

# **Modernización de la administración estatal en el estado de Guerrero**

---

OMAR GUERRERO\*

La modernización suele ser concebida como un problema perenne, no tanto como una moda pasajera, pues el estancamiento y aún las regresiones así lo hacen ver. Un caso de modernización singular lo constituye el Estado de Guerrero, una entidad federativa cuyos progresos media década atrás fueron patentes, si bien los logros fueron diminutos. En todo caso, un suceso de progresión y ascenso no se debe juzgar con atención a patrones o estándares generales, sino con base en las realidades nacionales o locales. En este sentido, siendo el Estado de Guerrero una de las entidades federativas más pobres y rezagas, y los obstáculos y desafíos enormes, los alcances y logros constituyeron éxitos dignos de reconocimiento a pesar de su estrechez.

Este artículo trata de la época en la cual el Gobierno del Estado de Guerrero estuvo encabezado por José Francisco Ruiz Massieu (1987-1993) y se vivió uno de los experimentos más desafiantes de su historia, pues se intentó introducir grandes novedades administrativas en una sociedad muy desigual, deprimida y desamparada. Se trató, esencialmente, de utilizar a la administración pública como un mecanismo que promoviera la modernización.

Antes de entrar al tema es menester tratar a la modernización, pues las conceptualizaciones ofrecidas no siempre son consensuales ni univalentes.

## **LA MODERNIZACIÓN**

El tema de la modernización representa un desafío, pues constituye una categoría de las ciencias sociales más utilizada y sujeta a una gran cantidad de interpretaciones, usos y

---

\* Doctor en administración pública. Profesor-investigador de la UNAM. Autor de más de 15 Libros y numerosos artículos.

abusos. Posiblemente el deterioro semántico de esta noción obedezca más a las polémicas de los especialistas en el tema, que al concepto en sí.<sup>1</sup> Algunos autores se han inclinado preferentemente por una concepción laxa de la modernización, en la que caben todos los países independientemente de su grado de desarrollo, explicándose que ninguna nación ha alcanzado la modernidad plena ni alguna de ellas es absolutamente tradicional. La modernización siempre se ofrece en grado y medida.

Ciertos pensadores han mostrado gran preferencia por el desarrollo político como un elemento básico de la modernidad, en tanto que otros han hecho una separación tajante. Pero en el fondo de los problemas de definición de la modernidad, trátase con o sin el desarrollo político, existe el desafío del futuro que exige a los gobiernos contemporáneos que asuman una posición positiva y que las políticas públicas tiendan al desarrollo integral de los países.

### Variaciones sobre un mismo Tema

Por consiguiente, la teoría de la modernización no constituye un cuerpo homogéneo y uniforme de proposiciones sobre los problemas de desarrollo de los países. Son tantas y tan variadas sus interpretaciones, algunas diversas y hasta antagónicas, que difícilmente encontramos un factor común. No es nada difícil extraviarse en el laberinto de las interpretaciones y caer en profundos pozos de confusión conceptual. Esta situación tiene el agravante de ser alimentada por clasificaciones y simplificaciones y, con frecuencia, por el uso de paradigmas y modelos inspirados en las experiencias paradigmáticas del llamado Primer Mundo. No es nada raro que los países anglosajones sean presentados como paradigmas de modernización exitosa, principalmente los Estados Unidos.

El análisis de la modernización, sin embargo, no debe partir de un paradigma explicativo a priori, sino ofrecer un caudal de conceptos que representen una realidad histórica que, aunque universalmente considerada, es de suyo específica y única, como suele ocurrir en cada sociedad concreta. Nuestra realidad, hay que recordarlo, lo constituye una entidad federativa específica: el Estado de Guerrero.

Hay concepciones que aducen que la modernización es un proceso global que atañe a todas las sociedades contemporáneas y encierra ciertos aspectos específicos, tales como la *modernización social*, la *modernización económica* y la *modernización política*. Frecuentemente se le atribuyen ciertas características, tales como la diferenciación, igualdad,

---

<sup>1</sup>. Ya tuve ocasión de dedicar más espacio a este tema, en mi libro *El Estado en la Era de la Modernización*. México, Plaza y Valdés Editores. 1992.

capacidad, adaptación constante y creciente, y las potencialidades creativas poseídas por el hombre para manejar su entorno. Estas características juntas y sumadas pueden apreciarse en el Estado moderno, pero algunas aisladamente son observables en organizaciones de dominación pre-modernas, en las cuales son visibles la diferenciación estructural y el desarrollo de capacidades de sus gobiernos.<sup>2</sup>

Existe un enfoque de la modernización como un continuo, en el cual uno de sus extremos muestra a sociedades relativamente no-modernizadas, y en el otro a las sociedades relativamente modernizadas. La diferencia entre uno y otro tipo de sociedades yace en el uso del poder humano y el desarrollo tecnológico como sustituto del esfuerzo físico. Una sociedad es más moderna por el grado que alcanza su potencial tecnológico, otra es menos moderna si carece de él. No es difícil advertir una ventaja en esta conceptualización: no hay sociedades totalmente modernas, ni sociedades totalmente no-modernas.<sup>3</sup> La modernización es una etapa de la historia que representa fenómenos relativos al progreso de las sociedades, pero también reflejan su retroceso o estancamiento. En buena medida, la modernización consiste, como la doble cara de la diosa griega Jano, en una ventana que mira al mismo tiempo hacia el progreso y hacia al estancamiento.

