolución Mexicana.

El proceso de construcción histórica del municipio del Estado de México

El nivel u orden[1] de gobierno municipal en México dispone de una amplia trayectoria histórica y, como tal, reviste una importancia particular efectuar un análisis de algunos de los aspectos fundamentales que lo caracterizan a lo largo de su proceso formativo y de desarrollo. Es pertinente hacer alusión al ceremonial, ritual y artificio de que se valió Hernán Cortés para legitimar su proyecto y el de su grupo más cercano a su llegada a tierras del Golfo de México y cómo propuso y llevó a cabo la fundación del municipio de la Villa Rica de la Veracruz y a nombre del Rey de España inició el proceso de conquista de uno de los imperios más desarrollados, organizados y territorialmente más extensos de la Época Prehispánica: el azteca. Desde aquel lejano año se inicia una prolongada historia del nivel de gobierno más añejo de los tres que hoy identifican y conforman al Estado federal mexicano, el municipal, con lo que se demuestra que éste se anticipa tanto al federal como al estatal; sin embargo, esa dilatada trayectoria no es sinónimo de fortaleza aunque sí de persistencia y tenacidad.

Durante le época de la Colonia el municipio mexicano se concretó en el dispositivo local de gobierno y gestión de los asuntos comunales, tanto de españoles como de indios, y fue cobrando una particular relevancia, no sólo en el proceso de fundación de las ciudades, que para la Corona española constituyó un

---

1 En el presente me referiré a nivel de gobierno municipal o dispositivo local de gobierno y administración durante el periodo colonial y hasta los inicios del México independiente, posteriormente haré alusión a orden de gobierno, sin bien es comprensible que la centralización político-administrativa que nos ha caracterizado como país se labra desde la Colonia y se mantiene y desarrolla en diferentes épocas del México independiente, la organización político-administrativa local, a cargo del orden municipal, empieza a adquirir su fisonomía no exenta de avatares, a lo largo del México independiente, también es una categórica realidad que el gobierno mexicano ha pichicateado y limitado deliberada y equivocadamente el fortalecimiento del orden municipal de gobierno y que es hasta 1999 cuando constitucionalmente se le brinda el carácter de gobierno, antes sólo era mera administración, maquila o parapeto, toda una tragedia nacional.

ejercicio de la mayor relevancia. El español Domínguez Compañy así lo describe al señalar que dentro de la política de poblamiento de los terrenos conquistados, ocupados o simplemente apropiados

> uno de los primeros actos de los españoles fue fundar ciudades, quizá simplemente poniendo en práctica en América los mismos medios utilizados en la Península para retener los terrenos conquistas. Lo cierto [añade] es que la forma más firme de asegurar una reciente conquista y ocupación de un territorio fue fundando ciudades (Domínguez, 1984: 7).

Este proceso de fundación de ciudades tuvo, en su momento, múltiples significados y exigió acciones como la de organizar política y administrativamente a la nueva ciudad, poblado o villa y, en dichas acciones, la organización municipal fue quizá la más importante, lo que expresa la trascendencia que tuvo el municipio desde los primeros años de presencia de España en América a través de la Conquista, el autor citado agrega lo siguiente, con relación a la fundación de ciudades:

> Pero además su organización político-administrativa será lo suficientemente fuerte para respaldar sus actos y, cuando haga falta, legalizará su acción, como hizo Veracruz con Cortés y Santiago con Valdivia. En todo caso, será siempre una ayuda efectiva para continuar la empresa conquistadora; el lugar más cercano de abastecimiento de vituallas, provisión de artículos y suministro de mano de obra y, cuando el fracaso de la acción lo requiera, lugar de refugio (Domínguez, 1984: 17)

El asiento del cabildo y la organización político-administrativa municipal revestía tal importancia en la fundación de una nueva ciudad que era necesario hacerlo en nombre de los reyes católicos, también se estudiaba cuidadosamente el terreno, la orientación del mismo, su ubicación geopolítica y georeligiosa, si es que cabe el término, que permitiera llevar a cabo el proceso de evangelización que tenían encomendado los conquistadores, fuesen militares o religiosos, y desde luego, se fijaba el lugar de los poderes temporales y espirituales, es decir, el lugar para el asiento del cabildo y el de la Iglesia, sendos símbolos fundamentales en el proceso de conquista y evangelización, todo lo cual quedaba debidamente asentado en el acta de fundación correspondiente.

Enfatizando la importancia del lugar físico de ubicación del cabildo y de la organización político-administrativa municipal a fin de ponderar la importancia de arranque del dispositivo local en los dominios de España en América, queda clara la necesidad de reunir un conjunto de aspectos de carácter formal, los cuales,

reitero, deberían quedar asentados en acta como el nombramiento mismo de las autoridades locales, quienes quedaban legitimadas ante la Corona y para desarrollar los quehaceres inherentes a su nombramiento, para Domínguez Compañy:

> El hecho, en efecto, reviste una gran importancia: es el acto que, en definitiva, determina sin lugar a dudas que se ha creado una ciudad con un régimen municipal que, a partir de ese momento, con más o menos limitaciones, regirá los destinos de la población. A nuestro juicio, no es la cruz clavada en el suelo, el trazado de la ciudad, la designación del término, el señalamiento de los solares públicos, ni siquiera el acto de hincar el rollo con su enorme fuerza simbólica, lo que da el carácter de ciudad a la nueva agrupación humana, aunque todos coadyuven a ello, sino la designación de autoridades, es decir, la constitución del cabildo, dando inicio a un régimen jurídico y a una institución pública o, como dice el acta de Puerto de Caballos, "para que la Villa sea perfecta en obra y en nombre, ha de tener sus alcaldes, regidores y oficiales, para que rijan y gobierno la dicha Villa y los que a ella vinieren"(Domínguez, 1984: 51-52), ni más ni menos.

Y quizá no podía ser de otra manera, puesto que los problemas de comunicación estaban a la vista, se requería de una organización político-administrativa mínima, era pertinente disponer de espacios con las condiciones elementales de sobrevivencia, en suma, contar con una base y formas para estar en contacto directo con la población, desarrollar mecanismos de control de pueblos con diferentes usos, costumbres y lenguas.

En la Nueva España, el desarrollo del nivel o dispositivo local de gobierno y administración tuvo dos etapas fundamentales, coincidentes con el de la casa reinante en la Península, la relativa a la Casa de Austria o de los Habsburgo que, en sus rasgos fundamentales y en las formas de administración local implantadas, fue más allá de finales del siglo XVII y de los inicios del siguiente, con el liderazgo de la Casa de Borbón de ascendencia francesa, fue hasta el último tercio del siglo XVIII cuando el dispositivo local y regional novohispano sufrió una reforma de fondo, lo cual se concretó con el establecimiento del régimen de intendencias que tuvo como prolegómenos los estudios llevados a cabo por el visitador José de Gálvez orientados al establecimiento del modelo francés ya implantado en la propia Península, lo que tuvo, por cierto, una serie de resistencias y, se decía de la corrupción prevaleciente en el dispositivo regional de gobierno novohispano a cargo de corregidores y alcaldes mayores, quienes hacían más negocios para beneficiarse que para beneficiar a la Corona. De igual manera, el establecimiento de las intendencias también contó con la opinión de José del Campillo y Cosío quien en su obra, *Nuevo sistema de gobierno económico para la América,* ya fundamentaba

desde mediados del siglo XVIII que lo más conveniente para América y, desde luego, incluida la Nueva España, "[...] lo más seguro será establecer allá la misma forma de Gobierno que tenemos en España. Esto es, poner Intendentes en aquellas provincias" (Campillo, 1972: 98).

Conviene destacar que buena parte de los españoles nacidos en la Nueva España, ocupaban la mayor cantidad de puestos, tanto en el nivel o dispositivo local como en el regional, por lo que reformas que afectaran sus intereses seguramente no serían muy bien vistas y, en efecto, la implantación del ya referido régimen de intendencias desencadenó una serie de resistencias que no pararon sino con el estallamiento del movimiento de independencia.

Como es sabido, el régimen de intendencias fue finalmente establecido en la Nueva España hacia 1787 y documentado en un manual de excelente factura: la *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército en el reino de la Nueva España*, fechado en Madrid en 1786, así que siendo ya José de Gálvez secretario de Indias se tomó la decisión de reformar los dispositivos de gobierno y administración prevalecientes hasta entonces en la Nueva España, sólo 23 años antes de que se iniciara un movimiento que modificaría la faz del virreinato que mayores beneficios había reportado a lo largo de tres siglos a la España de Lope de Vega y otros grandes literatos que hicieron posible el Siglo de Oro español, en buena medida, gracias a los recursos con los que contó la Corona española durante una buena cantidad de años en que tuvo el control del Imperio de mayor extensión universal.

Las intendencias que se establecieron, territorialmente hablando, fueron la de México, que fue general de ejército y provincia, y las 11 restantes sólo serían de provincia y, desde luego, prefiguraron lo que en los inicios del México independiente y de la forma de organización de éste como república federal, las novísimas entidades federativas. El Estado de México tendría una amplia cobertura territorial que incluía a los hoy estados federados de Morelos, Guerrero y también al Distrito Federal.

El movimiento independentista

Es muy significativo que una de las primeras manifestaciones de mayor autonomía por parte de las colonias españolas surgiera del seno del ayuntamiento de México y correspondiera a Francisco Primo de Verdad que formaba parte de éste en carácter de síndico, ser quien planteara el principio de que la soberanía reside en el pueblo, cuestión que ratifica a raíz de las abdicaciones de Fernando VII en Bayona, consecuencia de la invasión napoleónica, por lo que manifiesta

que en ausencia del rey, la soberanía reside en el pueblo. Francisco Primo de Verdad propone al virrey Iturrigaray convocar a los ayuntamientos de México a conformar un gobierno sustentado en el pueblo, ello a escasos dos años del inicio del movimiento independentista de 1810. Desde luego tales acciones expresan el sentir de los criollos respecto a la discriminación de que eran objeto, situación que se acentuó como consecuencia de la referida implantación del régimen de intendencias que tuvo un marcado sello centralizador.

Los tiempos que corrían a finales del siglo XVIII y principios del XIX fueron marcados por la independencia de las 13 colonias que dieron lugar a la Unión Americana, la Revolución Francesa, las ideas que envolvieron ambos acontecimientos, los impactos de la reforma administrativa impulsada por Carlos III en las colonias de España en América conformaron el caldo de cultivo que atizó el movimiento que culminaría con el deslinde de la Nueva España de la metrópoli a partir de 1821, año de arranque del denominado México independiente que dio pauta a un efímero imperio y a partir de 1824 a la forma de Estado federal integrado por estados libres y soberanos.

Los primeros años de vida independiente, la Primera República Federal de México

La firma de los Tratados de Córdoba que marcan el inicio del México independiente al igual que la conformación del Imperio Iturbidista, el cual, reiteramos, tuvo una breve duración, lo que no podía ser de otra manera según las apreciaciones de los analistas de la época, así como de las condiciones de dominación de las que recién se iniciaría su superación. Mariano Otero afirmó categóricamente que la república se impuso, puesto que un imperio representaría una prolongación del estado de cosas que prevalecieron y que se agudizaron a lo largo de 300 años. Así, a partir de 1824, México se autodefine como república federal, lo que se formaliza en el Acta de la Federación correspondiente y se organiza en torno a Estados Libres y Soberanos, de esta manera, se inició un periodo de 11 años, de 1824 a 1835, conocido como la Primera República Federal de México en la que se define el territorio del Estado Libre y Soberano de México.

Hacia 1824, la entidad contaba con una extensión territorial de 116 066 km^2 y se integraba de 180 municipios, hay que destacar que la antigua Intendencia de México propiamente se transformó en el novísimo Estado de México, que entonces contaba con una extensión de 128 515 km^2; asimismo es pertinente mencionar que a partir de 1824 Querétaro es de los primeros estados por los que se procedió a restar 11 449 km^2 al territorio original de la entidad, de ahí en adelante se le

fue cercenando territorio al Estado de México para crear los estados de Guerrero, Hidalgo y Morelos, con lo que se fue configurando el territorio del que actualmente dispone, sin descontar que durante la época juarista, el hoy municipio de Calpulalpan se transfirió al estado de Tlaxcala, siendo que anteriormente también pertenecía al Estado de México. Con relación a la administración territorial o del interior, en otro de los trabajos del suscrito se apunta:

> La administración territorial o interior representó, sin duda, una de las prioridades de los primeros años de vida del México independiente, constituía la piedra angular para la organización de los poderes públicos en lo que en aquel momento era el orden distrital, subdistrital (partidos) y municipal-local de gobierno, y a partir de éstos proceder a la organización y conducción misma de la sociedad, la cual coincidía aun más con el esquema de una sociedad corporativa, característica de la sociedad colonial, que con una moderna (Moreno, 1992: p. 107).

Las repúblicas centralistas

Durante la época de las repúblicas centralistas, los aún recién creados estados de la novísima federación (1824) se transformaron en departamentos, lo cual era coincidente en aquel entonces más bien con el modelo departamental napoleónico que en la Francia decimonónica estaba dando amplios y satisfactorios resultados al gobierno central, puesto que logró una centralización incluso mayor que el antiguo modelo de intendencias, así, no fue casual que el grupo conservador en el caso mexicano adoptara el citado modelo departamental más proclive y coincidente con los intereses de este grupo.

El periodo de las repúblicas centralistas comprendió alrededor de una década (1835-1843), en éste, el ámbito municipal recibió una particular atención, toda vez que se reglamentaron un conjunto de aspectos básicos, de entrada en las ordenanzas, integradas por la Junta Departamental del año de 1840, se expresa de manera nítida el esquema centralizado relativo a un Estado unitario, puesto que se asentaba: "Está a cargo de los Ayuntamientos, con sujeción al sub-prefecto, y por su medio al Prefecto y Gobernador" (Moreno, 1992: 124-125)[2].

---

[2] Véase: José María Castillo Velasco. *Colección de Bandos, Disposiciones de Policía y Reglamentos Municipales de Administración del Distrito Federal*, p. 491, *apud*.

Durante el periodo que me ocupa, la división política del Departamento de México estaba integrada de la siguiente forma:

Distritos	Partidos	Población por partido	Total por distrito
1. Del Centro o de México	1. México 2. Coyoacán 3. Tlanepantla	29 531	
2. Acapulco	4. Acapulco 5. Techan		
3. Chilapa	6. Chilapa 7. Cd. Guerrero		
4. Cuautitlán	8. Cuautitlán 9. Zumpango	25 455 18 963	44 418
5. Cuernavaca	10. Cuernavaca 11. Cd. Morelos 12. Jonacapetec	30 183 21 298 19 648	91 129
6. Mextitlán	13. Mextitlán 14. Huejutla 15. Yahualica 16. Zacualtipam	23 766 17 439 19 515 24 978	85 698
7. Tasco	17. Tasco 18. Ajuchitlán 19. Teloloapan		
8. Tlaxcala	20. Tlaxcala 21. Huamantla 22. Tlasco		
9. Toluca	23. Toluca 24. Tenango del Valle 25. Tenancingo 26. Ixtlahuaca	76 817 43 655 24 963 48 551	193 986
10. Tula	27. Tula 28. Actopan 29. Jilotepec 30. Zimapán 31. Ixmiquilpan 32. Huichapan	25 382 63 870 33 132 21 347 39 453 27 26	101 795
11. Tulancingo	33. Tulancingo 34. Pachuca 35. Apam	61 350 28 941 11 504	101 795

Distritos	Partidos	Población por partido	Total por distrito
12. Temascaltepec	36. Temascaltepec 37. Sultepec 38. Zacualpan 39. Tejupilco	24 604 18 730 18 889	
13. Texcoco	40. Texcoco 41. Chalco 42. Teotihuacán	40 687 45 083 36 570	122 340
13 distritos	42 partidos		

Fuente: Distritos y Partidos. Decreto no. 4 de la Junta Departamental de México. México, diciembre 23 de 1837, en *Colección de Decretos del Estado de México*, vol. II, pp. 396-397. Para población, Joaquín Noriega. Estadística del Departamento de México. Ed. Facsimilar de la de 1854, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 1980, pp. 84-131. *Ibid.*, p. 125.

La segunda mitad del siglo XIX y el estallamiento de la Revolución Mexicana

En la segunda mitad del siglo XIX el municipio mexicano y el del Estado de México, vistos desde un ejercicio de periodización, atraviesan por una serie de etapas o momentos históricos que van perfilando su configuración con la cual llegarán al siglo XX; las etapas a las que me refiero son los ajustes que se van dando a la institución municipal durante la reforma juarista; en el Segundo Imperio; y de la República restaurada al prolongado periodo del Porfiriato.

Durante la segunda gran reforma que, dicho sea de paso, es un gran avance a la modernización, al tratarse de una genuina toma de conciencia del Estado mexicano, concretada en un impulso a la secularización y, por tanto, a la separación o deslinde del Estado y la Iglesia, en este periodo tiene cabida la legislación de la segunda Constitución Federal de México, 1857, en el Estado de México igualmente se legisla su segunda Constitución que se publica en 1861. En esta última, la vida municipal de la entidad queda supeditada aún a los prefectos y sub prefectos y a cargo de los ayuntamientos y municipales, situación que es una prolongación de la organización interior de las entidades federativas y de los departamentos de la época de las república centralistas.

En el caso de la organización municipal que promovió el segundo imperio, encabezado por Maximiliano de Austria, se trató prácticamente de una copia del modelo departamental napoleónico, toda vez que a la cabeza de los departamentos se ubicaron a los prefectos imperiales y la organización interior de cada uno de aquéllos se desglosó en distritos y estos en municipalidades, los

primeros encabezados por subprefectos, y en las municipalidades los alcaldes nombrados por el prefecto imperial. El Departamento de México se organizó de esta manera, sin embargo, la duración del Segundo Imperio no fue más allá de un lustro (1863-1867).

Con la restauración de la República en 1867 se pone fin a la organización regional basada en autoridades encarnadas en los prefectos y sub prefectos y se adoptó la figura del jefe político que se prolongó durante el periodo del Porfiriato y se transformó en la figura de control despótico de las municipalidades y de la vida local, habida cuenta que fungió como correa de transmisión de un gobierno federal que enarbolaba el slogan de "orden y progreso" y de "mucha administración y poca política", el único autorizado para hacer política era el caudillo, así, la vida municipal en el Estado de México, al igual que la de los otros estados federados, se vio fuertemente controlada desde el centro político de la República Federal de nombre y República Centralista en los hechos.

A título de ejemplo, hacia 1880 el municipio de Toluca estaba integrado por un presidente alcalde primero, dos alcaldes; dos síndicos y 12 regidores, dos jueces conciliadores y el secretario del ayuntamiento; para la época, expresan una organización muy integral de lo que era el municipio de la ciudad capital de la entidad, ya que los síndicos y fundamentalmente los regidores, eran responsables de las 21 comisiones siguientes:

Hacienda; bando de policía; alumbrado público; rastro; construcción del nuevo mercado; nomenclatura de la ciudad; panteones; pavimento de calles; aguas; mercado; paseos; festividades nacionales; relojes; elecciones; diversiones públicas; vehículos de toda clase; policía de aseo y ornato; mejoras materiales; saneamiento; embellecimiento de la ciudad y empeños[3].

En suma, durante el periodo del Porfiriato, la centralización político-administrativa se vio incrementada a su máxima expresión y, como lo he señalado brevemente, se desarrolló una de las autoridades intermedias entre el H. Ayuntamiento y el gobierno del estado que a su vez fungía como correa de transmisión con el gobierno federal, lo que le confería un gran peso que fue el de jefe político, figura fuertemente combatida durante el movimiento revolucionario de principios del siglo XX, la Revolución Mexicana, y que fue motivo de que en los planes revolucionarios se planteara su desaparición, cuestión que en efecto fue considerada por el constituyente del 17 cuando en la redacción del artículo 115 constitucional se asentaba que no habría autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el gobierno del estado.

---

3 Véase: José Luis Alanís Boyso. *Autoridades municipales de Toluca, 1830-1885*. Ediciones del Gobierno del Estado de México y el H. Ayuntamiento de Toluca, Toluca, Edo. de México, 1985, p 142.

El periodo revolucionario y el fin del caudillismo

El arranque del siglo XX en México continuó abonando las condiciones que dieron lugar a la primera revolución social en el plano mundial, la Revolución Mexicana, la cual sentó premisas fundamentales que definieron buena parte de la vida política, económica y social del México del pasado siglo; la organización y acción municipal tuvo también un papel importante en la gesta revolucionaria asociada, entre otros aspectos, a los dispositivos que el gobierno federal había establecido en el ámbito regional, en el texto ya citado del suscrito menciono:

> La tutuela político-administrativa que ejercían los jefes políticos sobre las municipalidades y municipios del Estado de México fue, al igual que en el resto de las entidades, un hecho indiscutible, así, los integrantes del ayuntamiento desde el presidente municipal, sus regidores y síndicos, que eran electos, tenían que compartir el gobierno y administración con aquéllos, dadas las amplias facultades de los mismos en materia de policía, justicia, hacienda y obras públicas, la acción de los jefes políticos llegó a ser de tal forma insoportable que se tradujo en una de las causas políticas de la revolución, puesto que ahí se expresaba en mucho el despotismo prevaleciente.[4]

La Revolución Mexicana constituyó a todas luces un ajuste de cuentas de las fuerzas que participaron en ella, un tope al grupo gobernante y a los grupos de interés más favorecidos por el régimen liberal oligárquico; se legisló la tercera Constitución Federal de México y se conformaron las fuerzas políticas que en el intento de terminar con el caudillismo y dar paso a la vida institucional, dio lugar en 1929 a la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y al régimen de la revolución que logró el control político-administrativo por más de siete décadas.

En el plano municipal en el Estado de México, como secuela de la legislación de la Constitución Federal, se hizo lo propio con la de la entidad publicándose en el Periódico Oficial del 8 de noviembre de 1917, cabe destacar que en el artículo 9º se planteó la división territorial del estado en 16 distritos rentísticos y judiciales: Chalco, Cuautitlán, El Oro de Hidalgo, Ixtlahuaca, Jilotepec, Lerma, Otumba, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo, Texcoco, Tlalnepantla, Toluca, Valle de Bravo y Zumpango. Asimismo se expidió la primera Ley Orgánica Municipal el 23 de agosto de 1919, la cual fue publicada en la *Gaceta de Gobierno* del 17 de septiembre de ese mismo año.

---

4 Véase: Roberto Moreno Espinosa en *Origen y evolución del... op. cit.*, p. 165.

La organización de los municipios del Estado de México, establecida en la nueva Ley Orgánica Municipal, ratificó lo fundamental de ordenamientos previos, por tanto, los municipios eran encabezados por un presidente municipal a quien acompañaban los regidores, el síndico, un juez conciliador, así como las denominadas autoridades auxiliares que eran los comisarios, uno propietario y dos suplentes; asimismo se planteaba la división de cada municipio en cuarteles, al frente de cada uno se ubicaba un jefe de cuartel con requisitos y funciones similares a los comisarios. Como empleados del ayuntamiento se designaban al secretario del mismo, al tesorero y los empleados municipales.

Así pues, la Revolución Mexicana y su secuela impactó múltiples aspectos de la vida nacional, el municipio no es la excepción puesto que a diferencia de las dos primeras constituciones federales de México que no dedicaron algún artículo a los asuntos municipales más que de manera indirecta, la de 1917 legisló en la materia, dando lugar al artículo 115 constitucional, enfatizando el concepto de municipio libre y tomándolo como base para división territorial de las entidades federativas, así como para su organización interior.

Desarrollo y consolidación del régimen de la revolución y el municipio en el Estado de México

Con motivo de la fundación del PNR, la conformación de la "Familia Revolucionaria" en torno a éste y las intenciones de acabar con el caudillismo, se inició propiamente el denominado Estado mexicano posrevolucionario y, con ello, un prolongado periodo de poco más de 70 años en el cual la vida política y económica del país giraba en torno a la figura del Ejecutivo federal. El municipio en el Estado de México continuaba su marcha, así, en la Ley Orgánica Municipal de 1940 se definió que la entidad estaría integrada por 119 municipios y se ampliaba el periodo de la administración municipal de uno a dos años, posteriormente se legislaron las leyes orgánicas municipales de los años de 1950, 1957 y 1973; en ésta última se fijaron 121 municipios, número que prevaleció hasta la creación del municipio de Valle de Chalco Solidaridad, el 9 de noviembre de 1994 posteriormente se crean los municipios de San José del Rincón, Luvianos y Santa María Tonanitla, para dar un total de 125 municipios que integran hoy día al Estado de México.

La materia administrativa de que se ocupaban los municipios del Estado de México durante el periodo del Estado mexicano posrevolucionario y hasta antes de la reforma al artículo 115 constitucional es básicamente la siguiente: I. Gobernación y Seguridad Pública; II. Hacienda; III. Educación Pública; IV. Comunicaciones y Obras Públicas; V. Salubridad, Asistencia Pública y Aguas; VI. Agricultura,

Ganadería, Comercio e Industria y Trabajo; VII. Fomento Forestal; VIII. Mercados, Ornato y Alumbrado Públicos y IX. Economía y Estadística. Funciones muy loables, sobre todo si el municipio hubiese dispuesto de los recursos y del personal con los perfiles adecuados para atender dichas funciones.

Durante el periodo que va de la fundación del PNR a la reforma al artículo 115 constitucional de 1983, en el Estado de México el municipio da muestras de constancia y persistencia, cubre sus cometidos en función de los recursos disponibles, así como del personal a su servicio. Cabe destacar que al igual que la abrumadora mayoría de los municipios del país, la integración de las plantillas de servidores públicos de confianza, e inclusive un buen porcentaje de los sindicalizados, son reclutados y nombrados con base en los principios de usos y costumbres que corresponden al principio del compadrazgo, amiguismo y nepotismo, y sólo por excepción, por el principio del mérito, lo cual es expresión de las tareas pendientes por cubrir teniendo en mente los problemas y complejidades que enfrentan los municipios del Estado de México, para lo cual es necesario fomentar la profesionalización en el más amplio sentido del término, así como sustituir el principio del compadrazgo y el amiguismo por el de mérito, los retos contemporáneos así lo exigen.

La época contemporánea

El cierre del siglo XX e inicios del presente se ve marcado por el artículo 115 constitucional de 1983 y sus reformas, en particular la de 1999, cuando el municipio finalmente adquirió el carácter de gobierno, anteriormente sólo se hacía referencia a que el municipio "será administrado", a partir de 1999 se asienta que el municipio "será gobernado"; esto significa que durante todo el México independiente y hasta el fin del siglo XX, el municipio fue considerado una especie de ejecutor de mandatos, o bien, alguien que hacía maquila para atender necesidades inmediatas, toda vez que, constitucionalmente hablando, no tenía el carácter de gobierno. En el presente siglo y contando con un nuevo orden de gobierno y administración, el municipio mexicano incluido el del Estado de México continúa a expensas de las participaciones federales y fuertemente supeditado al gobierno del Estado en la época de la alternancia política que ha significado mayores autonomías y poder para los gobiernos estatales, quienes ahora ejercen un amplio control sobre sus municipios.

Es importante destacar que al arribo del municipio del Estado de México al siglo XXI corresponde a una fase en que la pluralidad y la diferenciación de la población es una categórica realidad, lo que se expresa en la alternancia política

que prevalece en la entidad, además en un periodo en que los impactos de la globalización y de la apertura comercial han avanzado de manera significativa, lo que ha obligado a los ayuntamientos y administraciones públicas municipales a promover actividades de fomento en sus respectivas áreas jurisdiccionales a fin de desencadenar las potencialidades locales y aprovechar en mayor medida las oportunidades nacionales e internacionales que brinda la nueva época, así como de enfrentar la nueva competencia y competitividad que trae consigo.

El mal que aqueja en el sistema de administración local en nuestro país es, sin duda, la centralización, es decir, la continua absorción, por los poderes nacionales de los ámbitos que debieran ser la competencia original de las comunidades, de los municipios, de las provincias y de los estados soberanos. Este proceso ha frenado el desarrollo del municipio y la construcción de un gobierno local, observando a lo largo de nuestra historia: la centralización de recursos fiscales, de programas públicos, de toma de decisiones económicas, así como de los ámbitos y de la consolidación misma del desarrollo.

Estudiar el municipio mexicano no es una tarea que pueda emprenderse aisladamente dado que constituye una conjunción de historia y presente emanados con la prospectiva del desarrollo de una realidad contemporánea.

En el Estado de México el municipio –como ámbito de gobierno y de administración local– tiene varios siglos de existencia. Por otra parte, el determinismo histórico en el estado ha venido a significar una creciente complejidad en las tareas del gobierno y la administración local, como consecuencia de tendencias migratorias que se proyectan desde los tiempos prehispánicos, tanto en el Valle de Toluca, como en el Valle Cuautitlán-Texcoco en el orden municipal, a estos problemas, derivados también del proceso de globalización se agregan las fallas estructurales de los municipios, que evidencian un desarrollo local incipiente, algunos de los cuales podrían resumirse en las siguientes:

- Dificultad de la organización municipal, para constituirse en agente activo para el desarrollo económico y social en su área de competencia.

- Falta de capacidad para proporcionar servicios públicos a la población por la creciente demanda popular.

- Falta de información y capacidad técnica para implementar y coordinar la diversidad de programas que tiene que cumplir (federales y estatales).

- Financiamiento y la falta de acceso a los mismos, por la escasa capacidad técnica de los propios municipios para el diseño y formulación de proyectos.

La administración municipal está hoy a la vista de todos. En este ámbito de gobierno donde la gestión se relaciona con el uso y adecuación del espacio urbano, la dotación de los servicios públicos y en donde se establecen las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía.

Mayores recursos y autonomía son reclamos permanentes de nuestros gobiernos municipales, dos palabras que adoptan principios y necesidades, según cada uno de los municipios que las exigen.

El municipio es el lugar más apropiado para la participación y el compromiso de acción social ciudadana y es esa perspectiva que apuntamos en el presente trabajo, destacar el significado actual del desarrollo local y de las formas de gobernar, buscando conocer los problemas y demandas de la población, para lograr una administración en forma co-participativa, lo que nos garantiza una participación social responsable.

En este análisis encontramos los esfuerzos de los gobiernos estatal y municipal para resolver, entre otros, los serios problemas de marginalidad y pobreza extrema en la que se encuentran algunos municipios mexiquenses, la falta de servicios públicos básicos (agua, drenaje, etc.), por mencionar algunos, al mismo tiempo mostrar sus formas de gestión y gobierno local, así como en la evolución de su normatividad en materia de administración y planeación municipal. Al mismo tiempo, mostrar lo complejo que ha sido el desarrollo local en el Estado de México debido –entre otras razones– a las características geográficas, a las tradiciones socioculturales en la gran mayoría de las comunidades, al acelerado crecimiento urbano Valle Cuautitlán-Texcoco y Valle de Toluca, a la fuerte expansión de la planta industrial en las últimas cuatro décadas que han provocado la ampliación de servicios públicos que no alcanzan a cubrir la cobertura de la demanda.

La falta de planeación urbana no ha encontrado un reflejo en las acciones públicas; lo anterior ha provocado problemas con las decisiones sobre el uso y destino del suelo provocando que en los municipios urbanos, principalmente sus cabeceras no sea respetada la zonificación establecida en los planes de desarrollo urbano generando el incontrolable crecimiento de asentamientos humanos en zonas de reserva ecológica, zonas privadas y zonas de alto riesgo (minas de arena, riberas de los ríos, etc.).

La fragilidad del marco normativo, sistemas administrativos obsoletos, falta de sistemas de gestión de servicios, la profesionalización de su personal inexistente, el reto de la globalización surgido a raíz de la incorporación al tratado de libre comercio (TLC) ha generado competencias entre los municipios del país para atraer inversiones y desarrollar esquemas de crecimiento económico. En suma, la prestación de los servicios públicos es base de la administración municipal aunada a la alternancia que ha sido un verdadero laboratorio derivado de su cercanía con la población haciendo de sus reclamos piezas importantes en la estrategia política

de búsqueda del cambio, aunque también ha servido para evidenciar el error y la falla de los adversarios políticos que se traduce en falta de cultura en el campo de la cohabitación derivada de la alternancia política.

Un desarrollo local y regional integral e integrado requiere la indispensable comprensión de los factores de asociación posibles entre las localidades y sus periferias para el desarrollo social y económico-productivo y la solución de los problemas. La demanda de infraestructura, servicios y equipamiento, así como la necesidad de prevenir y mejorar el medio ambiente, requiere de normas comunes y concertadas por la sociedad y su gobierno local y de una participación comprometida democráticamente entre los municipios y el gobierno federal y estatal fortaleciendo así las relaciones intergubernamentales.

La subordinación fiscal para estados y municipios es otro punto importante para terminar con la inequidad y su relación jerárquica con la federación; la llamada reforma municipal de 1993 validó en el campo fiscal el control que el Sistema de Coordinación Fiscal le había otorgado a las entidades federativas sobre sus municipios en 1980. La modificación del artículo 115 estableció que las transferencias federales que le correspondía a los estados serían determinadas por la Ley de Coordinación Fiscal, distribuyéndose con base a criterios fijados por los congresos locales. Este control de los estados sobre sus municipios aumentó cuando la reforma señaló que eran las legislaturas locales a las que les correspondía establecer las tasas del impuesto predial; esta disposición ha generado que los gobiernos locales se sientan más dependientes del Estado y de la federación y poco responsable del incremento a sus ingresos directos. Finalmente, en nuestros municipios urbanos, semiurbanos y rurales se aprecia un aumento por atender los problemas del medio ambiente derivados de la fuerte presión de la población para que los gobiernos locales garanticen una calidad de medio ambiente aceptable para todos.

Ha sido una preocupación permanente de la problemática municipal en México recuperar los valores esenciales y característicos de esta institución política, perfeccionándolos e innovándolos para dar respuesta, en algún grado, a los problemas de su contexto actual y establecer las bases para planear e instrumentar su desarrollo, conservando su papel de la célula básica de su ordenación política nacional con miras a lograr la instauración de la modernización consagrada en nuestra Carta Magna. En resumen, presencia histórica y futura del municipalismo mexicano.

La realidad municipal se encuentra en constante transformación procurando dar respuesta a sus añejos problemas; a continuación se analizan los principales avances en el Estado de México en materia de administración local.

Las zonas metropolitanas del Estado de México

Las ciudades medias en el país han comenzado a experimentar un proceso de urbanización principalmente a partir del siglo pasado, aumentando en tamaño y población, producto de la conurbación. Los municipios han comenzado a formar zonas metropolitanas en las que interactúan, teniendo un "centro urbano que se expande y conurba con otros de menor tamaño, ocupando diversas jurisdicciones político-administrativas" (Iracheta, 2008:29).

El fenómeno metropolitano en México inició en la década de los 40, con "la conurbación entre la delegación Miguel Hidalgo en el Distrito Federal y el municipio de Naucalpan en el Estado de México, inducida por la construcción de Ciudad Satélite" (INEGI, 2005). A partir de esta fecha, con el crecimiento acelerado de la población, habrían de crearse otras más. Luis Unikel en 1940 reconoció la existencia de cinco zonas metropolitanas, hasta llegar en 2005 a 56 zonas metropolitanas, según fuentes del censo INEGI 2000.

