

La Administración Pública del Estado de México: una visión retrospectiva que apunta al futuro

Public Administration in the State of Mexico: a retrospective vision that
points at the future

Leticia Heras-Gómez

Universidad Autónoma del Estado de México, México / leticiaheras@hotmail.com



Juan Miguel Morales y Gómez, Julián Salazar Medina y Santiago Velasco Monroy (coordinadores) (2011), *Evolución institucional de la administración pública del Estado de México (1968-2010)*, Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México, 720 pp., ISBN 978-607-8099-09-2.

En el verano de 2007 un grupo de investigadores de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México inició un ambicioso pero muy necesario proyecto de investigación: el estudio de la administración pública del Estado de México, a partir de su evolución en las últimas cuatro décadas. La idea de describir, analizar, caracterizar y divulgar las etapas, las instituciones, los programas, los sectores y las dependencias, a través de un largo recorrido por una de las administraciones públicas más complejas y diversas que tiene el país, era de entrada un objetivo audaz y de muy largo alcance.

Un proyecto de tal naturaleza implicaba, a su vez, grandes tareas. Se debía reunir a los expertos estudiosos del tema; se tenían que conseguir los apoyos logísticos y financieros que apoyaran el proyecto; tenían que coordinarse los trabajos de recopilación de datos y documentos históricos; se debía acordar la metodología para el trabajo teórico y su aplicación al campo empírico; tendría que haber encuentros académicos previos que fueran cimentando el proyecto; y finalmente había que convencer a las autoridades de la valía del proyecto; se presentaba, pues, un largo sendero institucional por recorrer. El libro que ahora se reseña es el resultado final de dicho proyecto.

Lo primero que todo experto se pregunta a la hora de estudiar un ámbito tan amplio, como la administración pública estatal, es el tipo de categorías conceptuales que le darán coherencia y continuidad al recorrido evolutivo. El libro se concibe a través de tres grandes categorías: 1) las de carácter orgánico que definen estructuras jerárquicas y de autoridad y que se fundan en leyes y decretos; 2) las de carácter programático-funcional identificadas en planes, programas y manuales de procedimientos; y 3) las de carácter de medios de administración o de gestión, como la profesionalización del personal, el empleo de técnicas y tecnologías aplicables, y las medidas de transparencia gubernamental.

Con base en estas tres categorías el libro propone un análisis a partir de las funciones desarrolladas por la administración pública, independientemente de quién o quiénes la materialicen de forma orgánica, es decir, un análisis por sectores funcionales. Ello da la pauta para organizar los 23 temas del libro en seis capítulos: regulación y control, el primero; gobierno y justicia, el segundo; bienestar social, el tercero; economía y trabajo, el cuarto; infraestructura y medio ambiente, el quinto; y apoyo administrativo e institucional, el sexto. Más un epílogo final, que integra un visión histórica global de la administración pública estatal.

Dos anexos completan el texto: una aproximación al estudio contemporáneo de la administración pública del Estado de México y un conjunto

analítico y gráfico de datos que muestran los cambios en el universo de dependencias de toda la administración central del gobierno del Estado.

El objetivo de esta reseña no es hacer un sumario de un texto cuyo caudal libre alcanza más de 700 páginas, sino mejor invitar al lector interesado en cada una de las áreas, funciones o instituciones de la administración pública estatal, a que incursione en él. Encontrará información histórica ampliamente respaldada, variadas fuentes que corroboran las afirmaciones, un recuento muy documentado de los avances en cada sector, al mismo tiempo que una crítica seria a los retrocesos que dicho aparato administrativo ha tenido en las últimas cuatro décadas. Su utilidad para la academia y para el ejercicio de gobierno es innegable.

En las páginas siguientes haremos un breve acercamiento a cada uno de los capítulos, solamente para ofrecer al lector un panorama general de cada sector estudiado, pero con la advertencia de que en el libro encontrará a profundidad cada tema. Y en ello los autores sobresalen por su gran calidad intelectual a la hora de investigar.¹ Asimismo, resalta la labor de quienes coordinaron el texto, tarea por demás delicada en un universo tan vasto en temas y problemas, como lo es la administración pública del estado.