Otra idea de la modernización habla del diseño humano por controlar el cambio. Consiste en el abandono de las prédicas fatalistas y las actitudes de conformidad, y en contraste con versiones occidentalizantes, invoca a autoridades intelectuales no europeas.<sup>4</sup> Una versión más pone el acento en la modernización como el desarrollo de la capacidad humana para adoptar decisiones y asumir la conducción de su destino. Explica que se trata de una labor de todos los tiempos, un trabajo similar al de Sísifo cuyas fatigas son interminables, pero a quien debemos imaginar feliz.<sup>5</sup> El hombre moderno es aquel que es dueño de su destino, que puede decidir entre alternativas y guiar sus designios por sí mismo. La capacidad humana para decidir su destino, implica un alto grado de racionalidad y la posibilidad de manejar el cambio. Se trata de la jerarquización de prioridades y la discusión de los problemas. Esto sólo es posible en una cultura en la cual la libertad de pensamiento adquirió algún desarrollo, pues la modernización es la aplicación de la razón a los asuntos humanos.

La modernización no tiene siempre resultados satisfactorios, con frecuencia produce efectos demoleedores porque las sociedades no están preparadas para capitalizar beneficios futuros

<sup>2</sup>. Coleman, James. "Political Modernization". *International Encyclopaedia of the Social Sciences*. Vol. 12. The Mc Millan Co. and The Free Press. 1968. pp. 395-402.

<sup>3</sup>. Levy, Marion. "Patterns (structures) of Modernization and Political Development". Estados Unidos, *The Annals of American Academy of the Social Sciences*. Vol. 358, march 1965. pp. 30-40.

<sup>4</sup>. Binder, Leonard. "Las crisis del desarrollo político". México, *Revista de Política y Administración*. Núm. 2. Mayo-agosto, 1975. pp. 39-69.

<sup>5</sup>. Apter, David. *La Política de la Modernización*. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1972. Caps. I-II.

y hasta pierden las ventajas tenidas. Pero en sus efectos generales a favor del desarrollo humano, sus resultados han sido generalmente positivos.

En cualquier caso, la modernización se relaciona con un proceso mayor del cual es una especie: el desarrollo: Constituye un espécimen particular de desarrollo<sup>6</sup> y requiere tres condiciones: una sociedad capaz de realizar innovaciones constantes, sin desfallecer; estructuras sociales diferenciadas y flexibles; y una organización social que brinde la capacitación y el conocimiento necesarios para vivir en un mundo tecnológicamente avanzado.<sup>7</sup> Sin embargo, esta idea es contraria a la esencia de la modernidad, pues el desarrollo de capacidades para dirigir y gobernar a las consecuencias sociales, la diversificación de instituciones y papeles, y el conjunto de las organizaciones que integran a una sociedad, ha sido una habilidad histórica de todo Estado, en todo tiempo. De las tres condiciones mencionadas, todas fueron alcanzadas por los estados más aptos de la antigüedad -como Bizancio y los califatos árabes-, dos de ellas por muchos y alguna de las tres por una multitud.<sup>8</sup>

El rosario de conceptualizaciones procedentes no han tenido, como lo adelantamos, el propósito de identificar y asumir una definición precisa e invariable de la modernización, sino detectar sus rasgos predominantes. En todo caso, hay que realzar que la modernización es una consecuencia del desafío de las sociedades ante sus problemas, pues las tendencias al cambio son inherentes a ellas en la medida en que han de enfrentarse a problemas esenciales para las cuales no existe siempre una solución constante.<sup>9</sup>

La modernización es una condición de progreso inherente a toda sociedad; sin embargo, tal progreso no es mecánico: sólo es posible cuando los problemas que se plantean como desafíos para su marcha progresiva, son enfrentados de manera deliberada. Tal fue el designio del Gobierno de Guerrero, cuyo programa de desarrollo de la entidad federativa proyectó una transformación limitada.

### **Alcances y Límites de la Modernización**

Las preocupaciones sociales que inspiraron los estudios primigenios sobre la modernización en la década de los años sesenta, surgieron del hondo desasosiego producido por el incierto

<sup>6</sup>. Apter, David. "Political Systems and Developmental Change". En Roben Holt and John Tumer: **The Methodology of Comparative Research**. New York, The Free Press. pp. 19, 70.

<sup>7</sup>. Apter, **La Política de la Modernización**.

<sup>8</sup>. Bréhier, Louis. **Las Instituciones Políticas del Imperio Bizantino**. México, UTHEA. 1958. Gaudefroy-Demombynes, Maurice. **Muslim Institutions**. London, 1950; y Hitti, Philip. **History of the Arabs**. London, 1956.