Actualmente el Estado de México, producto de ese proceso de conurbación, tiene dos zonas metropolitanas de importancia: la Zona Metropolitana del Valle de México, (ZMVM) y la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT), para el caso de esta última, de manera explícita en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se formularon políticas de desarrollo regional y urbano para lograr tres objetivos: "transformación de los asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y desarrollo económico; mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo a los grupos sociales más necesitados; fortalecimiento de la capacidad municipal mediante su ordenamiento y su regulación"(Arias, 1997:25).

La problemática generada en las zonas metropolitanas es diversa, rebasando en capacidad de acción y respuesta a los gobiernos locales de forma independiente. En primer término, hace falta la adecuación de un marco normativo que regule la coordinación entre las diferentes instancias de las zonas metropolitanas. Para la solución de problemas como transporte y vialidad, dotación de agua potable y el saneamiento de recursos hidráulicos, seguridad pública y procuración de justicia, asentamientos humanos y ambientales, etc.

A pesar de la problemática anteriormente expuesta en el Estado de México se han dado avances derivados de la metropolización entre el Gobierno del Distrito Federal y el Estado de México con la creación de las comisiones metropolitanas:

> En 1994 se creó la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI); en 1995, se integra la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana,

la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH) y, en 1996, el Convenio de Coordinación que crea la Comisión Ambiental Metropolitana.

Una vez sentadas las bases para la organización de las comisiones antes mencionadas, en 1997 se crea la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos, como una unidad administrativa encargada de coordinar los trabajos de las comisiones metropolitanas de las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos públicos y órganos de la administración pública estatal. Contando con la participación de los 28 alcaldes del valle de Cuautitlán-Texcoco, creándose en este mismo año la Comisión de Desarrollo Metropolitano del Estado de México como un órgano de coordinación entre el Gobierno del Estado de México y los 28 municipios conurbados a la ciudad de México.

La culminación de este proceso ha de ser en el año de 2001 con la creación de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano en sustitución de la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos para promover, coordinar y evaluar en el ámbito del territorio estatal, las acciones y programas orientados al desarrollo armónico y sustentable de las zonas metropolitanas.

Es indudable, con el ejemplo de las zonas metropolitanas en el Estado de México, que las ciudades medias del país tienden aumentar de tamaño y población complicando sus problemas urbanos, crecimiento que en algunos de los casos ha sido producto de la migración campo-ciudad, altos índices de natalidad, pero sobretodo por no haber una planeación urbana adecuada, lo cual ha provocado la invasión de áreas naturales, construcción de zonas habitacionales en áreas inapropiadas y de difícil acceso incrementando los costos en la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, el crecimiento de nuestras ciudades no debe ser visto como una problemática, si no encontrar un valor y significado positivo, a partir de "estas aglomeraciones, podrían definirse estrategias para construir y desarrollar espacios de participación entre gobiernos y sociedad, como base para la coordinación y concertación a favor de un gran proyecto regional" (Iracheta, 2008:30). Lo anterior con base a que las metrópolis pueden generar opciones para su organización al tener la ventaja de compartir características locales en cuanto a organización espacial.

Las zonas metropolitanas al tener una diversidad de problemas pueden, de manera conjunta entre los municipios conurbados, resolverlos a través de las relaciones intermunicipales, como una propuesta para prestar determinado servicio público en asociación con dos o más municipios. En la cual hay una "unión voluntaria de municipios próximos para resolver ciertos problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos,

objeto y fines específicos para la ejecución de obras y la prestación de servicios determinados" (Carrera, 2005:31).

Fortalecimiento del municipio

Debido a la diversidad de problemas que enfrentan nuestros municipios, el Gobierno del Estado de México ha implementado una serie de acciones tendientes a dar solución desde el ámbito gubernamental, con la finalidad de fortalecer al municipio como institución; para ello hemos de analizar de manera concreta las reuniones de fortalecimiento Estado-municipio; el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM), el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral (IGECEM), el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, hoy conocido como INFOEM, así como una reflexión sobre las tendencias del gobierno electrónico.

Reuniones de fortalecimiento Estado-municipio

Antes de la década de los 80, los municipios en nuestro país se encontraban sumidos en una profunda centralización política, administrativa y fiscal en la cual prácticamente los gobiernos locales no tenían poder de decisión, una de las primeras acciones para tratar de romper este círculo vicioso en el Estado de México, fue la planeación de Seminarios de Organización Municipal, a partir del año de 1969. Cuyos objetivos primordiales en este primer ejercicio fueron informar a los ayuntamientos del Estado de México los antecedentes históricos, jurídicos y administrativos del municipio; sobre las relaciones y coordinación con el Gobierno Estatal, precisando las acciones conjuntas y límites de ambos actores; difusión del programa de gobierno del profesor Carlos Hank González como base para la coordinación y estructura de los programas regionales, zonales, municipales y locales. El primer seminario dejó aportes específicos en materia de administración y planeación dentro del Estado de México. En el segundo seminario, celebrado en 1970, dirigido a secretarios y tesoreros municipales, se abordaron y desarrollaron aspectos de carácter organizativo, procedimientos y de relaciones gubernamentales Estado-municipio así como cuestiones de coordinación municipal.

Durante la gestión del licenciado Ignacio Pichardo Pagaza, en 1990, se llevó a cabo el Seminario de Información Municipal del Estado de México, participando 120 presidentes municipales, además de servidores públicos, titulares de

dependencias federales y estatales, marcando un momento histórico en la entidad con el cual se intensifican las relaciones gubernamentales Estado-municipio, otros eventos que sintetizan las actividades conjuntas entre el Estado y los municipios son: Reunión de Evaluación de los Primeros Cien Días de la Administración Municipal, 1991; Seminario Internacional "Geomática Municipal", 1991; Reunión de Presentación del Programa de Apoyo a los Ayuntamientos, 1991; Reunión de Evaluación del Programa de Fondos Municipales de Solidaridad, 1991; Concurso de Desarrollo Municipal, 1991; II Reunión de Evaluación Municipal, 1992; Seminario Hispano Mexicano "Origen, Evolución y Perspectivas del Municipio", 1992.

Instituto Hacendario del Estado de México

La función hacendaria es de vital importancia para cada ámbito gubernamental, pues hace referencia a la administración de los ingresos y egresos, y al conjunto de recursos financieros y patrimoniales de que dispone el gobierno municipal para la realización de sus fines; las funciones sistemas y procedimientos necesarios para la planeación, operación y control de los ingresos municipales; las áreas de la administración pública municipal encargadas de desarrollar tales funciones, entre otras.

Lo anterior lo podemos resumir en la recaudación y búsqueda de fuentes de ingresos, las cuales se dividen en fuentes directas u ordinarias y fuentes indirectas o extraordinarias; el cuidado de la asignación y uso correcto de los recursos; la organización operativa para el cumplimiento de tales fines.

Para lograr lo anterior, los municipios en el Estado de México cuentan con el apoyo del Instituto Hacendario del Estado de México, órgano asesor en el campo hacendario. Los antecedentes de esta institución los encontramos en 1979, al decretarse la Ley de Coordinación Fiscal del Estado, con la finalidad de cumplir con las disposiciones emanadas de la Ley de Coordinación Fiscal a nivel Federal. Creándose para ello la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y La Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal. Para 1986 se da a conocer la nueva Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México, estableciéndose convenios de colaboración administrativa entre el Estado y los municipios, así como la modificación de las entidades responsables de llevar a cabo la Coordinación Fiscal, estableciéndose la Coordinación Fiscal de los Ayuntamientos del Estado, la Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Servidores Públicos Fiscales y la Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal.

Para 1999, a propósito de la expedición del Código Financiero del Estado de México y Municipios, se creo el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México y Municipios, dando origen al Consejo de Coordinación Hacendaria y al Instituto de Capacitación Hacendaria. Todo el proceso anterior ha de culminar

en el año 2000, al ser aprobada por la Legislatura local la creación del Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM). Teniendo como facultades:

- Llevar a cabo reuniones con los municipios para presentar las propuestas que formulen los ayuntamientos acerca de un proyecto de ley de ingresos de los municipios.

- Presentar al Gobierno del Estado un proyecto unificado de reformas, adiciones o derogaciones, disposiciones sobre ingresos de los municipios, establecida en el Código Financiero, sugeridas por los propios ayuntamientos.

- Emitir recomendaciones en política hacendaria municipal, a petición de los municipios.

- Opinar, a solicitud de los municipios, de la Legislatura del Estado o del Ejecutivo local sobre las cuotas y tarifas.

- Recomendar las metas de recaudación por rubro de contribución a cada municipio a petición de estos.

- Promover los convenios entre los municipios y el estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones y servicios relacionados con la administración de contribuciones a la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los mismos.

- Recomendar las regiones en que se agrupen los municipios del Estado.

- Emitir los criterios necesarios, para que los ayuntamientos generen información homogénea en materia hacendaria.

- Proponer al Gobierno del Estado, criterios de interpretación de las disposiciones jurídico hacendarias, logrando con la creación del instituto la modernización de las haciendas públicas; una revisión a fondo de las políticas de la federación con una visión eminentemente municipalista, fortaleciendo política y financieramente al Estado y a los municipios; lo anterior reforzado con la participación de los municipios en las decisiones hacendarias, para cumplir en forma coordinada con los principios constitucionales de igualdad y equidad.

Lo anterior nos permite reflexionar que si bien se han realizado reformas a nivel federal, con la finalidad de fortalecer la hacienda de los gobiernos locales, también a nivel de los estados se están promoviendo acciones como la creación del IHAEM.

El Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral (IGECEM)

Dentro de la administración municipal, las unidades de catastro municipal son un mecanismo para allegarse de recursos, el cual podemos tipificar como "sistemas de información territorial, cuyo propósito es integrar el padrón catastral que contiene los datos técnicos y administrativos de un inventario analítico de los inmuebles ubicados en el Estado" (Salazar, 2009:168).

Cuando se logre tener una oficina de catastro eficiente y eficaz se podrá contar con tres principales aplicaciones en beneficio de los municipios como son: "Impuesto Predial, Planeación y Estadística" (INAP-BANOBRAS, 2008). La primera de ellas permite mejorar la captación de los recursos financieros, pues, como su nombre lo indica, es la base para asignar los valores del suelo y el establecimiento de un padrón de causantes; la segunda posibilita planear la toma de decisiones, sobre todo en cuestiones de servicios públicos, y la última actúa como fuente estadística de referencia municipal al contarse con documentos cartográficos censales.

Por ello, para ayudar al municipio en estas labores, fue de suma importancia crear el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM), organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es regular la información e investigación geográfica, estadística y catastral, con él se pueden coordinar los municipios para lograr la modernización catastral.

La misión de esta institución, tal y como lo expresa en su página de Internet, es normar, administrar y consolidar el Sistema Estatal de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral que sustente al Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y sus municipios, a través de un servicio público de información eficiente, eficaz y de vanguardia tecnológica.

Para el caso específico de los municipios y lograr una "modernización catastral en los mismos se pueden suscribir convenios de coordinación municipio-IGECEM"(Salazar, 2009 :171), delimitándose las funciones de cada uno, correspondiendo las funciones normativas al IGECEM, como la elaboración cartográfica e integración de bases de datos, criterios de conformación de clave catastral y políticas de evaluación, tramitación y la aprobación de tablas de

valores unitarios, asesoría y capacitación catastral. En un segundo orden, las funciones operativas quedan a cargo del ayuntamiento: altas, bajas y cambios del padrón catastral; mantenimiento de la cartografía catastral; asignación de clave catastral; trabajos de apeo y deslinde; expedición de certificaciones catastrales, definición de zonas catastrales; elaboración de tablas de valores unitarios y asignación de valor catastral.

Municipio electrónico

En fechas recientes, la administración pública ha incorporado el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's) dentro de los procesos y servicios gubernamentales, tendencia que se ha conocido como "Gobierno Electrónico": (Gil-García y Luna-Reyes, 2003 y 2006). Selección, implementación y uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno para la provisión de servicios públicos, el mejoramiento de la efectividad gerencial, y la promoción de valores y mecanismos democráticos, así como el desarrollo de un marco regulatorio que facilite iniciativas que usan información de forma intensiva y que fomente la sociedad del conocimiento.

El uso de las TIC's, en especial Internet, desde una vertiente ciber-optimista, ha sido considerado por muchos un medio que revolucionaría las formas y métodos clásicos de información y debate (televisión, radio), la organización, la movilización social y la participación ciudadana, lo cual incidiría en una mejora en los ámbitos gubernamentales y privados. En el ámbito gubernamental, el uso de las TIC's se implementaron con la finalidad de transformar la efectividad del gobierno, así como la calidad de servicios que presta, sin embargo, en los municipios estas tendencias están en un proceso embrionario y aún no se han explotado en beneficio del gobierno y de la ciudadanía.

Para el caso del Gobierno del Estado de México, el uso de las TIC's se aprecia en el programa "Municipio Electrónico", el cual tiene la finalidad de establecer esquemas de coordinación entre la entidad estatal y los gobiernos municipales, oferta servicios de tecnología a través de su página, apoyando a los ayuntamientos con soluciones técnicas, lo cual les permite:

1. Acercar a los ciudadanos al gobierno municipal.

2. Hacer eficientes los procesos de gestión al ciudadano e internos que redunden en una mejora en los servicios a la sociedad.

3. Informar a la población del quehacer público municipal fortaleciendo la cultura de transparencia y rendición de cuentas.

Dentro de las ventajas competitivas que se mencionan en la pagina del Gobierno del Estado de México, a través del Sistema Estatal de Informática, podemos mencionar el impulso de proyectos encaminados a la incorporación de tecnologías para facilitar el uso sistémico de redes, la explotación de los servicios ofertados en Internet, administración de los servicios de la red de voz y datos, la administración del centro de datos y la modernización de acciones de gobierno electrónico. La importancia para el municipio radica en los servicios de asistencia y soporte técnico mediante asesorías, mantenimiento a equipos, procesamiento masivo de datos, servicios de conectividad y apoyo a los ayuntamientos. Dentro de los servicios que se ofrecen a los municipios podemos mencionar:

- Administración: sistema de Administración Municipal y Tributaria Municipal en coordinación con el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM) y la Dirección General del Sistema Estatal de Informática (DGSEI), ofrecen herramientas de automatización a los municipios al simplificar su gestión y agilizando la atención al público en general conforme a las disposiciones o fundamentos establecidos en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México y en el Código Financiero del Estado de México y Municipios del ejercicio fiscal vigente; dentro de los servicios específicos otorgados se encuentran la instalación, actualización, capacitación del sistema o alguno de sus módulos, atención a dudas sobre su uso, servicio sujeto a disponibilidad.

- Centro geomántico: orientación a los ayuntamientos sobre la planeación, aplicación y evaluación de las políticas públicas a través de sistemas y herramientas de información geográfica.

- Desarrollo de aplicaciones: brinda orientación a los ayuntamientos sobre el análisis, definición, implementación, integración o desarrollo de aplicaciones integrales de cómputo; considerando aspectos como: análisis de requerimientos, plataforma operativa, tecnologías y mecanismos de interoperación.

- Impresión de alto volumen: impresión de volúmenes altos (mínimo 1 000 hojas).

- Normatividad y planeación: asesoría en normatividad y planeación informática; al proporcionar a los responsables de la función informática de los ayuntamientos los criterios, componentes y elementos para la elabora-

ción de su Programa de Desarrollo Municipal en materia de tecnologías de información; así como la base legal para la misma.

- Portales de servicio: consultoría para el desarrollo de portales de servicios municipales, cuya finalidad es establecer un esquema de colaboración entre el Gobierno del Estado de México y los ayuntamientos para implementar su programa de gobierno electrónico municipal. Con la finalidad de satisfacer las necesidades de la ciudadanía en materia de trámites y servicios, transparencia y acceso a la información pública, turismo y economía, multimedia y medios interactivos, a través de un portal ciudadano municipal innovador, funcional y accesible para la ciudadanía acorde a mejores prácticas internacionales.

- Proyectos de TI: asesoría en planeación, administración y evaluación de proyectos TI; orientar a los ayuntamientos respecto a la conceptualización, administración y ejecución de proyectos de bienes y servicios en Tecnologías de la Información.

- Sistemas de gestión de calidad: asesoría en procesos y sistemas de gestión de calidad; brinda información y asesoría referente a la elaboración de la documentación requerida para implementar sistemas de gestión bajo los estándares internacionales de la familia ISO: 9001, 20000, 27001 e IWA 4, así como asesoría y orientación para llevar a cabo auditorías bajo la Norma ISO 19011.

- Telecomunicaciones: asesoría en materia de telecomunicaciones; brinda asesoría técnica especializada en materia de telecomunicaciones para que los municipios cuenten con información acerca de la implementación y administración de redes de voz y datos.

Las opciones que tienen los municipios para el uso de las TIC's, con el fin de mejorar la gestión administrativa apoyados en la entidad estatal, son variadas; sin embargo, los municipios mexiquenses, en su gran mayoría, aún se encuentran en las primeras fases de aplicación del gobierno electrónico, si tomamos en cuenta la metodología propuesta por la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal, a través de su página E-Local. Para medir los avances en materia de gobierno electrónico, podemos establecer cuatro etapas:

Imagen: los gobiernos locales se enfocan a las páginas electrónicas, presentando información genérica; como el escudo o logo del municipio y datos históricos de la ciudad, presentando un flujo de información de gobierno a

gobierno, es decir, no hay interacción con la ciudadanía. Nivel I. Información: en las páginas de Internet se presenta información de interés público, (turística, de trámites, planes y programas). El objetivo es, por tanto, informar, por lo cual se presenta una interacción del gobierno hacia el ciudadano. Nivel II. Interactividad administrativa: en la cual se presentan los trámites en línea como los sistemas de denuncias, quejas, sugerencias y comentarios, trámites, correo personal, etc., teniendo como objetivo la eficiencia administrativa, siendo el flujo de comunicación gobierno, ciudadano y gobierno, es decir, hay una retroalimentación para poder tomar decisiones dentro de la administración municipal. Nivel III. Interactividad participación ciudadana: en este nivel se muestra una clara participación ciudadana, influyendo en los procesos decisorios de su gobierno local al participar en encuestas de opinión, foros de discusión temáticos, chats con funcionarios, cabildos abiertos y comunidades virtuales, algunos le llaman el uso de la web 2.0, o más conocida como "web social, debido a su enfoque colaborativo y de construcción social, al actuar como puntos de encuentros"[5], en tiempo real. En este nivel podemos ver el claro involucramiento de la ciudadanía en los procesos democráticos de toma de decisiones en su municipio.

Lo anterior nos permite mencionar que las páginas electrónicas de los municipios del Estado de México se encuentran a nivel imagen y, en el mejor de los casos, en un primer nivel, donde los portales son utilizados como un medio de información del gobierno hacia el ciudadano, la finalidad última, desde un punto de vista ciber-optimista, será lograr una mayor participación política que permita a los ciudadanos conectarse entre ellos y sus representantes.

Transparencia y rendición de cuentas

El término "transparencia" se aplica a la información de las organizaciones políticas y burocráticas abiertas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información de gobierno. Mientras que la "rendición de cuentas", conocida en inglés como *accountability*, se puede entender como el "ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; responsable ante alguien". La rendición de cuentas se establece para prevenir y corregir abusos de poder, "obliga al poder a abrirse a la inspección pública, lo fuerza a explicar y justificar sus actos y lo supedita a la amenaza de sanciones"(Schedler, 2004:15).

---

5 Web 2.0 fue un término utilizado en 2004 por Tim O´Reilly para referirse a los sitios web de nueva generación, la cual se distinguía por basarse en la comunicación de los usuarios que fomentaran la colaboración y el intercambio fácil y eficaz de información entre los demás usuarios o, en su caso entre ellos mismos, como es el ejemplo de los blogs, las redes sociales, los wikis, etcétera.

Para el caso específico de México, nuestra Constitución, en el artículo 6, siempre había otorgado dicha garantía, estableciéndose como uno de los derechos fundamentales que tiene el ciudadano: el derecho a la información. Con base en lo anterior, en el año 2002 se publica y entra en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual tiene como finalidad dar acceso a toda persona a la información generada por los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federativa.

Para tal efecto, a nivel federal se ha de crear el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y para el caso del Estado de México se crea en el 2004 el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (ITAIPEM), el cual tiene como objetivo garantizar a toda persona el ejercicio de su derecho del acceso a la información pública y proteger los datos que se encuentran en posesión de los sujetos obligados.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México contempla en su artículo 7, fracción IV, al ayuntamiento y de las dependencias y entidades de la administración pública municipal como sujeto obligado a establecer prácticas, políticas y programas de acceso a la información en beneficio de los solicitantes, cuya obligación es proporcionar información específica sobre:

- Datos referentes al desarrollo de obras para brindar los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, alumbrado público; programas de limpia, recolección, traslado y tratamiento y disposición final de residuos sólidos; ubicación geográfica de mercados y centrales de abasto. Panteones, rastros, jardines y su equipamiento.

- Planes de desarrollo municipal: reservas territoriales y ecológicas, participaciones federales y todos los recursos que integran su hacienda, cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras y tablas de valores unitarios de suelo y de construcciones que sirvan como base al cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria

- Información en materia de protección civil, los planes de desarrollo urbano, ordenamientos ecológicos y uso de la vía pública (Salazar, 2009:228).

Como podemos ver, los municipios, con la aparición de estas instituciones, están ahora sujetos a la transparencia y rendición de cuentas hacia los ciudadanos que así lo soliciten. El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, hoy conocido como INFOEM, es un

instituto dotado de personalidad jurídica, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión; su objetivo es la difusión, protección y respeto al derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales. Este órgano constitucional autónomo está obligado a informar anualmente por escrito ante la Legislatura del Estado sobre las actividades realizadas en cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

Para lograr tal propósito se creó el Sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México (Sicosiem), facilitando el registro de las solicitudes de información en sus tres vertientes: Información Pública, Acceso a Datos y Corrección de Datos Personales, así como de los Recursos de Revisión; y proporciona los elementos necesarios para su seguimiento hasta su resolución, con el fin de evaluar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia que tiene cada sujeto obligado, dicho sistema es el instrumento mediante el cual se garantiza el derecho a la información que tienen los particulares. Mediante el Sicosiem, el instituto ha instrumentado mecanismos que permitan monitorear y garantizar que la información en poder de las instituciones administrativas del Gobierno del Estado de México, la información deberá apegarse a los criterios de publicidad, veracidad, oportunidad, precisión y suficiencia en beneficio de los solicitantes, de conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

Conclusiones

El municipio del Estado de México tiene un papel fundamental desde su surgimiento en el México independiente, mediada la lucha por el deslinde de la metrópoli, así, durante las diferentes etapas que hemos analizado brevemente, el municipio se va configurando en su organización, sus funciones y cometidos, desde luego supeditado a las formas de organización del gobierno central, sean éstas la federación o la adopción de la forma de Estado unitario que en México se conocieron como las repúblicas centralistas, o bien, el primero y segundo imperios; de igual manera, los impactos y participación de la entidad en el movimiento de principios del siglo XX, mejor conocido como la Revolución Mexicana que da lugar al municipio mexicano durante la mayor parte de ese siglo.

Hoy nuestra entidad transita por los senderos del siglo XXI, integrada por 125 municipios ya con el carácter de gobierno, además en un contexto fuertemente competido, consecuencia del desarrollo interno y de los avances de los procesos de globalización y mundialización, de esta manera, los retos que enfrenta son

múltiples y variados, por lo que requiere de revestirse de los medios y del personal altamente capacitado y profesionalizado para hacer frente a las complejidades de la vida moderna.

El gobierno municipal debe ser el portador de la soberanía respecto de su organización, uso del suelo, de sus recursos naturales; así como integrante de una región que genere el desarrollo. Los avances técnico-administrativos, sin olvidar la actualización del marco jurídico y político, le han dado al municipio en el Estado de México avances significativos; sin embargo, queda un largo camino que los municipios deben de recorrer en la búsqueda de creación de infraestructura para el desarrollo y del ejercicio pleno de su autonomía.

El municipio mexiquense debe transformarse en la valorización de lo que debemos entender como "lo local", como un espacio donde se definan las formas de convivencia, de organización social colectiva; concertación entre los diferentes actores que permitan una mayor participación social, privada y gubernamental, y de creación de infraestructura para el desarrollo del ejercicio pleno de autonomía municipal.

Finalmente, comulgamos con los obstáculos que Enrique Cabrero Mendoza señala para el logro eficiente de las funciones de una administración municipal, los cuales son la fragilidad del marco normativo, la persistencia de sistemas administrativos obsoletos, la precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales, la falta de profesionalización de los funcionarios municipales, la ausencia de sistemas de planeación municipal que den una visión de mediano y largo plazo al desarrollo urbano y ambiental de cada municipio; la ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local que permita concebir al municipio como un agente promotor del desarrollo. Cada uno de estos rubros se explica por sí sólo y evidencia la gravedad de estos problemas cada día más recurrentes en el ámbito municipal nacional.

José Juan Sánchez González

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE MÉXICO 1970-1993

Introducción

La administración pública es la actividad organizada del Estado, entendida como objeto de estudio. Se manifiesta de forma material en el Poder Ejecutivo; sin embargo, sólo puede ser comprendida de forma integral a partir de su interrelación con los poderes Legislativo y Judicial aunque tengan una identidad y naturaleza propias. Por ser dinámica, en constante cambio y transformación, requiere de procesos dirigidos y focalizados para alinear sus medios y fines al interés público, y ponerla al día de los avances tecnológicos, la interdependencia, la competitividad y la globalización mundial. Así, la administración pública estatal representa una sucesión de cambios imprevistos y en otros casos dirigidos; ha tenido como prioridad la cohesión y coordinación interinstitucional para consolidar la implementación de las políticas públicas estatales.

La organización y funcionamiento de la administración pública en el Estado de México es un proceso histórico, producto de las necesidades y requerimientos político-administrativos que el Ejecutivo Estatal ha llevado a cabo, en el sector central y auxiliar. Como parte del proceso de desarrollo y evolución administrativa, en un primer momento, se encuentran cambios agregativos, coyunturales y acumulativos en materia de administración pública estatal, mientras que en un segundo existen otras etapas de reordenación, desincorporación y modernización que han permitido contar con una estructura administrativa más eficiente y acorde con las exigencias externas e internas de la entidad. Uno de los ejes más significativos a los que se ha asociado la modernización administrativa es el relativo a aquellas acciones que de una manera más directa e inmediata impactan con un mejor servicio público (Barrera y Conzuelo, 1997: 29).

El propósito de este ensayo es analizar la administración pública en el Estado de México en el período de 1970 a 1993, base para la organización y funcionamiento de la estructura administrativa actual, en su nivel central y auxiliar. La expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y la Ley de Planeación Estatal, así como la creación de la Secretaría de la Contraloría entre otros, fueron instrumentos determinantes para una nueva organización y funcionamiento de la estructura administrativa estatal. Para ello, de manera sucinta se realiza una revisión histórica a la administración pública estatal, en

dos sectores: el central para demostrar que es una herencia del siglo XIX, y el auxiliar como un componente moderno de la intervención del Estado en nuevas políticas públicas para el desarrollo integral de la sociedad mexiquense.

Evolución de la organización del gobierno del Estado de México

La organización y funcionamiento de la administración pública en el Estado de México puede explicarse a partir de dos supuestos esenciales: primero, durante el siglo XIX la administración pública estatal estaba concretada en el sector central, como parte de un proceso histórico de crecimiento y expansión que requería atender necesidades urgentes a partir de una hacienda pública en aumento; por lo que fueron creándose dependencias que apoyaban al titular del Poder Ejecutivo estatal. Este período de centralización de funciones fue producto de la necesidad de concertar operativamente atribuciones de otras instancias locales de gestión para consolidar políticas públicas estatales que tuvieran un impacto significativo en la población. La centralización administrativa es un subproducto de la política que el Ejecutivo Estatal llevó a cabo para fortalecer el desarrollo integral de la entidad. Segundo, durante el siglo XX y en particular a partir de las décadas de 1970 y 1980, la administración pública estatal, derivada del proceso de especialización y complejidad administrativa, comienza a conformar el sector auxiliar con un conjunto de organismos relevantes para la función pública estatal, con excepción de la creación del Instituto Científico y Literario (1828).

Tal sector debería ser una creación moderna en el Estado de México correspondiente a la mitad del siglo XX; y los organismos auxiliares vigentes, efectivos instrumentos de políticas públicas en diversos ámbitos de la entidad. A pesar del amplio proceso de desincorporación del sector auxiliar (1991-1993), éste sigue siendo un ámbito fundamental para el ejercicio y funcionamiento de la administración pública del Estado de México. Aunado a este proceso de conformación, también se desarrolló una amplia etapa de descentralización y desconcentración administrativa, debido a que las atribuciones fueron delegadas a otras instancias que, aunque dependían del área central, tenían atribuciones para atender necesidades regionales y locales.

Cabe recordar que la buena marcha de una administración pública estatal descansa en su adecuada organización, en el modo en que sus partes se integran como un todo y se relacionan adecuadamente en el lugar y el tiempo. En buena medida los más graves déficits que se suelen encontrar en los procesos de gestión interna son precisamente de organización (Guerrero, 1997: 22). En el Estado de

México este proceso de integración administrativa entre el todo y las partes se ha tornado complejo ya que las organizaciones debieron adaptarse a nuevos entornos cambiantes y a contextos de mayor complejidad administrativa.

En la línea del tiempo existen acciones focalizadas que determinan el nivel y desarrollo de la administración pública estatal, en la medida que contribuyen a realizar cambios significativos en la modernización del Estado de México, con base en los ordenamientos en materia de Ley Orgánica Provisional, Reglamentos Internos, Constitución Política del Estado, Estatuto Provisional y Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública Estatal.

A continuación se muestra en el Cuadro 1 la evolución de la administración pública en el Estado de México en el período de 1824 a 1993.

Cuadro 1

Año	Instrumento jurídico	Características	Gobernador
1824	Acta Constitutiva de la Federación Mexicana	Establecer el Sistema Federal Mexicano	
1824	Ley Orgánica Provisional para el arreglo del Gobierno Interior del Estado	Establece la forma de gobierno y la división del Estado. Atribuciones del gobernador, Consejo Consultivo y prefecto	Manuel Gómez Pedraza
1827	Reglamento Interior para la Secretaría del Gobierno del Estado Libre de México	Establece la estructura orgánica del Ejecutivo y su administración pública	Lorenzo de Zavala
1828	Reglamento Interior y Plan de la Secretaría del Consejo de Estado	Establece la integración del Consejo	
1834	Reformas a la Constitución del Estado de México	Suprime el Consejo por Secretarías del Despacho y establece quién sustituye al gobernador en sus ausencias temporales	Manuel Díez Bonilla
1846	Expedición del Reglamento orgánico de las oficinas Generales de Hacienda		

1852	Reformas a la Constitución Política	Establece el Consejo de Estado y se le atribuye la presidencia del mismo al secretario de Gobierno	Manuel Torres Cataño
	Se expide la ley reglamentaria de los prefectos y subprefectos		
1855	Estatuto Provisional para el Gobierno Interior del Estado	Conserva el Consejo Consultivo, las figuras de prefectos y subprefectos, establece otra división territorial del Estado	Plutarco González
1861	Reformas a la Constitución Política del Estado	Para restablecer el Consejo de Estado y sustituir las figuras de prefecto por la de jefe Político	Felipe B. Berriozabal
1868	Decreto para crear el Consejo de Estado	Señala los integrantes del Consejo y las atribuciones de los mismos	Cayetano Gómez y Pérez
	Expide la Ley Orgánica para el Gobierno y Administración Interior de los Distritos Políticos del Estado	Establece un secretario general del Despacho y las atribuciones de los jefes políticos	
1870	Reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	Reconoce la existencia de los jefes políticos; reforma el Consejo, y establece la figura de secretario general de Gobierno y reduce la división territorial de 27 a 16 distritos	Valentín Gómez Tagle
1890	Decreto por el que se establece que el oficial mayor de la Secretaría de Gobierno sería el jefe de sección de gobernación		José Vicente Villada
1895	Decreto que crea la plaza de Oficial Mayor de la Secretaría General de Gobierno		Eduardo Villada
	Se expide nueva Constitución Política local (2 de marzo)	Establece la división territorial del Estado misma que se conserva a la fecha	Carlos Tejeda
	Se expide el Reglamento para el Departamento de Servicio Social		Wenceslao Labra

1941	Elabora el Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno y lo expide en 1942	Detalla la forma en que se estructura la administración pública estatal	Alfredo Zarate Albarrán
1955	Ley Orgánica de las Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de México	Establece el funcionamiento de la estructura central, el Consejo Plenario del Poder Ejecutivo	Salvador Sánchez Colín
1976	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	El Consejo se integrara por los titulares de las Dependencias	Jorge Jiménez Cantú
1981	Modificaciones a la Constitución Política local	Abroga la figura del Secretario General de Gobierno	Alfredo del Mazo González
	Se expide una nueva Ley Órgánica de la Administración Pública	Se transforman las Direcciones en Secretarías	
1989	Reforma a la Ley Órgánica de la Administración Pública	Se crea la Secretaría de la Contraloría y se fusiona la de Planeación a la de Finanzas	Ignacio Pichardo Pagaza
1990	Acuerdo para la desincorporación del Sector Auxiliar		
1991	Reforma a la Ley Órgánica de la Administración Pública	Se crean las Secretarías de Ecología, y Comunicaciones y Transportes	
1992	Reforma a la Constitución Política local	Restablece el rango de General de la Secretaría de Gobierno	
1992	Reforma a la Ley Órgánica de la Administración Pública	Se incorpora el artículo 125 Bis sobre la Protección de los Derechos Humanos	

Fuente: Naime, 1993: 65-67.

La organización y funcionamiento de la administración pública en el Estado de México de acuerdo con lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública en la materia, se encuentra conformada por un sector central y un sector auxiliar o paraestatal. El sector central es la estructura esencial de la administración pública, con dependencias creadas bajo la autoridad del Ejecutivo Estatal y que se convierten en una extensión de su voluntad y acción pública. Por su parte,

el sector auxiliar es el conjunto de entidades y organismos que, producto de la evolución estatal, requiere de nuevos mecanismos de intervención para incidir en el desarrollo económico, político y social de los ciudadanos.

La evolución en la organización y el funcionamiento de la administración pública estatal es el resultado de tres grandes procesos que interactúan entre sí. El primero, histórico singular y único, en el que cada entidad federativa va creando áreas de apoyo al Ejecutivo Estatal y fusionando otras que no se consideran prioritarias para la estructura gubernamental. El segundo, político, en el que el gobernante se compromete a atender determinadas demandas de la agenda social e incorporarlas a la del gobierno; para darles cumplimiento requiere de nuevas entidades, dependencias u órganos estatales. Y el tercero, técnico-administrativo, en el que las áreas, atribuciones y funciones se van perfeccionando mediante una espiral incremental de ensayo y error para adecuar las áreas a entornos cada vez más complejos y politizados. En el caso del sector auxiliar, las figuras de extinción, liquidación, supresión, fusión o desaparición de áreas, son resultado de adecuaciones en la coordinación e integración de políticas públicas cada vez más complejas y que requieren de un mayor nivel de complementariedad.

