

La Administración Pública en el Estado de Guerrero

Omar Guerrero Orozco

Prólogo de:
Alejandro Carrillo Castro

IAP
GUERRERO

La Administración Pública en el Estado de Guerrero

Omar Guerrero Orozco

Prólogo

Alejandro Carrillo Castro



**Instituto de Administración Pública del
Estado de Guerrero**

DERECHOS RESERVADOS

© Instituto de Administración
Pública del Estado de Guerrero

Prohibida la reproducción total o parcial
sin autorización por escrito del IAP-GRO.

Impreso y hecho en México
printed in Mexico

ISBN 968-6577-03-3

CONTENIDO

PRÓLOGO POR: ALEJANDRO CARRILLO CASTRO	3
INTRODUCCIÓN	13

PRIMERA PARTE **EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO**

CAPÍTULO PRIMERO **La Administración Pública en el Estado de Guerrero**

I. En el marco del régimen administrativo.	19
II. Dentro de la revolución organizativa.	27
III. El Plan Sexenal.	30
IV. El Programa de Acción Inmediata.	39

CAPÍTULO SEGUNDO
**El foco de la espiral:
La Administración Pública Centralizada**

I. En el foco de la espiral: las secretarías del Estado.	45
1. Las secretarías como entes de autoridad.	45
2. Los gabinetes de la administración pública.	51
3. Las delegaciones administrativas.	55
4. Las transformaciones recientes.	59
5. Las relaciones con el Gobierno Federal.	64
II. Configuración de políticas: los cuerpos colegiados.	73

CAPÍTULO TERCERO
**En la periferia interna de la espiral:
La administración pública desconcentrada**

I. Los organos administrativos desconcentrados por función.	77
II. Los organos administrativos desconcentrados por territorio.	88
1. Las comisiones para el desarrollo regional.	88
2. La Procuraduría Social de la Montaña.	91

CAPÍTULO CUARTO
**En la periferia externa de la espiral:
La administración pública paraestatal**

I. La organización del sector paraestatal.	93
1. La Ley de Entidades Paraestatales.	93
2. Organización de gobierno y sectorización.	97

3. La reforma del sector paraestatal.	102
II. Los organismos públicos descentralizados.	107
1. El Instituto de Vivienda y Suelo Urbano de Guerrero.	108
2. Instituto Social de Fomento Agropecuario.	110
3. Maquinaria para Obras Populares.	112
4. Promotora Turística de Guerrero.	113

CAPÍTULO QUINTO

Más allá de la periferia externa de la espiral: La participación social en la administración pública

I. El Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social.	117
II. El organismo público de participación social.	121
III. Las empresas del sector social.	125

CAPÍTULO SEXTO

Más allá de la periferia externa de la espiral: La colaboración ciudadana en la administración pública

I. Organismos de recepción de demandas ciudadanas.	131
1. Tribunal de lo Contencioso Administrativo.	132
2. Comisión de Defensa de los Derechos Humanos.	133
3. Participación ciudadana en la configuración y ejecución de políticas.	136
II. Los organismos públicos de participación ciudadana.	138

1. El Consejo Mixto de Fomento Turístico de Acapulco.	138
2. Comisiones mixtas para la gestión de los servicios públicos de Acapulco.	139

SEGUNDA PARTE
EL GOBIERNO EN ACCIÓN

CAPÍTULO SÉPTIMO
Los servicios públicos

I. Las obras públicas.	145
II. El servicio de agua potable y alcantarillado.	149
1. La Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Guerrero.	150
2. Sistema municipal de agua potable y alcantarillado de Chilpancingo.	154
II. Visitaduría General de Servicios Públicos Prioritarios.	156
III. Los servicios públicos en Acapulco.	158

CAPÍTULO OCTAVO
Las actividades para el desarrollo del sector social

I. La asistencia social.	163
II. El fomento de las empresas del sector social.	170
III. El fomento agropecuario.	183

IV. La obra pública de beneficio popular y la vivienda social.	187
V. La recreación familiar y el deporte.	190
VI. La participación de la mujer.	192
VII. El desarrollo integral de La Montaña.	196