<sup>9</sup>. Eisenstadt, S.N. **Ensayos sobre el Cambio Social y la Modernización**. Madrid, Editorial Tecnós. 1970. p. 44.

destino que encaraban las naciones descolonizadas y que se aprestaban a construir con sus propias fuerzas al Estado nacional. Inmediatamente surgió una preocupación más: la comparación con los países cuya añeja modernización, principalmente los de Europa, podía servir como espejo para medir la velocidad y fuerza de la modernización de las nuevas naciones. Pero muy pronto se descubrió la modernización desigual de unos y otros, y la relación evidente de dependencia y explotación que favorecía el desarrollo de los países modernos y el subdesarrollo estancado como signo de los demás.

Hoy en día, cuando los frutos de la modernización conseguida en la posguerra por muchos países del llamado *Tercer Mundo* se agotaron, y se han convertido en exportadores de capital a las grandes potencias de Occidente, su modernización presente y futura se encuentra comprometida. Apesadumbrados por el peso de la deuda externa, signo imperial de nuestro tiempo, los países subdesarrollados viven bajo la amenaza latente de regresiones políticas hacia regímenes autocráticos, los que se deshicieron de ellos, o en la imposibilidad de suprimirlos, los países que viven bajo su égida.

No hace mucho tiempo la irrupción del neoliberalismo, fallidamente autoconcebido como modernización, produjo una de las más grandes crisis de la historia de México. Incluso los logros de modernidad alcanzados décadas atrás, fueron suprimidos sin beneficios alternos. No debemos olvidar que la modernización, al inhabilitar los lazos sociales establecidos, debe sustituirlos so pena de provocar la anomia social.

## **MODERNIZACION ESTATAL EN GUERRERO**

El modo como en el Estado de Guerrero se hizo frente a los problemas de modernización en la época en la cual la gobernó José Francisco Ruiz Massieu, puede proveer una experiencia de solución en casos similares en México y brindar un espacio de reflexiones acerca de la viabilidad de la administración estatal, como una alternativa de solvencia a problemas de otros estados de la República mexicana. El provecho obtenible no solamente debe observarse en términos de éxito, que lo hubo, sino también de los fracasos y límites que estuvieron presentes.

La administración pública del Estado de Guerrero fue un reflejo de la entidad federativa, de su desenvolvimiento, de su pasado, de su futuro, así como de sus virtudes y sus vicios. Esta afirmación no tiene ninguna exageración, no sólo porque en cualquier región del planeta la administración pública suele detentar su significado tal, sino porque precisamente en Guerrero se quiso que la administración pública fuera una expresión del devenir de la entidad federativa.

Nosotros pensamos que la administración pública representó un esfuerzo de evasión del subdesarrollo que sufre Guerrero, y cómo sucede con frecuencia, a mayor grado de

subdesarrollo mayor necesidad de perfeccionar a la administración, organizándola para tal propósito. No podemos ni debemos extrañarnos que allí encontremos una multiplicación de esfuerzos para transitar a la modernidad, ni nos asombramos que sea por medio de la administración pública que estos esfuerzos adquirieran organización, concierto y objeto común, porque en Guerrero la administración pública fue configurada para alentar la congregación de energías sociales de índole diversa, si bien los alcances fueron menores que las aspiraciones.

La pugna contra el subdesarrollo requiere de una intensificación de actividad de la administración pública, pero un proyecto tal debe estar vacunado contra el virus de la burocratización, porque un Gobierno debe estar prevenido contra las enfermedades de una hiperactividad meramente pública. La lucha contra el subdesarrollo debe estimular las energías de todo el substrato social que sostiene a una entidad política; debe nutrirse del esfuerzo colectivo con miras al interés común. Las instituciones administrativas deben, por consiguiente, contener los necesarios ingredientes de profesionalización que reclama la moderna administración de personal, pero abrirse con igual generosidad a la participación ciudadana que mucho puede contribuir a la evasión del subdesarrollo, a pesar que la sociedad tenga más ingredientes de tradicionalismo, que de modernidad.

Un esfuerzo fundado en las energías sociales combinadas hace más viable el camino de la modernización, pues la modernidad es la que hace posibles a las instituciones administrativas que dan cabida a estas energías incapaces de ser contenidas y potenciadas por instituciones arcaicas. El subdesarrollo entraña la persistencia de formas de vida tradicionales, de organizaciones fuertemente matizadas por lazos sociales fundados en compromisos de sangre, de cuna, de estirpe, hondamente alejados de todo aquello que representa a la sociedad moderna cuyo carácter es el mérito, la capacidad y el desempeño. Por lo tanto, la sociedad tradicional es incapaz de modernizarse por sí sola, requiere de la función innovadora que le imprime un factor de prosperidad y potenciación: la administración pública, cuyas reglas básicas exigen la racionalización, la eficiencia y la responsabilidad social.