Funcionamiento del sector central del gobierno del estado de México

La administración central comprende todas aquellas dependencias auxiliares del Ejecutivo Estatal, en el estudio, planeación y despacho de los distintos asuntos de la administración pública. Se entiende al conjunto de dependencias que integran al Poder Ejecutivo, (Naime, 1993: 189).

La administración central de gobierno del Estado de México ha evolucionado en cuanto a dinámica económica y social, e incrementado las funciones del Estado para satisfacer la atención que la sociedad demanda y alcanzar la cohesión, legitimidad democrática y propia existencia. Así, la administración pública estatal debe responder de manera oportuna y eficaz al crecimiento y diversificación de la dinámica social.

En su origen (1824), la administración pública en el Estado de México contaba con una organización heredada del virreinato, una estructura vertical y un número reducido de áreas, algunas de ellas parecidas a las "cuatro causas" con las que nace el México Independiente a nivel federal: Gobernador del Estado, Consejo de Estado o Cuerpo Consultivo, Teniente gobernador, Consejeros; Secretaría del Gobernador; Sección de Guerra; Sección de Justicia y Negocios Eclesiásticos; Sección de Hacienda; Tesorería General del Estado; Contaduría

General del Estado; Archivo; prefecturas; subprefecturas; cárceles del Estado; y hospicio de Pobres (Velasco, 1993; 103).

En el siglo XIX el sector central de la administración pública del Estado de México, destaca la atención prestada al ramo educativo, como lo ilustra la reglamentación de la instrucción pública. El inicio a la salud pública (Vera, 2000: 123-125), la creación de beneficencia pública (Guadarrama, 2000: 147), el énfasis a los presupuestos públicos, la construcción y conservación de la infraestructura inicial en las labores de instrucción requerida en diversas regiones de la entidad incluyendo a la capital (Moreno, 1996: 176). En esa centuria comienza un proceso de desarrollo con la creación de áreas que serán determinantes para alcanzar un buen gobierno como la del Departamento de Rentas Unidas (1825), Departamento de Municipalidades (1827), Administración de Rentas (1829), Departamento de Seguridad Pública (1834), la instauración de Juntas de Fomento y Administración, de Instrucción Pública (1837-1846), la Salubridad Pública (1861), el establecimiento de la Secretaría Particular del C. Gobernador (1868), la creación del periódico oficial (1868), la formación de la Secretaría General de Gobierno (1870), la sección de Gobernación y Policía (1876), la Instrucción Pública (1876), la Junta Superior de Instrucción Pública Primaria (1886), la Gendarmería del Estado (1895), la Policía Urbana del Estado de México (1896), las Secciones de Glosa, Contabilidad y Recaudadora de Contribuciones (1896), por citar las más importantes.

En el siglo XX, la estructura administrativa central buscaba preservar la seguridad y el orden públicos; instaurar los regímenes de seguridad social para los ciudadanos y los trabajadores al servicio del Estado (Apolinar, 2000: 180); en lo económico, políticas de fomento industrial (Naime, 2000: 224-227; García, 2000: 292-294); así como solucionar una serie de problemas sociales, profundizados por largos años de conflictos e inestabilidad (Moreno, 1996: 176).

En esta época la modernidad de la administración pública central se demuestra con la creación de áreas relevantes como la Procuraduría General de Justicia y el Ministerio Público (1901), la Oficialía Mayor (1903), la Dirección General de Hospitales (1903); el establecimiento de los Departamentos de Estadística, de Fomento, Tierras y Aguas, de Trabajo y Previsión Social, de Industria y Comercio, de Comunicaciones y Transportes, de Registro Civil y Archivo, de Tierras, de Aguas, de Educación Pública (1917); la Dirección de Administración (1921); la Comisión Local Agraria (1921); la Junta de Conciliación y Arbitraje (1923); el Registro Público de la Propiedad (1932); Inspección de Telégrafos y Teléfonos (1941); las Defensorías de Oficio (1944); Oficina de Turismo y Museo de Arte Popular (1945), Policía de Estado (1949); Departamento de Personal (1949); Inspección Escolar (1949); el Departamento Consultivo y de Legislación (1949); la Dirección de Pensiones (1951); la instauración de la Policía Judicial (1953); Institución Protectora de la Infancia

(1953); el Departamento de Prensa y Publicidad (1955); la Oficina de Coordinación Municipal (1955); el Tribunal Fiscal (1958); el Departamento de Recursos Naturales (1969); el Comité Especial de Caminos (1969); entre otras.

Los ramos administrativos fueron modificándose en su estructura y funcionamiento, a la vez que se crearon otros órganos de acuerdo a los crecientes requerimientos sociales, llegando a configurar con el tiempo una administración pública heterogénea y compleja (Moreno, 1996: 175). Tomando en cuenta los estudios de especialistas en la materia y el análisis histórico aquí descrito de forma sucinta, se puede afirmar que la administración pública central y auxiliar, comienzan un proceso de crecimiento y diversificación administrativa a partir de la década de 1970. Posteriormente, en las siguientes décadas vendrán los procesos de reforma y modernización administrativas, que con el de desincorporación del sector paraestatal, darán paso a una nueva estructura administrativa en el Estado de México.

La administración central de Juan Fernández Albarrán heredada al gobernador Carlos Hank González, en septiembre de 1969, incluía a la Secretaría General de Gobierno, la Oficialía Mayor, la Procuraduría General de Justicia, las Direcciones de Hacienda, Gobernación, Educación Pública, Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Seguridad Pública, Trabajo y Previsión Social; así como la de Turismo, el Departamento Jurídico y de Legislación y la Oficina de Prensa (Barrera y Conzuelo, 1991: 23). Se trataba de 13 unidades administrativas que conformaban el sector central de la administración pública estatal.

Adicionalmente, deben señalarse otros cambios relevantes. La creación de la Dirección de Prensa y Relaciones Públicas (13 de diciembre de 1969); la Dirección de Promoción Industrial, Comercial y Artesanal (27-noviembre-1969); la Dirección del Registro Público de la Propiedad (12-diciembre-1973) y el Departamento de Asesoría Municipal en la Dirección de Gobernación (12-diciembre-1973). Acciones que fortalecieron la conducción política y administrativa del Poder Ejecutivo estatal.

Todas estas adecuaciones se hicieron mediante acuerdos del Ejecutivo del Estado, sin mediar modificaciones a la Ley Orgánica de las Dependencias del Poder Ejecutivo. En ese sentido, no sólo se van gestando los perfiles de las futuras secretarías que conforman la estructura del sector central, sino que se van colocando los cimientos de los sistemas responsables de las funciones de apoyo administrativo y de desarrollo institucional (Barrera y Conzuelo, 1991: 29), indispensables para una adecuada dirección de la estructura administrativa estatal.

En la gestión del gobernador Jorge Jiménez Cantú (1975-1981) ocurren cambios significativos en la estructura y funcionamiento de la administración pública estatal. La aprobación en 1976 de una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo amplía la estructura administrativa del sector central, por lo que se crean

cuatro nuevas direcciones: Patrimonio Cultural; Mejoramiento del Ambiente y Servicio Social; Cultura Física y Recreación, así como Aprovechamientos Hidráulicos. La Oficialía Mayor se transforma en direcciones independientes: los Departamentos Consultivo y de Legislación (Dirección Jurídica y Consultiva) y el Departamento de Compras (Dirección de Adquisiciones y Servicios). Se reorganiza el Departamento de Archivo y Periódico Oficial. El Departamento de Organización y Métodos se fusiona con el de Correspondencia y surge el Departamento de Estadística y Estudios Económicos con las funciones que en esta materia desempeñaba la Dirección de Promoción Comercial, Industrial y Artesanal (Barrera y Conzuelo, 1991: 30).

Este crecimiento sustancial de las unidades de la administración pública estatal provocó una excesiva diferenciación estructural,y el abandono de los medios integrales que se habían puesto en práctica en el régimen anterior. Esto trajo serios problemas de coordinación fuera y dentro de las mismas dependencias, así como con los organismos descentralizados que pertenecían al sector auxiliar. La solución a la problemática de la coordinación de las áreas del sector central y auxiliar, consistía en mayores medidas para conjuntar esfuerzos, y evitar la separación de los órganos ejecutores .

En la gestión del gobernador Alfredo del Mazo González da inicio la aprobación de una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (17-noviembre-1981) la cual sienta las bases legales de una administración pública más acorde a las necesidades, circunstancias y retos que enfrentaba el estado en un proceso de mayor protagonismo estatal (Barrera y Conzuelo, 1991: 35-38; Naime, 1993: 185). Del Mazo llevaba a cuestas el compromiso moral, de poder igualar la obra de gobierno de su padre, Alfredo del Mazo Vélez (1945-1951), y lo logró gracias al periodo de estabilidad en el ámbito nacional, y en consecuencia, en la entidad (Martínez, 2000: 451).

Esta ley estableció una ordenación y acomodo de la estructura administrativa estatal; redefinió competencias entre las dependencias del Ejecutivo; creó algunas otras, y trató de evitar duplicaciones u omisiones que el crecimiento de la administración pública había generado como parte del proceso de diversificación administrativa; así comprendía las reglas para la operación y funcionamiento del sector auxiliar o paraestatal. Con este ordenamiento se logró establecer en una sola ley la operación de ambos sectores, los que en esencia son la manifestación de la acción del Poder Ejecutivo estatal. Se trata de una de las mayores aportaciones para la organización y funcionamiento de la administración pública estatal.

La reforma de 1981, en su aspecto de estructura organizativa, amplía el espectro administrativo al acelerar los procesos tanto de diferenciación y especialización como de integración y coordinación,y colocar un nivel de autoridad y

jerarquía más elevado con las secretarías. Crea un mayor número de direcciones, de 17 se incrementó a 34, y unidades administrativas de apoyo institucional adscritas al titular del Ejecutivo (Barrera y Conzuelo, 1991: 38), con el que logra una mayor cohesión en las acciones de la administración pública estatal.

Los principales cambios fueron la creación de ocho secretarías que aunadas a la Secretaría General de Gobierno y a la Procuraduría General de Justicia, constituyeron 10 unidades del más alto nivel y de igual jerarquía. También se cuentan las Coordinaciones Generales de Comunicación Social y la de Apoyo Municipal, dependientes directamente del Ejecutivo Estatal. Y aparece por primera vez en la administración estatal la figura del subsecretario con la creación de las subsecretarías "A" y "B" (Barrera y Conzuelo, 1991: 41).

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México sufrió reformas y adiciones durante los años de 1989, 1991 y 1992, cuando se creó la secretaría de la Contraloría; se fusionaron las de Finanzas y Planeación, de Ecología, de Comunicaciones y Transportes; y se elevó a rango de general la de Gobierno, y la de Trabajo cambió su denominación a del Trabajo y Previsión Social (Naime, 1993: 186). La creación de la Secretaría de la Contraloría (1989) que en aquel momento se consideró una de la más relevantes dentro de la evolución de la administración pública estatal, puso bajo su cuidado el control interno de la administración estatal; la pulcritud de los servidores públicos; la austeridad en el gasto estatal; la separación de los negocios particulares de la función pública; la manifestación patrimonial; y la responsabilidad de los servidores públicos (Padilla y Montes de Oca, 2009: 50). Todos ellos aspectos relevantes para contribuir en la rendición de cuentas y en el combate a la corrupción dentro de la función pública estatal.

En las administraciones de Mario Ramón Beteta (1987-1989) y de Ignacio Pichardo Pagaza (1989-1991) en el sector central se realizaron algunas adecuaciones notables, sobre todo a partir de septiembre de 1989. La más relevante la constituye la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública de octubre de 1989 para fusionar las Secretarías de Finanzas y de Planeación en una sola dependencia, la Secretaría de Finanzas y Planeación (Barrera y Conzuelo, 1991: 50). También se realizaron cambios administrativos en cuatro secretarías: Trabajo, Educación, Cultura y Bienestar Social, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, y Desarrollo Económico; así como adecuaciones en la Procuraduría General de Justicia y en la Coordinación General de Apoyo Municipal.

En la actualidad, la organización y funcionamiento de la administración pública estatal se encuentra establecida en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (LOAPEM), señala que "para su estudio, planeación y despacho de los asuntos en los diversos ramos de la Administración Pública del Estado, auxiliarán al titular del Ejecutivo", las dependencias que se muestran en el cuadro siguiente:

Cuadro 2. Organización de la administración pública del Estado de México

Dependencias	Descripción
Secretaría General de Gobierno	Es el órgano encargado de conducir, por delegación del Ejecutivo, la política interior del Estado y la coordinación y supervisión del despacho de los asuntos encomendados a las demás dependencias (art. 20).
Secretaría de Finanzas	Es la encargada de la planeación, programación, presupuestación y evaluación de las actividades del Poder Ejecutivo, de la administración financiera y tributaria de la hacienda pública del Estado, y de prestar el apoyo administrativo a las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado (art. 23).
Secretaría de Salud	Es la dependencia encargada de conducir la política estatal en materia de salud en los términos de la legislación aplicable (art.25).
Secretaría de Trabajo	Es el órgano encargado de ejercer las atribuciones que en materia de trabajo corresponden al Ejecutivo del Estado (art.27).
Secretaría de Educación	Es el órgano encargado de fijar y ejecutar la política educativa en la Entidad (art. 29).
Secretaría de Desarrollo Social	Es la dependencia encargada de planear, coordinar, dirigir y evaluar la política en materia de desarrollo social, desarrollo regional e infraestructura; así como de vincular las prioridades, estrategias y recursos para elevar el nivel de vida de la población más desprotegida en el Estado (art. 22).
Secretaría de Desarrollo Urbano	Es la dependencia encargada del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de regular el desarrollo urbano de los centros de población y vivienda (art. 31).
Secretaría de Agua y Obras Públicas	Es la dependencia encargada de ejecutar las obras públicas a su cargo y de promover el desarrollo de la infraestructura hidráulica y eléctrica en la Entidad (art. 35).
Secretaría de Desarrollo Agropecuario	Es la dependencia encargada de promover y regular el desarrollo agrícola, ganadero, forestal, pesquero e hidráulico; el establecimiento de agroindustrias; y coadyuvar en la atención y solución de los problemas agrarios en el Estado (art. 34).

Secretaría de Desarrollo Económico	Es la dependencia encargada de regular, promover y fomentar el desarrollo industrial y comercial del Estado (art. 36).
Secretaría de Turismo	Es la dependencia encargada de regular, promover y fomentar el desarrollo turístico y artesanal del Estado (art. 36 BIS).
Secretaría de Desarrollo Metropolitano	Es la dependencia encargada de promover, coordinar y evaluar, en el ámbito del territorio estatal, las acciones y programas orientados al desarrollo armónico y sustentable de las zonas metropolitanas (art. 37).
Secretaría de la Contraloría	Es la dependencia encargada de la vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la Administración Pública Estatal y su sector auxiliar, así como lo relativo a la manifestación patrimonial y responsabilidades de los servidores públicos (art. 38 BIS).
Secretaría de Comunicaciones	Es la dependencia encargada del desarrollo y administración de la infraestructura vial primaria y de la regulación de las comunicaciones de jurisdicción local, que comprende los sistemas de transporte masivo o de alta capacidad (art. 32).
Secretaría de Transporte	Es la dependencia encargada de planear, formular, dirigir, coordinar, evaluar, ejecutar y supervisar las políticas y programas para el desarrollo integral del servicio público de transporte de jurisdicción estatal y de sus servicios conexos (art.33).
Secretaría del Medio Ambiente	Es el órgano encargado de la formulación, ejecución y evaluación de la política estatal en materia de conservación ecológica, biodiversidad y protección al medio ambiente para el desarrollo sustentable (32 BIS).
Procuraduría General de Justicia	Es el órgano encargado del Ministerio Público. Prestar consejo jurídico al Gobierno del Estado (art. 40).

En este momento es pertinente hacer algunas reflexiones en torno a la organización y funcionamiento de la actual administración pública estatal. Destaca el manejo político de la Secretaría General de Gobierno como instancia coordinadora de los asuntos de las otras secretarías. La Secretaría General de Gobierno del Poder Ejecutivo Estatal tiene un apoyo significativo para revisar el grado de avance de los asuntos prioritarios, tanto en el ámbito político como en el administrativo.

Las atribuciones asignadas a la Secretaría de Finanzas muestran el papel estratégico para la estructura administrativa estatal, ya que se incluyen funciones globales en cuanto a planeación, programación, presupuestación y

evaluación e incluso de tipo sustantiva, de administración financiera y tributaria de la hacienda pública; además de las de apoyo administrativo a las otras Secretarías. Un manejo adecuado de la hacienda estatal es fundamental para que el gasto social y la inversión pública cuenten con las fuentes de financiamiento adecuadas y oportunas para alcanzar los objetivos estatales.

En el ámbito social, las Secretarías de Salud, Trabajo y Educación, constituyen el perfil de la administración pública estatal para el mejoramiento de las condiciones de vida de los mexiquenses. Existe una interrelación intrínseca entre la enseñanza y aprendizaje educativos de los ciudadanos; los esquemas de previsión y atención de la salud pública; las acciones para el fomento y desarrollo del empleo estatal. El mejoramiento gradual de las oportunidades y condiciones de los ciudadanos, requiere que dichas funciones se complementen y vinculen para producir mejores entornos laborales.

En la administración pública estatal el concepto de desarrollo se encuentra muy arraigado como puede mostrarse con la denominación de las secretarías de Desarrollo Social; Urbano; Agropecuario; Económico; y Metropolitano. No es fortuito que se denominen de desarrollo, pues según las teorías económicas del desarrollo latinoamericano establecían que de manera integral se podría conseguir la creación de una infraestructura económica, el apoyo al sector agrícola como nuevas actividades productivas, el combate a la pobreza; así como la creación de condiciones adecuadas en las ciudades y las metrópolis.

Otra dependencia que muestra su carácter único es la Secretaría de Agua y Obras Públicas. Una instancia operativa encargada de ejecutar las obras públicas y de promover el desarrollo de la infraestructura hidráulica y eléctrica de la entidad. Mientras que en otras entidades las funciones de obras públicas se encuentran separadas del suministro del agua. La vinculación permite colocar a la infraestructura hidráulica como relevante dentro de la agenda de asuntos de la operación cotidiana de la acción pública estatal.

La importancia del fomento al turismo y el desarrollo artesanal en el Estado de México, justifica el funcionamiento de una Secretaría de Turismo. Actividad que genera un efecto multiplicador de empleos directos e indirectos, así como el mejoramiento en las condiciones de vida de las comunidades.

La Secretaría de la Contraloría es la dependencia encargada del control interno de la administración pública estatal. Tiene como atribuciones la vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del sector central y del sector auxiliar que revelan la importancia de su funcionamiento; además, el papel en la rendición de cuentas de carácter patrimonial y responsabilidades de los servidores públicos. Cabría preguntar si adicional a estas atribuciones sería importante otorgarle nuevas a esta dependencia, tal es el caso de la profesiona-

lización de los servidores públicos como la instancia para conformar una carrera administrativa profesionalizada en la entidad.

En la administración pública de la entidad, la Secretaría de Comunicaciones -encargada del desarrollo y administración de la infraestructura vial y de la regulación de las comunicaciones de jurisdicción local que comprende los sistemas de transporte masivo o de alta capacidad-; y la Secretaría de Transporte -responsable de planear, formular, dirigir, coordinar, evaluar, ejecutar y supervisar las políticas y programas para el desarrollo integral del servicio público del transporte de jurisdicción estatal-, se encuentran separadas. La experiencia a nivel federal ha demostrado la importancia de que ambas funciones se encuentren juntas en una misma dependencia para una coordinación y ejecución adecuadas. Por último, la Secretaría del Medio Ambiente, encargada de propiciar el desarrollo sustentable, la conservación ecológica, la biodiversidad y el cuidado ambiental de la entidad, resulta de vital importancia para una entidad con amplios recursos naturales que requiera de una protección suficiente para el beneficio de las futuras generaciones.

En suma, la administración pública del Estado de México ha impulsado una serie de cambios y concretado acciones que la ubican en una dirección orientada a responder sobre los retos de los tiempos actuales de una sociedad cada vez más compleja, plural y diversificada; numerosa y con mayor grado de desarrollo político (Moreno, 1996: 173-174).

Funcionamiento del sector auxiliar del gobierno del Estado de México

La otra parte que integra la administración pública del Estado de México es el sector auxiliar. La administración paraestatal, descentralizada o auxiliar, se entiende como el conjunto de organismos descentralizados, empresas mercantiles en sus distintas modalidades en las que el Ejecutivo Estatal participa como socio mayoritario o minoritario,y fideicomisos en los que el fideicomitente único es precisamente el Ejecutivo del Estado (Barrera y Conzuelo, 1991: 99).

El sector auxiliar ha servido de apoyo fundamental al gobierno del Estado de México para cumplir sus tareas de promoción de la actividad económica en sus distintos sectores y modalidades, y prestar los servicios públicos que demanda la población para el bienestar social. Sin embargo, este sector ha enfrentado obstáculos en su notable crecimiento; experimentando, durante las décadas de 1970 y 1980, los problemas financieros estatales resultado de la crisis económica nacional de ese tiempo, así como los escasos esquemas regulatorios y de control

ejercidos en su conjunto. Por ello, en la década de 1990 se inicia el proceso de desincorporación o privatización de un número significativo de organismos auxiliares que desaparecen de la rectoría del Estado de México.

Como sucede con la administración central con relación a su evolución y desarrollo administrativo; la administración auxiliar es un detonante de la actividad industrial, de servicios y comercial estatal, y de la prestación de servicios sociales esenciales para el desarrollo integral de los ciudadanos. En este contexto, el gobernador Isidro Fabela expidió en octubre de 1944 la Ley de Protección Industrial que buscaba estimular la inversión y permitir la reactivación económica y la creación de empleos en la entidad. En esta etapa destacan dos organismos auxiliares, la creación de la Dirección de Pensiones del Estado de México (1951) y la Institución Protectora de la Infancia (1954)

Mientras que bajo la administración de Salvador Sánchez Colín, resalta la creación del Instituto de Fomento e Investigaciones Agropecuarias (1956), así como la primera empresa de participación minoritaria, la Impulsora Minera de Angangueo (1954) que buscaba la exploración, explotación, adquisición y arrendamiento de fondos mineros de cualquier clase para la fundición de metales. Durante la gestión del doctor Gustavo Baz Prada (1957-1963) y de Juan Fernández Albarrán (1963-1969), el sector auxiliar no tuvo una variación cuantitativa que mencionar. No obstante, Baz Prada reactivó el sector primario de la economía; fomentó la industrialización del Estado; reorganizó y fortaleció la hacienda estatal; y mejoró la educación pública. Por su parte, en la administración de Fernández Albarrán se mejoraron los servicios públicos; se sanearon las finanzas estatales; se privilegió el desarrollo educativo en todos sus niveles; y se concluyó la Ciudad Universitaria de Toluca.

A partir de 1970, con el inicio de la administración del profesor Carlos Hank González y hasta mediados de la década de 1980, el sector auxiliar adquiere un dinamismo creciente, tanto por el número de organismos auxiliares creados como por la importancia de algunos de ellos en el desarrollo económico de la entidad. La aguda visión de Hank González para identificar y enfrentar los problemas del estado, le permitieron crear los principales organismos descentralizados con una larga duración en la administración estatal (Barrera y Conzuelo, 1991: 102). Entre los más destacados se encuentra la creación de la Protectora e Industrializadora de Bosques (PROTINBOS) en 1970; el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS) en 1970; el organismo Cuautitlán Izcalli (1971); el Instituto para el Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México (1971); el Fideicomiso Nezahualcóyotl (1973); la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado (CEAS) en 1974; Tapetes Mexicanos (TAPAMEX) en 1974; la Casa de las Artesanías e Industrias Rurales del Estado de México (1974); la Constructora del Estado de

México (1975). Para el año de 1975 se habían creado en el Estado de México 10 organismos descentralizados y cuatro empresas de participación estatal.

En el período de gobierno del doctor Jorge Jiménez Cantú (1975-1981) el sector auxiliar creció de manera moderada, aunque tal incremento se dio a nivel central con la creación de organismos dentro del espectro administrativo. No obstante, se crearon algunos organismos descentralizados y una serie de empresas filiales, por su importancia destacan: la Empresa para la Prevención y Control de la Contaminación del Agua en la Zona de Toluca-Lerma y el Corredor Industrial (1976); la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México (Codagem) en 1976; Fertilizantes del Estado de México (Fedomex) en 1978; el Fondo de Actividades Sociales y Culturales del Estado de México (Fonapas) en 1978; la Constructora Codagem S.A.(1978); la Fábrica de Implementos Agrícolas Codagem S.A. (Fiacodagem) en 1979; la Unidad de Servicios Médicos Codagem S.A. (1979); los Almacenes, Servicios y Transportación Extraordinaria a Comunidades Agropecuarias del Estado de México S.A. (Asteca) en 1980; Proyectos Productivos del Estado de México S.A. (Proyemex) en 1980, y Administradora de Servicios Agrícolas Integrales del Estado de México (Saimex) en 1981.

El 16 de septiembre de 1981 asume el poder del estado Alfredo del Mazo González, quien desempeñó el cargo del 1 de septiembre de 1981 al 21 de abril de 1986, fecha en la que renunció a la gubernatura para hacerse cargo de la Secretaría de Energía, Minas e Industria paraestatal en el gobierno federal. Alfredo Baranda García concluye el periodo como gobernador sustituto del 21 de abril de 1986 al 15 de septiembre de 1987. En la gestión de Mario Ramón Beteta (del 16 de septiembre de 1987 al 11 de septiembre de 1989), el sector auxiliar experimentó un crecimiento notable y diversificado (Barrera y Conzuelo, 1991: 114) como parte de una visión más amplia de la necesidad de la intervención estatal.

Por lo que se refiere, al mandato del Alfredo del Mazo cabe señalar la creación de los siguientes organismos auxiliares: EDOMEX Consorcio de Comercio Exterior (1981); los Fondos de Fomento Económico Regional (1982); la Comisión del Transporte del Estado de México (Cotrem) en 1982; el Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales de Estado (Fidepar) en 1982; Fideicomiso para la Construcción y Operación de Centros de Abasto Popular (Ficocap) en 1982; el Centro de Investigación Aplicada al Desarrollo Industrial (Cinadi) en 1983; la Impulsora de Riego Tecnificado del Estado de México (Irtemex) en 1983; Sistemas Didácticos Mexiquenses (1983); la Comisión para la Regularización del Suelo del Estado de México (Cresem) en 1983; el Centro de Acopio Toluca, San Antonio la Isla, en 1983; el Consejo Mexiquense de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA-MEXIQUENSE) en 1983; el Centro de Artesanía Mexiquense (Casart) en 1984; el Fondo de Desarrollo Turístico (Fodetur) en 1984; y el Grupo Litomex, integrado

por Corporación Editorial Litomex, Corporación Litomex y Editorial OEPISA para publicar los periódicos *Rumbo* y *Noticiero* (1985).

Al asumir el cargo de gobernador sustituto, Alfredo Baranda García crea los organismos auxiliares: el Colegio Mexiquense (1986); el Instituto de Salud del Estado de México (1986); el Instituto Catastral del Estado de México (ICEM) en 1986; el Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuaria, Acuícola y Forestal del Estado de México (ICAMEX) en 1987; y el Instituto Mexiquense de Cultura (1987).

Posteriormente, en el sector auxiliar en los dos años de gestión del gobernador Mario Ramón Beteta, se crearon entre otros: el Fondo de Fomento a la Micro y Pequeña Industria (Fomen) en 1988; el Fideicomiso Industrial y Comercial del Estado de México (Fincomex) en 1989; el Fideicomiso Mexiquense para Exposiciones Florícolas (Fimex-Flor) en 1989; el Instituto de Investigaciones de Desarrollo Artesanal y Microindustrial (Inidam) en 1989; Aeropuertos y Servicios Auxiliares del Estado de México (1989) y la Junta Local de Caminos (1989).

Una síntesis de la evolución del sector auxiliar, puede verse en el siguiente cuadro.

Cuadro 3

Evolución de la creación de organismos auxiliares del Estado de México

Organismo auxiliar	Descripción
Instituto Científico y Literario	Decreto expedido en marzo en 1828. Por Decreto No. 34 del 15 de enero de 1944, se convierte en el primer organismo público descentralizado por servicio, dotado de personalidad jurídica y autonomía. Por decreto No. 70 del 17 de marzo de 1856, el Instituto Científico y Literario Autónomo del Estado de México, se transforma en la Universidad Autónoma del Estado de México.
Dirección de Pensiones del Estado de México	Decreto No. 24 del 17 de junio de 1951. El 23 de agosto de 1969 se expide el Decreto No. 131 que crea el Instituto de Seguridad Pública para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios (ISSEMyM).
Institución Protectora de la Infancia	Surge en 1954. Cambia de denominación en sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM) a partir de 1977.
Instituto de Fomento e Investigaciones Agropecuarias	Creado por Decreto No. 86 del 6 de abril de 1956. Fue abrogada mediante Decreto No. 56 del 30 de diciembre de 1961.
Impulsora Minera de Angangueo	Creada el 26 de junio de 1954.

Protectora e Industrializadora de Bosques (Protinbos)	Creada el 3 de enero de 1970. Por Decreto publicado el 13 de junio de 1990 el organismo es desincorporado y en su lugar se crea la Protectora de Bosques (Probosque).
Instituto de Acción Urbana e Integración Social (Auris)	Creado por Decreto publicado el 3 de enero de 1970. En 1974 con la abrogación del Instituto de Desarrollo de Recursos Humanos del Estado de México, Auris amplió su acción.
Instituto para el Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México	Creación en enero de 1971.
Cuatitlán Izcalli	Creado por el decreto No. 119 publicado el 23 de octubre de 1971. El 23 de junio de 1973 se crea el municipio No. 121 con el mismo nombre.
Fideicomiso Nezahualcóyotl (Fineza)	Constitución a partir del 15 de mayo de 1973 en el *Diario Oficial de la Federación*.
Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado (CEAS)	Creación por decreto publicado el 10 de julio de 1974.
Tapetes Mexicanos (Tapemex)	Creada el 25 de febrero de 1974.
Casa de las Artesanías e Industrias Rurales del Estado de México	Creada el 12 de octubre de 1974.
Constructora del Estado de México	Creada por decreto del 28 de enero de 1975.
Empresa para la prevención y control de la contaminación del agua en la zona de Toluca-Lerma y el corredor industrial	Creada por decreto del 31 de enero de 1976. Posteriormente cambiará de nombre a Comisión Coordinadora para la Recuperación Ecológica de la Cuenca del Río Lerma.
Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agrícola y Ganadera del Estado de México (Codagem)	Creada por decreto no. 95 de fecha 14 de octubre de 1976.
Fertilizantes del Estado de México, S.A. (Fedomex)	Creada el 10 de enero de 1978.
Fondo de Actividades Sociales y Culturales del Estado de México (Fonapas)	Creado por decreto No. 250 el 15 de junio de 1978. El organismo fue extinguido el 24 de agosto de 1983.
Constructora Codagem S.A.	Creada el 19 de julio de 1978.
Fábrica de Implementos Agrícolas Codagem S.A. (Fiacodagem)	Creada el 30 de julio de 1979.

Unidad de Servicios Médicos Codagem S.A.	Creación el 28 de agosto de 1979.
Asociación Civil "Club de Futbol Profesional Nezahualcóyotl"	Constituido el 21 de septiembre de 1979.
Almacenes, Servicios y Transportación Extraordinaria a Comunidades Agropecuarias del Estado de México S.A. (ASTECA).	Fundada el 9 de mayo de 1980.
Proyectos Productivos del Estado de México S.A. (Proyemex)	Creada el 20 de junio de 1980.
Administradora de Servicios Agrícolas Integrales del Estado de México (Saimex)	Creada el 18 de marzo de 1981.
EDOMEX Consorcio de Comercio Exterior	Creado por el gobierno del Estado y la Asociación de Industriales el 21 de octubre de 1981.
Fondos de Fomento Económico Regional	El 30 de enero de 1982, creando 8 Fondos en las regiones de Toluca, Zumpango, Texcoco, Tejupilco, Atlacomulco, Coatepec Harinas, Valle de Bravo y Jilotepec.
Comisión del Transporte del Estado de México (Cotrem)	Creado el 2 de febrero de 1982. Su función era operar sistemas de transportación masiva en rutas básicas.
Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales de Estado (Fidepar)	Creada el 10 de agosto de 1982.
Fideicomiso para la Construcción y Operación de Centros de Abasto Popular (Ficocap)	Creado el 26 de agosto de 1982.
Centro de Investigación Aplicada al Desarrollo Industrial (Cinadi)	Creado el 8 de febrero de 1983.
Impulsora de Riego Tecnificado del Estado de México (Irtemex)	Creada el 15 de junio de 1983.
Sistemas Didácticos Mexiquenses	Constituida el 7 de junio de 1983.
Comisión para la Regularización del Suelo del Estado de México (CRESEM)	Creada el 24 de agosto de 1983.
Centro de Acopio Toluca, San Antonio la Isla	Creado el 21 de octubre de 1983.

Consejo Mexiquense de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA-MEXIQUENSE)	Creado el 9 de febrero de 1984.
Centro de Artesanía Mexiquense (CASART)	El 9 de febrero de 1984 el CAIREM se transformó en el CASART
Fondo de Desarrollo Turístico (FODETUR)	Creado el 9 de mayo de 1984.
Grupo Litomex	El 21 de diciembre de 1985, integrado por Corporación Editorial Litomex, Corporación Litomex y Editorial OEPISA.
Colegio Mexiquense	Creado el 30 de septiembre de 1986 como Asociación Civil.
Instituto de Salud del Estado de México	Creado el 31 de diciembre de 1986.
Instituto Catastral del Estado de México (ICEM)	Creado el 31 de diciembre de 1986.
Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuaria, Acuícola y Forestal del Estado de México (ICAMEX)	Creado el 8 de julio de 1987.
Instituto Mexiquense de Cultura	Creado el 3 de septiembre de 1987.
Fondo de Fomento a la Micro y Pequeña Industria (FOMEN)	Creado el 15 de febrero de 1988.
Fideicomiso Industrial y Comercial del Estado de México (FINCOMEX)	Creado el 16 de noviembre de 1988.
Fideicomiso Mexiquense para Exposiciones Florícolas (FIMEX-FLOR)	Creado el 8 de marzo de 1989.
Instituto de Investigaciones de Desarrollo Artesanal y Microindustrial (INIDAM)	Creado el 10 de julio de 1989.
Aeropuertos y Servicios Auxiliares del Estado de México	Creado el 1 de septiembre de 1989.
Junta Local de Caminos	Creada el 11 de septiembre de 1989 conforme al decreto No. 81.

Fuente: elaboración propia a partir de Refugio González Valdéz. El proceso histórico de redimensionamiento de la administración pública descentralizada en México. El caso del Estado de México. Toluca, IAPEM, 1993, pp. 127-153.

El 11 de septiembre de 1989, Mario Ramón Beteta obtuvo licencia para separarse del cargo. Ese mismo día el Congreso del estado nombró como gobernador sustituto al licenciado Ignacio Pichardo Pagaza, quien en su discurso de toma de posesión expresaba que su gobierno haría "una administración simple, austera, sin privilegios ni ostentaciones y dedicada a atender al ciudadano común y corriente", así como su convicción de que "la administración tiene que salir del palacio de gobierno y ganar la calle". Con su administración se sientan las bases del proceso de desincorporación del sector auxiliar.