CAPÍTULO NOVENO
La política gubernamental de fomento

I. El fomento social.	201
II. El fomento económico.	207
III. El fomento turístico.	210

CAPÍTULO DÉCIMO
Las funciones globalizadoras

I. Planeación, programación y presupuestación.	215
II. La hacienda estatal.	220
III. El desarrollo administrativo.	222

CAPÍTULO UNDÉCIMO
El Municipio en el Estado de Guerrero

I. Relaciones entre el Estado y el Municipio.	225
II. El régimen administrativo municipal.	228

CAPÍTULO DUODÉCIMO
El protagonista de la acción:
el servidor público

I. El estatuto funcional del servidor público.	233
II. El Instituto de Seguridad Social de los Servidores Públicos.	240

TERCERA PARTE

EPÍLOGO	247
----------------	-----

CUARTA PARTE

La Administración Pública en el Estado de Guerrero:
cambios recientes

I. El Establecimiento Público de Bienestar Social.	252
II. Las Empresas Públicas de los Municipios.	254
III. La comisión de Caminos y Puentes de Cuota del Estado de Guerrero.	256
IV. Secretaría de Educación.	257
V. La Contraloría para el Control y Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad.	259
VI. Administración para la Readaptación Social.	260
VII. El Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero, A.C.	261

FUENTES

I. Documentos oficiales.	265
II. Disposiciones jurídicas.	271
III. Libros.	281

ABREVIATURAS	283
---------------------	------------

La Administración Pública en el Estado de Guerrero.
Se terminó de imprimir en octubre de 1991, por el
Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero.
Calle Colón s/n, Acapulco Gro. México.
El tiro constó de 1000 ejemplares.

PROLOGO

Por: Alejandro Carrillo Castro

Recuerdo que a finales de los años cincuentas el estudio de la *Administración Pública en México* se antojaba como una de las materias más áridas y aburridas para quienes asistíamos a la *Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México*. Cuarenta años después, al leer este estupendo compendio sobre la *Administración Pública del Estado de Guerrero*, creo entender algunas de las causas que impedían hacer interesante y aún ameno el estudio de esta disciplina académica.

El principal método que se utilizaba entonces era el de la revisión exhaustiva del conjunto de normas jurídicas que servían de base para el funcionamiento de los órganos del Estado. Era como si para interesar a un niño en el manejo de un cubo de Rubick, -esos que estuvieron de moda en los años setenta- en vez de ponérselo en las manos para que desde un principio se fascinara con las mil posibilidades de movimiento de los nueve elementos o cuadrillos que conforman cada una de sus seis caras o planos, y que pueden organizarse u ordenarse por colores o por diseños de la más variada índole, primero le entregásemos un "manual" o "código" que contuviese interminables listados de áridas fórmulas matemáticas, "enriquecido" además con largas disquisiciones sobre "las posibilidades infinitas del método matemático" y con capítulos enteros dedicados a conocer las anécdotas personales de la vida y obra de los más preclaros innovadores de dicha ciencia.

Pocos, muy pocos, de quienes pudiesen aspirar a convertirse en expertos en el manejo de dichos "cubos de Rubick" lograrían conseguir su objetivo utilizando un método como el descrito anteriormente. Sin embargo, esa era más o menos la forma que se empleaba entonces para enseñar el funcionamiento de la administración pública, bien fuese de un estado nacional, de una entidad federativa o de un municipio.

Lo característico de aquel enfoque era el empleo exclusivo de la ciencia jurídica y de su método de conocimiento por excelencia: la normatividad, el "deber ser", tan alejado a veces de lo que "realmente es" y ocurre en la práctica de la administración pública que todos conocemos y vivimos a diario.

No quiere esto decir que se desconozca la utilidad y aún la necesidad de contar con el apoyo de la ciencia jurídica para el estudio y explicación de cómo debe operar la administración pública, como medio instrumental para asegurar que se alcancen los fines políticos que una sociedad o comunidad considere como valiosos en un momento determinado de su historia.

Pero, a mi juicio, el empleo del método jurídico como única vía de conocimiento del tipo de situaciones y problemas que atañen a la administración pública, resulta insuficiente para abarcar, en su complejidad y riqueza verdaderas, los fenómenos sociales y políticos que se presentan en el diario acontecer de la administración de las organizaciones públicas, fenómeno que -al menos para mí- resulta verdaderamente apasionante, como todo lo humano.