La regla de la modernización en las regiones del orbe atrapadas por el subdesarrollo, ha sido la formación y desenvolvimiento de una administración pública como la señalada. El orden social tradicional conlleva un modo de vida escindido y vuelto hacia cada una de las comunidades enclaustradas que lo forman, cuyo signo es su incapacidad para combinarse en espacios sociales mayores y dinámicos. Semejantes estancos constituyen mundos en sí, pedazos de vida que se autoperpetúan y se restauran reciclándose sobre el mismo padrón de organización social. Son incapaces de innovarse, de crecer y desarrollarse, constituyen antípodas de la sociedad civil, de un modo moderno de organización social que es el escenario de la historia y el móvil de la modernización.

La sociedad civil debe ser construida desde las entrañas de la sociedad estamental y el modo de hacerlo es utilizar al elemento común: la administración pública, en el más estricto, elevado y trascendental significado de lo público: una representación de energías colectivas, de intereses comunes, de propósitos compartidos. En una sociedad subdesarrollada, que representa hoy en día lo más retardado, la administración pública es un factor indispensable de progresión. Y en la medida que se abre a la participación de otros elementos de la sociedad, unos modernos, unos modernizables, crea los espacios de una futura participación ciudadana que servirá de nutriente para las filas de combatientes del subdesarrollo.

Ante un formidable enemigo como es el subdesarrollo, las armas con que cuenta una administración pública deben ser igualmente formidables. Pero el Gobierno no debe ceder a la tentación de hacerlo todo por medio de su administración y debe solicitar la colaboración de la sociedad civil, que él mismo está contribuyendo a crear y recrear, porque la participación social y ciudadana constituye el mejor remedio contra el virus de la burocratización. En el Estado de Guerrero se estableció un propósito fundamental: hacer de la administración pública un espacio de participaciones sociales múltiples, donde el concurso civil se encontrara por doquier, pues comunidades enteras sumidas en la pobreza y el abandono, poco podían recibir sin intervenir de manera activa.

Una de las nociones sustanciales de la re-conceptuación del Gobierno consiste en su papel, es decir, en su desempeño y modo de su operación. Un Gobierno debe preguntarse lo que debe hacer, como lo debe de hacer y con cuáles medios. Qué debe hacer significa el objeto de su actividad, a saber: procurar bienestar, conservar el orden y fomentar el desarrollo; cómo lo debe hacer implica la alternancia gradual entre intervenir y regular con la dosificación adecuada; los medios son, finalmente, los instrumentos relativos a la acción directa, la actividad en cooperación o la concesión. Las respuestas a las interrogantes señaladas definen el concepto de un Gobierno, determinan su objeto y marcan sus modos de acción.

La noción de la administración pública debe ser concebida integralmente y comprender todos los aspectos que le atañen en lo relativo a su organización, sus competencias y, principalmente, sus relaciones con la ciudadanía. En el Estado de Guerrero, la administración pública fue concebida de un modo que indujo la participación de los diversos sectores de la sociedad, tales como empresarios, campesinos, obreros, vecinos y ciudadanos en lo general. Fue configurada de un modo que hice análogo al movimiento de una espiral.<sup>10</sup> En su centro se desempeñaban las Secretarías del Gobierno del Estado, que fungieron como el brazo ejecutor directo e inmediato de las decisiones que emanaron del Jefe del

<sup>10</sup>. Guerrero, Omar. *La Administración Pública en el Estado de Guerrero*. Chilpancingo, Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero. 1991.

Ejecutivo Estatal. Las Secretarías funcionaban como espacio de configuración de políticas, y centro de planeación, coordinación, control y evaluación de planes, programas y actividades, a partir de las cuales se intentó avivar a la adormecida sociedad guerrerense.

Con el estímulo directo de las Secretarías entraban en acción sus órganos administrativos desconcentrados, cuya misión era descargar a ellas de parte de su pesada carga de negocios públicos, cuya ejecución resultaba más confiable por medio de la autonomía de gestión. Dotados de personalidad jurídica y de patrimonio, mas allá de estos entes, operaban los organismos públicos descentralizados que atendían deberes para los cuales la libertad de acción plena es indispensable, pero cuya necesaria acción armónica requirió su sectorización en las Secretarías del Gobierno del Estado. Estos entes descentralizados ocupaban lo que, en una imaginaria divisoria, sería la periferia interna de la espiral.

Mas allá, en la periferia externa, donde la intervención directa de la administración cesa, se iniciaba la actividad de ciertas entidades de derecho público creadas en Guerrero y que se denominaron Organismos Públicos de Participación Social. La sustancia de su naturaleza fue la participación de los distintos sectores de la sociedad guerrerense, de consuno con la intervención gubernamental. En paralelo, para tareas concretas, también en el margen externo de la espiral se desempeñan entes similares pero cuyo signo, mas que la producción de bienes y servicios, su propósito es convocar, organizar y poner en actividad a grupos de la sociedad civil: estos son los órganos consultivos y de participación ciudadana, y los comités de participación ciudadana.