La desincorporación de organismos auxiliares comienza en la administración de Pichardo Pagaza en los primeros meses de 1990. Después de realizar una minuciosa evaluación de cada uno de ellos, se determina conveniente , desincorporar 186 organismos, fideicomisos y empresas de participación estatal (Reyes, 1993: 44). De manera resumida, se afirma que de un universo paraestatal de 210 entidades en 1989, al mes de agosto de 1993, habían sido desincorporadas 178 y en 7 casos se llevaban a cabo las últimas acciones administrativas y jurídicas para concluir sus respectivos procesos. De este conjunto de 185 entidades económicas que representan 89% del universo a desincorporar, 113 se habrían de liquidar (61%), 32 se venderían (17%), 28 se fueron transferidas (15%) y 12 se fusionarían (7%) (González, 1993: 182).

El redimensionamiento del sector auxiliar en el Estado de México tiene dos implicaciones relevantes en la administración pública estatal. Primero, fueron desincorporadas bajo las diferentes formas: liquidación, venta, transferencia y fusión, organismos auxiliares que se consideraron que no eran estratégicos ni prioritarios para el gobierno de la entidad. Esto mejoró la situación de las finanzas públicas estatales y propició un mejor control de todo el sector auxiliar. Segundo, a pesar de ese proceso de desincorporación es importante afirmar que el sector tiene una relevancia incuestionable en el Estado de México por sus contribuciones en los diferentes sectores de la sociedad mexiquense ámbitos principales en el desarrollo actual de la entidad.

Frente a esta revisión breve de la evolución y desarrollo de la administración pública estatal, también existen algunas críticas al papel desempeñado en el funcionamiento del nivel estatal. La administración pública del Estado de México dentro de su evolución y devenir histórico abandonó espacios fundamentales para el desarrollo (Iracheta, 2000: 22-23), se mencionan la pérdida de perspectiva gubernamental con relación al proceso de planeación en general y el desarrollo de los grandes problemas de las metrópolis en la entidad. Asimismo, la desproporción en la promoción y crecimiento de la industria frente a las necesidades alimentarias de la entidad y en general del país. Mientras que las sucesivas administraciones estatales, desde la década de 1930, promovieron y facilitaron la creación de empresas industriales; toda vez que provocaron la pérdida de

la perspectiva del valor de la agricultura, cayendo las políticas en la materia a lugares secundarios. Por último, la falta de visión sobre los problemas del medio ambiente, en cuanto a la destrucción de recursos naturales de la entidad, ha llevado a varios espacios geográficos a situaciones de crisis como el río Lerma y su cuenta lacustre, el lago de Texcoco y en general el Valle de México, y las sierras de la entidad que tienden a la despoblación forestal.

Conclusiones

La organización y funcionamiento de la administración pública en el Estado de México en el período comprendido de 1970-1993, en su sector central y auxiliar,respectivamente muestran un proceso de crecimiento, agregación, depuración y de posterior consolidación en las atribuciones y funciones asignadas por el Poder Ejecutivo estatal.

Mientras que el desarrollo y expansión del sector central es producto de más de un siglo de diversificación en sus funciones, organización y funcionamiento en la estructura administrativa; la importancia del sector auxiliar es un rasgo característico del siglo XX y en particular de las décadas de 1970 y 1980.

Durante la gestión de los gobiernos de Carlos Hank González, Jorge Jiménez Cantú, Alfredo del Mazo González, Mario Ramón Beteta y de Ignacio Pichardo Pagaza, la administración pública en el Estado de México tuvo un crecimiento acelerado en cuanto a dependencias, entidades y organismos auxiliares, producto de un proceso de cambio deliberado de reformas dirigidas y como parte de una modernización administrativa.

La organización y funcionamiento de la administración pública estatal requiere de una evaluación amplia, integral y diversificada, no sólo desde la perspectiva de la administración pública, sino de diversas disciplinas sociales que permitan comprender la amplitud de su acción pública en una interpretación multidisciplinaria. Que llegue a ser útil como punto de partida para la administración estatal; y el gobierno en acción, la parte más visible del gobierno. Y como lo diría Bonnin, esa fuerza que arregla y corrige todo cuanto existe, la que le da una dirección apropiada a las personas y a las cosas.

Osvaldo Antonio Santín Quiroz
Francisco Eduardo Santos Castilla

DESEMPEÑO DE LAS FINANZAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO EN EL SIGLO XXI

Introducción

En el 2010, los mexicanos celebramos el bicentenario de la Independencia de México y el centenario de la Revolución Mexicana, en el marco de estas festividades se han desarrollado varios esfuerzos para revisar el desempeño que han tenido las instituciones en nuestro país y de esta forma hacer los planteamientos necesarios para proyectarlos hacia el futuro con el ánimo de crear mejores condiciones de desarrollo para todos aquellos ciudadanos de esta gran nación independiente.

En este caso, la revisión está enfocada al desempeño financiero que ha tenido el Gobierno del Estado de México en la primera década del siglo XXI, en el que se puede apreciar una mejora significativa en la capacidad financiera del gobierno, sobre todo en los últimos cinco años.

La política financiera en este periodo se ha enfocado en tres objetivos estratégicos: primero, fortalecimiento de los ingresos, tanto los estatales o propios como los federales o provenientes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; segundo, mejoramiento en la calidad del gasto, disminuyendo los relacionados con la administración del aparato gubernamental y aumentado la inversión en infraestructura y programas sociales; y tercero, disminución real de la deuda, liberando recursos derivados de su servicio para canalizarlos a los aspectos sustantivos del quehacer gubernamental.

Conceptualmente, el Estado ha tenido desde sus orígenes como motivo fundamental asegurar las condiciones adecuadas para la convivencia en sociedad. Para lo anterior, una función primordial del Estado ha sido el financiamiento de su operación, es decir la recaudación de impuestos, la ejecución del gasto y la contratación de empréstitos que le permitan hacer efectivas estas condiciones.

En la medida que ha evolucionado el Estado, también lo ha hecho la administración financiera del mismo y por lo tanto la forma en que se lleva a cabo la procuración de estos recursos.

El concepto de ciudadanía ligado esencialmente al del Estado, implica la titularidad de ciertos derechos y de algunas obligaciones, de estas últimas, quizás la más significativa es la de contribuir al financiamiento de las activi-

dades del Estado, de tal forma, que éste último, a su vez, garantice los derechos de los ciudadanos.

De esta forma, el financiamiento del Estado se convierte en una actividad fundamental del mismo, aunque no constituye su fin último. Un Estado eficaz es aquel que cuenta con las condiciones institucionales necesarias para allegarse de los recursos que requiere para su correcto funcionamiento.

Es por esto que el Estado se organiza para llevar a cabo la recaudación de los ingresos y la asignación del gasto; esta última entre distintos fines en un mismo momento o bien entre distintos momentos, es decir, los recursos se asignan a distintos fines como: seguridad pública, impartición de justicia, educación, salud, etcétera, de la misma forma que se asignan entre periodos de tiempo, que equivale a adquirir la deuda que se pagará en el futuro a cambio de llevar a cabo inversiones en el presente.

En la medida que las finanzas públicas sean más sólidas, es decir, que la recaudación de ingresos sea mayor, la calidad del gasto sea mejor y que no exista un grave desequilibrio en el gasto intertemporal, el Estado se encontrará en mejores condiciones para cumplir con sus fines de manera más eficaz.

En el Estado de México se ha observado una mejoría muy notable en la solidez de las finanzas públicas desde el año 2006. Los ingresos han aumentado significativamente, sobre todo los ingresos que recauda el Gobierno del estado directamente y que no provienen del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. De igual forma, la calidad del gasto ha mejorado al observar crecimientos importantes en los rubros que están relacionados directamente con los fines del Estado: infraestructura, salud, educación y programas sociales; mientras que los gastos asociados con la administración del aparato estatal se han mantenido con crecimientos moderados. Por otro lado, el nivel de la deuda, que implica la transferencia de recursos presentes para cubrir gastos del pasado, ha disminuido de manera muy notable en términos reales, así como su importancia relativa dentro del gasto total del Gobierno del Estado de México.

No obstante lo anterior, existen importantes retos relacionados con la estructura de las finanzas públicas y las necesidades del gasto asociadas a factores demográficos. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, limita la gestión que las entidades federales pueden realizar para fortalecer sus ingresos propios, debido a la concentración de las principales potestades tributarias en el Gobierno Federal. Por el lado del gasto, el envejecimiento de la población y la transición epidemiológica, ejerce una gran presión sobre el gasto en salud y pensiones, limitando los recursos disponibles para la construcción de infraestructura y los programas para combatir la pobreza.

Fortalecimiento de los ingresos

Los ingresos totales recaudados por una entidad federativa se clasifican principalmente en dos rubros dependiendo del nivel de gobierno en el que residen las potestades tributarias, en este caso: ingresos estatales o recaudación propia e ingresos federales o derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En la tabla 1 se muestran los ingresos totales y por tipo de recaudación del Estado de México para el periodo de 2001 a 2009.

Tabla 1. Ingresos Totales del Gobierno del Estado de México: 2001 - 2009

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ingresos	**47 494.4**	**51 580.0**	**59 654.2**	**68 925.9**	**73 587.6**	**85 149.0**	**93 508.4**	**118 237.0**	**121 014.6**
Impuestos	**1 850.2**	**2 365.7**	**2 325.3**	**2 423.3**	**2 612.6**	**3 117.5**	**4 963.6**	**5 339.6**	**5 538.9**
ISERTP	1 552.4	1 980.5	2 095.7	2 206.8	2 374.9	2 614.8	4 524.2	4 829.8	4 987.8
Tenencia Estatal	178.4	230.4	149.5	154.0	168.7	433.8	341.9	371.6	411.1
Otros impuestos	119.4	154.8	80.1	62.5	69.0	68.9	97.5	138.2	140.0
Derechos	**1 124.4**	**1 428.5**	**1 249.9**	**1 778.5**	**1 918.3**	**2 081.0**	**1 969.1**	**1 408.8**	**1 568.0**
Aport. de mejoras	**8.6**	**6.0**	**33.4**	**59.3**	**87.1**	**118.9**	**249.6**	**317.2**	**213.3**
Productos	**164.6**	**104.0**	**343.3**	**232.8**	**235.4**	**385.0**	**626.7**	**841.8**	**656.3**
Aprovechamientos	**1 528.7**	**1 947.7**	**1 893.3**	**3 822.0**	**2 540.7**	**4 495.0**	**6 346.9**	**11 395.7**	**8 208.6**
Tenencia Federal	732.2	1 138.5	1 044.2	1 149.2	1 279.4	2 509.8	2 295.5	2 277.9	2 436.2
ISAN	482.6	488.2	467.6	542.0	531.4	524.0	621.9	601.7	507.2
Gasolina	-	-	-	-	-	-	-	544.2	1 676.2
Otros aprovechamientos	313.9	321.1	381.5	2,130.8	729.9	1 461.2	3 429.6	7 971.9	3 588.9
Ingresos Federales	**42 817.9**	**45 728.2**	**53 809.0**	**60 610.0**	**66 193.6**	**74 951.5**	**79 352.4**	**98 933.8**	**104 829.5**
Participaciones Fed.	**20 389.2**	**21 491.1**	**25 581.2**	**28 070.8**	**31 106.6**	**34 846.9**	**36 837.2**	**46 431.9**	**38 838.9**
Aportaciones Fed.	**22 330.7**	**24 047.2**	**25 913.7**	**28 667.5**	**32 048.5**	**35 796.2**	**35 899.3**	**40 604.4**	**42 565.1**
FAEB	12 393.8	13 241.9	14 205.8	15 120.4	16 032.3	19 457.0	20 087.5	22 208.5	22 972.7
FASSA	3 030.3	3 171.6	3 623.7	3 980.1	4 347.2	4 673.9	4 850.0	5 099.3	5 555.4
FAIS	1 524.9	1 780.1	1 853.6	1 937.5	2 195.2	2 342.4	2 633.2	3 175.6	3 328.0
FORTAMUN	2 641.2	3 017.4	3 093.4	3 396.5	3.882.3	4 187.6	4 436.5	5 362.8	5 611.9
FAM	386.6	417.4	435.8	503.6	597.8	664.9	807.2	1 019.3	1 125.1
FASP	432.3	248.9	202.4	283.3	404.7	404.7	404.7	477.2	550.1
FAETA	369.8	388.6	439.1	428.1	462.8	502.6	516.4	549.8	578.6
FAFEF[1]	1 552.0	1 781.3	2 060.0	3 018.1	4 126.2	3 563.1	2 163.8	2 712.0	2 843.3
Otros apoyos federales	**98.1**	**189.9**	**2 314.1**	**3 871.7**	**3.038.5**	**4 308.4**	**6 616.0**	**11 897.6**	**23 425.5**
Convenios de Descentraliz.	98.1	189.9	339.2	377.6	540.2	628.6	3 642.1	9 651.8	12 906.3
FIES	-	-	1 535.5	3 008.4	1 971.8	999.8	862.7	778.3	2 520.2
FEIEF	-	-	-	-	-	2 014.9	789.6	-	6 593.3
otros	-	-	439.4	485.7	526.5	665.2	1 321.5	1 467.5	1 405.6

Cifras en millones de pesos.

Fuente: 2001 a 2009, Cuenta Pública del Estado de México.

1)De 2000 a 2006 corresponde al Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), a partir de 2007 se incorpora al Ramo 33 como FAFEF.

Los recursos recaudados directamente por el Estado se dividen a su vez en impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos y aprovechamientos, mientras que los provenientes de la Federación se componen básicamente de las participaciones y aportaciones etiquetadas para rubros específicos de gasto derivado de la descentralización de algunas actividades del Estado, como son: educación, salud y seguridad.

En la tabla 2 se muestra la importancia, en porcentaje, que ha tenido cada rubro por tipo de ingreso con respecto al total de ingresos del Estado de México en los periodos de 2001 a 2009.

Tabla 2. Estructura Porcentual de los Ingresos Totales: 2001 - 2009

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ingresos del Sector Central	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**
Impuestos	**3.9%**	**4.6%**	**3.9%**	**3.5%**	**3.6%**	**3.7%**	**5.3%**	**4.5%**	**4.6%**
ISERTP	3.3%	3.8%	3.5%	3.2%	3.2%	3.1%	4.8%	4.1%	4.1%
Tenencia Estatal	0.4%	0.4%	0.3%	0.2%	0.2%	0.5%	0.4%	0.3%	0.3%
Otros impuestos	0.3%	0.3%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Derechos	**2.4%**	**2.8%**	**2.1%**	**2.6%**	**2.6%**	**2.4%**	**2.1%**	**1.2%**	**1.3%**
Aport. de mejoras	**0.0%**	**0.0%**	**0.1%**	**0.1%**	**0.1%**	**0.1%**	**0.3%**	**0.3%**	**0.2%**
Productos	**0.3%**	**0.2%**	**0.6%**	**0.3%**	**0.3%**	**0.5%**	**0.7%**	**0.7%**	**0.5%**
Aprovechamientos	**3.2%**	**3.8%**	**3.2%**	**5.5%**	**3.5%**	**5.3%**	**6.8%**	**9.6%**	**6.8%**
Tenencia Federal	1.5%	2.2%	1.8%	1.7%	1.7%	2.9%	2.5%	1.9%	2.0%
ISAN	1.0%	0.9%	0.8%	0.8%	0.7%	0.6%	0.7%	0.5%	0.4%
Gasolina	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.5%	1.4%
Otros aprovechamientos	0.7%	0.6%	0.6%	3.1%	1.0%	1.7%	3.7%	6.7%	3.0%
Ingresos Federales	**90.2%**	**88.7%**	**90.2%**	**87.9%**	**90.0%**	**88.0%**	**84.9%**	**83.7%**	**86.6%**
Participaciones Fed.	**42.9%**	**41.7%**	**42.9%**	**40.7%**	**42.3%**	**40.9%**	**39.4%**	**39.3%**	**32.1%**
Aportaciones Fed.	**47.0%**	**46.6%**	**43.4%**	**41.6%**	**43.6%**	**42.0%**	**38.4%**	**34.3%**	**35.2%**
FAEB	26.1%	25.7%	23.8%	21.9%	21.8%	22.9%	21.5%	18.8%	19.0%
FASSA	6.4%	6.1%	6.1%	5.8%	5.9%	5.5%	5.2%	4.3%	4.6%
FAIS	3.2%	3.5%	3.1%	2.8%	3.0%	2.8%	2.8%	2.7%	2.8%
FORTAMUN	5.6%	5.8%	5.2%	4.9%	5.3%	4.9%	4.7%	4.5%	4.6%
FAM	0.8%	0.8%	0.7%	0.7%	0.8%	0.8%	0.9%	0.9%	0.9%
FASP	0.9%	0.5%	0.3%	0.4%	0.5%	0.5%	0.4%	0.4%	0.5%
FAETA	0.8%	0.8%	0.7%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.5%	0.5%
FAFEF	3.3%	3.5%	3.5%	4.4%	5.6%	4.2%	2.3%	2.3%	2.3%
Otros apoyos federales	**0.2%**	**0.4%**	**3.9%**	**5.6%**	**4.1%**	**5.1%**	**7.1%**	**10.1%**	**19.4%**
Convenios de Descentraliz.	0.2%	0.4%	0.6%	0.5%	0.7%	0.7%	3.9%	8.2%	10.7%
FIES	0.0%	0.0%	2.6%	4.4%	2.7%	1.2%	0.9%	0.7%	2.1%
FEIEF	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.4%	0.8%	0.0%	5.4%
otros	0.0%	0.0%	0.7%	0.7%	0.7%	0.8%	1.4%	1.2%	1.2%

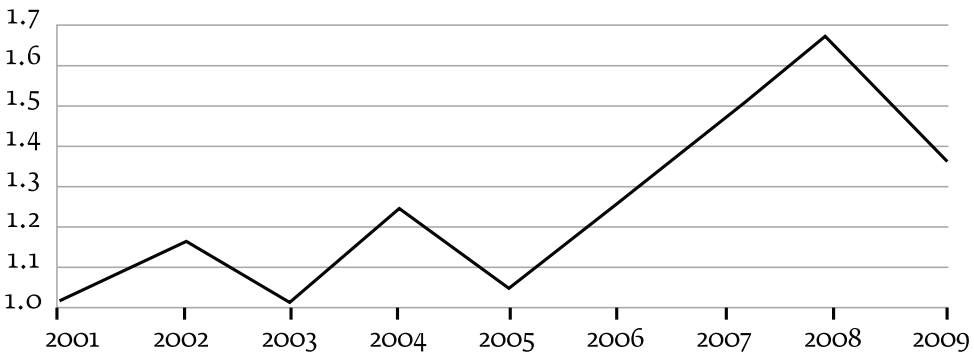
Esta tabla muestra que históricamente la principal fuente de ingresos para el Gobierno del Estado de México ha sido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, hasta en 90%, lo que claramente ilustra una de las principales debilidades del sistema fiscal de nuestro país y por lo tanto de la eficacia del Estado. Existe una excesiva centralización en el Gobierno Federal de las potestades tributarias que limita en gran medida la capacidad de respuesta de los gobiernos subnacionales: estatales y municipales. Las entidades federativas tienen pocos incentivos y facultades para desarrollar sus fuentes de ingresos propias y por lo tanto el financiamiento de su actividad depende en gran medida de acciones o decisiones externas.

Una adecuada y más equilibrada asignación de potestades tributarias induciría a una mayor corresponsabilidad en los gobiernos locales para procurar una base sólida de ingresos para mejorar su capacidad de respuesta ante las necesidades de su población.

Ingresos estatales

El Gobierno del Estado de México, a pesar de estas limitadas potestades tributarias, ha llevado a cabo políticas públicas para fortalecer sus ingresos propios. Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, la composición de los ingresos totales ha ido cambiando en el tiempo y la proporción de los ingresos estatales con respecto al total se ha incrementado de manera sostenida a partir del 2006. En la gráfica 1 se muestra dicha composición para el período previamente mencionado.

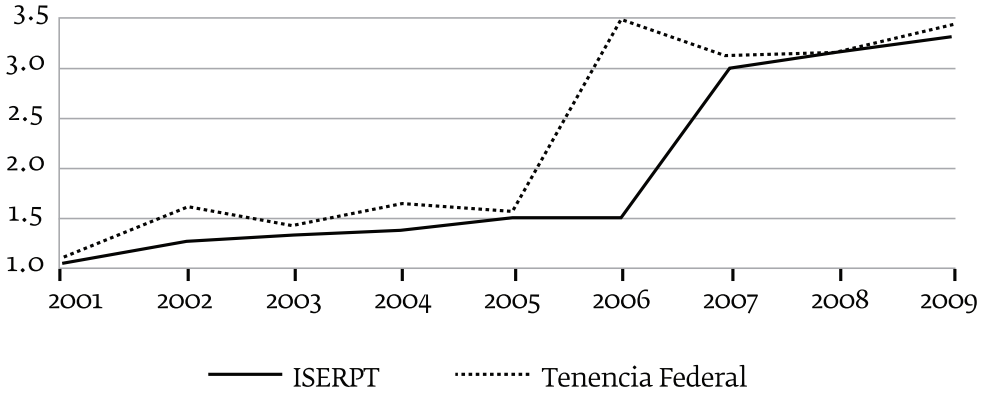
Gráfica 1. Crecimiento Acumulado de los Ingresos Estatales como porcentaje de los Ingresos Totales (2001=1)



Los rubros de ingresos estatales más importantes son el Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal (ISERTP o Impuesto a la

Nómina) y el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Automóviles: este último es de carácter federal pero recaudado por las entidades federativas. Estas dos fuentes de ingresos representan prácticamente la mitad de los ingresos estatales.

Gráfica 2. Crecimiento Acumulado ISERPT y Tenencia Federal (2001=1)



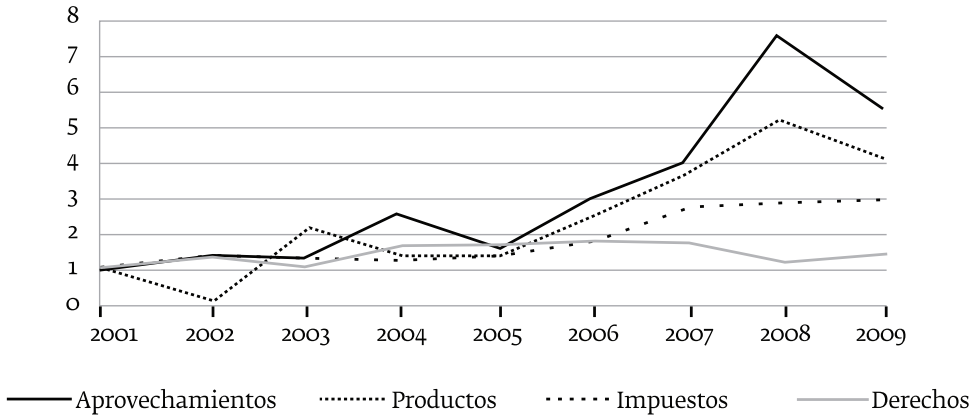
En la tabla 3 se muestran los crecimientos por cada rubro de ingreso, entre los que destacan los crecimientos de la Tenencia Federal en el 2006 y del Impuesto a la Nómina en el 2007, que fueron de 96.2% y 73.0% respectivamente. El crecimiento anual compuesto en el periodo fue de 15.7% en el Impuesto sobre la Nómina y 16.2% en la Tenencia Federal, cifras difíciles de encontrar para el Gobierno del Estado de México en otros periodos o en los gobiernos de otros estados de la república.

Tabla 3. Crecimiento de los Ingresos Totales: 2001 - 2009

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TACC 2001/ 2009
Ingresos del Sector Central	**8.6%**	**15.7%**	**15.5%**	**6.8%**	**15.7%**	**9.8%**	**26.4%**	**2.3%**	**12.4%**
Impuestos	**27.9%**	**-1.7%**	**4.2%**	**7.8%**	**19.3%**	**59.2%**	**7.6%**	**3.7%**	**14.7%**
ISERTP	27.6%	5.8%	5.3%	7.6%	10.1%	73.0%	6.8%	3.3%	**15.7%**
Tenencia Estatal	29.1%	-35.1%	3.0%	9.5%	157.2%	-21.2%	8.7%	10.6%	**11.0%**
Otros impuestos	29.6%	-48.3%	-21.9%	-10.3%	-0.1%	41.4%	41.8%	1.3%	**2.0%**
Derechos	**27.0%**	**-12.5%**	**-42.3%**	**7.9%**	**8.5%**	**-5.4%**	**-28.5%**	**11.3%**	**4.2%**
Aport. de mejoras	**-30.6%**	**461.8%**	**77.3%**	**46.9%**	**36.6%**	**109.9%**	**27.1%**	**-32.7%**	**49.4%**
Productos	**-36.8%**	**230.1%**	**-32.2%**	**1.1%**	**63.6%**	**62.8%**	**34.3%**	**-22.0%**	**18.9%**
Aprovechamientos	**27.4%**	**-2.8%**	**101.9%**	**-33.5%**	**76.9%**	**41.2%**	**79.5%**	**-28.0%**	**23.4%**
Tenencia Federal	55.5%	-8.3%	10.1%	11.3%	96.2%	-8.5%	-0.8%	6.9%	**16.2%**
ISAN	1.2%	-4.2%	15.9%	-2.0%	-1.4%	18.7%	-3.2%	-15.7%	**0.6%**
Gasolina	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	208.0%	**n/a**
Otros aprovechamientos	2.3%	18.8%	458.5%	-65.7%	100.2%	134.7%	132.4%	-55.0%	**35.6%**
Ingresos Federales	**6.8%**	**17.7%**	**12.6%**	**9.2%**	**13.2%**	**5.9%**	**24.7%**	**6.0%**	**11.8%**
Participaciones Fed.	**5.4%**	**19.0%**	**9.7%**	**10.8%**	**12.0%**	**5.7%**	**26.0%**	**-16.4%**	**8.4%**
Aportaciones Fed.	**7.7%**	**7.8%**	**10.6%**	**11.8%**	**11.7%**	**0.3%**	**13.1%**	**4.8%**	**8.4%**
FAEB	6.8%	7.3%	6.4%	6.0%	21.4%	3.2%	10.6%	3.4%	**8.0%**
FASSA	4.7%	14.3%	9.8%	9.2%	7.5%	3.8%	5.1%	8.9%	**7.9%**
FAIS	16.7%	4.1%	4.5%	13.3%	6.7%	12.4%	20.6%	4.8%	**10.2%**
FORTAMUN	14.2%	2.5%	9.8%	14.3%	7.9%	5.9%	20.9%	4.6%	**9.9%**
FAM	8.0%	4.4%	15.6%	18.7%	11.2%	21.4%	26.3%	10.4%	**14.3%**
FASP	-42.4%	-18.7%	40.0%	42.8%	0.0%	0.0%	17.9%	15.3%	**3.1%**
FAETA	5.1%	13.0%	-2.5%	8.1%	8.6%	2.7%	6.5%	5.2%	**5.8%**
FAFEF	14.8%	15.6%	46.5%	36.7%	-13.6%	-39.3%	25.3%	4.8%	**7.9%**
Otros apoyos federales	**93.6%**	**1118.9%**	**67.3%**	**-21.5%**	**41.8%**	**53.6%**	**79.8%**	**96.9%**	**98.3%**
Convenios de Descentraliz.	93.6%	78.7%	11.3%	43.1%	16.4%	479.4%	165.0%	33.7%	**84.0%**
FIES	n/a	n/a	95.9%	-34.5%	-49.3%	-13.7%	-9.8%	223.8%	**n/a**
FEIEF	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	-60.8%	-100.0%	n/a	**n/a**
otros	n/a	n/a	10.5%	8.4%	26.3%	98.7%	11.0%	-4.2%	**n/a**

Como se mencionó anteriormente, los renglones de ingresos estatales más importantes son los impuestos entre los que destaca el Impuesto sobre la Nómina y los Aprovechamientos, destacando en este último la Tenencia Federal. En la gráfica 3 se puede apreciar cómo los Impuestos y Aprovechamientos han tenido un desempeño extraordinario, especialmente a partir del año 2005.

Gráfica 3. Crecimiento Acumulado de los Ingresos Estatales (2001=1)



Esto fue resultado de una serie de acciones encaminadas a la simplificación de trámites al contribuyente: declaración electrónica del Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos permitidos con cruce de apuestas, así como para el Régimen de Pequeños Contribuyentes; incentivar el crecimiento económico de la entidad, así como el cumplimiento de obligaciones fiscales, a través de subsidios en favor de los contribuyentes que generan empleo; consulta de saldos para pequeños contribuyentes vía mensajes SMS; realización de trámites de control vehicular en línea, y disponibilidad de encuestas de satisfacción y programación de citas en línea.

Por otro lado se incrementó la presencia de la autoridad fiscal mediante el envío de 1.5 millones de formatos de pago a domicilio para el Impuesto sobre tenencia, envío automático por correo electrónico de recordatorios para la presentación de declaraciones y el envío de 700 000 requerimientos de pago; así como el incremento de la recaudación vía Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Finalmente se mejoraron los procesos administrativos al automatizar el proceso para conciliación de pagos, y se reclasificó y depuró la cartera de créditos fiscales.

Ingresos federales

A pesar de que los gobiernos locales no participan en la recaudación de los ingresos federales y por lo tanto parecería que juegan un papel pasivo en la recepción de estos ingresos sin decisiones de política, en el año 2007 se llevó a cabo una reforma fiscal en la que el Gobierno del Estado de México promovió un trato más equitativo en la asignación de los recursos federales. Cabe mencionar que el Estado de México es la entidad federativa que recibe menos recursos federales per cápita.

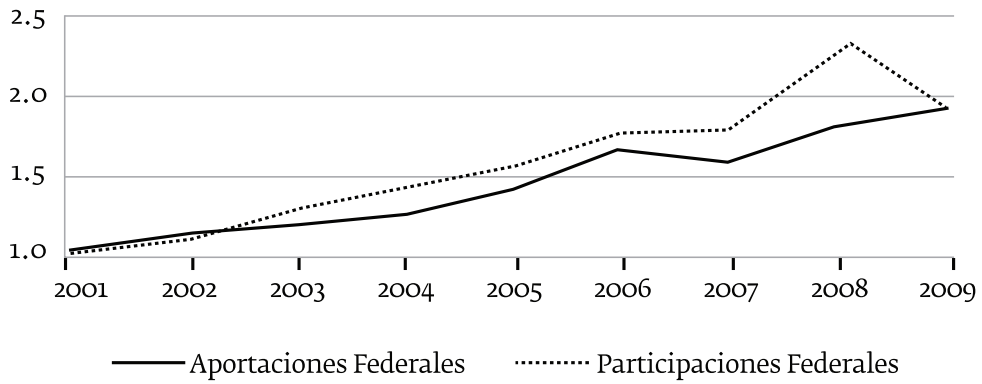
Derivado de lo anterior, se buscó dar un mayor peso al componente de población en las fórmulas que se emplean para determinar la distribución entre las distintas entidades federativas, principalmente en los renglones del Fondo de Apoyo para la Educación Básica (FAEB) y en las participaciones federales.

Ingresos Federales

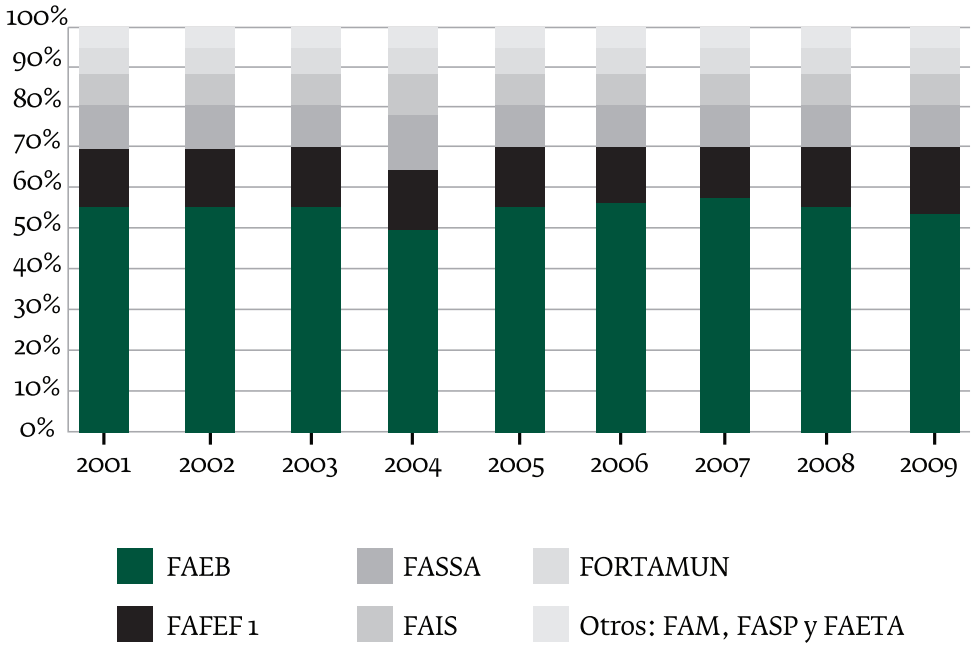
Fondo	Coeficiente	
	Base	Excedente
FGP	12.64%	15.21%
FFM	2.40%	15.65%
FOFIE	10.11%	13.14%
FAEB	9.08%	19.19%
FAFEF	12.12%	16.75%

A través del tiempo, los ingresos que recibe el Estado a través de la federación han ido cambiando paulatinamente en su proporción con respecto al total, y aunque han crecido a una tasa anual compuesta promedio del 11.8%, ésta ha sido menor que la de los ingresos estatales. En la gráfica 4 se puede observar que durante el periodo de 2001 a 2009, las participaciones y aportaciones apenas se han duplicado, mientras que en el caso de los principales ingresos estatales, estos se multiplicaron por 3 en el caso de los Impuestos y por 5 en el caso de los Aprovechamientos.

Gráfica 4. Crecimiento Acumulado de los Ingresos Federales (2001=1)



Gráfica 5. Estructura Porcentual de las Aportaciones Federales: 2001-2009



Las Aportaciones Federales o Fondos del Ramo 33 son recursos etiquetados para el gasto en determinadas actividades. Como puede verse en la gráfica 5, el Ramo más importante es el Fondo de Apoyo para la Educación Básica (FAEB), mismo que se deriva del proceso de descentralización del gasto educativo, sin embargo a pesar de que el Estado de México concentra el 13.0% de la matrícula escolar nacional en el nivel básico, sólo recibe el 9.7% de este fondo.

Esta situación se revertirá de manera gradual en la medida que los recursos adicionales de cada año se incorporen a este fondo y se distribuyan conforme a las nuevas fórmulas que otorgan un mayor peso a la población.