Es importante agregar que en cada capítulo y para cada tema los autores consignan con escrúpulo el aparato legal que sustenta el análisis, se trata así de una visión institucional normativa de la administración pública, pero estudiada bajo el contexto político e histórico en donde tiene lugar.

Así, el libro arranca con el tema de la planificación en el Estado de México. En el capítulo 1 se abordan las “funciones que le dan dirección y coherencia a toda la administración: la planeación, el control y la evaluación”. Destacan aquí las incursiones históricas sobre los primeros planes y leyes de planeación que tuvo el Estado de México, en las décadas de 1970 y 1980, y su armonización con las leyes de la federación en la materia, principalmente las dificultades de operación de los COPLADES (COPLADEM, para el Estado de México), CUC o CUD.

Muchas son las reformas que estas leyes promovieron al interior de la administración pública del estado, cambios de denominación de algunas secretarías, fusión o desaparición de otras, modificación de leyes y reglamentos, propios del gobierno estatal o atendiendo a los requerimientos del orden federal. Podemos señalar dos de las más significativas ya para la primera década

1 Para mala fortuna de la academia, el Dr. Barrera falleció recién había salido a la luz este libro, del que fue colaborador entusiasta y pieza clave en la arquitectura de todo el proyecto de investigación. Desde aquí un especial reconocimiento a su obra.

de este siglo: la Secretaría de Finanzas (2006) que ha condensado el esfuerzo de planeación-programación y presupuestación de las funciones de gobierno; así como la reforma a la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México* en 2005.

Con todo, el autor del capítulo, el Dr. Rolando Barrera (†), considera que hace falta cerrar el círculo de la planeación-presupuestación con elementos de la evaluación y control, pues hasta la fecha siguen siendo sólo una aspiración “pues no se ha concretado un verdadero sistema evaluativo que no sólo convoque al concurso de las dependencias estatales sino también a la participación social y a los grupos de expertos” (p. 48), lo que se denomina en general la racionalidad de la gestión pública. Ello y la necesidad de democratizar más el proceso integral de planeación serían las tareas más urgentes en esta parte que convoca a la planeación como función que gesta y organiza toda la acción gubernamental.

El segundo epígrafe de este primer capítulo se dedica a analizar la evolución del control interno y la evaluación de los programas públicos. Ambos históricamente expresados en las funciones de control y fiscalización gubernamentales, que en el Estado de México datan de 1825, y que luego de un largo recorrido institucional ampliamente documentado en el libro, se concretan en la creación de la Secretaría de la Contraloría, durante el gobierno de Ignacio Pichardo Pagaza, cuya misión primordial fue cancelar el nepotismo e incentivar una conducta de “legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño del empleo, cargo o comisión” (p. 56).

No es posible detallar cada uno de los cambios y nuevas encomiendas que han ido consolidando a la Secretaría de la Contraloría, como institución procuradora del control del quehacer de los servidores públicos, dado el espacio limitado de esta reseña; baste decir que para inicios del nuevo siglo le correspondió promover la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México*. Es de esperarse que ésta y el instituto que le acompañan (ITAIPEM) perfilen un verdadero sistema de rendición de cuentas en un futuro mediato.

El capítulo 2 se aboca al análisis del aparato de gobierno y de justicia en el estado. Comienza con un repaso histórico que da cuenta de la gobernación y vigorización de la vida democrática, como lo señala el apunte inicial del capítulo. La importancia de esta área radica en que ha sido el brazo ejecutor del gobernador en turno. Su recorrido puede considerarse uno de los más azarosos dentro de la administración pública, pues atiende los más álgidos problemas sociales de la entidad. Cabe recordar el caso de Atenco o la problemática social que se expresa en los índices de violencia actual, lo cual indica

cuán delicada es la tarea que este sector debe afrontar.

El capítulo está dividido en cinco apartados: la gobernación, la seguridad jurídica y la protección de la vida y patrimonio de las personas, la resolución de los conflictos por la vía legal, y por último el fortalecimiento de los vínculos con los municipios.