Por ello me resultó muy refrescante encontrar que Omar Guerrero se hubiese propuesto utilizar un enfoque "dual" como método explicativo de esta obra. Así, se echó a la tarea de examinar, primero, lo que él denomina como "el régimen administrativo" -las normas jurídicas, los planes y los programas- del Estado de Guerrero, para después revisar lo que, con base en dicho "debe ser", ha ocurrido verdaderamente en la práctica, análisis que engloba genéricamente bajo el rubro de la "acción administrativa".

*Para el desarrollo de la primera parte -el régimen administrativo- el autor felizmente utiliza un enfoque que le permite a su vez revisar dichos aspectos "normativos" desde un punto de vista **dinámico**, -no estático- como ocurre tradicionalmente con este tipo de análisis. Propone para ello un símil "galáctico", en el cual ubica los distintos organismos que componen la administración pública estatal dentro de una "espiral" o "universo organizacional" que los engloba y procura explicar "en movimiento".*

*Esta "espiral" administrativa tiene un centro o "foco" -el titular del Ejecutivo y las Secretarías de Estado- en torno del cual gran, se desplazan, se acercan o se alejan los diversos componentes de dicho "sistema". Entre más cerca se esté del centro o "foco" del mismo, mayor importancia tienen los componentes de dicha "espiral" en términos de **autoridad pública** y de **jerarquía legal**, pero también cuentan con **menor autonomía y discrecionalidad** en cuanto a los movimientos o acciones administrativas que pueden decidir por sí mismos.*

*En los límites o márgenes "internos" de esta "espiral" organizativa se encuentran girando diversos cuerpos u organismos "casi autónomos" de reciente formación -los llamados organismos "**desconcentrados**"-, que parecieran comportarse, en algunos aspectos, como aquellos que formalmente se encuentran "fuera de los límites o márgenes internos" de dicho "sistema".*

Por su parte, muy próximos a los límites o márgenes "externos" de la "espiral", existen otros cuerpos más antiguos que gozan de una relativa autonomía formal frente al "foco" o centro del sistema. Viven -es cierto- bajo la influencia determinante del mismo, procurando los beneficios de su cercanía o protección, -cuando así les conviene- pero vociferan y defienden su "autonomía formal" cuando ello les resulta más favorable.

Lo interesante del enfoque utilizado en su trabajo por Omar Guerrero es que facilita el análisis de una pléyade de "nuevos" cuerpos y fuerzas que antes no solían ser "detectados" por los limita-

dos "instrumentos de observación" empleados hasta ahora por los encargados de explicar el "universo organizacional" de la administración pública mexicana y cuya presencia y efectos en el funcionamiento real de estas "espirales o sistemas" resultan de primera importancia en los tiempos que corren.

Así, el estudio de los "nuevos" cuerpos u organismos que proponen "articular las demandas" y garantizar la "participación y corresponsabilidad" de los distintos grupos e individuos de los sectores privado y social -lo que contemporáneamente se denomina como la "sociedad civil"- constituye un sugerente filón de análisis para los estudiosos de nuestra Administración Pública, entre los cuales destacan, -como miembros de una nueva generación- tanto Omar Guerrero como José Francisco Ruiz Massieu.

Tan importante resulta el papel que el actual Gobernador del Estado de Guerrero otorga a estos "nuevos" componentes u organismos de "participación ciudadana y social", que el autor del estudio afirma que se trata de "una elevada concepción del Estado" (en la cual) "el ciudadano también es concebido como un administrador público".

En esta moderna "concepción del Estado" los servidores públicos son "sólo uno de sus ingredientes", a los que debe añadirse "una participación social organizada y nutrida", que permite a los ciudadanos, no sólo organizarse para "plantear sus demandas" o para "participar en la elaboración de planes y programas" sino encargarse inclusive de "la operación misma" de algunas tareas, antes reservadas exclusivamente a los servidores públicos.

Para ello el análisis del cómo y para qué surgen, cómo operan, y cómo se ubican dentro de la "espiral" administrativa del Estado de Guerrero los "nuevos" -o quizá sólo olvidados- cuerpos u organismos que representan a la sociedad civil, constituye uno de los indudables aciertos del presente trabajo. Y también lo es -desde mi punto de vista- que su autor hubiese seleccionado precisamente el caso de la Admi-

nistración Pública del Estado de Guerrero para realizar un análisis del tipo que aquí se describe.