La modernización de la administración estatal en Guerrero se extendió a los municipios<sup>11</sup> y los servidores públicos, los cuales permanecen cobijados bajo dos leyes que definieron su estatuto funcional y les brindaron servicios de seguridad social.<sup>12</sup>

### **Organización General de la Administración Estatal**

La buena marcha de una administración pública 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 deficitarios que se suelen encontrar en los procesos de gestión interna, son precisamente de organización. En Guerrero fue puesta en vigencia la "Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero", una

<sup>11</sup>. "Ley Orgánica del Municipio del Estado de Guerrero". *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*. Año LXXI, núm. 2. Enero 5 de 1990.

<sup>12</sup>. "Ley de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero". *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*. Año LXIX, núm. 105. Diciembre 20 de 1988. "Exposición de Motivos de la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero". Versión mecanografiada, diciembre 22 de 1988.



disposición omnicomprendiva que sustentó el arreglo de los distintos órganos de la administración y definió sus relaciones.<sup>13</sup> Subsidiariamente, dos disposiciones la complementaron y dieron arreglo a entes específicos de la administración: la ley de entidades paraestatales<sup>14</sup> y la ley de los organismos públicos de participación social.<sup>15</sup> En cascada, sustentados en el régimen administrativo fundado en estas disposiciones, operaban diversos mecanismos que racionalizaban la actividad administrativa mediante procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación, tales como el Plan Sexenal, el Programa de Acción Inmediata -que estuvo en operación los primeros meses del Gobierno de Ruiz Massieu- y el Programa de Modernización Administrativa.<sup>16</sup>

En paralelo, otros instrumentos coadyuvaban al mantenimiento de una organización adecuada. Uno de ellos fue la sectorización, que agrupó bajo las Secretarías del Gobierno del Estado a las entidades paraestatales afines entre ellas y afines a cada Secretaría.<sup>17</sup> Destacó igualmente la formación de gabinetes de administración pública, formados por diversos funcionarios estatales, cuyo objeto era perfeccionar los mecanismos de coordinación y ejecución de programas ejercitados por más de dos instituciones administrativas.<sup>18</sup> Para facilitar el desahogo de los negocios públicos, dentro del concepto de desconcentración se establecieron delegaciones gubernamentales en diversas regiones del Estado, que atendían los problemas en los lugares mismos donde se suscitan. Finalmente, para desentrañar el complejo entramado de relaciones entre el Gobierno del Estado de Guerrero y las delegaciones y representaciones del Gobierno federal, que sumaban 57 instituciones, se ideó un mecanismo de coordinación que vinculó a estas con las Secretarías del Gobierno afines y solo con ellas.<sup>19</sup>

Así como los dictados del régimen federal exigen instrumentos de comunicación entre gobiernos, la formación de una sociedad civil reclama órganos de concertación de voluntades cuya finalidad es la configuración de políticas, tales como el Consejo de Desarrollo

<sup>13</sup>. "Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXVIII, núm. 33. Abril 14 de 1987.

<sup>14</sup>. "Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guerrero". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXIX, núm. 100. Diciembre 2 de 1988.

<sup>15</sup>. "Ley que establece las Bases para el fomento de la Participación de la Comunidad". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXVIII, núm. 4. Mayo 12 de 1987.

<sup>16</sup>. "Plan Sexenal 1987-1993 del Estado de Guerrero". Chilpancingo, julio 30, 1989. "Programa de Acción Inmediata". Chilpancingo, Diciembre, 1990. "Acuerdo que ordena la Elaboración del Programa de Modernización Administrativa". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXIX, núm. 52. Junio 29 de 1988.

<sup>17</sup>. "Acuerdo por el que se agrupan por Sectores a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXVIII, núm. 67. Agosto 7 de 1987.

<sup>18</sup>. "Acuerdo que establece Gabinetes de Administración Pública". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXVIII, núm. 77. Septiembre de 1987.

<sup>19</sup>. "Acuerdo que define las relaciones de Comunicación Coordinación entre las Secretarías del Gobierno del Estado y las Delegaciones y Representaciones Federales". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXVIII, núm. 77. Septiembre de 1987.

Económico del Estado de Guerrero, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero (COPLADEG) y el Consejo de Fomento al Comercio Exterior del Estado de Guerrero.

Uno de los principios inherentes al *modus operandi* de la administración guerrerense, fue la desconcentración que se desarrolló por medio de dos formulas principales: desconcentración por función y desconcentración por territorio. El primer espécimen lo constituye el órgano desconcentrado por función, cuyo carácter es la autonomía de gestión aplicada a tareas concretas y sus modalidades de organización son ciertamente versátiles. Entre otros, merecen ser mencionados la Comisión Técnica del Transporte y Vialidad, Servicios Estatales de Educación Pública, Comisión de abasto popular, oficina de servicios técnicos al exportador, Oficina de Servicios Técnicos al Coprero, Centro Guerrerense de Artesanías, Consejo Estatal de Recursos para la Atención de la Juventud, Instituto del Deporte y la Juventud, e Instituto Guerrerense de Cultura, cuyos objetos de actividad traslucen las funciones que desempeñaron.