Debemos destacar el primero de ellos, en virtud de su relevancia en el tratamiento de la acción y decisión del gobernador. Teniendo como figura central la Secretaría General de Gobierno, que registra cambios a partir de 1824 y hasta 1998, tanto en su denominación como en los sectores que le ha correspondido manejar. Dichos cambios muestran los ajustes que las funciones de gobernación demandan, a la par que la problemática socio-política exige. La etapa de 2000 a 2009 ha sido el periodo con mayores cambios en el área de gobernación, los cuales cristalizan en la publicación del *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno*, al cual se agregan en 2006 la creación de la Defensoría de Oficio y de la Agencia de Seguridad Estatal.

Nos dice el Dr. Barrera que el aparato administrativo de esta área que solía ser poco especializado, escaso, insuficientemente profesionalizado, además de centralizado, se ha transformado en “[...] una organización amplia y diversificada, especializada, desconcentrada, y con presencia en casi todo el territorio estatal” (p. 92). Todo ello ha ido generando habilidades negociadoras para promover consensos con fuerzas no afines al gobierno central en turno.

El epígrafe que se dedica a la seguridad jurídica de las personas y de su patrimonio da cuenta de las distintas legislaciones que le permiten al ciudadano mexicano el resguardo de sus derechos, tanto de su propia identidad, como de sus propiedades. Éste se acompaña con el siguiente apartado que revisa la protección de la vida, es decir, la seguridad pública, la readaptación social y la protección civil. La modernización del Registro Civil, la ley del Registro Público de la Propiedad, la creación de la Agencia de Seguridad Estatal, entre otras, que son detalladas con puntualidad, permiten al lector tener un panorama preciso de este sector. El capítulo cierra con dos apartados: la procuración de justicia y la vinculación con los municipios.

No se tiene aquí el espacio necesario para ahondar en la función de procurar justicia en el estado más poblado, diverso y posiblemente más conflictivo del país; sin embargo, hay que decir que los autores sí lo hacen con escrupulosa dedicación. Quizá atendiendo a que —dada la particular organización del sistema de procuración de justicia que tiene México— la función de procuración está dentro del Poder Ejecutivo, y que la tarea durante 40 años ha sido de las más arduas, pero cuyos frutos han sido menos tangibles.

El tratamiento de la vinculación del gobierno estatal con el orden municipal es el último asunto que aborda el capítulo 2. Leyes, coordinación y descentralización son los temas que guían el estudio. Para aquellos interesados en la cuestión, vale la pena adentrarse en éste. Aquí sólo diremos con el autor que al municipio mexiquense le están reservadas dos tareas a partir de este nuevo decenio: ampliar el periodo de gobierno municipal de tres a cuatro años y establecer el servicio civil de carrera a nivel municipal.

Ya en el capítulo 3 nos adentramos en las funciones gubernamentales hacia del bienestar social de la población. Su autor, el Mtro. Roberto Dávila Palacios, divide su contribución en cuatro temáticas: la salud, la educación, el desarrollo social y la seguridad social. En los cuatro hace referencia al entramado institucional y legal que le ha dado servicio a los mexiquenses, desde 1924, pero con énfasis en las últimas cuatro décadas. La recopilación y análisis de todo ello fue sin duda una tarea extensa, paciente y digna de destacarse. Se estudia desde el Instituto de Salud (ISEM), hasta la política educativa y cultural del Estado, ambos de largo recorrido histórico; pasando por las instituciones de asistencia social mucho más recientes (DIFEM, Instituto Mexiquense de la Mujer, el Instituto Mexiquense de la Juventud, entre otros); y registrando la evolución de los esquemas de seguridad social, en donde la creación del ISSEMYM como protector de los derechos de los servidores públicos del estado es notable.

Salud, educación, asistencia y seguridad social son rubros que todo gobierno está obligado a atender. De su eficacia, eficiencia, cobertura y pertinencia depende en buena medida el bienestar de la población. Las diferentes administraciones estatales han ido recuperando las experiencias pasadas, para ofrecer más y mejores servicios; no obstante, el crecimiento poblacional y las problemáticas concomitantes a menudo le dejan rezagado en la eficacia de las prestaciones. Aquí sí importa el tamaño del estado; solamente por mencionar un dato: el Estado de México tiene el mayor número de profesores de educación básica del país, por lo tanto de niños en educación escolar. De ese tamaño es la responsabilidad del gobierno en la procuración del bienestar social de los mexiquenses. Esto es justo lo que se estudia en el capítulo.