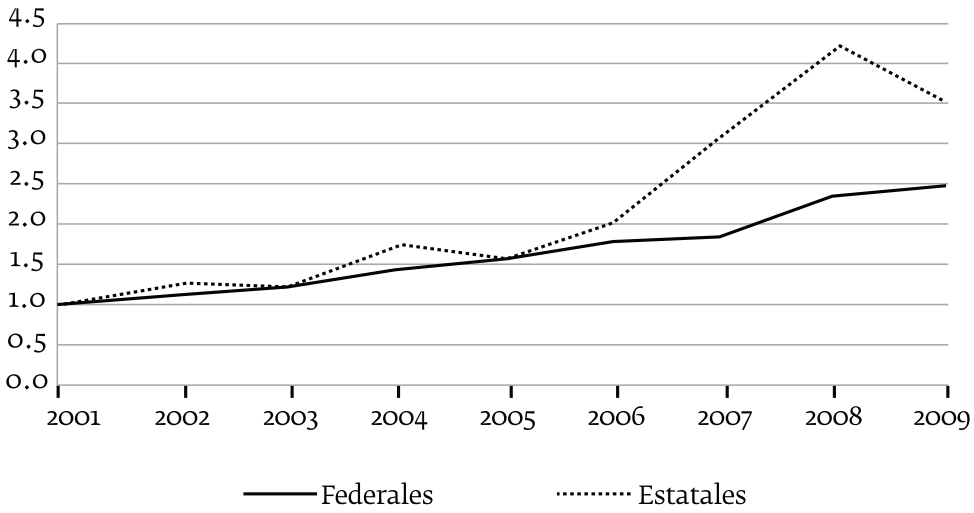
Ingresos Estatales *vs* Ingresos Federales

Los ingresos totales del Estado de México han crecido a una tasa anual promedio compuesta del 12.4% entre 2001 y 2009 y provienen en su mayoría de las aportaciones y participaciones federales. Este crecimiento total se compone por el crecimiento promedio anual compuesto de 16.8% y 11.8% de los ingresos estatales y federales respectivamente.

Las políticas en materia de recaudación producto de la estrategia para fortalecer los ingresos han permitido que el crecimiento en los ingresos estatales

haya sido mucho mayor con respecto a los federales como se puede observar en la gráfica 6, especialmente a partir del 2005. Desafortunadamente, el impacto de este fortalecimiento ha sido relativamente limitado por el tremendo desequilibrio en la asignación de las potestades tributarias entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales.

Gráfica 6. Crecimiento Acumulado Ingresos Estatales vs Federales (2001=1)



En los últimos cinco años, el Gobierno del Estado de México ha explotado las limitadas potestades tributarias que tiene disponibles, permitiéndole atender de mejor manera las necesidades de gasto en la entidad; pero para fortalecer de manera definitiva su hacienda pública requiere de mayores facultades, como podría ser la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en su totalidad o una parte del mismo.

Gastos del Gobierno del Estado de México

La evolución del gasto del Gobierno del Estado de México también muestra un desempeño muy positivo durante el periodo de análisis, principalmente por dos tendencias que se pueden distinguir claramente: en primer lugar, la estructura del gasto programable en la que el gasto en inversión pública cada vez representa una mayor proporción del total; y en segundo lugar, el crecimiento del gasto no programable que ha significado un esfuerzo por disminuir el endeudamiento del Gobierno del Estado.

El gasto programable engloba los gastos corrientes de transferencias e inversión pública; mientras que el gasto no programable agrupa a las transferencias a municipios y deuda pública. En la tabla 4 se muestran los valores para todos los rubros. Destaca el crecimiento de los egresos totales durante el periodo de análisis, que da cuenta de la creciente importancia del Estado de México como ente económico. El valor de la nómina pasó de 13 610 millones de pesos en 2001 a 30 415 millones de pesos en 2009 y el valor de la inversión pública pasó de 4 289 a 22 058 millones de pesos en el mismo periodo.

Tabla 4. Egresos Totales del Gobierno del Estado de México: 2001 - 2009

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Egresos	**48 020.8**	**54 320.8**	**59 188.0**	**69 233.2**	**77 830.4**	**89 729.1**	**96 111.1**	**122 405.4**	**124 302.6**
P. Legislativo y Judicial	**1 014.6**	**1 203.9**	**1 367.9**	**1 584.5**	**1 853.0**	**2 036.3**	**2 453.6**	**2 907.6**	**3 110.8**
Poder Legislativo	**454.7**	**513.5**	**570.2**	**630.4**	**800.0**	**860.5**	**950.0**	**1 125.5**	**1 173.1**
Poder Judicial	**559.9**	**690.4**	**797.7**	**954.1**	**1 053.0**	**1 175.8**	**1 503.6**	**1 782.2**	**1 937.7**
Gasto Total del P. Ejecut.	**47 006.2**	**53 117.0**	**57 820.1**	**67 648.8**	**75 977.4**	**87 692.8**	**93 657.5**	**119 497.7**	**121 191.8**
Gasto Programable	**35 354.8**	**40 699.4**	**43 857.2**	**46 927.8**	**54 460.4**	**61 840.8**	**69 304.3**	**90 796.1**	**92 458.9**
Gasto Corriente	**15 016.0**	**18 156.7**	**20 180.3**	**21 679.6**	**23 706.1**	**25 026.1**	**28 082.7**	**30 369.3**	**32 793.7**
Servicios personales	13 610.01	15 895.2	18 337.4	19 781.6	21 474.9	23 129.3	25 964.3	28 149.4	30 415.4
Gasto operativo	1 405.6	2 261.5	1 842.8	1 898.1	2 231.1	1 896.8	2 118.4	2 219.9	2 378.3
Materiales y suministro	508.2	856.1	445.4	480.4	605.2	553.4	608.9	637.7	673.7
Servicios generales	897.4	1 405.4	1 397.4	1 417.7	1 625.9	1 343.3	1 509.5	1 582.1	1 704.6
Transferencias	**16 049.8**	**18 231.5**	**18 856.3**	**20 531.0**	**24 081.2**	**27 787.0**	**28 404.6**	**35 733.8**	**37 606.8**
Organismos Auxiliares	14 510.8	15 913.5	16 567.7	18 592.0	20 498.7	24 569.5	26 428.3	32 700.0	34 142.0
Organismos Autónomos	939.2	1 521.8	1 616.2	1 221.3	2 656.2	2 332.9	1 559.4	2 193.9	2 641.8
Subsidios y apoyos	599.9	796.3	672.5	717.8	926.3	884.6	416.9	840.0	822.9
Inversión Pública	**4 289.1**	**4 311.2**	**4 820.7**	**4 717.2**	**6 673.1**	**9 027.8**	**12 817.0**	**24 692.9**	**22 058.4**
Bienes muebles e inmueb.	82.8	73.5	35.4	45.1	47.8	131.1	125.9	207.2	49.3
Obra pública	4 206.3	4 237.7	4 785.3	3 607.6	5 630.4	8 046.0	11 390.6	21 993.0	19 429.6
Inversión financiera	0.0	0.0	0.0	1 064.4	994.9	850.6	1 300.5	2 492.8	2 579.5
Gasto no programable	**11 651.4**	**12 417.6**	**13 962.9**	**20 720.9**	**21 517.0**	**25 852.0**	**24 353.2**	**28 701.7**	**28 732.9**
Transf. a Municipios	**9 030.2**	**9 774.6**	**10 863.2**	**11 778.0**	**12 606.8**	**15 735.1**	**15 751.4**	**20 227.9**	**20 503.9**
Participaciones	5 049.0	5 192.9	6 133.4	6 678.8	6 795.4	9 489.0	9 000.9	12 074.4	11 967.4
Aportaciones del Ramo 33	3 981.2	4 581.7	4 729.8	5 099.1	5 811.5	6 246.1	6 750.5	8 153.5	8 536.5
Deuda pública	**2 621.2**	**2 621.9**	**3 099.7**	**8 943.0**	**8 910.2**	**10 116.9**	**8 601.7**	**8 473.8**	**8 229.0**
Costo financiero deuda	2 621.2	2 642.9	3 099.7	3 065.9	4 120.7	3 948.7	3 755.4	3 734.9	3 242.8
Amortizaciones	0.0	0.0	0.0	3 126.5	2 331.6	3 705.5	2 383.8	2 276.3	2 525.3
Pago de Adefas	0.0	0.0	0.0	2 750.6	2 457.9	2 462.7	2 462.6	2 462.6	2 460.9

Cifras en millones de pesos.
Fuente: 2001 a 2009, Cuenta Pública del Estado de México

La generación y producción de bienes y servicios públicos a través del Estado creció de manera significativa, lo que necesariamente se traduce en una mayor

capacidad de respuesta a las necesidades de la población y, por lo tanto, en un gobierno más eficaz, garante de los derechos ciudadanos.

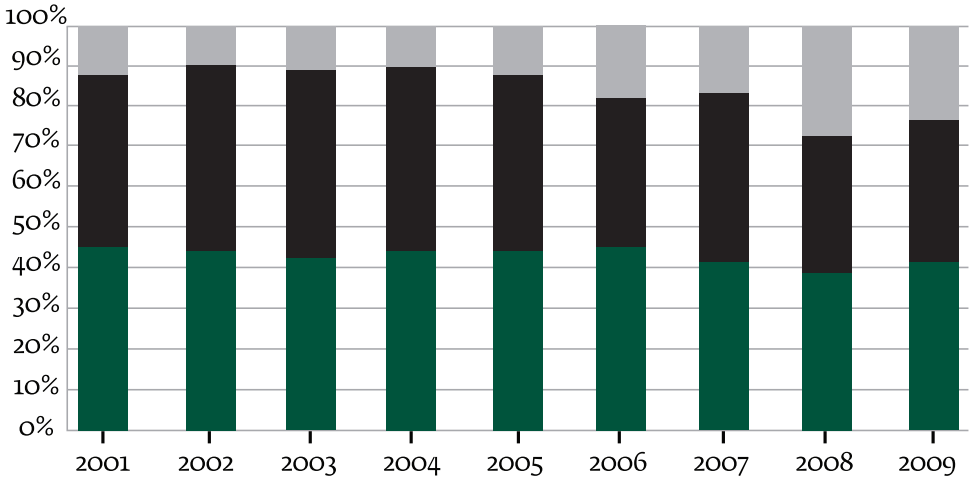
La estructura del gasto total también refleja mejoras sustantivas en la composición de los factores empleados para la generación de los bienes y servicios públicos, destacando el aumento en importancia del gasto en inversión pública, como son la construcción de infraestructura de comunicaciones, educación y salud y la participación del gasto corriente que es cada vez menor.

Tabla 5. Estructura Porcentual de los Egresos Totales: 2001- 2009

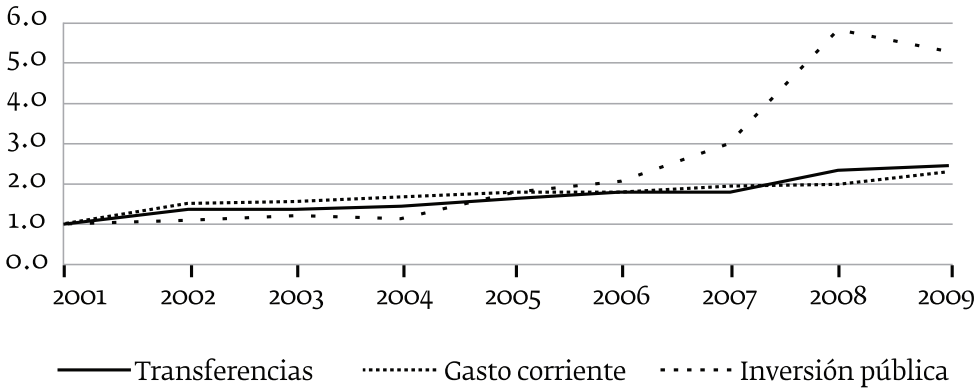
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Egresos	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**
P. Legislativo y Judicial	**2.1%**	**2.2%**	**2.3%**	**2.3%**	**2.4%**	**2.3%**	**2.6%**	**2.4%**	**2.5%**
Poder Legislativo	**0.9%**	**0.9%**	**1.0%**	**0.9%**	**1.0%**	**1.0%**	**1.0%**	**0.9%**	**0.9%**
Poder Judicial	**1.2%**	**1.3%**	**1.3%**	**1.4%**	**1.4%**	**1.3%**	**1.6%**	**1.5%**	**1.6%**
Gasto Total del P. Ejecut.	**97.9%**	**97.8%**	**97.7%**	**97.7%**	**97.6%**	**97.7%**	**97.4%**	**97.6%**	**97.5%**
Gasto Programable	**73.6%**	**74.9%**	**74.1%**	**67.8%**	**70.0%**	**68.9%**	**72.1%**	**74.2%**	**74.4%**
Gasto Corriente	**31.3%**	**33.4%**	**34.1%**	**31.3%**	**30.5%**	**27.9%**	**29.2%**	**24.8%**	**26.4%**
Servicios personales	28.3%	29.3%	31.0%	28.6%	27.6%	25.8%	27.0%	23.0%	24.5%
Gasto operativo	2.9%	4.2%	3.1%	2.7%	2.9%	2.1%	2.2%	1.8%	1.9%
Materiales y suministro	1.1%	1.6%	0.8%	0.7%	0.8%	0.6%	0.6%	0.5%	0.5%
Servicios generales	1.9%	2.6%	2.4%	2.0%	2.1%	1.5%	1.6%	1.3%	1.4%
Transferencias	**33.4%**	**33.6%**	**31.9%**	**29.7%**	**30.9%**	**31.0%**	**29.6%**	**29.2%**	**30.3%**
Organismos Auxiliares	30.2%	29.3%	28.0%	26.9%	26.3%	27.4%	27.5%	26.7%	27.5%
Organismos Autónomos	2.0%	2.8%	2.7%	1.8%	3.4%	2.6%	1.6%	1.8%	2.1%
Subsidios y apoyos	1.2%	1.5%	1.1%	1.0%	1.2%	1.0%	0.4%	0.7%	0.7%
Inversión Pública	**8.9%**	**7.9%**	**8.1%**	**6.8%**	**8.6%**	**10.1%**	**13.3%**	**20.2%**	**17.7%**
Bienes muebles e inmueb.	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.0%
Obra pública	8.8%	7.8%	8.1%	5.2%	7.2%	9.0%	11.9%	18.0%	15.6%
Inversión financiera	0.0%	0.0%	0.0%	1.5%	1.3%	0.9%	1.4%	2.0%	2.1%
Gasto no programable	**24.3%**	**22.9%**	**23.6%**	**29.9%**	**27.6%**	**28.8%**	**25.3%**	**23.4%**	**23.1%**
Transf. a Municipios	**18.8%**	**18.0%**	**18.4%**	**17.0%**	**16.2%**	**17.5%**	**16.4%**	**16.5%**	**16.5%**
Participaciones	10.5%	9.6%	10.4%	9.6%	8.7%	10.6%	9.4%	9.9%	9.6%
Aportaciones del Ramo 33	8.3%	8.4%	8.0%	7.4%	7.5%	7.0%	7.0%	6.7%	6.9%
Deuda pública	**5.5%**	**4.9%**	**5.2%**	**12.9%**	**11.4%**	**11.3%**	**8.9%**	**6.9%**	**6.6%**
Costo financiero deuda	5.5%	4.9%	5.2%	4.4%	5.3%	4.4%	3.9%	3.1%	2.6%
Amortizaciones	0.0%	0.0%	0.0%	4.5%	3.0%	4.1%	2.5%	1.9%	2.0%
Pago de Adefas	0.0%	0.0%	0.0%	4.0%	3.2%	2.7%	2.6%	2.0%	2.0%

No obstante lo anterior, es importante destacar la naturaleza del Estado como proveedor de servicios, que, por su naturaleza, son intensivos en trabajo personal, como es la educación, la salud, la seguridad y la impartición de justicia y, por lo tanto, la disminución del peso relativo de este rubro de gasto tiene un límite antes de generar una estructura ineficiente de gasto.

Gráfica 7. Estructura Porcentual del Gasto Programable



Gráfica 8. Crecimiento Acumulado del Gasto Programable (2001 = 1)

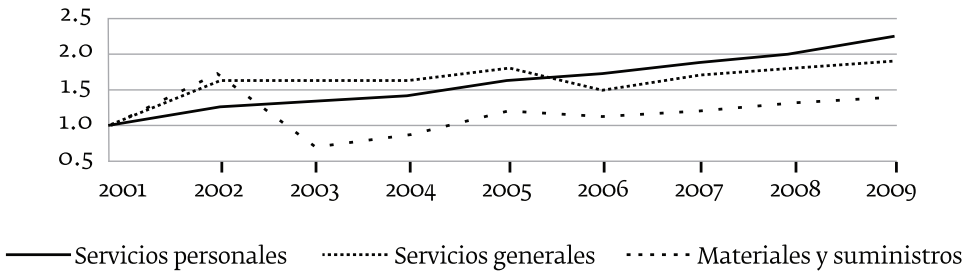


La composición del gasto programable ha ido cambiando considerablemente a lo largo del tiempo. Las transferencias son el gasto con más peso con respecto al total, seguidas por el gasto corriente y la inversión pública. Se puede observar en las gráficas 7 y 8 cómo la proporción que representa el gasto de inversión, comparada con los otros dos rubros, ha crecido de manera muy importante a una tasa promedio anual compuesta del 22.7% para el periodo de 2001 a 2009.

El gasto corriente ha mantenido un crecimiento sostenido a una tasa promedio anual compuesta del 10.3%, sin embargo, este crecimiento ha disminuido en los últimos años del periodo en cuestión. A partir del 2005, hay claramente un esfuerzo por contener el gasto operativo, que significa la compra de bienes y servicios, que se refleja en una caída en el peso relativo dentro de la estructura del gasto total al pasar de 2.9% en 2005 a 1.9% en 2009.

En la gráfica 9 se puede apreciar el esfuerzo por contener el gasto operativo, sobre todo a partir de 2005, cuyo crecimiento nominal promedio de esa fecha al 2009 ha sido del 0.5%, muy inferior a la inflación promedio de cada año durante ese periodo. Es decir, el gasto corriente ha disminuido en términos reales.

Gráfica 9. Crecimiento Acumulado del Gasto Corriente (2001=1)

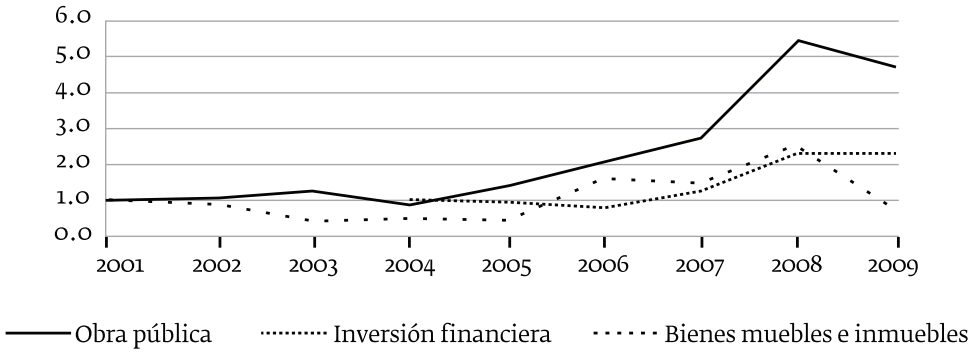


Por otro lado, el gasto en salud y educación, que se ejerce mediante transferencias a organismos auxiliares como el Instituto de Salud del Estado de México y Servicios Educativos Integrados del Estado de México ha aumentado. En estos casos, el monto de las transferencias pasó de 16 049 millones de pesos en 2001 a 37 606 millones de pesos en el 2009, es decir, se duplicó el presupuesto asignado a estos rubros del gasto público.

Respecto de la composición del gasto en inversión pública, ésta se integra por obra pública, inversión financiera, y bienes muebles e inmuebles, de los cuales la obra pública es el principal componente de las inversiones públicas del gobierno estatal, y ha presentado un crecimiento ascendente muy importante en los últimos años. Por si sola ha crecido a una tasa anual promedio compuesta del 21.1%, comparada con la total de inversión pública del 22.7%.

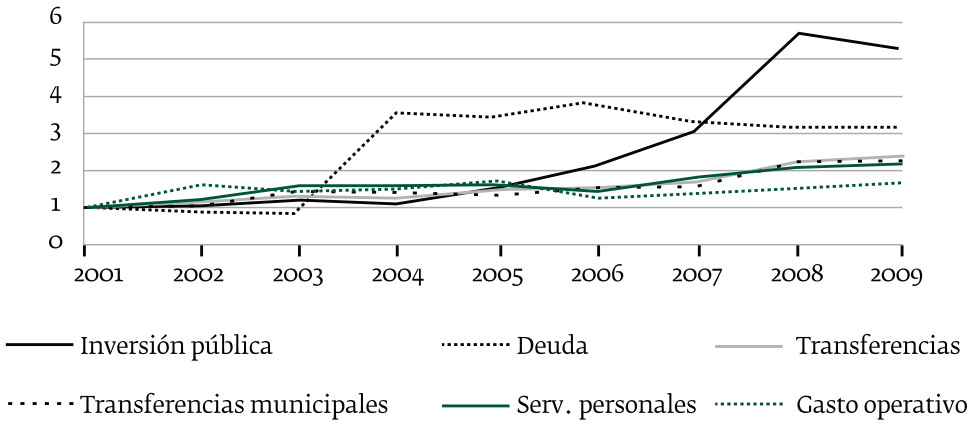
En la gráfica 10 se muestra el cambio proporcional de los componentes de la inversión pública y el crecimiento contundente del rubro de obra pública a partir de 2005.

Gráfica 10. Crecimiento Acumulado de la Inversión Pública (2001=1)



Después de analizar la evolución reciente de la estructura del gasto del Gobierno del Estado de México, se puede concluir que el efecto total de la política pública en materia de gasto en los últimos años se ha centrado en dos vertientes: contención del gasto corriente por un lado y fortalecimiento del gasto en obra pública por el otro. En la gráfica 11 se reflejan los resultados de las políticas públicas encaminadas a mejorar la estructura del gasto con la consecuente mejora en la capacidad de respuesta del Gobierno del Estado de México.

Gráfica 11. Crecimiento Acumulado por Rubro de Gasto (2001 = 1)



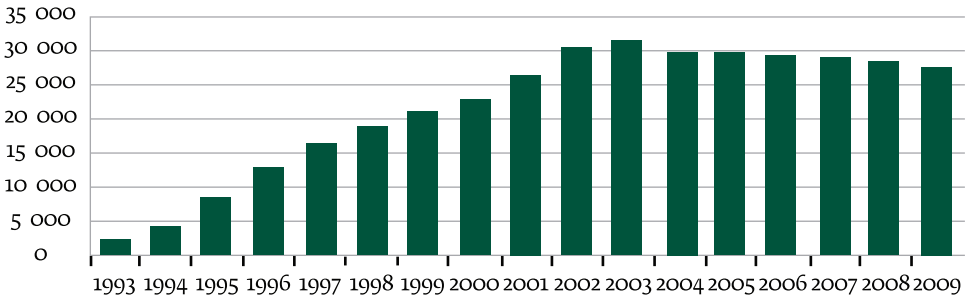
Deuda Pública

La deuda como palanca de crecimiento y desarrollo económico permite a los diversos agentes en la economía realizar acciones, proyectos o inversiones al momento de su contratación, bajo el supuesto de comprometer los flujos de ingresos futuros para hacer frente a dicha obligación. En este sentido, el Estado tiene que realizar una asignación intertemporal de sus recursos para atender necesidades del presente con recursos del futuro.

Normalmente se considera que la tasa de descuento de los actores gubernamentales es muy alta y por lo tanto tienden a adelantar los flujos futuros para satisfacer necesidades presentes, llevando muchas veces a situaciones de sobreendeudamiento o asignaciones intertemporales ineficientes.

En el caso del Gobierno del Estado de México, esta situación prevaleció hasta el año 2004, en el cual se llevó a cabo una reestructuración de los pasivos gubernamentales que implicó establecer restricciones importantes para seguir adelantando flujos hacia el presente. A partir de esa fecha, se puede observar una

Gráfica 12. Deuda Total del Gobierno del Estado de México: 2001 - 2009



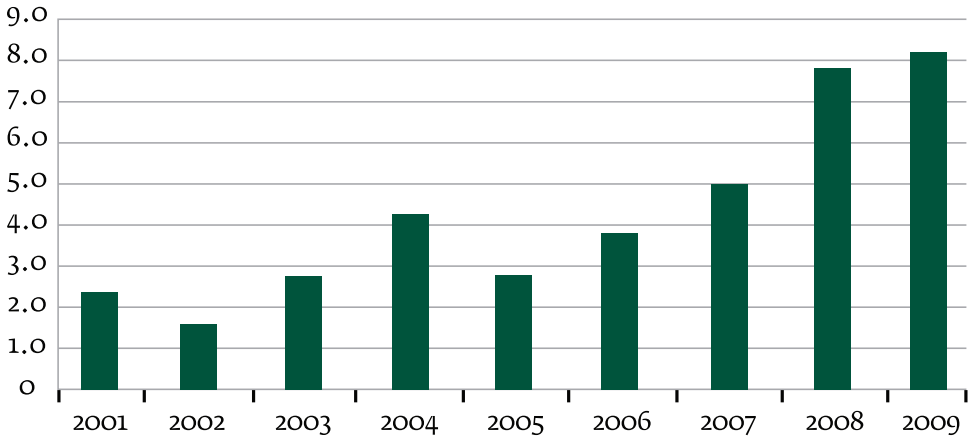
evolución muy favorable en la estructura de gasto intertemporal en la que recursos presentes se han destinado a disminuir la presión sobre los flujos futuros y por lo tanto han mejorando la capacidad de respuesta del Gobierno del Estado de México desde una perspectiva dinámica.

En la gráfica 12 se muestran los niveles totales de endeudamiento con costo del Estado de México para el periodo comprendido entre 1993 y 2009.

Esta gráfica muestra un crecimiento acelerado de la deuda pública en el periodo 1993-2003. En el 2004 se aprecia un cambio estructural en el manejo de la deuda pública, a partir del cual se inicia un proceso de desendeudamiento neto que mejora las perspectivas financieras del Gobierno del Estado de México frente a los retos demográficos del futuro.

Un nivel excesivo de endeudamiento compromete seriamente la capacidad del gobierno, como fue el caso del Gobierno del Estado de México hasta el año 2005, en el que el múltiplo de cobertura de intereses llegó a estar cerca de los niveles de 1. Este múltiplo representa la capacidad financiera que tiene el Estado de hacer frente al costo financiero de la deuda con respecto a su superávit de operación. El superávit de operación está compuesto de los ingresos totales menos el gasto de operación, que por definición no incluye inversiones ni pagos de capital e interés de la deuda. Un múltiplo de 1, significa que la totalidad del superávit operativo tiene que destinarse al pago de intereses y que no existe capacidad para realizar inversiones en obra pública o bien amortizar pagos al capital.

Gráfica 13. Múltiplo Cobertura de Intereses de la Deuda Pública (2001-2009)

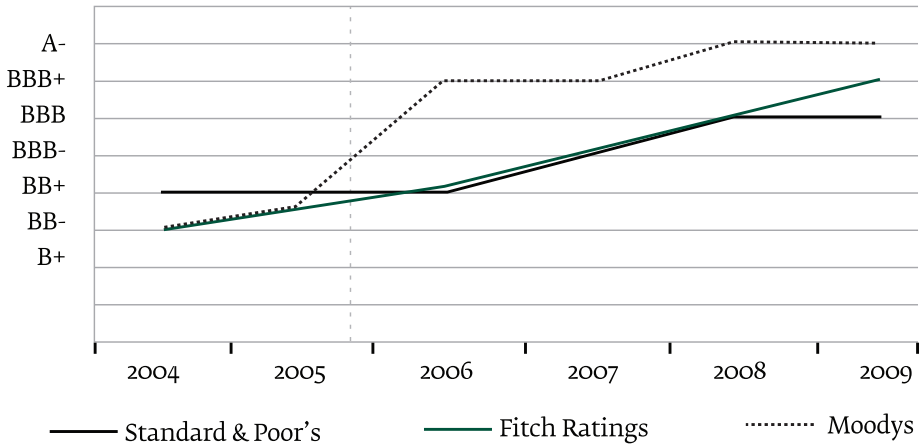


De igual forma, a partir de ese año, se observa un fortalecimiento financiero reflejado en un múltiplo superior a ocho en el año 2009. Con este nivel de deuda pública, se puede cubrir el costo que implica el pago de intereses sin sacrificar la obra pública.

El incremento de este múltiplo se explica por los efectos individuales de sus tres componentes: ingresos totales, gasto de operación y costo financiero. El efecto de los ingresos totales es positivo, ya que como se mencionó en el capítulo de ingresos, éstos han crecido principalmente por la mejora en la recaudación estatal, mitigando el riesgo de la obtención de los ingresos federales en tiempo y cantidad. El segundo componente, gasto de operación, se ha contenido en los últimos años debido a la política estatal de racionalización del gasto. El efecto neto de este rubro está explicado y mostrado previamente en el capítulo de gasto. Por último, el efecto del costo financiero, obedece a la suma de los dos anteriores y al múltiplo anterior de cobertura de intereses para el año en cuestión. Esto es,

si los ingresos crecen más que los egresos, como en este caso, el múltiplo de cobertura de intereses aumenta, promoviendo una mejor perspectiva de pago y por consiguiente una mejora en la calificación de la deuda haciendo que el costo de

Gráfica 14. Evolución de la Calificación Quirografaria del Estado de México



Fuente: Boletín de prensa de las Agencias Calificadoras.

la deuda disminuya.

Esta mejora ha sido reconocida por las principales agencias calificadoras que de manera consistente han incrementado la calificación de la deuda pública del Gobierno del Estado de México durante los últimos cinco años, como se puede observar en la gráfica 14. Situación que no se ha presentado en ninguna otra entidad federativa a lo largo de la historia financiera de nuestro país. Esto es un testimonio claro de que una administración financiera prudente y responsable mejora la capacidad y eficacia de los estados.

Conclusiones

En materia de ingresos estatales se presentaron reformas y mejoras administrativas que han permitido al estado colocarse muy por encima del promedio nacional en los últimos cinco años. Por cada peso que se tenía de ingresos propios en 2005, hoy se tienen 1.7 (en términos reales). En el promedio nacional este número es 1.2.

Por otro lado, la reforma que entró en vigor en 2008 permite tener una buena perspectiva de largo plazo en lo que respecta a los ingresos federales. En 2010, mientras que en el promedio nacional los estados tendrán 1.22 pesos de participaciones por cada peso que tenían en 2005 (en términos reales), el Estado de México tendrá 1.26. En aportaciones federales, en 2010, el Estado de México tiene 1.11 pesos por cada peso que tenía en 2005 y el promedio de los estados tendrá menos que el peso (98 centavos) que tenían en 2005.

En relación con la estructura del gasto público, se tiene una mejor composición que privilegia el gasto en obra pública *vis-à-vis* el gasto corriente. Las políticas de contención del gasto han permitido liberar recursos, y que los ingresos adicionales puedan ser destinados en su totalidad a la actividad esencial del Estado que es la provisión de servicios públicos como: la educación, la salud y la construcción de infraestructura.

Por último, la combinación de un sólido y sano crecimiento de los ingresos totales, así como la contención del gasto corriente y la decisión de disminuir el nivel de la deuda pública, ha permitido mejorar la estructura financiera del Gobierno del Estado de México al pasar de un múltiplo de cobertura de 1.6 en 2003 a 8.3 en 2009.

En suma, el Gobierno del Estado de México se encuentra en una posición financiera mucho más sólida de la que tenía hace diez años, que le permite hacer frente a las necesidades tanto presentes como futuras de los mexiquenses. Un ejemplo de que una sana administración financiera mejora la eficacia del Estado.

Santiago Germán Velasco Monroy

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO

Introducción

El análisis histórico de la estructura y funciones de la administración estatal impone hacerlo en dos grandes dimensiones que se entrecruzan entre sí. La primera se refiere a las distintas formas de organización que se han adoptado en la administración estatal y que fundamentalmente son: centralizada, desconcentrada, descentralizada y colegiada o deliberativa. La segunda tiene que ver con los procesos de especialización orgánica y diferenciación funcional que han marcado los hitos que se han sucedido a lo largo de los últimos doscientos años, particularmente a partir de 1824 y hasta nuestros días. Así, distintas formas de organización y los procesos históricos de especialización y diferenciación, constituyen los parámetros bajo los cuales se abordarán los cambios en la estructura de organización y operación de la administración pública del Estado de México.

La amplitud temporal y del contenido de un estudio de tal alcance nos obliga a reseñar exclusivamente aquellos cambios administrativos que han sido trascendentes y que han modificado el perfil de la administración estatal. En tal virtud, se aborda el tema de esta investigación desde la perspectiva "global" o "macro" de la administración, es decir, no se detallan de los cambios internos de las dependencias u organismos auxiliares estatales, salvo cuando sean considerados como "matrices" o "raíces" de otras dependencias, como de hecho lo fue la Secretaría General de Gobierno.

La principal fuente de información que nos permite apreciar las transformaciones aludidas fueron las disposiciones jurídicas y normativas que consignan tales cambios, desde reglamentos interiores hasta las leyes orgánicas que han estado vigentes en la entidad. No obstante, sobre todo en lo que corresponde al primer siglo de vida institucional, se hará referencia a algunos de los presupuestos de egresos en los que se consigna la existencia de diversas unidades administrativas, toda vez que en este periodo, respecto de la aprobación de leyes orgánicas, sólo se consideraban realmente necesarias las de carácter sustantivo y no las que pudiesen haber consignado la organización administrativa. Probablemente la escasa especialización manifiesta de la administración estatal motivaba tal circunstancia.

Los periodos propuestos para este estudio obedecen más a consideraciones relativas a las evidencias de los procesos de especialización y diferenciación ya señalados, que a los acontecimientos de naturaleza política. Ello no significa que tales acontecimientos no hayan influido en el perfil de la administración estatal, siendo que precisamente esa influencia en algunos casos redefinió dicho perfil, el que se ha tomado en cuenta para señalar los periodos respectivos.

Primeras estructuras administrativas (1824-1833)

Las primeras estructuras que marcaron la pauta de la organización administrativa estatal fueron resultado de la tradición que durante los 300 años de dominación española impuso la administración del virreinato de la Nueva España, junto con las características administrativas que el naciente régimen político, resultado del movimiento armado por la independencia, exigían a los nuevos estados federados, en tanto México decidió organizarse políticamente como una república federal en 1824.

En efecto, sobre todo como resultado de las reformas de los Borbones instrumentadas en sus dominios de América desde mediados del siglo XVIII, y particularmente la referida a la implantación de las intendencias como forma de organización político-administrativa en la Nueva España, la administración virreinal pudo contar con una burocracia profesionalizada y leal a la Corona la que generalmente cumplió sus deberes con esmero, sin que ello signifique la inexistencia de corrupción o patrimonialismo en su actuar. De hecho, los burócratas de ese tiempo podían aspirar a hacer una carrera administrativa en el gobierno municipal o local, en el virreinal o hasta en la metrópoli, si estaban dispuestos a dejar el país.

Dentro de la administración virreinal era sobresaliente la existencia y operación de la así llamada Secretaría del Virreinato, órgano administrativo que auxiliaba al virrey para desahogar los asuntos administrativos y jurídicos derivados de las amplias atribuciones de diversa índole con las que la Corona lo había investido y hecho responsable de registrar, archivar y resguardar todos los expedientes integrados con motivo de las decisiones o resoluciones que se tomaban para su atención. La secretaría virreinal funcionaba con cuatro secciones: hacienda, justicia y negocios eclesiásticos, relaciones interiores y exteriores, y guerra.