Una formula alterna la encarnaron los órganos administrativos desconcentrados por territorio, cuyos ejemplares más destacados fueron las Comisiones de Desarrollo Regional, tales como las relativas a la Costa Grande, Tierra Caliente, Centro, a la Región Norte y Costa Chica, cuyo objeto vial se adivina a través de su denominación. Además, sin ser propiamente órganos de este carácter, también focalizaron su acción en alguna región, instituciones administrativas tales como el Centro de Regularización de la Tenencia de la Tierra de Costa Grande, un órgano administrativo desconcentrado del Instituto de Vivienda y Suelo Urbano de Guerrero. Pero quizá la entidad que mejor represente el sentido de concentración de esfuerzos múltiples en una región, fue la Procuraduría Social de la Montaña, una institución de asistencia social cuya función visualizaba a los pobladores del lugar como sujetos de una acción gubernamental integrada.

También la descentralización se constituyó en un principio de la administración guerrerense. Como en el gobierno federal, en Guerrero los organismos públicos descentralizados fueron concebidos como "entidades paraestatales" y se definieron por tener personalidad jurídica y patrimonio propio. Sus ramos de actividad son diversos, tales como lo enuncian los organismos mismos: Maquinaria para Obras Populares, Colegio de Bachilleres del Estado, Instituto Coordinador de Centros de Recreación Familiar, Radio y Televisión de Guerrero, Centro Internacional Acapulco, Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Guerrero, Comisión de Agua Potable y Obras Urbanas de Interés Social Del Municipio de Acapulco, Instituto de Vivienda y Suelo Urbano de Guerrero, Fideicomiso de la Ciudad Industrial del Valle de Iguala, Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social, Rastro Frigorífico de Acapulco, Industrial del Mármol de Guerrero, Fertilizantes de Guerrero,

Instituto Social de Fomento Agropecuario, Centro de Convenciones de Taxco, Promotora Turística de Guerrero, e Instituto de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. Tal como se puede observar, el elenco paraestatal de esta entidad federativa era variado.

De suyo, cada uno de estos organismos daba su cuota de bienestar a favor del desarrollo del estado de guerrero. Por ejemplo, Maquinaria para Obras Populares, conocida como MAQUINOP, tenía a su cargo la construcción de carreteras interiores en la entidad federativa, coadyuvar a la introducción de la infraestructura de servicios públicos en los poblados y contribuir de varias maneras al bienestar de las comunidades guerrerenses, construyendo canchas deportivas, abriendo calles o edificando pequeñas obras hidráulicas.<sup>20</sup>

### **Participación Social y Militancia Ciudadana**

Uno de los aspectos mas interesantes e importantes de la administración del Estado de Guerrero, lo constituyó el sector de instituciones referido a los organismos públicos de participación social, a cuya cabeza se desempeñaba el Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social, un organismo descentralizado.<sup>21</sup> Esta institución, conocida como INDESS, operaba como un "holding" o cabeza de conglomerado de entidades, como lo hacen en Italia en Ente Nacional de Hidrocarburos o el Ente Nacional de la Reconstrucción Industrial. Su objeto fue la prestación de apoyo técnico y administrativo, y ser gestor financiero de las empresas del sector social del Estado de Guerrero. Operaba por medio de sus propios recursos, al través del Fondo de Financiamiento y Garantía para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social; o los gestionaba en instituciones crediticias nacionales. En su condición de ente de fomento estatal, el INDESS tenía como objeto primordial de sus atenciones a las empresas del sector social, cuyo estatuto formal se define como Organismos Públicos de Participación Social y detentaban personalidad jurídica y patrimonio propio. Su campo principal de actividad eran las labores agropecuarias, pues los grupos organizados que los constituyen fueron preferentemente campesinos.

Ejemplos notorios de esas entidades fueron las empresas sociales tales como Café Acapulco, Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Guerrero, y Alimentos Pecuarios de Guerrero, además de Almacenes y Servicios de Guerrero, y la Distribuidora de Insumos Campesinos. Quizá la más conspicua fue la empresas social Industrias Forestales de Guerrero, institución administrativa otrora en propiedad federal bajo la denominación

<sup>20</sup>. "Ley que crea Maquinaria para Obras Populares, Organismo Público Descentralizado". *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*. Año LXX, núm. 67. Agosto de 1989.

<sup>21</sup>. "Ley que crea el Instituto para el Desarrollo de la Empresa del Sector Social del Estado de Guerrero". *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*. Año LXVIII, núm. 35. Abril 29 de 1987.

Forestal Vicente Guerrero la cual, una vez transferida al Gobierno de la entidad federativa, fue transformada en un organismo publico de participación social. En este caso estamos ante una organización compleja que labora exitosamente bajo su nuevo estatuto formal.

No menos interesante fue el grupo de instituciones caracterizadas por su convocación de la participación ciudadana que, en contraste con las anteriores, no generaban bienes ni servicios, sino que más bien colaboraban en la prestación de servicios públicos.<sup>22</sup> En Guerrero estaba vigente una "Ley de Fomento de la Participación de la Comunidad", que rigió y reguló la intervención de los grupos e individuos que integran a la sociedad de la entidad federativa. Dicha disposición sirvió de base a la formación de cierto tipo de organizaciones de colaboración ciudadana, que fue aprovechada en la definición de inversiones, ejecución y conservación de obras publicas, prestación de servicios públicos, formulación de programas y presupuestos, y racionalización del gasto publico. Se trataba de los comités de participación ciudadana cuya triada se especializaba en el desarrollo económico, la integración plural y la participación de la juventud.