El capítulo 4 tiene como finalidad analizar la participación del gobierno del estado en la economía y su parte nodal: el trabajo. El capítulo es relevante porque el Estado de México constituye uno de los principales mercados de consumo nacional, posee la mayor planta productiva industrial del país y es la entidad que ofrece mano de obra con mayor calidad y especialización. Frente a todo ello el gobierno es promotor, a la vez que partícipe. Es el análisis de su actuación lo que contiene el apartado.

Son cuatro las secciones que componen el capítulo: el desarrollo económico, las relaciones laborales, la actividad turística y artesanal y la producción agropecuaria y forestal. En la primera de ellas nos relatan la forma en que el gobierno del estado ha impulsado, promocionado y participado en el desarrollo económico de la entidad. Con algunos antecedentes relevantes, es hasta la creación de la Secretaría de Economía en 1983, en la actualidad Secretaría de Desarrollo Económico, cuando el gobierno va concentrando todas las políticas hacia el desarrollo productivo, principalmente hacia la industria, el turismo, la artesanía, el comercio y abasto, el desarrollo agroindustrial, mediante organismos normativos y reguladores de las actividades.

Siendo notoria la actividad gubernamental hacia los sectores productivos de la entidad y aun habiendo creado la Comisión Coordinadora para el Impulso de la Competitividad en 2006, los índices apuntan hacia un declive en la competitividad del estado. El autor señala dos necesidades para superar lo anterior: desregulación y simplificación administrativa para negocios y empresas, así como la creación de empleos formales remunerados.

Justamente la parte que sigue está dedicada a estudiar las relaciones laborales, la competitividad y la calidad en la entidad. Con la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social (hoy Secretaría del Trabajo), la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, el gobierno del estado ha respondido a las necesidades de justicia y derechos laborales, y a su responsabilidad de generar y proteger el empleo. Además, en virtud de las nuevas tendencias económico-productivas internacionales, se ha adicionado el fomento a la calidad y la competitividad.

No es desconocida la calidad y riqueza de la artesanía mexiquense ni tampoco la importancia de las zonas y centros turísticos en el estado, de ahí que se aborde en la parte siguiente la forma como el gobierno estatal define su papel de defensor de ambas actividades económicas y culturales, hacia las cuales, de todos modos, hace falta una estrategia más agresiva de comercialización de los productos artesanales y los destinos turísticos, pues hasta ahora ha sido desarticulada, aleatoria y escasa.

El capítulo 3 finaliza con una incursión en lo relativo a la producción agropecuaria, acuícola y forestal. Aquí la acción ha sido esencialmente normativa. El gobierno estatal, a través de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, procura, fomenta, protege y participa con fondos en el desarrollo del campo mexiquense y sus actividades conexas. No obstante, de acuerdo con el análisis del autor, “la permanente falta de recursos para el campo: financieros, créditos, insumos, implementos agrícolas, agua para riego, e infraestructura hidroagrícola, rotación de cultivos” siguen siendo problemáticas no supera-

das en el Estado de México. De ahí que se sugiera una política pública hacia el campo que lo transforme en rentable y competitivo.

Llegamos así al capítulo 5 en donde se analiza la infraestructura y el tema del medio ambiente. Nuevamente se presenta en cuatro secciones: la infraestructura para mejorar la calidad de vida, la regulación del desarrollo urbano, las comunicaciones y el transporte, y al final el asunto del medio ambiente hacia el futuro.

Respecto al primer punto se estudia el papel que ha desarrollado la Secretaría de Desarrollo Urbano, la Comisión de Agua del Estado de México, la Junta de Electrificación del Estado, y sus antecedentes, con el propósito de dotar a los mexiquenses de un abasto seguro y confiable de agua, luz y los servicios relacionados. De todos modos es claro que este asunto se conecta directamente con la regulación del suelo urbano, sobre el cual el autor nos relata la intensa labor del gobierno estatal para alcanzar una planeación, planificación y urbanismo en la entidad. No hay que olvidar que se trata de una creciente población, la cual además recibe migración constante de estados vecinos y que continuamente demanda certidumbre en materia de vivienda y uso de suelo.