Tan pronto como a finales de 1821, la Junta Gubernativa de México –la que después sería desconocida–, adoptó la figura de la secretaría como la unidad administrativa que daría la pauta para la integración de la nueva administración

del gobierno federal. En realidad, las cuatro secciones con las que funcionaba la Secretaría virreinal se transformaron en las primeras cuatro secretarías federales: de Relaciones Interiores y Exteriores, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la de Hacienda y la de Guerra, que una vez aprobada el Acta constitutiva de la nación mexicana empezaron a funcionar dependiendo de la autoridad del titular del Poder Ejecutivo Federal, es decir, del presidente de la república.

Esta estructura de organización del gobierno federal rápidamente fue adoptada también por los nacientes gobiernos estatales y colocaron el primer fundamento de su nueva administración pública. La diferencia más significativa, sin embargo, fue el hecho de que los gobiernos de los estados federados, sin que el Estado de México haya sido la excepción, decidieron aplicar el modelo virreinal de una sola secretaría dividida en secciones. Dicha unidad administrativa recibió la denominación de Secretaría de Gobierno, que en su inicio se conformaba con tres departamentos y dependía directamente del gobernador del estado.

El 2 de marzo de 1824 se publica el decreto sobre la Organización Provisional del Gobierno Interior del Estado de México, en el que, además de reconocer la existencia de los tres poderes de gobierno, se crea un Consejo integrado por cuatro consejeros y un teniente gobernador, quien cumplía funciones de vicegobernador y suplía las ausencias del titular del Ejecutivo estatal. El teniente gobernador presidía el Consejo y hasta su desaparición jugó un papel asociado generalmente al propio Consejo del Ejecutivo.

El primer ordenamiento jurídico publicado que daba cuenta de la organización y atribuciones de la Secretaría de Gobierno, fue el Decreto sobre el Establecimiento y Arreglo de la Secretaría del Gobernador, que apareció el 8 de mayo de 1824, en el que se estableció que el gobernador contaría con una secretaría ocupada por un secretario de Gobierno quien sería designado directamente por el titular del Ejecutivo estatal. Como se puede apreciar, la Secretaría de Gobierno no tenía en su origen la denominación de General que más tarde adoptaría.

Será hasta el 12 de octubre de 1827 cuando se expida el Reglamento Interior para la Secretaría del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, en el que ya se detalla la estructura orgánica de la administración estatal. En tal sentido, el jefe de la secretaría era el secretario de Gobierno quien tenía atribuciones de nombramiento del personal de la misma, debía firmar los acuerdos o decretos emitidos por el gobernador, supervisaba el trabajo del oficial mayor, que se había constituido como su principal auxiliar, y debía revisar las cuentas de la dependencia y proponer mejoras en su funcionamiento.

Los tres departamentos que dependían del secretario de Gobierno eran los siguientes: Gobierno, que se dividía en dos secciones, la primera atendía los asuntos de gobierno económico, político y municipal, correos estadística y repartición de tierras. La segunda lo hacía en materia de milicia cívica, fomento de la

instrucción y riqueza pública y el beneficio común y particular de los pueblos. La de Hacienda operaba con tres secciones: la primera era responsable de pedidos y liquidaciones de labrados y del contingente; la segunda de aduanas, tabacos y papel sellado; y la tercera estaba encargada de la Tesorería General, de los fondos de rescate y de la Contaduría, instancia responsable de la glosa de las cuentas. Conviene precisar que tanto la Tesorería General como la Contaduría se habían creado en virtud de la publicación de la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del estado, el 6 de agosto de 1824, como unidades independientes de la Secretaría, hasta 1827.

Por su parte, el oficial mayor tenía la responsabilidad de suplir las faltas del secretario, distribuir el trabajo entre el personal de la secretaría, tramitar la correspondencia, revisar la redacción y estilo de las minutas (elaboradas en las mesas de trabajo), mantener los registros de los asuntos atendidos y generar la información para integrar la memoria de gobierno. Como puede observarse, realizaba funciones estrictamente administrativas. Desde luego que el personal operativo se componía básicamente de oficiales de mesa, de oficiales de partes y de archiveros, quienes preparaban los escritos, manejaban la correspondencia y resguardaban los expedientes, respectivamente.

Con las unidades administrativas mencionadas se habían colocado las bases de la administración centralizada de la administración pública del Estado de México, pero la desconcentración administrativa también recibió una importante atención, que se manifestó en la creación de instancias específicas que se analizarán a continuación.

Ya desde el 6 de agosto de 1824, la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado menciona la existencia de prefectos, instancias designadas por el gobernador para que se hiciesen cargo de la administración de los ocho distritos, que fueron circunscripciones territoriales en los que, inicialmente, se había dividido el espacio geográfico del Estado de México. Es preciso tener en cuenta que al inicio del siglo XIX, la anterior provincia de México era una de las 19 provincias de mayor tamaño y una gran actividad económica. Al erigir el nuevo Estado de México fue necesario contar con autoridades territoriales que mantuvieran la integridad territorial, la cohesión social y el control político-administrativo de la población. Los ocho distritos iniciales se dividían a su vez en partidos, de los que eran responsables los subprefectos, quienes eran subordinados del prefecto respectivo. Los partidos se integraban por un mayor número de municipios y municipalidades a cargo de autoridades locales.

Así, los prefectos de distrito fueron investidos de amplia autoridad en su circunscripción y se les asignaron atribuciones de diversa naturaleza, aunque su principal encomienda fue mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad públicas en su territorio y, para tal fin, la milicia local del distrito se encontraba

bajo sus órdenes. Disponía de facultades para supervisar y controlar a los ayuntamientos municipales en su jurisdicción pudiendo inclusive presidir sus sesiones y suspender a cualquiera de sus miembros. La revisión de las cuentas públicas y su intervención en el reparto de tierras también fueron facultades de estos funcionarios.

Los subprefectos gozaban prácticamente de las mismas atribuciones, salvo las de suspender ayuntamientos, glosar las cuentas o repartir tierras. La subordinación que le debían al prefecto de su distrito mantenía la coherencia de las tareas administrativas.

De tal suerte que las grandes distancias entre los centros dispersos de población y la capital del estado, la ausencia de adecuadas vías de comunicación y de medios de transmisión de información, fueron solventados con una estructura gubernamental y administrativa desconcentrada que en verdad acercaba a la administración estatal a las poblaciones, pero que también ejerció una dominación autoritaria que más adelante sería cuestionada.

Conservando la tradición de la metrópoli, las formas colegiadas de administración, tan en boga en la Europa continental del siglo XVIII y primera mitad del siglo XIX, la naciente administración pública del Estado de México (lo mismo que la administración federal), mantuvo la existencia de un Consejo de Estado, como un órgano colegiado vinculado con el Ejecutivo estatal.

El decreto del 2 de marzo de 1824 sobre la Organización Provisional del Gobierno Interior del Estado de México estipulaba, entre otras disposiciones, que el Ejecutivo estatal, para el mejor desempeño de sus funciones, contaría con un Consejo integrado por un teniente y cuatro consejeros. Probablemente cierta preocupación por un ejercicio autoritario y despótico del poder por el gobernador del estado motivó a los políticos independentistas a echar mano de un órgano que pudiera atenuar esta posibilidad. De hecho, hay tratadistas que argumentan que el Ejecutivo, en ese tiempo, estaba representado por el gobernador y un consejo, es decir un Ejecutivo colegiado (Tena, 1973: 143).

La Ley Orgánica Provisional del 6 de agosto de 1824 estipuló que el consejo, o Cuerpo Consultivo del Ejecutivo, se integraba por el teniente gobernador, quien suplía las ausencias del gobernador y cumplía funciones de vicegobernador, y cuatro consejeros designados por la Legislatura local. Sus atribuciones consistían en emitir dictámenes de los asuntos que las normas exigían, opinar sobre los asuntos o cuestiones que el gobernador tuviera a bien consultarles, proponer las medidas útiles para mejorar el trabajo de la administración estatal, que incluyeran acciones para aumentar la población del estado, fomentar la industria, conservar el orden y tranquilidad públicas, entre otras.

No obstante, el 15 de octubre de 1828 se publica el Reglamento Interior y Plan de la Secretaría del consejo de Estado, pues aparte de la disposición para elegir a

los miembros de dicho Consejo, se creaba una secretaría del mismo integrada por un secretario, un oficial y dos escribientes. Sus atribuciones se habían ampliado a la vigilancia sobre el cumplimientos de las leyes –¿primera contraloría?–, aunque tenía la restricción de no asistir a actos públicos que no estuviesen presididos por el gobernador.

En realidad poco se sabe de la mayor o menor influencia de este cuerpo colegiado respecto del desempeño del Ejecutivo estatal, pero su conservación, prácticamente hasta 1917, fue significativa.

Se puede afirmar que para 1828 las distintas formas de organización administrativa habían hecho su aparición y contribución para delinear el perfil de la administración estatal: la Secretaría de Gobierno con sus secciones encargadas de las funciones centrales de la administración; la administración desconcentrada en manos de los prefectos y subprefectos, controladores de los municipios; y el Consejo Consultivo del Ejecutivo como un órgano deliberante y de vigilancia y consulta para el gobernador. Desde luego que la administración descentralizada o paraestatal todavía no hacía su arribo. A partir de aquí,los procesos de especialización y de diferenciación se harán cada vez más evidentes, en la medida en que la propia sociedad se diversifique junto con sus actividades políticas, económicas, sociales y culturales, pero también en la medida en que los gobernantes reconozcan las demandas sociales y estén dispuestos a darles alguna respuesta. La administración pública se convierte, así, en una institución política que articula los medios sociales disponibles para lograr los fines y aspiraciones aceptados y asumidos por las propias autoridades gubernamentales.

Las transformaciones de las estructuras administrativas en la segunda mitad del siglo XIX (1834-1917)

Las reformas constitucionales de 1834 trajeron aparejados algunos ajustes en la Secretaría de Gobierno. Los cambios respecto del despacho de los asuntos del gobierno se plasmaron principalmente en la existencia de tres secretarios, dependientes jerárquicamente del gobernador del estado. Se presume, en virtud de que la ley no era explícita, que estos secretarios atendían los tres ramos de la administración estatal ya señalados anteriormente: Justicia y Negocios Eclesiásticos, Hacienda y Gobierno. Esta reforma implicó que el secretario de Gobierno no fuera el único dependiente directo del gobernador ni exclusivamente su vocero oficial, aunque siguió existiendo un secretario de Gobierno. Las funciones de dichos secretarios eran rubricar las disposiciones del gobernador

en el ramo que le correspondiera, ya que sin esta formalidad carecían de valor jurídico; cada secretario debía informar anualmente de la administración de su ramo mediante la presentación de una memoria de actividades, principalmente.

El 3 de noviembre de 1846 se publica el Reglamento Orgánico de las Oficinas Generales de Hacienda con la finalidad de crear la denominada Dirección-Administración General, distinta a la Tesorería General y a la Contaduría General.

La figura del secretario de Gobierno se mantuvo a lo largo del siglo XIX prácticamente sin muchos cambios. Actualmente sigue siendo el secretario responsable de firmar los acuerdos y resoluciones del gobernador, es el canal de comunicación de las órdenes e instrucciones del titular del Ejecutivo para el conjunto de las dependencias estatales, y se le responsabiliza para representar al Gobernador ante la Legislatura local. Las reformas del 17 de mayo de 1852 a la Constitución Política del estado hacen del secretario de Gobierno presidente del Consejo de Estado.

En 1855, en plena época de efervescencia política y militar por la interrupción del orden constitucional, se emite el Estatuto Provisional para el Gobierno Interior del Estado, toda vez que las leyes centralistas habían quedado rebasadas por la reincorporación del país al federalismo. Dicho ordenamiento recupera nuevamente la figura de un secretario de Gobierno con carácter de general independientemente de su denominación formal, con las atribuciones que anteriormente ya se le habían conferido, indicándose que sus ausencias serían cubiertas por un secretario interino o por el oficial mayor y que podía llevar la voz del gobernador al seno del Consejo de Estado.

No obstante, la Constitución Política del Estado de México de 1861 retoma la existencia de los secretarios del despacho, con las mismas atribuciones que se les habían conferido en el ordenamiento de 1834. La nueva denominación que identifica a las secretarías del despacho era la siguiente: Secretaría de Gobernación y Justicia, Secretaría de Relaciones y Guerra y Secretaría de Hacienda. Como se puede observar, la existencia de secretarías como las unidades administrativas de más alta jerarquía ya se había dado en 1861. La Constitución de 1861 no hace mención del teniente gobernador, por lo que razonablemente se puede afirmar que su desaparición se hizo efectiva con las reformas constitucionales de 1852.

Pero en 1870 se promulga una nueva Constitución Política en el Estado de México. Nuevamente, el máximo ordenamiento jurídico del estado trae a la luz la figura de un solo secretario General o del Despacho, reconociéndole las atribuciones que tradicionalmente había tenido y modificando la denominación de las secretarías del despacho que ahora eran secciones dependientes del secretario General. Vale la afirmación de que en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México se hace mención del secretario General o del Despacho, característica que se

mantendría hasta 1981, aún y cuando vuelve a aparecer con la denominación y jerarquía de General, unos años después, situación que prevalece a la fecha.

La nueva denominación de las secretarías del despacho eran: Justicia, Hacienda, y Gobernación y Policía. De Hacienda dependían la Tesorería y la Contaduría generales. A pesar de los vaivenes en la denominación, jerarquía y adscripción de las dependencias centralizadas, es conveniente reconocer que las atribuciones de las mismas tuvieron poca variación en esa época. Fue a partir del Porfiriato y derivado del creciente desarrollo económico que logró, sobre todo mediante la atracción de capitales extranjeros, que la administración empezó a asumir nuevas responsabilidades que provocaron el surgimiento de otras secciones o unidades operativas.

Las secciones más representativas fueron: Estadística y Fomento (1876); Junta Superior de Instrucción Pública Primaria (1881); desaparece la sección de Guerra (1886); se crean las secciones de Instrucción Pública y de Archivo (1891); se crea la Dirección General de Rentas y de la Contabilidad Pública del estado (1897); se crea la sección de Instrucción Superior y Justicia (1898), misma que desaparece en 1905 para crear una nueva sección al fusionarse Justicia y Archivo; en este mismo año desaparecen las secciones de Desamortización y la de División Territorial y la sección de Estadística Municipal se fusiona con la de Hacienda para dar origen a la de Hacienda Municipal.

En 1915, en plena guerra revolucionaria y ya fenecida la dictadura porfirista, se crean las secciones de Agricultura, la del Periódico Oficial y la Inspección General de Policía. En 1917 se establece la Procuraduría General de Hacienda con el fin de defender los intereses de las haciendas estatal y municipales.

Un hecho significativo para el desarrollo de la materia de este trabajo fue la reorganización administrativa, que se consignó en la Ley de Egresos para el resto del año fiscal 1917-1918, publicada el 6 de febrero de 1918 en la *Gaceta del Gobierno*. La estructura que se consigna en este documento se observa con mayor grado de especialización evidenciada por la existencia de direcciones y departamentos, además de las tradicionales secciones. Sin duda alguna era una manifestación de la influencia que ha tenido históricamente el propio modelo federal de organización administrativa en los estados federados.

Las direcciones que se mencionaban, indiscutiblemente dependientes de la Secretaría General de Gobierno, eran: la de Administración a cargo del Oficial Mayor, la de Hacienda a cargo del Tesorero General, la de Fomento y la de Tierras y Aguas; todas ellas justificadas por la importancia de sus cometidos. Los departamentos, que no necesariamente todos eran dependientes de las direcciones, sino considerados como unidades administrativas diferenciadas, aunque de menor nivel jerárquico y de autoridad que las direcciones, semejante al modelo federal, eran los siguientes: Gobernación, Salubridad y Beneficencia; Justicia; Registro

Civil y Archivo General –el Registro Civil como institución se había creado en 1861 como una consecuencia de las leyes de Reforma–; Administración; Tesorería; Caja; Trabajo y Previsión Social; Industria y Comercio; Comunicaciones y Obras Públicas; Estadística; Tierras; Aguas. La sección que se reconoce es la de Educación Pública, además de dos procuradurías: la General de Hacienda y la de Pueblos y Pobres. El Periódico Oficial no se menciona en cuanto a su naturaleza administrativa.

Es relativamente sencillo apreciar cómo el nuevo régimen político en México, resultado de la revolución armada de 1910 y la consecuente aprobación de una nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habían impuesto nuevas realidades jurídicas y administrativas, como respuestas tanto a las demandas y aspiraciones de los grupos sociales que lucharon en la revolución, como al proyecto político que encabezaba la fracción revolucionaria triunfante. De hecho, la estructura que se consigna en el presupuesto de egresos es muestra fehaciente de un estado mucho más interventor tanto en el fomento económico como en la promoción del bienestar social, además de los nuevos instrumentos que la ley le concedió para el mantenimiento del orden y tranquilidad públicos, como de hecho lo fue la institución del Ministerio Público, en manos de la Procuraduría General de Justicia que desde ese tiempo se regía por su propia ley orgánica. En tal sentido, la función gubernativa se vio también diferenciada y fortalecida.

Pero veamos qué había sucedido con el Consejo Consultivo del estado y con la administración desconcentrada en manos de los prefectos de distrito, pues en estas instancias también se registraron cambios.

El Consejo Consultivo del Ejecutivo sufrió reformas en su composición y atribuciones en virtud de las reformas del 12 de mayo de 1834 a la Constitución del estado. Dichas reformas modificaron la denominación de consejeros por secretarios del despacho, dando entender precisamente eso: los tres secretarios del despacho integrarían al Consejo Consultivo siendo presidido por el teniente gobernador y ejerciendo solamente funciones consultivas y de opinión de los asuntos presentados por el gobernador, creando en tal sentido, una especie de gabinete del Ejecutivo.

Nuevamente, las reformas constitucionales del 17 de mayo de 1852 reconocen que habrá un consejo formado por los secretarios del despacho, el fiscal más antiguo del Tribunal Superior de Justicia, el tesorero y el contador generales y sería presidido por el Secretario de Gobierno, conservando prácticamente las mismas atribuciones. En tal sentido, este consejo tiene las características de un gabinete, toda vez que la mayoría de sus integrantes dependían del titular del Ejecutivo y le prestan asesoría, consejo y apoyo, a pesar de que el fiscal más antiguo era miembro del Poder Judicial. En virtud de esta reforma, la figura del teniente gobernador desaparece de manera definitiva, así como sus funciones de vicegobernador.

Tres años después, el Estatuto Provisional del 13 de septiembre de 1855 amplía a once consejeros la integración del consejo, todos ellos designados por el gobernador, seis como propietarios y cinco suplentes. El presidente del consejo sería electo por votación de sus miembros, además de un secretario designado de entre sus integrantes. Las facultades atribuidas a este consejo eran significativas: admitir la renuncia del gobernador; recibir el juramento (protesta) del gobernador y del secretario de Gobierno; dictaminar la enajenación de bienes municipales y conceder o negar facultades extraordinarias al gobernador. En realidad, el consejo había recibido facultades que le correspondían a la Legislatura local, como de hecho más adelante se le reconocerán.

A pesar de ello, esta modalidad no duró mucho tiempo. La Constitución del estado de 1861 retorna al modelo del consejo integrado por los tres secretarios del despacho, uno de los fiscales del Tribunal Superior de Justicia y por el tesorero General, y asume funciones consultivas y de asesoría para el Ejecutivo estatal. Lo presidía el secretario de Relaciones.

El decreto publicado el 18 de septiembre de 1868 ordena adicionar a los integrantes anotados a cuatro consejeros honorarios nombrados cada año por el gobernador. El fiscal del Tribunal Superior fungía como secretario del consejo. Su principal cometido era emitir opinión respecto de los proyectos de ley o decretos que el Ejecutivo tuviera a bien remitirles, sobre todo aquellos en materia de hacienda, justicia, administración municipal y de los distritos, división territorial, conservación del orden público y lo relativo a la Guardia Nacional, límites estatales, expropiaciones, candidatos a magistrados del Tribunal Superior, indultos, entre otros.

La Constitución Política estatal de diciembre de 1870 precisa que los consejeros honorarios sólo tienen derecho a voz, pero no a voto, y que podrán ser reelectos luego de un año. El consejo nuevamente es presidido por el secretario, ahora denominado General de Gobierno y su secretario era el fiscal del Tribunal Superior.

Por lo que se puede apreciar, el hecho de que la forma de integración del consejo dependiera de la voluntad y decisión del Ejecutivo estatal, y que las atribuciones del propio consejo fueran de carácter consultivo y de forma selectiva, le daba toda la posibilidad al gobernador para someter a dicho consejo a su control, por lo que la pretensión de vigilarlo y acotarlo, se había desvanecido. El Consejo Consultivo del Poder Ejecutivo no se incluyó en la Constitución del Estado de México de octubre de 1917, por lo que también se convirtió en un mero referente histórico.

Los prefectos distritales y los subprefectos de los partidos también sufrieron modificaciones, sobre todo en sus atribuciones y facultades. De hecho, tan pronto como en 1827 la Constitución estatal restringió las amplias atribuciones que tenían, acotándolas al mantenimiento de la tranquilidad pública, al fomento de la instrucción pública, la adecuada inversión de los recursos públicos,

la formación de la estadística distrital, intervenir en el reparto de tierras comunales, la vigilancia para que los ayuntamientos cumplieran con las leyes vigentes y conceder licencia de matrimonio. Los subprefectos tenían las mismas facultades, salvo las referentes a la estadística y los permisos matrimoniales.

El 15 de octubre de 1852 se publica la Ley Reglamentaria de las Atribuciones de los Prefectos y Subprefectos, en la que se establece que los primeros estarán bajo la autoridad inmediata del Gobernador del estado y deberán servir como medio de comunicación entre el gobernador y las autoridades subalternas, especialmente los ayuntamientos; en tal sentido, las autoridades políticas del distrito estaban subordinadas al prefecto, debiéndole informar de los hechos y acontecimientos en sus jurisdicciones, convirtiéndose así en un verdadero jefe político y en una autoridad intermedia con el gobierno del estado, además de que la fuerza pública del distrito se colocó bajo su mando. Los prefectos se convirtieron en eficaces medios de control del Gobernador del estado en su respectivo territorio, pues el mando gubernamental y las funciones administrativas le hacían preeminente políticamente.

La Constitución Política del estado, de octubre de 1861, quizá reconociendo la realidad anotada, cambia la denominación de los prefectos a jefes políticos, haciéndolos responsables y jefes directos de la administración pública distrital. Se debe reconocer que la actuación de los jefes políticos fue más allá de una mera desconcentración administrativa y llegó al terreno de la descentralización política.

Con base en las disposiciones constitucionales de 1861, se publicó el 21 de abril de 1868 la Ley Orgánica para el Gobierno y Administración Interior de los Distritos Políticos del Estado, en la que se redefinen las atribuciones de los jefes políticos, asignándoseles funciones más gubernativas que administrativas, tales como administración de justicia, asuntos municipales, policía y salubridad públicas, hacienda, instrucción y beneficencia públicas, estadísticas distritales, guardias nacional y rural, y lo referente al gobierno interior de los pueblos.

Sin duda, el enorme poder regional que acumularon los jefes políticos no sólo pudo mantener el orden y la tranquilidad públicas, sino que los convirtieron en verdaderos hombres de "horca y cuchillo", configurando con el tiempo el sinnúmero de caciques locales que crearon la estructura territorial con la que el Porfiriato mantuvo su estabilidad y logró la pacificación del país. Pero fue esta condición la que finalmente llevó a la desaparición de los jefes políticos a raíz del triunfo de la Revolución Mexicana. La mala fama bien ganada de los jefes políticos pesó cuando, en la redacción final del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, se estableció que no habría ninguna autoridad intermedia entre el gobierno estatal y los municipios, forma de organización político-territorial única que deberían observar los estados federados de la república mexicana.

Así, el gobierno municipal se haría cargo de los servicios públicos de los diferentes centros de población y sería la única autoridad en su municipio. Por su parte, la administración estatal tendría que ir diseñando nuevos esquemas de desconcentración administrativa que le permitieran acercar sus servicios y oficinas a sus territorios. Ello se llevaría buen tiempo, todavía.

Las estructuras de la organización administrativa posrevolucionaria (1917-1969)

Después de 1917, pocos cambios se registraron en las estructuras de organización de la administración estatal. Quizá el más significativo fue la formalización de la Dirección General de Educación, en 1921, motivada por la decisión del gobierno federal para centralizar el control y conducción del sistema educativo nacional, con el concurso de los gobiernos estatales y ya no de los municipales, como sucedía anteriormente, además de la creación del Departamento de Servicios Sociales, en 1938, que sustituyó al de Trabajo y Previsión Social, con la encomienda adicional del manejo de la defensoría de oficio.

La acción más trascendente en este sentido, fue la expedición del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno en 1941, que entró en vigor el primero de enero de 1942. Eran evidentes, en ese tiempo, las transformaciones económicas y políticas en el estado. Los procesos de crecimiento de las zonas urbanas de los valles de México y Toluca, muchas veces de forma desordenada e irregular, eran muestra del cambio en la composición de la distribución de la población y de mayores demandas de servicios. La industrialización del estado había cobrado un impulso importante debido a la política de estímulos fiscales que los sucesivos gobiernos habían instrumentado desde principios de los años treinta. Políticamente, el estado vivía tiempos de convulsión tanto por las disputas por el poder político entre distintas facciones de los grupos poderosos como por la violencia provocada por gavilleros y gatilleros desde los tiempos de la revolución.

Ante esta circunstancia, la organización contenida en el ordenamiento ya referido pretendía incrementar la capacidad de acción de la administración, recuperar la legitimidad que había sido menoscabada por las condiciones de inseguridad y de darle una mayor racionalidad y eficacia al quehacer administrativo.

La naturaleza jerárquica de las distintas unidades administrativas tenía que ver con una amplia diversidad de denominaciones y de niveles de autoridad, lo que da una idea de que quienes elaboraron dicho reglamento no tenían mucha claridad de los principios básicos de organización, ya en boga dentro de

las doctrinas administrativas de la época. Existían departamentos, oficinas, una dirección general, además de unidades sin estricta denominación en tal sentido.

Los departamentos eran: Gobernación y Justicia; Servicios Sociales; Economía, Estadística y Turismo; Agricultura y Ganadería; Fomento y Obras Públicas; Central de Tránsito; y los de Biblioteca y Arqueología y de Personal Administrativo. No se menciona a la Dirección Administrativa, ni a otras unidades creadas en 1918, por lo que cabe la posibilidad de que esas mismas unidades se hayan integrado a las estructuras orgánicas de las dependencias señaladas. Las oficinas eran: Registro Público de la Propiedad; Inspección General de Policía; Inspección de Teléfonos y Telégrafos; y sin mencionar explícitamente que constituían alguna oficina, se incluyen: *Gaceta del Gobierno*; Archivo General; un abogado consultor, instituido para intervenir en los asuntos legales y contenciosos de los que el Ejecutivo fuera parte.

Desde luego que todas las unidades administrativas consignadas en el reglamento referido dependían y conformaban a la Secretaría General de Gobierno, la que continuaba siendo preeminente. El oficial mayor era reconocido por ser el principal auxiliar del propio Secretario General de Gobierno. La Tesorería General y su Procuraduría General de Hacienda estaban reguladas por otras normas específicas. Lo mismo sucedía con la Dirección General de Educación, normada por la ley de la materia. La Procuraduría General de Justicia se regía por su propia ley orgánica. Si bien el reglamento interior mencionado dio cierta coherencia al aparato administrativo estatal, todavía no se contaba con un ordenamiento jurídico que contemplara y regular a toda la estructura administrativa estatal.

Una década después, a principios de los años cincuenta, la dinámica administrativa había impuesto la necesidad de hacer ajustes en la estructura orgánica contenida en el reglamento interior ya referido. Representativos de ellos fueron los siguientes cambios: el Departamento de Servicios Sociales vuelve a su originaria denominación de Trabajo y Previsión Social; los departamentos de Agricultura y Ganadería, de Fomento y Obras Públicas se transforman en Agricultura y Fomento, el que sin embargo volverá a su nombre original poco tiempo después, y Comunicaciones y Obras Públicas; el de Economía, Estadística y Turismo cambia a Economía y Estadística general. El Departamento Consultivo y de Legislación se crea a mediados de los cuarenta; y a fines de esa década aparece una oficina de Correspondencia, anteriormente la Oficialía de Partes. También la Dirección General de Hacienda absorbe las funciones del registro público de la propiedad.

Es conveniente comentar que los modelos de organización administrativa no son únicos ni obedecen a una regla exclusiva o inmutable. Puede haber tantas soluciones para el diseño de una organización como personas intervengan en ello. Lo que parece que sí es una constante es el hecho de que muchas reorganizaciones

administrativas con pretensiones de modernización se basan simplemente en los cambios de denominación de las unidades administrativas o de su adscripción o nivel jerárquico, sin que ello signifique que en verdad hubiera un cambio significativo en curso.

La primera Ley Orgánica de las Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de México fue publicada en julio de 1955. Sin duda, las reformas constitucionales de finales de 1954, una de las cuales le imponía al Ejecutivo la obligación de someter a la aprobación de la Legislatura del estado la Ley Orgánica del propio Poder Ejecutivo –por cierto obligación vigente hasta 2010–, influyó en la iniciativa del entonces gobernador Salvador Sánchez Colín. Sin embargo, a pesar del mérito de haber integrado una ley orgánica en la que se especificaban las materias (que no atribuciones), responsabilidad de las dependencias estatales, no se incluyeron todas las dependencias existentes, pues se continuó con la práctica de dejar que algunas leyes sustantivas –la de educación, por ejemplo– fueran las que regularan a la dependencia en cuestión, Dirección General de Educación. Así sucedía con la Dirección General de Hacienda, la Procuraduría General de Justicia, la Dirección General de Educación, entre otras.

La Ley Orgánica de referencia contempló la existencia de direcciones generales, direcciones y departamentos, sin que hiciera explícito si tenían algunas de ellas mayor jerarquía que otras. Las dos direcciones generales eran la de Hacienda, cuya existencia ya se contemplaba en otras normas, y la de Tránsito. Las direcciones correspondían a: Gobernación, Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Turismo, y Seguridad Pública. Los departamentos eran los de Personal, Consultivo y de Legislación, Estadística y Economía, Trabajo y Previsión Social, Archivo General del Estado de México, y Correspondencia. Es posible que la mayor consistencia en la agrupación de materias y en la denominación de las dependencias, hicieran que prácticamente todas ellas continuaran su operación hasta 2010. Verdaderamente hubo una institucionalización de su quehacer y en tal sentido se podría afirmar que la Ley Orgánica de 1955 sentó las bases de la actual administración estatal.

Una instancia sobresaliente, contenida en la Ley Orgánica de referencia, fue la integración del Consejo Plenario del Poder Ejecutivo, órgano colegiado de carácter deliberativo y consultivo respecto de los asuntos que el Gobernador sometiera a su consideración. El consejo se conformó con los titulares de todas las dependencias estatales (direcciones generales, direcciones y departamentos), estaba presidido por el secretario General de Gobierno, y su secretario era el oficial mayor. Su cometido principal era servir como una instancia para la mejor organización, disciplina y armonía en el despacho de los asuntos encomendados por el gobernador del estado. Sin necesariamente adelantar un juicio de valor sobre esta figura administrativa, es probable que la conformación y operación de este

cuerpo colegiado haya respondido a la necesidad de coordinación entre el conjunto de dependencias, necesidad que se hacía más evidente cuando los procesos de especialización y diferenciación eran acentuados. Así, sin necesariamente hablar todavía de un gabinete oficial (que generalmente será presidido por el propio titular del Ejecutivo estatal), el Consejo Plenario sirvió como un mecanismo de coordinación interinstitucional para una administración estatal en crecimiento, por lo que se debe tomar como un referente básico a figuras administrativas hoy muy utilizadas.

Es también en esta primera mitad de la década de los cincuenta cuando se inicia la gestación de la llamada administración descentralizada o paraestatal, otra forma de organización de la administración pública estatal, con la creación de los primeros organismos descentralizados.

En efecto, mediante decreto aprobado por la Legislatura del estado y publicado el 16 de junio de 1951, se creó la Dirección de Pensiones como un organismo descentralizado dotado de personalidad jurídica y patrimonio, responsable de la seguridad social de los servidores públicos del estado y de sus municipios. Por otra parte, el 7 de enero de 1954, en términos de lo establecido en el Código de Protección a la Infancia, se creó la llamada Institución Protectora de la Infancia del Estado de México (IPIEM) para contribuir al bienestar de los niños del estado, particularmente para aquellos que vivían en situación de pobreza. Poco más de dos años después, el 6 de abril de 1956, se pone en operación el Instituto de Fomento de Investigaciones Agropecuarias, con el fin de impulsar la investigación agrícola y ganadera en el estado, capacitar a los productores del campo y realizar tareas de extensión agrícola. Aunque la vida de este organismo fue corta, pues se extinguió el 30 de diciembre de 1961, sin duda derivó un aprendizaje su diseño y manejo administrativo.

En el lapso de los siguientes tres lustros, la administración estatal prácticamente no fue objeto de nuevas reorganizaciones o de la creación de nuevas unidades administrativas significativas. Lo más que se puede referir fue la intermitente separación-unión de las direcciones de Seguridad Pública y la de Tránsito, para quedar finalmente juntas, como están a la fecha.

Otro hito reorganizador que resultó muy importante fueron los cambios introducidos al inicio y en los primeros años de la Administración 1969-1975, que consolidaron las bases con las que la administración estatal pudo responder a las demandas sociales de una creciente población, sobre todo urbana, y transformarse en un verdadero aparato público que abarcarse todo el territorio estatal. Dichos cambios que redefinieron la estructura orgánica de la administración estatal se ubicaron en tres vertientes: la creación, la mayoría de ellas de facto, de unidades para la coordinación y el control del resto de la administración, sobre todo en sectores estratégicos para el plan gubernamental; la creación de unidades operativas y de apoyo institucional a fin de ampliar la base de intervención del

gobierno y su administración, en materias importantes; la configuración de un nuevo sector descentralizado, prácticamente inexistente en el estado –salvo los dos organismos que continuaron operando muy restringidamente–, y que vino a darle mayor capacidad de acción y respuesta a la administración estatal. Veamos los detalles a continuación.

Respecto a la creación de unidades administrativas para la coordinación y control de las dependencias estatales, se pusieron en marcha la Coordinación de Obras Públicas, el Instituto para el Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México (DAGEM) y la Contraloría General del Gobierno, encargada del control y seguimiento de la aplicación de los recursos de inversión por parte de los organismos descentralizados y de los aspectos financieros de las obras públicas. Todas las dependencias enlistadas se crearon de facto, y no mediante la aprobación de algún instrumento legal para tal efecto. Los niveles jerárquicos que se les dieron en realidad correspondieron a dependencias de coordinación global dentro de las materias que manejaban.

Las direcciones también se vieron aumentadas en número con la creación de algunas otras, estas sí mediante acuerdos específicos del titular del Ejecutivo: Prensa y Relaciones Públicas (13 de diciembre de 1969); Promoción Industrial, Comercial y Artesanal (27 de noviembre de 1969); Registro Público de la Propiedad (12 de diciembre de 1973). La Oficialía Mayor se vio fortalecida en su campo de intervención al crearse el Departamento de Compras (12 de noviembre de 1969) y el Grupo o Unidad de Organización y Métodos, en 1970.