El otro espécimen interesante fue el órgano consultivo y de participación ciudadana, cuyo mejor ejemplar era el Consejo Mixto de Fomento Turístico de Acapulco, cuyo objeto fue captar y organizar la colaboración de los gobiernos y los sectores cuyas actividades se centren en el turismo, y que convocaba la colaboración de funcionarios públicos federales del ramo turístico, funcionarios del Gobierno del Estado de Guerrero, prestadores de servicios y líderes sindicales, entre otros más.<sup>23</sup> De factura similar fueron las Comisiones Mixtas de Acapulco, creadas para combatir el rezago de servicios públicos en puerto, y que eran las relativas a Acapulco dorado, Acapulco tradicional y Acapulco diamante.<sup>24</sup> Estas comisiones constituían organismos públicos y de participación ciudadana, cuyas labores fueron las de aprobar el programa de trabajo de cada sector del puerto y ejercer una vigilancia y un seguimiento sobre el mismo. Estaban integrados por ciudadanos y por prestadores de servicios, pero sus actividades no eran meramente turísticas, pues se extendían a la promoción y vigilancia de los servicios públicos, tales como recolección de basura, seguridad publica, transporte urbano, alumbrado, drenaje, agua potable, mercados, tianguis,

<sup>22</sup>. Ley que Instituye los Organismos Públicos de Participación Social y fija las Bases para su Regulación". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXVIII, núm. 89. Octubre 19 de 1987.

<sup>23</sup>. "Acuerdo por el que se agrupan por Sectores a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXVIII, núm. 71. Agosto 18 de 1987.

<sup>24</sup>. "Decreto que crea a la Comisión Mixta para la Gestión de los Servicios Públicos del Acapulco Dorado y crea el Fondo Mixto de Promoción Turística de Acapulco". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXIX, núm. 87. Octubre 8 de 1988. "Decreto que crea a la Comisión Mixta para la Gestión de los Servicios Públicos del Acapulco Tradicional y crea el Fondo Mixto de Promoción Turística del Acapulco Tradicional". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXX, núm. 49. Junio 13 de 1989. "Decreto que crea a la Comisión Mixta para la Gestión de los Servicios Públicos del Acapulco Diamante y crea el Fondo Mixto de Promoción Turística del Acapulco Diamante". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXIXI, núm. 87. Enero 16 de 1990.

además del cuidado de las áreas verdes. Estos consejos eran órganos ejecutivos cuya intervención se extendió al fomento y vigilancia de otros servicios públicos, como el teléfono, las obras publicas, el servicio electrico y la pavimentación.

El elenco de organismos de la administración publica del Estado de Guerrero no se restringió a esta rica gama de ejemplares organizativos. Para fortalecer la prestación de los servicios públicos en la entidad federativa, se desempeñaba un espécimen cuyo diseño transpiraba notable imaginación: se trató de la Visitaduría General de Servicios Públicos Prioritarios, cuyo objeto, bajo esta jerarquización, se refirieron a la salud, agua potable, educación y cultura.<sup>25</sup> Como lo muestra su denominación, este organismo tuvo a su cargo las visitas de inspección referentes a los mencionados servicios, captación de las quejas que se generaran por deficiencias en su prestación y hacer las recomendaciones del caso.

Ciertamente podía continuar refiriéndome a la administración publica guerrerense, pues aquí hemos tratado sólo algunos de sus ángulos que creemos fueron los mas interesantes, pero que de ningún modo agotan el tema. Solamente hemos querido ofrecer una visión abreviada de la mencionada obra y mostrar el modo como en esta entidad federativa, se llevó el cabo el programa de modernización de la administración publica de alcances limitados, pero exitosos.

## ***EPÍLOGO***

---

Estoy muy lejos de pensar que el panorama narrado fuera de plena modernización, pues más bien se trató de un proyecto cuya implementación fue de cortos alcances por cuanto a los progresos del Estado, lo mismo que en lo tocante al lapso de tiempo en que Ruiz Massieu gobernó a Guerrero.

En este trabajo, como en la obra mía antes citada, hemos referido más bien un panorama general de un proyecto con evidentes limitaciones. Sin embargo, aunque la modernización en Guerrero haya sido una misión inconclusa y temeraria, no intimidó a quien entonces encabezaba su Gobierno.

---

<sup>25</sup>. "Acuerdo que crea la Visitaduría General de Servicios Públicos Prioritarios. **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXIX, núm. 32. Abril 19 de 1988.