En la parte siguiente nos abocamos al transporte y las comunicaciones. Debemos señalar que en esta materia las políticas han tenido que conciliarse con el gobierno del Distrito Federal, no siendo siempre una relación cordial. Fue después de varios esfuerzos cuando se creó, en 1998, la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad “cuyo objetivo era establecer mecanismos para estudiar y resolver en forma coordinada, integrada y complementaria los problemas relacionados con el transporte y la vialidad; mejorar los servicios de transporte y la estructura vial de la zona conurbada; propiciar la homologación de los marcos jurídicos”. Además, el tema del transporte incluye regulaciones sobre servicios del aeropuerto, de la red de carreteras y autopistas, el transporte público y otros más. Actualmente (2011) son dos las secretarías que atienden el ramo: la de Comunicaciones y la de Transporte.

El capítulo termina con un acercamiento al asunto del medio ambiente. El gobierno del estado, de acuerdo con lo expuesto por el autor, ha desarrollado una tarea constante en defensa del material ecológico disponible. Bosques, recursos hídricos, parques naturales, reservas ecológicas, zoológicos, cuencas hidrológicas y su recuperación, protección ambiental, control de la contaminación, entre otros, han sido los ámbitos atendidos por las diferentes instancias gubernamentales estatales. Entre ellas destaca la cabeza de sector actual que es la Secretaría del Medio Ambiente, la CEPANAF (Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna) y la Protectora de Bosques.

Vale la pena señalar que la preocupación gubernamental por el medio ambiente en el estado comienza en los años setenta y no ha dejado de impulsar acciones hacia el logro de un desarrollo sustentable, en consonancia con el movimiento global de defensa del medio ambiente. Sin embargo, el deterioro ambiental avanza más rápido que las acciones dispuestas; sería deseable colocar en la agenda estos temas desde ahora, y no esperar a que se produzcan los efectos nocivos, que ya no son futuro, sino presente.

El último capítulo (VI) cierra con un estudio especializado sobre las responsabilidades y funciones propias del gobernador; lo que han llamado el Apoyo Administrativo e Institucional. Son cuatro los rubros principales: la gubernatura, las actividades de comunicación social, el manejo de las finanzas, así como las funciones llamadas propiamente de apoyo administrativo e institucional.

En el primer caso ha sido la Gubernatura, la Secretaría Particular, Auxiliar y Privada, la Secretaría Técnica del Gabinete, y más recientemente la Unidad de Apoyo a la Administración General, el soporte más directo e inmediato del gobernador. Asuntos como las giras del mandatario estatal, su agenda, su atención a la ciudadanía, sus fuentes de información y sus actividades en el extranjero son reservados para esta área de apoyo. Así, la Gubernatura que debe ser entendida en sentido estricto como la Oficina del Gobernador, es responsable de toda la actividad que despliega el mandatario, la cual ha venido incrementándose paulatina y constantemente, aunque en razón del estilo de gobernar particular de cada uno.

El siguiente apartado se refiere a la comunicación social, como fuente de legitimidad gubernamental. El repaso que hacen los autores de esta importante obligación permite al lector advertir que ya se ha abandonado la “relación paternalista y clientelar que tuvieron los gobiernos autoritarios con los medios de comunicación” (p. 512) y que ahora se perfila un eficiente sistema de comunicación participativa, es decir, un amplio marco de información gubernamental a la sociedad y de solicitudes de la misma hacia el gobierno estatal.

En este epígrafe se agregan apuntes sobre los medios de comunicación gubernamentales, como Radio y Televisión Mexiquense, con cobertura en toda la entidad y con más de un cuarto de siglo de presencia en los medios.