El sector paraestatal o descentralizado inició prácticamente su gestación en la primera mitad de la década de los setenta. Los organismos descentralizados creados en ese tiempo fueron los siguientes:

Instituto de Acción Urbana e Integración Social (Auris), creado el 3 de enero de 1970 con la finalidad de atender el problema de la falta de vivienda de interés social y para aprovechar, con sentido social, la plusvalía generada por el acelerado crecimiento urbano en ciertas zonas del territorio estatal.

Protectora e Industrializadora de Bosques (Protinbos), creada el 3 de enero de 1970 con la finalidad de conservar, mediante reforestación, los bosques en el estado y promover la explotación racional de los mismos, además de industrializar y comercializar sus productos.

El 23 de octubre de 1971 se constituye el organismo descentralizado denominado Cuautitlán Izcalli. Su propósito fue planear y crear la infraestructura urbana y promover una ciudad habitacional e industrial calculada en millón y medio de habitantes para familias de bajos recursos. Para tal efecto, la Legislatura estatal aprobó la creación del municipio 121, denominado precisamente Cuautitlán Izcalli, en junio de 1973.

El Instituto de Desarrollo de Recursos Humanos del Estado de México (IDRHEM) se instituyó en enero de 1972 y sólo tuvo una corta vida de dos años, toda vez que el 1 de junio de 1974 sus activos pasaron a formar parte del Instituto Auris. La idea de que el IDRHEM investigara la situación productiva de los recursos humanos del estado para promover el empleo y mejorar su productividad, no se concretó debidamente, por lo que su desincorporación fue obligada.

El organismo descentralizado denominado Programa para la Regeneración Integral de la Zona Oriente (PRIZO) se creó el 6 de mayo de 1972 para promover la regularización de la tenencia de la tierra, construir obras de infraestructura urbana y servicios públicos en los municipios de Coacalco y Ecatepec, de ahí su denominación. También de corta vida, PRIZO fue desincorporado en enero de 1974 y transferido su patrimonio a Auris.

La Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS) se constituyó el 10 de junio de 1974 para planear, diseñar y ejecutar proyectos de infraestructura para suministrar agua potable y servicios de drenaje y saneamiento a las comunidades urbanas y rurales del estado, además de ampliar y mejorar el suministro del vital líquido.

El apoyo a la promoción de las artesanías producidas en el estado recibió un importante impulso con la creación del organismo Casa de las Artesanías e Industrias Rurales del Estado de México (Casart), el 12 de octubre de 1974. El trabajo de Casart, que todavía se realiza aunque por un organismo distinto, permitió que los artesanos diversificaran sus productos y los comercializaran en mejores condiciones para su propio beneficio.

La construcción de obra pública estatal por parte del propio gobierno del estado fue asumida por la Constructora del Estado de México, a fin de aprovechar las mejores condiciones de tiempo, costos y calidad de las obras. Este organismo se creó el 30 de enero de 1975, siendo liquidado posteriormente.

Además de estos organismos descentralizados, el gobierno estatal participó con capital social mayoritario en la constitución de la empresa Tapetes Mexicanos, S.A., para producir y comercializar tapetes anudados a mano, producidos por los artesanos de Temoaya, Estado de México, los que gozan de prestigio internacional, y a quienes se les ofreció asesoría y asistencia técnica. Lo hizo con capital minoritario en la empresa Distribuidor de Gas Natural del Estado de México para adquirir, mediante contratos con Petróleos Mexicanos, gas natural para abastecer la demanda de varios municipios de la entidad.

El Fideicomiso Nezahualcóyotl surgió como resultado de la firma del contrato correspondiente el 27 de marzo de 1973, publicado el 1 de abril de 1974, con la finalidad de promover la regularización de la tenencia de la tierra y realizar obras para el beneficio de los habitantes de este municipio y los comuneros de Chimalhuacán. El fideicomiso permitió atenuar el problema que se enfrentaba

por la explosión demográfica que sufrió el estado, particularmente en su zona conurbada con el oriente de la ciudad de México.

La importancia de los nacientes organismos descentralizados y la necesidad de controlar la aplicación de sus recursos y vigilar su operación, llevó al titular del Ejecutivo estatal a publicar, el 22 de abril de 1970, un acuerdo para que la Dirección General de Hacienda ejerciera las funciones de coordinación y control sobre el conjunto de organismos descentralizados, para lo cual se les exigía la presentación de sus presupuestos anuales, mecanismos de control y auditoría internos, contabilidad y programación. El 30 de diciembre de 1970 se expide la primera Ley para el Control por parte del Gobierno, de sus Organismos Descentralizados y Empresas de su Propiedad o Participación. Por su parte, la Contraloría General del estado había recibido atribuciones para vigilar la construcción de las obras públicas y en general el gasto de inversión mediante auditorías externas.

Durante la administración 1975-1981, el sector paraestatal no experimentó un crecimiento importante, toda vez que sólo se crearon tres organismos descentralizados para atender cuestiones de grupos sociales específicos: el Fondo para Actividades Sociales y Culturales del Estado de México; la Empresa para la Prevención y Control de la Contaminación del Agua en la zona de Toluca, Lerma y el Corredor Industrial; además el Fideicomiso de Crédito Refaccionario para apoyar a productores, campesinos y ejidatarios del estado, en la adquisición de maquinaria e implementos agrícolas. No obstante, en el sector agropecuario, y específicamente en la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México (Codagem) se inició la práctica de constituir empresas filiales con participación mayoritaria del capital de la propia Codagem, para realizar una serie de actividades dentro del sector, como lo fueron la producción y comercialización de implementos agrícolas, la comercialización de productos agropecuarios y agroindustriales, construcción de infraestructura rural, prestación de servicios de mantenimiento y reparación de equipo y maquinaria agropecuaria, entre otros.

Sin embargo, las principales acciones de gobierno se realizaron desde las dependencias centrales que fueron objeto de un significativo proceso de desconcentración administrativa, tanto en su modalidad orgánica como funcional. Si en el periodo 1969-1975 se colocaron las bases del sector descentralizado, en la administración 1975-1981 se dio una amplia desconcentración que permitió acercar la administración pública estatal a los centros de población del estado, evitándole a sus habitantes hacer viajes onerosos y emplear tiempo productivo en trámites y peticiones de servicios, por medio de la creación y construcción de centros de servicios administrativos en diferentes cabeceras municipales y regionales de la entidad. El principal y más influyente modelo de desconcentración fue el aplicado en el sector agropecuario al crearse otras tantas oficinas en las ocho regiones en que se dividió el territorio estatal para efectos de la prestación de los servicios

agropecuarios y la coordinación entre la representación en el estado de la dependencia federal responsable y las instancias estatales. A este modelo se le conoció como "regionalización única", no sólo para el propio sector agropecuario sino para la mayoría de las otras dependencias estatales.

Al inicio de la administración 1981-1987, el Ejecutivo estatal ordena una reforma administrativa de fondo del aparato administrativo, la que vendrá a modificar ampliamente la estructura y funcionamiento de la administración pública estatal y a sentar las bases de su operación, mucho más amplia y consistente. No se puede dejar de mencionar que el modelo de estructura organizacional adoptado y el mismo proceso de reforma fueron impulsados desde la instancia federal, a partir de modelos jurídico-administrativos básicos para todas las entidades federativas, desarrollados por la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

En efecto, la publicación de una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, el 17 de septiembre de 1981, estableció el fundamento normativo para constituir a las secretarías como la unidad administrativa de más alto nivel, dependiendo directamente del gobernador del estado. De aquí en adelante la Secretaría General de Gobierno ya no tendría solamente el carácter de única secretaría preeminente. Fueron ocho las nuevas dependencias y dos las que se reestructuraron, todas ellas constituyeron la base de la estructura orgánica de la administración pública estatal: Gobierno, que deja de ser General para estar en el mismo nivel jerárquico de las demás secretarías, aunque se consideraba una especie de *primus inter pares;* Administración, constituida por la transformación de la anterior Oficialía Mayor; Finanzas, que recibe las atribuciones de la anterior Dirección General de Hacienda y otras más adicionales; Planeación, prácticamente de nueva creación, recibiendo algunas funciones relativas al presupuesto de la anterior Dirección general de Hacienda, además las relativas al control y evaluación; Trabajo, de nueva creación, constituida con la transformación de la Dirección del Trabajo y de la Previsión Social y la adscripción de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo; Educación, Cultura y Bienestar Social, conformada con la anterior Dirección general de Educación Pública y las direcciones del Deporte y de Patrimonio Cultural; Desarrollo Económico, integrada con las direcciones de Turismo y Promoción Industrial, Comercial y Artesanal; Desarrollo Agropecuario, con la anterior Dirección de Agricultura y Ganadería, aunque hasta 1984 las funciones de la materia se realizaron por la Comisión para el Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México (Codagem); Desarrollo Urbano y Obras Públicas, con la Dirección General de Obras Públicas; y la Procuraduría General de Justicia, al regirse por su propia ley orgánica, se conservó como tal.

En el ámbito de las unidades de apoyo directo al titular del Ejecutivo estatal se crearon las coordinaciones de Comunicación Social y la de Apoyo Municipal;

la primera que, con variantes en su estructura y funciones, todavía opera en la actualidad; la segunda, que tuvo su mayor impulso y presencia con el gobernador Ignacio Pichardo Pagaza, ya no existe, sin que fuese sustituida por algún otro ente que contribuyese a vincular la administración pública estatal con los gobiernos municipales.

Desde luego que la estructura interna de cada dependencia tuvo que ser diseñada específicamente para atender eficazmente las anteriores atribuciones que se conservaron así como las nuevas competencias que se asumieron para darle viabilidad al proyecto de desarrollo estatal que se impulsó por el gobernador Alfredo del Mazo González. En tal sentido, se hizo homogéneo el nivel de las direcciones generales, en la mayoría de los casos, aunque se conservó la figura de la dirección. Las subdirecciones y los departamentos conformaron el nivel de mando medio. Por primera vez en la estructura orgánica estatal aparecen dos subsecretarías adscritas a la Secretaría de Gobierno, figura que sólo se había empleado en la administración federal.

El sector auxiliar, durante el periodo 1981-1987, manifestó un significativo crecimiento, sobre todo en los sectores de desarrollo económico y de desarrollo urbano. Mientras que en el gobierno federal se había iniciado, a partir de 1983, la venta de empresas paraestatales y la liquidación de otros organismos descentralizados, en el ámbito estatal se inició una política de desarrollo regional basada en la participación gubernamental para la constitución de empresas productivas a fin de que, una vez consolidadas en su operación productiva y financiera, fueran transferidas al sector privado, mismo que participaría en la constitución del capital social de tales empresas. La estrategia jurídico-administrativa diseñada para tal efecto consistió en la constitución de ocho fondos regionales de fomento económico, dependientes de la Secretaría de Desarrollo Económico estatal, mismos que operaban en cada una de las regiones en las que se había dividido al territorio estatal a propósito de la "regionalización única" y que eran: Jilotepec, Atlacomulco, Valle de Bravo, Toluca, Texcoco, Coatepec Harinas, Tejupilco y Zumpango. Además de la aportación económica, a cada fondo (y su estructura administrativa) le correspondía evaluar los proyectos de creación de empresas productivas, iniciar su operación una vez que se aprobara y valorara su desempeño.

Para fines de 1989 se habían constituido cerca de cien empresas de participación estatal mayoritaria, 44 de participación minoritaria y 32 fideicomisos, que aunados a los 28 organismos descentralizados, hacían un total de más de 200 entidades paraestatales, si bien es cierto que algunas de ellas sólo existían legalmente, es decir, no se encontraban funcionando realmente.

Los mecanismos de funcionamiento global de la administración estatal también fueron modernizados en este periodo de gobierno. La puesta en marcha del sistema estatal de planeación procuró la debida articulación del proceso de

planeación-programación-presupuestación-evaluación-control, si bien con algunas limitaciones por lo menos imprimió una mayor racionalidad a la gestión pública y una mayor coherencia a la asignación del gasto público.

Una nueva Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México y su consecuente Acuerdo de Sectorización promovió una mayor coordinación entre las secretarías "cabeza de sector" y los organismos auxiliares que le estaban adscritos para efecto de coordinación además de un control financiero, contable, presupuestal y operativo del conjunto, del sector paraestatal por parte de las dependencias reguladoras del gasto. No obstante, un efecto negativo de estos tipos de control y coordinación propició que la autonomía operativa y de decisión de los organismos descentralizados, característica esencial de este tipo de órganos, se viera menoscabada y debilitada.

La modernización de los sistemas de adquisiciones, arrendamientos y control del patrimonio estatal; de la administración de personal; del sistema estatal de informática; la consolidación del sistema estatal de información geográfica y estadística; la sana práctica de elaborar los manuales de organización y los reglamentos interiores de las dependencias y organismos auxiliares; la mejora en el manejo de los archivos de gestión, concentración e históricos y en general de la documentación oficial, contribuyeron a una mejor y más eficaz gestión pública y a un aprendizaje de los servidores públicos que permitió aumentar su nivel de profesionalización.

Para principios de la década de los noventa, con una nueva Administración gubernamental (1989-1993), encabezada por el gobernador Ignacio Pichardo Pagaza, el sector central de la administración estatal vio el nacimiento de la Secretaría de la Contraloría creada para ejercer la vigilancia del ejercicio de los recursos públicos estatales y aquellos federales convenidos con los órganos de control interno y externo, la evaluación de la gestión pública, la imputación de responsabilidades administrativas a servidores públicos, el control de la evolución patrimonial de mandos medios y superiores y la atención de quejas y denuncias. En paralelo, las secretarías de Finanzas y la de Planeación se fusionaron en una nueva dependencia: la Secretaría de Finanzas y Planeación. Un año antes había ocurrido lo mismo en la administración federal al fusionarse las secretarías de Hacienda y Crédito Público con la de Programación y Presupuesto.

El sector paraestatal, descentralizado o auxiliar, fue sometido a un amplio y detallado proceso de desincorporación. Los criterios aplicados para tal fin fueron que la entidad a desincorporar hubiese cumplido sus propósitos o que fuese incapaz de hacerlo; que manifestase una operación onerosa e inconveniente para las finanzas estatales; o que sus funciones se pudiesen transferir a otro organismo. Este proceso y las decisiones de desincorporación correspondieron al titular del Ejecutivo estatal a propuesta del Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento, integrado por los titulares de la Contraloría, quien lo

presidía, Finanzas y Planeación y Administración. La operación jurídica, administrativa, financiera, presupuestal y laboral respecto de la desincorporación de cada uno de los 140 organismos sujetos a este proceso, le correspondió a la Contraloría, mediante acuerdo específico del Ejecutivo estatal quien le atribuyó esta competencia.

Durante los dos últimos lustros del siglo pasado y primero del actual, el crecimiento y especialización de las dependencias de la administración estatal fue también evidente. En efecto, la creación de las secretarías de Desarrollo Metropolitano, Medio Ambiente, Transporte, Comunicaciones, Salud, Desarrollo Social, Agua y Obra Pública, y Turismo, resultado de la mayor diferenciación y especialización funcional de unidades administrativas ya existentes, amplió tanto la estructura orgánica central como el campo de intervención de la administración estatal. Desde luego que esta mayor especialización trajo aparejado un significativo crecimiento de las direcciones generales y de área, así como de la planta de mandos medios y superiores de la administración.

Concomitantemente, los esfuerzos de desconcentración administrativa continuaron a fines de la década de los noventa, en tanto la ubicación de oficinas regionales para acercar los servicios a los ciudadanos, sobre todo en la zona metropolitana del Valle de México y en la zona oriente del estado, lugares en los que radica más del 70% de la población estatal. Ejemplo típico de ello lo fue la habilitación de unidades regionales de la Secretaría General de Gobierno en las diferentes regiones establecidas en el estado con atribuciones para atender demandas y conflictos sociales y prevenir manifestaciones que pudiesen alterar el orden y la tranquilidad pública.

El sector paraestatal también experimentó un importante crecimiento, sobre todo en el sector Educación, debido a la creación de un significativo número de universidades tecnológicas localizadas en diversos puntos del territorio estatal, a las que se les dio el carácter de organismos públicos descentralizados.

La fusión de las secretarías de Finanzas y Planeación y la de Administración en septiembre de 2002 modificó la forma de las funciones de coordinación global y de regulación de la administración estatal. En realidad dichas funciones, que habían estado separadas en tres dependencias, se concentraron en una sola puesto que la desaparición del Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento implicó que la secretaría de la Contraloría centrara su actuación en el control a *posteriori*, fundamentalmente.

La aceptación que tuvo, al inicio de la Administración 1999-2005, la aplicación de esquemas de calidad total y de calidad de procesos en la administración estatal, inclusive con la creación de una subsecretaría específica, impulsados por la intervención de despachos externos contratados con tal finalidad, supuso una mejora cualitativa en algunas áreas de trabajo de la burocracia estatal.

No obstante, la formalización de procedimientos tanto administrativos como sustantivos no necesariamente fue el resultado de procesos de racionalización y optimización adecuados, como era deseable.

Por otra parte, fue encomiable el esfuerzo realizado por distintas dependencias (Contraloría, Finanzas, Técnica de Gabinete, Sistema Estatal de Informática) para diseñar y poner en marcha el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED), a partir del año 2001, un mecanismo automatizado para que cada dependencia y organismo auxiliar definiera los indicadores estratégicos y de gestión que servirían para obtener una valoración mínima de su desempeño, al llevar un registro periódico y sistemático tanto de los universos o problemas a atender como de los resultados o logros alcanzados con tal propósito. El SIED se basó en el aprovechamiento de la nueva estructura programática que se había aprobado y requirió que las dependencias y organismos auxiliares llevaran un registro puntual y con evidencias de sus actividades y resultados más relevantes para darles un significado útil mediante su tratamiento con indicadores. Si bien el SIED no ha dado resultados óptimos, sí constituye una base para impulsar la evaluación como función administrativa significativa para la mejora constante de la gestión pública.

Conviene señalar que la dependencia que ha experimentado más cambios en su estructura orgánica durante el periodo 2005-2010 ha sido la Secretaría General de Gobierno. La creación de nuevas subsecretarías, la desconcentración de la función de gobierno en diversas unidades administrativas regionales, la creación de la Agencia de Seguridad Estatal como órgano desconcentrado, a la que se adscribieron las anteriores direcciones generales de Seguridad Pública y Tránsito, Protección Civil y Readaptación Social, además de la creación del Instituto de la Función Registral del Estado de México, como organismo descentralizado que asumió las funciones de la anterior Dirección General del Registro Público de la Propiedad, han dado un nuevo perfil a una tradicional dependencia que se constituye en la conductora ejecutiva de la acción política del gobierno y en mantenedora de la seguridad y tranquilidad públicas en el territorio estatal.

Conclusiones

La evolución de la organización y funcionamiento de la administración pública del Estado de México a los largo de estos casi 200 años de vida como entidad federativa se ha caracterizado por la búsqueda y construcción de un modelo propio; sin embargo, en la mayoría de los casos se han quedado en intentos fallidos, ya que desde un inicio los modelos de organización adoptados fueron continuación

de los anteriores, formalización de los ya existentes o reflejo de los vigentes en las instancias federales. Así, los cambios y transformaciones han sido de carácter reactivo, la mayoría de las veces a destiempo, o sea, para responder y tratar de adaptarse a las cambiantes, y cada vez más complejas, circunstancias políticas, económicas y sociales prevalecientes en la entidad, que han derivado, entre otros factores, de la falta de una política administrativa explícita por parte de los diferentes gobiernos en turno. Lo importante era y es lo sustantivo del quehacer gubernamental, relegando para un segundo o tercer término lo adjetivo y, en consecuencia, la organización y funcionamiento del aparato público.

Durante casi dos centurias, el modelo clásico jerárquico-funcional ha prevalecido, teniendo como eje central, con sus altibajos en su denominación y funciones, la figura del secretario general de gobierno, no sólo como responsable de conducir la política interior en el estado y de otras importantes funciones, como la seguridad pública, sino como el segundo de a bordo del gobernador, una especie de vicegobernador de facto en múltiples ocasiones, como un superior jerárquico, ya sea formalmente o de hecho, sobre los otros puestos y niveles. En este sentido, conceptual y estructuralmente el aparato público actual, en su organización y funcionamiento, no es muy diferente al del siglo XIX, ya que ha incrementado considerablemente su grado de especialización funcional, niveles jerárquicos y puestos directivos, se ha hecho cada vez más grande y complejo, pero no ha podido acercase realmente a la ciudadanía y la sociedad en general, que lo observa distante y ajeno, y al que necesariamente se tiene que vincular para cumplir trámites y obligaciones, o para presentar demandas y peticiones, pero no para participar activamente en sus decisiones y programas, incluso lo percibía, o lo percibe, oscuro y poco transparente, hasta hace algunos años, antes de que el derecho a la información y el acceso a la información pública se pudiese materializar a través de normas y órganos específicos, sin dejar de reconocer que la mayoría de la ciudadanía todavía no hace uso pleno de estos derechos y cauces para conocer la actividad y resultados del quehacer público estatal.

En referencia a las formas de organización administrativa, cabe hacer la reflexión de que durante casi siglo y medio prácticamente sólo prevaleció una administración pública centralizada y en un doble sentido: ya que únicamente existían las dependencias del nivel central y la administración pública se concentraba en la capital del estado. Fue hasta la segunda mitad del siglo XX, cuando aparecen las formas de administración descentralizada, en especial a partir de 1969 y en la década de los setenta, que podrían considerarse como un verdadero "parteaguas" en la evolución administrativa, puesto que se intensifica la creación de organismos descentralizados, inclusivo muchos de ellos precursores y de vanguardia a nivel nacional, como lo fue Auris, para atender los múltiples problemas emergentes que se derivaban de una entidad con un crecimiento

poblacional de gran magnitud, de un desarrollo urbano sin precedentes y de una economía en plena expansión.

El sector paraestatal o auxiliar tuvo su mayor impulso y crecimiento en el periodo 1981-1987, sobre todo en los sectores de desarrollo urbano y de desarrollo económico con la creación, especialmente en este último, de un sinnúmero de empresas productivas de participación estatal –ya sea mayoritaria o minoritaria– y fideicomisos, con la finalidad de contribuir a detonar el desarrollo regional. Para fines de 1989, existían un total de más de 200 entidades paraestatales, muchas de las cuales sólo existían legalmente, por lo que fue necesario iniciar un intenso proceso de desincorporación, siguiendo a destiempo, lo iniciado en el gobierno federal años atrás. Sin embargo, la descentralización como forma de organización administrativa no ha funcionado plenamente, ya que los organismos descentralizados que subsistieron a este proceso de desincorporación y los que posteriormente se han creado en los últimos lustros; su operación se asemeja más a una dependencia centralizada, ya que su pretendida autonomía operativa, técnica y financiera se ha visto coartada o limitada por los múltiples y complejos mecanismos e instancias de control existentes, prácticamente en todas las materias y ámbitos.

Las formas de desconcentración, sin conceptuarse como tal, aparecieron desde inicios de la vida independiente en el gobierno estatal, por medio de las figuras político-administrativas de los prefectos y subprefectos, que prevalecieron durante todo el siglo XIX e inicios del XX, como extensiones del control gubernamental sobre un amplio territorio, mal comunicado y con una población dispersa, a través de una división geopolítica de distritos y partidos, pero que terminaron como auténticos "caciques" políticos sobre los municipios y municipalidades, lo que llevó a su desaparición como una de las "banderas" del movimiento revolucionario. Fue hasta la década de los años setenta que se retomó el propósito de desconcentrar la administración pública estatal para acercarla a la población y que tuviese presencia en toda la entidad, primero con el impulso de una "regionalización única" y el establecimiento de oficinas regionales dentro del sector agropecuario y después, en la segunda mitad de esa década, con una intensa desconcentración administrativa por medio de la creación de centros de servicios administrativos, que a la fecha todavía funcionan. En los gobiernos y años subsecuentes, se han adoptado diferentes esquemas de desconcentración y regionalización, pero con escasos resultados para la ciudadanía, la coordinación interinstitucional y el desarrollo regional, ya que su orientación ha sido preponderantemente hacia fines políticos.

Sobre las formas de organización colegiada o deliberativa, desde el Consejo del Ejecutivo establecido en 1824, pasando por los diferentes Consejos Consultivos o del estado reconocidos por las diversas Constituciones vigentes hasta 1917, con variaciones en su composición y atribuciones, hasta el actual gabinete del

Ejecutivo y gabinetes especializados, aún cuando su presencia es significativa, poco es posible reflexionar sobre estas formas de coordinación, ya que es muy escasa la información disponible sobre su actividad y resultados, sin dejar de reconocer que siempre se requerirán mecanismos efectivos y transparentes de coordinación intra e interinstitucional, y más aún en un aparato administrativo tan diferenciado y especializado como el de la entidad.

La sociedad mexiquense del siglo XXI necesita y reclama una administración pública moderna, sensible, participativa y, en especial, efectiva, con formas de organización y funcionamiento en verdad innovadoras y adecuadas a sus circunstancias particulares; que vea más hacia el futuro y menos hacia el pasado; que abandone estructuras caducas, que no se refleje en modelos ajenos y, sin olvidar que es un medio para materializar los objetivos políticos y sociales, que se atreva a crear, generar e implantar una política administrativa explícita y modelos administrativos propios para orientar y encauzar las transformaciones que demanda el Estado de México en los años por venir.

FUENTES CONSULTADAS

Modernización y simplificación administrativas en el Poder Ejecutivo estatal

Bibliografía

Arnold, Linda (1991), *Burocracia y burócratas en México, 1742-1835*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Grijalbo.

Barrera Zapata, Rolando y María del Pilar Conzuelo Ferreyra (1991), *Dos décadas de cambios administrativos en el Estado de México (1970-1990). Estructuras y formas de organización*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Barrera Zapata, Rolando (2002), *Mejorando la gestión pública. La experiencia de simplificación administrativa y mejora regulatoria en el Estado de México (1993-1999)*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

_____ (2010), *Una transparencia dolorosa. La gestión de la transparencia y el acceso a la información en el Estado de México, 2004-2008*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Carmagnani, Marcelo (coord.) (1993), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, A.C.

Colín, Mario (1974), *Constituciones del Estado de México, 1827, 1861, 1870 y 1917*. Edición preparada por la conmemoración del sesquicentenario de la erección del Estado de México. México: Biblioteca Enciclopédica del Estado de México.

Colín, Mario y Mario Rosales Betancourt (1974), *Trayectoria Constitucional del Estado de México*. México: Biblioteca Enciclopédica del Estado de México.

Comisión para el Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México (1978), *Empresas Agrícolas del Gobierno del Estado para la Capacitación Campesina*. México: Gobierno del Estado de México.

Cosío Villegas, Daniel (1973), *La Constitución de 1857 y sus críticos*. México: Secretaría de Educación Pública.

Chanes Nieto, José (2000), *La administración pública en México. La obra de Luis de la Rosa*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Haro Bélchez, Guillermo (coord.) (1999), *Avances y Retos del Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Desarrollo Administrativo en el Estado de México, 1993-1999*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Hernández Chávez, Alicia (1993), *La tradición republicana del buen gobierno*. México: Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, A.C.

Herrejón Peredo, Carlos (1985), *Historia del Estado de México*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Instituto Nacional de Administración Pública (1999), *Profesionalización de servidores públicos locales en México*. Tomo II, México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Iracheta Cenecorta, Alfonso X (coord.) (2000), *Gobierno y administración pública en el Estado de México. Una mirada a 175 años de historia*. México: El Colegio Mexiquense, A.C.

Jiménez Sánchez, Pedro Leobardo (1998), *Simplificación administrativa y promoción de vivienda popular y social en el Estado de México, 1994-1997*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Kliksberg, Bernardo (comp.) (1984), *La reforma de la administración pública en América Latina*. España: Instituto Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares.

Lee Benson, Nettie (1994), *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. Segunda edición, México: Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México, A.C.

López Portillo, José (1976), "La reforma administrativa en la administración para el desarrollo en México", en *Secretaría de la Presidencia. Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores mexicanos)*. México: Dirección General de Estudios Administrativos.

Macedo Jaimes, Graciela (1999), *La organización política y territorial del Estado de México*. México: Instituto de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados.

Macune Jr., Charles W. (1978), *El Estado de México y la federación mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica.

Mena Vargas, Apolinar (1989), *La administración pública del Estado de México durante la primera República Federal*. México: Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Moreno Espinosa, Roberto (2009), *Elementos para el estudio de la administración pública estatal en México*. México: Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, H. Cámara de Diputados.

_____ (1995), *La Administración Territorial en México. Antecedentes Históricos*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México.

_____ *et al.* (1992), *Origen y evolución del municipio en el Estado de México.* Obra conmemorativa del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos. México: Gobierno del Estado de México.

Naime Libién, Alexander *et al.* (1985), *Monografía de la Administración Pública del Estado de México, 1824-1984*. México: Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Ots Capdequí, J.M. (1986), *El Estado español en las Indias*. Séptima reimpresión, México: Fondo de Cultura Económica.

Padua, Jorge y Alain Vanneph (1988), *Poder local. Poder regional*. México: Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, El Colegio de México, A.C.

Pietschmann, Horst (1996), *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Rives Sánchez, Roberto (1984), *Elementos para una análisis de la Administración Pública Federal en México, 1821-1940*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Salinas, Alberto (1975), *La reforma administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de la Contraloría (1998), *Informe General del Proceso de Desincorporación de Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública del Estado de México*. Tomos I y II, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Secretaría de la Presidencia (1976), *Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores mexicanos)*. México: Dirección General de Estudios Administrativos.

Tocqueville, Alexis de (2004), *El Antiguo Régimen y la Revolución*. España: Editorial Istmo.

Zoraida Vázquez, Josefina (coord.) (1994), *La fundación del Estado Mexicano, 1821-1855*. México: Ed. Nueva Imagen.

La política ambiental en el Estado de México en el contexto del Bicentenario

Bibliografía

Albores, Beatriz (1998), *Origen pre-mexica de las chinampas de la zona lacustre del Alto Lerma mexiquense*. México: El Colegio Mexiquense, A. C.

Atlas ecológico de la cuenca hidrográfica del río Lerma (1993). Tomo I, México: Comisión Coordinadora para la Recuperación Ecológica de la Cuenca del Río Lerma, Gobierno del Estado de México.

Camacho J. (2006), *Humboldt y la historiografía mexicana*. México: Universidad de Guadalajara.

Ceballos, Gerardo *et al*. (2009), *La diversidad Biológica del Estado de México*. México: Gobierno del Estado de México. Biblioteca Mexiquense del Bicentenario.

Semarnat (2007), *¿Y el medio ambiente? Problemas en México y el mundo*. México: Semarnat.

Documentos

Programa Hidráulico Integral del Estado de México (2003). México: Gobierno del Estado de México, Comisión del Agua del Estado de México.

Hemerografía

Micheli, Jordy (2002), "Política ambiental en México y su dimensión regional", en *Revista Región y Sociedad de El Colegio de Sonora*. Número 23, pp. 138-146.

National Geographic (2010), "Reporte especial Agua. Cómo obtener más y vivir con menos", en *Revista National Geographic*. Abril, pp. 26-43.

Mesografía

http://www.abstractatus.com/espanol/lagosMexico, consultado el 8 de mayo de 2010.

http://es.wikipedia.org/wiki/Lago_de_Texcoco, consultado el 10 de mayo de 2010.

http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art6.htm, consultado el 15 de abril de 2010.

http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/33/3botello.pdf, consultado el 10 de mayo de 2010.

http://www.sagan-gea.org/hojared_biodiversidad/paginas/hoja17.html, consultado el 10 de mayo de 2010.

http://sedur.wordpress.com/2008/04/22/creciemiento-demografico-y-desarrollo-urbano/, consultado el 10 de mayo de 2010.

http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/densidad.aspx?tema=me&e=15, consultado el 10 de mayo de 2010.

http://www.planeta.com/ecotravel/mexico/ecologia/97/0897agua2.html, consultado el 11 de mayo de 2010.

http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html, consultado el 27 de mayo de 2010.

http://agenda21ens.cicese.mx/cnumad.htm, consultado el 28 de mayo de 2010.

http://es.wikipedia.org/wiki/Secretar%C3%ADa_de_Medio_Ambiente_y_Recursos_Naturales_%28M%C3%A9xico%, consultado el 30 de mayo de 2010.

http://www.edomex.gob.mx/medioambiente/dependencias/dgpcca/antecedentes%20historicos, consultado el 15 de mayo de 2010.

http://www.manuelrodriguezbecerra.org/bajar/gestion/capitulo7.pdf, consultado el 16 de mayo de 2010.

La institucionalización de la política social en el Estado de México

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (1998), *Para salir de la pobreza: el enfoque del Banco Interamericano para reducir la pobreza*. México: Departamento de Desarrollo Sostenible.

Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México (2010). *Política Integral de Combate a la Desigualdad Social en el Estado de México, 2006-2011*. México: CIEPS.

Cordera, Rolando (coordinador) (2005), *Cambio estructural sin equidad: América Latina en la globalización. Superación de la pobreza y universalización de la política social*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Cordera, Rolando y Carlos Javier Cabrera Adame (coord.) (2007), *La política social en México: tendencias y perspectivas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

_____ (2005). *Superación de la pobreza y universalización de la política social*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Cordera Campos, Rolando y Rolando Lomelí Vanegas (2005), *La política social moderna: evolución y perspectivas: resumen ejecutivo y consideraciones finales*. Cuadernos de Desarrollo Humano. México: Sedesol.

Serrano, Claudia (2005), *La política social en la globalización*. Proyecto Gobernabilidad Democrática e Igualdad de Género en América Latina y el Caribe. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Sobrino, Jaime y Carlos Garrocho (1995), *Pobreza, política social y participación ciudadana*. México: Secretaría de Desarrollo Social, El Colegio de México, A.C.

Documentos

Ley General de Desarrollo Social (2004). México: Secretaría de Desarrollo Social.

Ley de Desarrollo Social del Estado de México (2004). México: Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México.

Hemerografía

Barba, Carlos (2004), "Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington", en *Espiral*. Número 031. Septiembre-diciembre.

Cordera, Rolando (2008), "Más allá de la focalización: política social y desarrollo en México", en *Revista Nueva Sociedad*. Número 215. Mayo-junio.

González Tiburcio, Enrique y Aurelio de Alba (1992), "Ajuste económico y política social en México", en *El Nacional*.

Jusidman, Clara (2009), "Desigualdad y política social en México", en *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 220. Marzo-abril.

Ocampo, José Antonio (2008), "Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización", en *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 215. Mayo- junio

Mesografía

ISSN:0251-3552, en http. www.nuso.org

Control interno y fiscalización gubernamental

Bibliografía

Auditoría Superior de la Federación (2004), *1824-2004, 180 años de Rendición de Cuentas y Fiscalización en México*. México: Auditoría Superior de la Federación, Honorable Cámara de Diputados.

Figueroa Neri, Aimée *et al.* (2009), *Buenas, malas o raras. Las Leyes Mexicanas de Fiscalización Superior (2000-2009)*. México: Auditoría Superior de la Federación.