**FUENTES****Fuentes Primarias**

- "Acuerdo por el que se agrupan por Sectores a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXVIII, núm. 67. Agosto 7 de 1987.
- "Acuerdo por el que se agrupan por Sectores a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXVIII, núm. 71. Agosto 18 de 1987.
- "Acuerdo que define las relaciones de Comunicación Coordinación entre las Secretarías del Gobierno del Estado y las Delegaciones y Representaciones Federales". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXVIII, núm. 77. Septiembre de 1987.
- "Acuerdo por el que se agrupan por Sectores a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXVIII, núm. 77. Septiembre de 1987.
- "Acuerdo que crea la Visitaduría General de Servicios Públicos Prioritarios". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXIX, núm. 32. Abril 19 de 1988.
- "Acuerdo que ordena la Elaboración del Programa de Modernización Administrativa". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXIX, núm. 52. Junio 29 de 1988.
- "Decreto que crea a la Comisión Mixta para la Gestión de los Servicios Públicos del Acapulco Dorado y crea el Fondo Mixto de Promoción Turística de Acapulco". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXIX, núm. 87. Octubre 8 de 1988.
- "Decreto que crea a la Comisión Mixta para la Gestión de los Servicios Públicos del Acapulco Tradicional y crea el Fondo Mixto de Promoción Turística del Acapulco Tradicional". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXX, núm. 49. Junio 13 de 1989.
- "Decreto que crea a la Comisión Mixta para la Gestión de los Servicios Públicos del Acapulco Diamante y crea el Fondo Mixto de Promoción Turística del Acapulco Diamante". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXIXI, núm. 87. Enero 16 de 1990.
- "Exposición de Motivos de la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero". Versión mecanografiada, diciembre 22 de 1988.
- "Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXVIII, núm. 33. Abril 14 de 1987.
- "Ley que crea el Instituto para el Desarrollo de la Empresa del Sector Social del Estado de Guerrero". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXVIII, núm. 35. Abril 29 de 1987.
- Ley que Instituye los Organismos Públicos de Participación Social y fija las Bases para su Regulación". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXVIII, núm. 89. Octubre 19 de 1987.
- "Ley que establece las Bases para el fomento de la Participación de la Comunidad". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXVIII, núm. 4. Mayo 12 de 1987.
- "Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guerrero". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXIX, núm. 100. Diciembre 2 de 1988.
- "Ley de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXIX, núm. 105. Diciembre 20 de 1988.
- "Ley que crea Maquinaria para Obras Populares, Organismos Público Descentralizado". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXX, núm. 67. Agosto de 1989.
- "Ley Orgánica del Municipio del Estado de Guerrero". **Periódico Oficial del Estado de Guerrero**. Año LXXI, núm. 2. Enero 5 de 1990.
- "Plan Sexenal 1987-1993 del Estado de Guerrero". Chilpancingo, julio 30, 1989.
- "Programa de Acción Inmediata". Chilpancingo, Diciembre, 1990.

**Fuentes Secundarias**

- Apter, David. "Political Systems and Developmental Change". En Roben Holt and John Turner: **The Methodology of Comparative Research**. New York, The Free Press.
- **La Política de la Modernización**. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1972.
- Binder, Leonard. "Las crisis del desarrollo político". México, **Revista de Política y Administración**. Núm. 2. Mayo-agosto, 1975.
- Coleman, James. "Political Modernization". **International Encyclopaedia of the Social Sciences**. Vol. 12. The Mc Millan Co. and The Free Press. 1968.
- Eisenstadt, S.N. **Ensayos sobre el Cambio Social y la Modernización**. Madrid, Editorial Tecnós. 1970.
- Gaudefroy-Demombynes, Maurice. **Muslim Institutions**. London, 1950.
- Guerrero, Omar. **La Administración Pública en el Estado de Guerrero**. Chilpancingo, Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero. 1991.
- **El Estado en la Era de la Modernización**. México, Plaza y Valdés Editores. 1992.
- Hitti, Philip. **History of the Arabs**. London, 1956.
- Levy, Marion. "Patterns (structures) of Modernization and Political Development". Estados Unidos, **The Annals of American Academy of the Social Sciences**. Vol. 358, march 1965.



# Gaceta

M·E·X·I·C·A·N·A

ADMINISTRACION PUBLICA  
ESTATAL Y MUNICIPAL

*Abril 1997*

## Modernización Administrativa

### LOS ESTADOS

**N** Modernización  
de la  
administración  
estatal  
en el estado  
de Guerrero

**I** La  
modernización  
administrativa  
en el Estado  
de México

### LOS MUNICIPIOS

**I** La  
administración  
pública: entre  
la improvisación,  
la previsión  
y el arreglo

**C** Gerencia  
pública  
municipal  
Un estudio  
de caso

**H** El sistema  
de control  
de gestión  
como base  
para la  
modernización

### LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

**I** La  
modernización  
administrativa  
en el  
Reino Unido:  
una perspectiva  
general

### APORTACIONES

**D** De la necesidad  
de la economía  
administrativa

**E** El federalismo:  
Tener presente  
el pasado

**E** Estrategias  
para un  
Gobierno  
Competitivo



ORGANO ACADEMICO INFORMATIVO  
DE LOS INSTITUTOS DE ADMINISTRACION  
PUBLICA ESTATALES