El tercer aspecto analizado es el de las finanzas públicas del estado. De todos es conocida la relevancia que tiene la hacienda pública para cualquier administración, pues constituye los recursos con que operarán los planes de gobierno. Un sumario de este importante sector nos dice que surge como Departamento de Hacienda en 1827, que pasa a ser Tesorería General de

Hacienda en 1941, Dirección General de Hacienda tres años después, para convertirse en la Secretaría de Finanzas en 1981, de Finanzas y Planeación en 1989, de Finanzas Planeación y Administración al poco tiempo, para quedar solamente como Secretaría de Finanzas en la administración de Enrique Peña Nieto. Cada cambio en sus tareas muestra una constante preocupación gubernamental por incrementar y hacer eficiente la recaudación de impuestos y en particular por mejorar la capacidad negociadora respecto a las participaciones federales. Materia sobre la cual siempre se ha visto restringido no sólo el Estado de México sino todas las entidades federativas. Un permanente desequilibrio entre lo que se recauda y lo que regresa a los estados ha dado como resultado una constante carencia de recursos y se considera magro el avance en lo que se ha llamado federalismo fiscal.

Al final del capítulo encontramos un rubro que abarca y llega a todas las dependencias de la administración estatal, se trata de los programas de modernización administrativa. Los temas centrales de dicha empresa modernizadora son: el manejo del personal, el control de los recursos materiales, la administración de los documentos (archivos gubernamentales), la implantación de los sistemas de informática y, por último, los aportes para mejorar la organización general de toda la administración; lo que se conoce como organización y métodos.

Esta parte final del texto nos recuerda que hacia la década de 1970, durante el gobierno de Carlos Hank González, la entidad fue pionera a nivel nacional en la modernización de la administración pública y se propuso transformarla en una administración dinámica y eficiente. Los sucesivos gobiernos no han abandonado tal aspiración —según lo analizan los autores—, pero ya el Estado de México no lleva la delantera que tuvo en la década de 1970. Ciertamente un objetivo debería ser incorporar cada vez más al ciudadano en la agenda de transformación de la administración del estado, pues es hacia éste que dicho aparato debe servir.

En la primera década de este siglo los temas de dicha modernización contemplan ya la transparencia y la rendición de cuentas gubernamentales, la profesionalización del personal, y se integra como función central la innovación y la búsqueda de la calidad en las estructuras y funciones de gobierno.

El libro concluye con un apartado general: una visión global de las transformaciones de la administración pública del Estado de México, en el periodo referido. Como epílogo de toda la investigación vale la pena leerlo a detalle. La perspectiva histórica permite al investigador observar avances y retrocesos, incongruencias y oportunidades de cambio, por ello el epílogo condensa todo el análisis retrospectivo, a la vez que da luz para los tiempos por venir.

Como bien concluyen nuestros autores, la administración pública del Estado de México se ha transformado indudablemente en estos 40 años: “[...] se han modernizado estructuras y procesos, se han aplicado nuevas tecnologías, se han actualizado normas, existen servidores públicos más preparados y capacitados [...]”; empero, dista mucho de ser una administración “eficaz, transparente, profesionalizada, desconcentrada y descentralizada, sensible a las demandas sociales, promotora de la participación ciudadana, corresponsable, respetuosa de la participación social, y apegada a las normas que la rigen” (p. 612); pues sigue siendo un ideal por el que trabajan desde distintas trincheras, académicos especializados y funcionarios comprometidos. Aquí agregaríamos que esta investigación es un indiscutible aporte hacia ese objetivo.

La Universidad Autónoma del Estado de México debe congratularse de que su Facultad de Ciencias Políticas y Sociales haya sido la promotora y ejecutora de este ambicioso proyecto.

Laura Leticia Heras Gómez. Doctora en Ciencias Sociales, profesora e investigadora de la Universidad Autónoma del Estado de México. Líneas de investigación: cultura política, participación política, democratización comparada. Últimas publicaciones: “Confianza en las instituciones electorales en México: el IFE bajo la mirada ciudadana”, en *Revista Debates* (2011), Universidade Federal do Rio Grande do Sul- Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política (en prensa). “Perspectivas para la Democracia en América Latina” (2009), UAEM-UNT, Denton, Texas- Toluca, México. “Académicos y Universidades en México: el caso de la UAEM” (2009), Universidad Autónoma del Estado de México, México. “Rendición de Cuentas en los organismos electorales: tarea inacabada en el proceso de democratización en México” (2008), Serie de Breviarios de Cultura Política Democrática, No. 6, IEEM, México.