Gobierno del Estado de México (1992), *La Contraloría en el Estado de México: Sinopsis Histórico-Jurídica, Funcionalidad Actual, Proyección Futura*. México: Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría.

Haro Bélchez, Guillermo (2010), *Fiscalización superior. Avances y retos*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Huitrón Huitrón, Antonio (1992), *El Poder Judicial del Estado de México*. Tomo I y II, México: H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de México.

Victoria Marín, Alfredo Carlos *et al.* (2005), *Sistema de Control y Evaluación del Desempeño Financiero para los Gobiernos Municipales en el Estado de México: El Papel del Contralor Interno*, México: Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México

Documentos

Constitución Política del Estado Libre de México, sancionada el día 14 de febrero de 1827.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, sancionada el día 31 de octubre de 1917.

Cuarto Informe de Gobierno (2009). México: Gobierno del Estado de México.

Decreto número 18, del 7 de agosto de 1824, por el que se expide la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado Libre, Independiente y Soberano de México.

Decreto número 32, del 16 de diciembre de 1824, sobre el Arreglo de la Hacienda del Estado.

Decreto número 56, del 3 de octubre de 1825, sobre el Arreglo de la Hacienda.

Decreto número 34, del 12 de octubre de 1861, por el que se expide la Constitución Política del Estado.

Decreto número 31, del 14 de Octubre de 1870, por el que se reforma la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Decreto número 116, del 17 de septiembre de 1919, por el que se expide la Ley Orgánica Municipal.

Decreto número 17, del 18 de diciembre de 1929, por el que se expide la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa.

Decreto número 101, del 2 de diciembre de 1950, por el que se expide la Ley Orgánica Municipal.

Decreto número 25, del 15 de octubre de 1991, por el que se expide la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México.

Informe de Labores 2008 (2008). México: Tribunal Superior de Justicia del Estado de México.

Informe de Labores 2009 (2009). México: Tribunal Superior de Justicia del Estado de México.

Manual de Organización del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (2009). México: Poder Legislativo del Estado de México.

Memoria de Gobierno 1981-1987 (1987). México: Gobierno del Estado de México

Tercer Informe de Gobierno (2008). México: Gobierno del Estado de México.

Hemerografía

"Acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, por el que se Precisan las Atribuciones de la Contraloría General de la Cámara de Diputados" (1999), en *Gaceta Parlamentaria*.

"Acuerdo General de Administración II del Comité de Gobierno y Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el cual se Crea la Contraloría de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se Establecen sus Atribuciones" (2003), en *Diario Oficial de la Federación*. 14 de abril.

"Acuerdo por el que se Emiten los Lineamientos del Modelo Integral del Control Interno" (2007), en *Gaceta del Gobierno.* 14 de diciembre.

Cabrero Mendoza, Enrique (2004), "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?", en *Gestión y Política Pública*. Vol. XIII, número 3.

"Decreto número 69, por el que se Expide la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México" (2004), en *Gaceta de Gobierno.* 26 de agosto.

"Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos del Estado, los Municipios y Organismos Públicos Descentralizados" (1955), en *Gaceta del Gobierno*. Diciembre.

"Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios" (1984), en *Gaceta del Gobierno*. 30 de abril.

"Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios" (1990), en *Gaceta del Gobierno.* 11 de septiembre.

"Ley Orgánica de las Dependencias del Poder Ejecutivo" (1955), en *Gaceta del Gobierno*. 13 de julio de 1955.

"Ley Orgánica Municipal del Estado de México" (1940), en *Gaceta del Gobierno*. 16 de diciembre.

"Ley Orgánica Municipal del Estado de México" (1973), en *Gaceta del Gobierno*. 18 de julio.

"Ley Orgánica Municipal del Estado de México" (1993), en *Gaceta del Gobierno*. 2 de marzo.

"Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa" (1972), en *Gaceta del Gobierno*. 6 de septiembre.

Macedo Jaimes, Graciela (1998), "El Constituyente de 1824 del Estado de México", en *Anuario de Mexicano de Historia del Derecho*. Núm. 10, pp. 489-505.

_____ (1996), "Breve Estudio de las Constituciones del Estado de México", en *Anuario de Mexicano de Historia del Derecho*. Núm. 8, pp. 257-282.

"Manual de Normas y Políticas para el Gasto Público del Gobierno del Estado de México" (2009), en *Gaceta del Gobierno*. 15 de junio.

"Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación" (2009), en *Diario Oficial de la Federación*. 14 de septiembre.

"Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública" (2006), en *Diario Oficial de la Federación*. 10 de mayo.

"Manual General de Organización de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México" (2009), en *Gaceta del Gobierno*. 25 de junio.

"Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México" (1995), en *Gaceta del Gobierno*. 15 de septiembre.

"Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría" (2008), en *Gaceta del Gobierno*. 12 de febrero.

"Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación" (2006), en *Diario Oficial de la Federación*. 18 de septiembre.

"Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación" (2008), en *Diario Oficial de la Federación*. 1 de abril.

"Reglamento Interno de la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México" (2006), en *Gaceta del Gobierno*. 21 de junio.

"Sistema de Atención Mexiquense" (2007), en *Gaceta del Gobierno*. 14 de noviembre.

Uvalle Berrones, Ricardo (2004), "El control y la evaluación en la administración pública", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. XLVI, número 192, pp. 23-70.

Mesografía

Alvarado Pechir, Om Christian (2010), "El control en la administración pública municipal como una opción hacia la modernización administrativa", disponible en: http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2396/8.pdf, consultado el 04 de junio de 2010

Arana Martínez, Alfonso (2010), "Atribuciones de fiscalización de la Legislatura", en *Revista Iniciativa*, en línea, núm. 19, disponible en: http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/inesle/PUBS/REVS/iniciativa/iniciativa19/aticulo4.htm, consultado el 24 de mayo de 2010.

Federación Nacional de Municipios de México, A.C (2003), "Evolución de la Hacienda Municipal en México", en Documento para Discusión, disponible en: http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Fenamm.pdf, consultado el 04 de junio 2010.

Guerrero, Omar (2010), "El Departamento de Contraloría 1917-1933", en RAP 57/58 enero-junio de 1984, Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en www.juridicas.unam.mx, consultado el 10 de junio 2010.

Cejudo, Guillermo y Alejandro Ríos Cázares, "La Rendición de Cuentas en el Gobierno Municipal", en Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en www.juridicas.unam.mx, consultado el 04 de junio de 2010.

"Reglamento que debe observar la Suprema Corte de Justicia de la República, sancionado el 13 de mayo de 1826" (2010), en Poder Judicial de la Federación, "La Suprema Corte de Justicia sus Leyes y sus Hombres", disponible en: http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=842, consultado el 25 mayo 2010.

"Reglamento Interior General de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 1 de mayo de 1923", en Poder Judicial de la Federación, "La Suprema Corte de Justicia sus Leyes y sus Hombres", disponible en http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=842, consultado el 25 de mayo 2010.

Riguzzi, Paolo (2001), "Revolución y finanzas públicas. El caso del Estado de México. 1910-1928", en *Revista Electrónica Política y Cultura*. Núm. 016. Otoño, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, disponible en http://redalyc.uaemex.mx/pdf/267/26701608.pdf, consultado el 25 de mayo 2010.

http://www.coso.org/audit_shop.htm., consultado el 22 de mayo 2010.

http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/secogem/tecnologiasinformacion/sistemaestrategicoadminitracion, consultado el 2 de junio 2010.

http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/secogem, consultado el 2 de junio 2010.

http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/secogem/quienessomos/misionvision, consultado el 07 de junio de 2010.

http://www2.scjn.gob.mx/transparencia/estructura/doctos/af-contraloria.pdf, consultado el 3 junio 2010.

http://www.pjedomex.gob.mx/, consultado el 7 de junio 2010.

http://148.215.202.218/index.php/decretos/1824-1910-tomo-I/172-decreto-18?tmpl=comp., consultado el 20 mayo 2010.

Una aproximación a los desafíos de la educación superior en el Estado de México

Bibliografía

ANUIES (2004), *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*. México: Asociación Nacional de Universidades de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

ANUIES (2006), *Consolidación y avance de la educación superior en México. Elementos de diagnóstico y propuestas*. México: Asociación Nacional de Universidades de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

ANUIES (2006), *Consolidación y avance de la educación superior en México. Temas cruciales de la agenda*. México: Asociación Nacional de Universidades de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

Barnett, R. (2002), *Claves para entender la universidad*. Barcelona: Ediciones Pomares.

Casanova, H. y C. Lozano (coords.) (2007), *Educación, universidad y sociedad: el vínculo crítico*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Universitat de Barcelona.

Clark, B. R. (2002), "Estrategias innovadoras en la transformación universitaria", en *Creando universidades innovadoras: estrategias organizacionales para la transformación*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa.

_____ (2002). "Introducción", en *Creando universidades innovadoras: estrategias organizacionales para la transformación*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa.

Didriksson, A., C. Arteaga y G. Campos (coords.) (2004), *Retos y paradigmas. El futuro de la educación superior en México*. México: UNAM, Centro de Estudios sobre la Universidad, Plaza y Valdés Editores.

Didriksson, A. y A. Herrera (coords.) (2005), *El financiamiento de la universidad*. México: UNAM, CESU, Iesalc-Unesco.

Luengo, J. (compilador) (2005), *Paradigmas de gobernación y de exclusión social en la educación*. Barcelona: Ediciones Pomares.

Marginson, S. (2005), "Educación Superior: competencia nacional y mundial; volteretas al binomio público/privado", en *Cuadernos del seminario de educación superior*. México: UNAM, Miguel Ángel.

Martínez, F. (2002), *La federalización de la educación superior en México*. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

Muñoz, G. H. y G. R. Rodríguez (2004), "La educación superior en el contexto actual de la sociedad mexicana", en *Cuadernos del seminario de educación superior*. México: UNAM.

Muñoz, G. Humberto (2006), "Políticas para desarrollar la educación superior pública", en *Cuadernos del seminario de educación superior*. México: UNAM.

Piñera, D. (coord.) (2002), *La educación superior en el proceso histórico de México*. México: Universidad Autónoma de Baja California, ANUIES.

Pusser, B. (2005), "Educación superior, el mercado emergente y el bien público", en *Cuadernos del seminario de educación superior*. México: UNAM, Miguel Ángel Porrúa.

Rodríguez, R. (coord.) (2002), *Reformas en los sistemas nacionales de educación superior*. Serie Universidad Contemporánea. España: Netbiblio.

Rubio, J. (coord.) (2006), *La política educativa y la educación superior en México, 1995-2006: un balance*. México: Fondo de Cultura Económica.

Suárez, M. H. (2005), "Jóvenes mexicanos en la feria del mercado de trabajo. Conveniencias e inconveniencias de tener educación superior", en *Cuadernos del seminario de educación superior*. México: UNAM, Miguel Ángel Porrúa.

Taborga, H. (2002), *Oferta y demanda de estudios de licenciatura en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Segunda edición, México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

Documentos

Brunner, J. J. (2000), "Globalización y el Futuro de la Educación: tendencias, desafíos, estrategias", en Seminario sobre Prospectiva de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe (mimeo). Chile: Unesco.

_____ (2002), "Nuevas demandas y consecuencias para la educación superior en América Latina", en Trabajo preparado para el proyecto CINDA sobre demandas sociales y sus implicancias para la educación superior (mimeo). Chile: Iesalc-Unesco.

Gobierno del Estado de México (2006), Plan de desarrollo Estado de México 2005-2011. México.

Gobierno del Estado de México (2000), Programa Institucional de Mediano Plazo 2000-2005 de la Secretaría de Desarrollo Económico. México.

INEGI, (2007), II Conteo de Población y Vivienda 2005. México: INEGI.

Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (2006), Agenda Estadística Básica del Estado de México 2006. México: Gobierno del Estado de México.

OCDE (2006), Panorama de la Educación 2006. Indicadores de la OCDE.

Poder Ejecutivo Federal (2007), Plan Nacional de Desarrollo. México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

Rubio, J. (2007), Planeación, evaluación y acreditación de la educación superior en México. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa.

SEP (2007), Estadística de inicio y fin de cursos de educación superior. Formato 911.

SEP (2007), Procedimientos para la conciliación de oferta y demanda de educación superior de las entidades de la federación. COEPES. Documento de trabajo.

Hemerografía

Alcántara, A. (2007), "La educación superior en el PND: ¿más de lo mismo?", en *Campus. Suplemento Universitario Milenio*. Núm. 228, 14 de junio.

ANUIES (2007), *Revista de la educación superior*. Vol. XXXVI, núm. 141. Enero-marzo.

Reyes, C. (2007), "La lucha por el poder en la universidad determina el destino nacional: Humberto Muñoz", en *Campus. Suplemento Universitario Milenio*. Núm. 220. 19 de abril.

Rodriguez, R. (2007), "La educación superior en el Programa Sectorial Educativo 2007-2012", en *Campus. Suplemento Universitario Milenio*. Núm. 221. 26 de abril.

_____ (2007), "La educación superior en el Programa Sectorial Educativo 2007-2012", en *Campus. Suplemento Universitario Milenio*. Núm. 223. 10 de mayo.

_____ (2007), "La expansión de la universidad transnacional en México", en *Campus. Suplemento Universitario Milenio*. Núm. 237. 23 de agosto.

_____ (2007), "Se necesitan 117 110 alumnos más por año para alcanzar cobertura de 30% en educación superior", en *Campus. Suplemento Universitario Milenio*. 3 de mayo.

Schugurensky, D. y C. A. Torres (2001), "La economía política de la educación superior en la era de la globalización neoliberal: América Latina desde una perspectiva comparatista", en *Perfiles Educativos*. Tercera época, vol. XXIII, núm. 092.

Desarrollo municipal en el Estado de México

Bibliografía

Alanís Boyso, José Luis (1985), *Autoridades municipales de Toluca, 1830-1885*. México: Ediciones del Gobierno del Estado de México, H. Ayuntamiento de Toluca.

Arias Valdés Rafael (1998), *Toluca: la otra Metrópoli Mexiquense*. México: IAPEM.

Campillo y Cosío, José del (1972), *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*. Venezuela: Universidad de los Andes.

Carrera Hernández, Ady P. (2005), *Hacia un Nuevo Modelo de Relaciones Intergubernamentales. Caso de Estudio: Valle de Santiago*. México: UAEMéx.

Domínguez Compañy, Francisco (1984), *Política de poblamiento de España en América. La fundación de ciudades*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

Iracheta Cenecorta, Alfonso y Roberto García Ortega (2008), "Replanteando la Metrópoli: Soluciones Institucionales al Fenómeno Metropolitano", en *Memorias del X Seminario-Taller Internacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad y del Congreso Nacional para la Reforma Metropolitana*. México: El Colegio Mexiquense, A.C.

Martínez Cabañas, Gustavo (1985), *La Administración Estatal y Municipal en México*. México: INAP, Conacyt.

Moreno Espinosa, Roberto (1995), *La administración territorial en México. Antecedentes históricos*. México: UAEMéx, IAPEM.

Moreno Espinosa, Roberto *et al*. (1992), *Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México* (obra Conmemorativa del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos). México: Coordinación General de Apoyo Municipal. Gobierno del Estado de México.

Pichardo Pagaza, Ignacio (1984), *Introducción a la Administración Pública de México*. México: INAP, Conacyt.

Salazar Medina, Julián (1987), *Elementos Básicos de la Administración Municipal*. México: UAEMéx.

_____ (2009), *Elementos Básicos de la Administración Municipal*. México: UAEMéx.

Sedesol-Conapo-INEGI (2005), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*. México: Secretaría de Desarrollo Social.

Shedler, Andreas (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de transparencia. México: IFAI.

Documentos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, sancionada en 1861.

Hemerografía

"Ley Orgánica Municipal. Decreto núm. 101 de la Legislatura del Estado de México" (1950), en *Gaceta del Gobierno*. 2 de diciembre.

"Ley Orgánica Municipal" (1973), en *Gaceta del Gobierno*. 18 de julio.

Mesografía

http://www.ihaem.org/informacion/ihaem/aaa.html, consultado el 13 de mayo de 2010.

http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/sedemet/antehist, consultado el 14 de mayo de 2010.

http://seimunicipios.wordpress.com/proyecto-%E2%80%9Cmunicipielectronico%E2%80%9D/, consultado el 14 de mayo 2010.

Organización y funcionamiento de la administración pública en el Estado de México. 1970-1993

Bibliografía

Barrera Zapata, Rolando y Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra (1992), *Dos décadas de cambios administrativos en el Estado de México*. México: UAEMéx.

García Luna Ortega, Margarita (2000), "La industria en el Estado de México durante 175 años", en *Gobierno y administración pública en el Estado de México. Una mirada a 175 años de historia*. México: El Colegio Mexiquense, A.C.

González Valdez, Refugio (1993), *El proceso histórico de redimensionamiento de la administración pública descentralizada en México. El caso del Estado de México*. México: IAPEM.

Guadarrama Sánchez, Gloria (2000), "Las lecciones de la historia: ideas y fines de las políticas de asistencia social en el Estado de México", en *Gobierno y administración pública en el Estado de México. Una mirada a 175 años de historia*. México: El Colegio Mexiquense, A.C.

Iracheta Cenecorta, Alfonso X (coord.) (2000), *Gobierno y administración pública en el Estado de México. Una mirada a 175 años de historia*. México: El Colegio Mexiquense, A.C.

Martínez Narváez, Pedro (2000), "La obra pública", en *Gobierno y administración pública en el Estado de México. Una mirada a 175 años de historia*. México: El Colegio Mexiquense, A.C.

Mena Vargas, Apolinar (2000), "El proceso evolutivo y de institucionalización de la seguridad social para los servidores públicos del Estado de México y municipios (1824-1999)", en *Gobierno y administración pública en el Estado de México. Una mirada a 175 años de historia*. México: El Colegio Mexiquense, A.C.

Moreno Espinosa, Roberto (1996), *La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio*. México: IAPEM.

Naime Libien, Alexander (1993), L*a administración pública en el Estado de México 1824-1993*. México: IAPEM.

_____ (2000), "Desarrollo económico del Estado de México. Apuntes sobre políticas públicas", en *Gobierno y administración pública en el Estado de México. Una mirada a 175 años de historia*. México: El Colegio Mexiquense, A.C.

Padilla Domínguez, Roberto y Juan Montes de Oca Malváez (2009), *Modernización de la administración pública en el Estado de México*. México: Gobierno del Estado de México. Biblioteca Mexiquense del Bicentenario.

Velasco Monroy, Santiago G. (1993), *Administración pública del Estado de México: Aparato público y sociedad, poder y cambio, desarrollo y prospectiva 1824-1992*. México: IAPEM.

Vera Bolaños, Marta (2000), "Políticas públicas de salud en el Estado de México. Siglo XIX", en *Gobierno y administración pública en el Estado de México*. *Una mirada a 175 años de historia*. *México*: El Colegio Mexiquense, A.C.

Hemerografía

Barrera Zapata, Rolando y Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra (1997), "La modernización administrativa en el Estado de México", en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*. Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 56.

Guerrero, Omar (1997), "La modernización de la administración estatal en el estado de Guerrero", en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*. Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 56.

Reyes Serrano, Javier (1991), "El proceso de desincorporación de las empresas paramunicipales en el Estado de México", en *Revista IAPEM*. Núm. 09.

_____ (1993), "Desincorporación y reestructuración del sector auxiliar", en *Revista IAPEM*. Núm. 18.

Torres Osorio, Alfredo (1990), "El proceso de desincorporación en el Estado de México", en *Revista IAPEM*. Núm. 07.

Estructura y funcionamiento de la administración pública del Estado de México

Bibliografía

Almada, Carlos F. (1982), *La administración estatal en México*. Serie II, Administración Pública Mexicana, México: INAP.

Ávila Palafox, Ricardo (1988), *¿Revolución en el Estado de México?* Colección Divulgación, México: Gobierno del Estado de México, INAH.

Baranda, Martha y Lía García Verástegui (1987), *Estado de México. Una historia comparada*. México: Gobierno del Estado de México, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luís Mora.

_____ (comp.) (1987), *Estado de México. Textos de su historia*. Tomos I y II, México: Gobierno del Estado de México, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luís Mora.

Barrera Zapata, Rolando y Ma. Del Pilar Ferreira Conzuelo (1989), *Descentralización y administración pública en los estados federados. Ensayo analítico-metodológico*. México: UAEMéx, IAPEM.

_____ (1992), *Dos décadas de cambios administrativos en el Estado de México (1970-1990)*. México: UAEMéx, IAPEM.

Barrera Zapata, Rolando (2010), *Una Transparencia dolorosa. La gestión de la transparencia y el acceso a la información pública en el Estado de México 2004-2008*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de Chiapas.

Becerril García, René Roberto *et al.* (1987), *El sistema político y la democracia en el Estado de México*. México: UAEMéx.

Coordinación General de Comunicación Social (1985), *Gobernadores distinguidos del Estado de México*. Serie Identidad Estatal, México: Gobierno del Estado de México.

Díaz González, Rodolfo (1987), *El gobernador del Estado de México. Una perspectiva constitucional*. México: Gobierno del Estado de México.

González Valdez, Refugio (1993), *El proceso histórico de redimensionamiento de la administración pública descentralizada en México*. México: IAPEM.

Herrejón Peredo, Carlos (1985), *Historia del Estado de México*. México: UAEMéx.

Huicochea Alanís, Arturo (1996), *Prospectiva de la administración pública del Estado de México a la luz e la Teoría de la Organización*. México: IAPEM.

Iracheta Cenecorta, Alfonso X (Coordinador) (2000), *Gobierno y Administración Pública en el Estado de México. Una mirada a 175 años de historia*. México: El Colegio Mexiquense, A.C.

Jarquín, Ma. Teresa *et al.* (1987), *Breve historia del Estado de México*. México: Gobierno del Estado de México, El Colegio Mexiquense, A.C.

_____ (coordinadora) (1989), *Temas de historia mexiquense*. México: H. Ayuntamiento de Toluca, El Colegio Mexiquense, A.C.

Mena Vargas, Apolinar (1989), *La administración pública del Estado de México durante la primera república federal (1824-1835)*. México: UAEMéx, IAPEM.

_____ (coordinador) (1989), *La magnitud y la integración de la administración pública en el Estado de México. Ángulo de interpretación cuantificable*. México: Gobierno del Estado de México, INAP, IAPEM.

Moreno Espinosa, Roberto (2009), *Elementos para el estudio de la administración pública estatal en México*. México: Cámara de Diputados Federal-LX Legislatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UAEM, IAPEM, Miguel Ángel Porrúa.

Naime Libién, Alexander Némer (1984), *Monografía de la administración pública del Estado de México 1824-1993*. México: UAEMéx, IAPEM.

_____ (1993), *La administración pública en el Estado de México 1824-1993*. Segunda edición, México: UAEMéx, Imagen Editores, S.A.

Pardo, María del Carmen (1992), *La modernización administrativa en México*. México: INAP, El Colegio de México, A.C.

Rosenzweig, Fernando *et al.* (1987), *Breve historia del Estado de México*. México: Gobierno del Estado de México, El Colegio Mexiquense, A.C.

Sánchez García, Alfonso (1974), *Historia del Estado de México*. México: UAEMéx.

Velasco Monroy, Santiago Germán (1987), *Nuevas Estructuras Organizacionales para la Administración Pública*. México: Gobierno del Estado de México, UAEMéx.

_____ (1993), *Administración Pública en el Estado de México: Aparato Público y Sociedad, Poder y Cambio, Desarrollo y Prospectiva, 1824-1992*. México: IAPEM.

Documentos oficiales (1824-2010)

Expedientes del Archivo Histórico del Instituto Mexiquense de Cultura, del Archivo General del Poder Ejecutivo y del Archivo Histórico del Poder Legislativo.

Ejemplares de la *Gaceta del Gobierno*.

Diversas memorias, informes de gobierno y resúmenes de actividades.

Diversos compendios de legislación del Estado de México.

Velasco Monroy, Santiago Germán (coordinador) (2010), Evolución Institucional de la Administración Pública del Estado de México 1968-2010. Investigación documental sin editar a cargo de la UAEMéx.

ÍNDICE DE AUTORES

Rolando Barrera Zapata

Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fue consejero presidente del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (ITAIPEM). Su libro más reciente, editado por el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), es *Una transparencia dolorosa. La gestión de la transparencia y el acceso a la información en el Estado de México 2004-2008*.

Mindahi Crescencio Bastida Muñoz

Es doctor en Desarrollo por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) campus Xochimilco, maestro en Ciencias Políticas por la Universidad de Carleton, Canadá, y licenciado en Turismo por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx). Ha sido acreditado como miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Es asesor del rector de la UAM, entre otros cargos. Ha escrito varios libros, ensayos y artículos sobre temas como sustentabilidad, comercio y medio ambiente y pueblos originarios.

Eriko Flores Pérez

Funge como secretario ejecutivo del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CIEPS). Fue director general del Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México (Cemapem).

Guillermo Haro Bélchez

Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares, España. Ocupa el cargo de secretario general de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Su trayectoria profesional le ha permitido conjugar la reflexión académica con el ejercicio del servicio público, lo cual se ha visto reflejado en diversos libros y artículos sobre temas vinculados a la función pública, en los que ha participado como autor y coautor.

Apolinar Mena Vargas

Es maestro en Administración Pública y candidato al doctorado en Liderazgo y Dirección de Instituciones de Educación Superior por la Universidad Anáhuac. Se desempeña como profesor definitivo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEMéx y como vicepresidente del IAPEM. Además, es autor de varios libros y publicaciones.

Roberto Moreno Espinosa
Profesor investigador de tiempo completo del Centro Universitario UAEMéx unidad Amecameca. Es integrante del SNI. Ha escrito varios libros y artículos sobre administración pública.

Francisco A. Olascoaga Valdés
Es maestro y doctor en Derecho por la UNAM. Actualmente, es catedrático de la Facultad de Derecho de la UAEMéx. Ha escrito diversos ensayos que han sido publicados en revistas especializadas.

Julián Salazar Medina
Profesor investigador de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEMéx. Es autor de varios libros y artículos sobre administración municipal.

José Juan Sánchez González
Maestro y doctor en Administración Pública por la UNAM. Recibió el Premio del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en 1997 y el Premio IAPEM 2001. Es investigador nacional nivel I. Ha publicado seis libros. Labora como profesor de tiempo completo en la UAEMéx campus Zumpango.

Osvaldo Antonio Santín Quiroz
Doctor en Economía Política por la London School of Economics and Political Science. Es director general del ISSEMyM. Se ha desempeñado como subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, secretario adjunto de Recuperación de Activos en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), director general de Operaciones de Protección y Resoluciones Bancarias en el IPAB y director general adjunto de la Administración de Apoyo a Deudores en el mismo instituto.

Francisco Eduardo Santos Castilla
Ingeniero Industrial con especialidad en Administración de Riesgos Financieros por la Universidad Panamericana (UP). Obtuvo la maestría en Administración de Negocios en la Simon Graduate School of Business de la Universidad de Rochester. Es director de Planeación Estratégica y Programación en el ISSEMyM.

Santiago Germán Velasco Monroy
Es licenciado en Administración de Empresas por la UAEMéx, maestro en Administración Pública por la misma universidad, maestro en Planeación y Sistemas por la Universidad Iberoaméricana (UIA) y doctorante en Administración

Pública por la UNAM. Funge como consultor en administración pública. Labora, también, como profesor e investigador en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEMéx. Es integrante de la red de investigadores del IAPEM y miembro del INAP y del IAPEM.

ÍNDICE GENERAL

11 PREÁMBULO

17 MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVAS EN EL PODER EJECUTIVO ESTATAL

19 Introducción
20 Antecedentes novohispanos y primeros esfuerzos de modernización administrativa estatal
29 Nuevas realidades imponen distintas formas de administración
35 La modernización de la administración estatal y sus nuevos instrumentos
45 Conclusiones

49 LA POLÍTICA AMBIENTAL EN EL ESTADO DE MÉXICO EN EL CONTEXTO DEL BICENTENARIO

51 Introducción
52 Política ambiental en el Estado de México, siglo XIX
52 Periodo 1800–1810
54 Periodo 1811–1824
55 Periodo 1825–1834
55 Periodo 1847-1856
56 Periodo 1857-1875
56 Periodo 1876-1900
57 La política ambiental del Estado de México en el siglo XX
57 Periodo 1900-1910
58 Periodo 1911-1920
58 Periodo 1921-1930
58 Periodo 1931-1960
60 Periodo 1961-1967
60 Periodo 1968-1982
63 Periodo 1983-1989
65 Periodo 1990-1999
67 Siglo XXI
67 Periodo 2000-2006
69 Periodo 2007-2010
71 Conclusiones

75 LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

77 Introducción
78 La política social en los noventa
78 Protagonismo del BM y el BID
80 El carácter residual de la política social
80 Nuevos arreglos institucionales
81 Focalización, participación privada y descentralización
81 La vieja y la nueva política
83 La política social en México
84 La nueva institucionalidad de la política social y el combate a la pobreza
85 Pronasol y los convenios de desarrollo
86 La creación de Sedesol: objetivos y propósitos
89 Progresa–Oportunidades: la focalización
89 La descentralización
92 La promulgación de la LGDS
93 El Estado de México en el nuevo marco del federalismo social
93 La ruta de la institucionalización de la PICDS
94 La construcción de la política integral de combate a la desigualdad
95 Una estrategia gradual e integral
97 Los programas sociales
97 Evolución de programas sociales
101 La municipalización de la política social y la estrategia de microrregiones
102 Conclusiones

105 CONTROL INTERNO Y FISCALIZACIÓN GUBERNAMENTAL

107 Introducción
108 Acerca de la noción de control gubernamental
110 La función de control interno en el Gobierno del Estado de México
110 El control interno en la administración pública federal
113 El control interno en la administración pública estatal
113 *Las primeras referencias relacionadas con el control interno*

115 *Control interno y moralización de la administración pública*
116 *Surgimiento del marco normativo de las responsabilidades de los servidores públicos*
117 *De nuevo la preocupación por la moralización de la administración pública*
118 *Creación de la Contraloría General de Gobierno y fortalecimiento del control interno*
120 *Supresión de la Contraloría General y redefinición de la función de control interno (1981-1986)*
121 *Surgimiento de la Secretaría de la Contraloría e institucionalización del control interno*
124 *Consolidación y fortalecimiento del control interno*
130 *El control interno en la etapa actual*
132 El control interno en el ámbito municipal
132 Algunos antecedentes
133 El control interno en la administración municipal del Estado de México
137 El control interno en el Poder Legislativo
137 El contexto en la Cámara de Diputados del gobierno federal
138 El control interno en el Poder Legislativo del Estado de México
142 El control interno en el Poder Judicial
142 El contexto en el gobierno federal
144 El control interno en el Poder Judicial del Estado de México
146 El control externo y la fiscalización superior en el Estado de México
146 Las instituciones de fiscalización en el ámbito federal, una larga tradición histórica
149 Las instituciones de fiscalización externa en el Estado de México
149 *Surgimiento de la Contaduría General del estado*
152 *Las constituciones estatales, sus reformas y las tareas de fiscalización*
154 *Las leyes orgánicas de la Contaduría General de Glosa*
157 *Ley de Fiscalización Superior del Estado de México.*
159 Conclusiones

163 UNA APROXIMACIÓN A LOS DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL ESTADO DE MÉXICO

165 Un acercamiento al perfil de México y del Estado de México
168 El contexto sociopolítico y económico del Estado de México
169 El contexto social
172 El contexto político
174 El contexto económico
177 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011
177 Plan Nacional de Desarrollo
180 Plan de Desarrollo del Estado de México
181 Principales retos de la educación superior en el Estado de México
181 Cobertura
183 Calidad
184 Pertinencia
184 Financiamiento
186 Centralización *vs* Descentralización en la educación superior
187 Conclusiones

193 EL CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. MODELO A SEGUIR

195 Introducción
195 La codificación de las normas
196 Necesidad de codificar la legislación administrativa en el Estado de México
199 Integración del Código Administrativo
200 Libro primero
200 Libro segundo
201 Libro tercero
201 Libro quinto
202 Libro sexto
202 Libro séptimo
202 Libro octavo

202 Libro noveno
203 Libro décimo
203 Libro décimo primero
203 Libro décimo segundo
204 Libro décimo tercero
204 Libro décimo cuarto
204 Libro décimo quinto
205 Libro décimo sexto
205 Conclusiones

209 DESARROLLO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

211 Introducción
212 El proceso de construcción histórica del municipio del Estado de México
215 El movimiento independentista
216 Los primeros años de vida independiente, la Primera República Federal de México
217 Las repúblicas centralistas
219 La segunda mitad del siglo XIX y el estallamiento de la Revolución Mexicana
221 El periodo revolucionario y el fin del caudillismo
222 Desarrollo y consolidación del régimen de la revolución y el municipio en el Estado de México
223 La época contemporánea
227 Las zonas metropolitanas del Estado de México
229 Fortalecimiento del municipio
229 Reuniones de fortalecimiento Estado-municipio
230 Instituto Hacendario del Estado de México
232 El Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral (IGECEM)
233 Municipio electrónico
236 Transparencia y rendición de cuentas
238 Conclusiones

241 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE MÉXICO 1970-1993

243 Introducción
244 Evolución de la organización del gobierno del Estado de México
248 Funcionamiento del sector central del gobierno del estado de méxico
256 Funcionamiento del sector auxiliar del gobierno del Estado de México
264 Conclusiones

267 DESEMPEÑO DE LAS FINANZAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO EN EL SIGLO XXI

269 Introducción
271 Fortalecimiento de los ingresos
273 Ingresos estatales
276 Ingresos federales
278 Ingresos Estatales *vs* Ingresos Federales
279 Gastos del Gobierno del Estado de México
285 Deuda Pública
288 Conclusiones

291 ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO

293 Introducción
294 Primeras estructuras administrativas (1824-1833)
298 Las transformaciones de las estructuras administrativas en la segunda mitad del siglo xix (1834-1917)
304 Las estructuras de la organización administrativa posrevolucionaria (1917-1969)
315 Conclusiones

321 FUENTES CONSULTADAS

343 ÍNDICE DE AUTORES

EL PODER PÚBLICO DEL

ESTADO DE MÉXICO

Estudios en torno al Poder Ejecutivo

se terminó de imprimir en noviembre de 2010, en los talleres de Editorial CIGOME, S.A. de C.V., ubicados en Vialidad Alfredo del Mazo No. 1524, Exhda. La Magdalena, C.P. 50010, Toluca, México.

La edición consta de 1 000 ejemplares y estuvo al cuidado del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal (CEAPE). Coordinación general de la edición: Blanca Leonor Ocampo y Hugo Ortíz. Corrección de estilo: Silvia Martínez García, Juan Carlos Vásquez, Jesús Iván Castañeda, Denise Ocaranza, Azalea Eguía Saldaña, Zujey García Gasca, Jeanne Enríquez, Sofía Sandra San Juan Dávila, Sonia Elizabeth Vázquez Romero, Jazmín González Cruz y Claudina Domingo. Concepto diagramático: Juan Carlos Cué. Formación y diagramación: Mariko Lugo García, Rocío Solis Cuevas, Maresa Oskam-Roux y Carlos Télles Barranco. Supervisión en imprenta: Maresa Oskam-Roux.

En la formación se usaron las tipografías *Fedra Sans* y *Fedra Serif B*, diseñadas por Peter Bi'lak para Typotheque.