*El actual Gobernador de esta entidad federativa ha sido, por muchos años, uno de los más completos y creativos estudiosos de la Administración Pública Mexicana. Como muchos antes que él, también la abordó primero desde el punto de vista jurídico, campo que domina a cabalidad. Así lo ejemplifica su estupendo estudio sobre la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, que le valió el premio anual del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en 1977. Pero muy pronto enriqueció su método de análisis y de comprensión de la administración pública con el de **otras disciplinas** como la economía, la sociología y, sobre todo, la ciencia política, a la que no pocos consideran con acierto como un verdadero "arte".*

A su paso por los diversos puntos de observación y funcionamiento de las diversas "espirales" de la Administración Pública Mexicana, José Francisco Ruiz Massieu no ha dejado de tomar nota, reflexionar y publicar sus ideas en torno de sus experiencias personales y colectivas. Puede afirmarse, por tanto, que pocos estudiosos de la administración pública han podido conjugar, como él, la teoría y la práctica ininterrumpidas.

*En la "espiral" federal ha ocupado importantes puestos de dirección, tanto en dependencias **centralizadas** -como la Secretaría de Salud, en la que fue Oficial Mayor y luego Subsecretario como en diversos **organismos centralizados** - el INFONAVIT y el ISSSTE, en el cual actuó como Presidente sustituto de su Junta Directiva-. También lo ha hecho desde el centro o foco de una "espiral" estatal -primero como Secretario General de Gobierno y ahora como titular del Ejecutivo- y por ello ha conocido el "ser", el "debe ser", el "dejar ser" y el "empezar a ser" que implica el funcionamiento de la administración pública en las diferentes modalidades de su "acción".*

Pero gracias a su vasto conocimiento de la materia jurídica, el hoy Gobernador de Guerrero sabe muy bien que las normas jurídicas

constituyen sólo un importante medio para transformar la realidad política, económica y social, pero que nunca deben ser concebidas como "un fin en sí mismas", pues ello puede llegar a convertirlas en obstáculos infranqueable para el cambio social y político que los tiempos actuales reclaman con urgencia.

Por contra, a donde ha llegado el político, el jurista y el administrador José Francisco Ruiz Massieu, se ha codificado primero, se ha revisado después y -conforme a un bien diseñado programa de modernización administrativa- se han depurado y renovado las funciones y los procedimientos de la Administración pública y, consecuentemente, las normas jurídicas que les sirven de marco, con el fin de adecuarlas a las necesidades y aspiraciones de la comunidad a la cual están destinadas específicamente .

Por eso es que, si bien la modernización de la Administración Pública del Estado de Guerrero se puede conocer y estudiar también a través del conjunto de normas jurídicas que la pretenden ordenar y modernizar en el ámbito del "deber ser", el programa de modernización administrativa que el Gobernador Ruiz Massieu se ha echado a costas constituye, antes que nada, una tarea de índole eminentemente política.

No se ha tratado tampoco de promover el cambio "por el cambio mismo" o perpetrar el intento absurdo de partir "de cero", como si nada importante se hubiese realizado en el pasado. La modernización administrativa que se plantea hoy por hoy el Estado de Guerrero se concibe como "un proceso permanente, que permite que en las nuevas etapas se alcancen avances que son posibles porque se fincan en las evoluciones que tuvieron lugar en las etapas anteriores".

El actual titular del Ejecutivo Estatal de esa entidad federativa se ha propuesto, por tanto, desconcentrar y descentralizar sólo aquello que conviene hacerse mejor de esta manera. Pero también ha optado por concentrar lo que, por contra, se considera que ha estado hasta ahora "demasiado suelto" o "desarticulado". Y si bien es cierto que se han creado nuevos mecanismos para garantizar la "participa-

ción" y la "corresponsabilidad" de la ciudadanía en las tareas que a todos interesan, también lo es que se ha logrado reducir el número de organismos públicos -de 462 unidades que existían en 1987, a 149 en 1988- ya sea por la vía de la "fusión", la "conseción" y la "extinción" de organismos y funciones previamente existentes.

Lo que no deja lugar a dudas es que una de las preocupaciones centrales del Gobernador Ruiz Massieu consiste en buscar la inserción de la "espiral" administrativa estatal -actualmente a su cargo- dentro del proceso de modernización de la "espiral" nacional que está llevando al cabo el Presidente Carlos Salinas de Gortari, como uno de los medios para la adecuada inserción de México en la cambiante conformación de la "espiral" mundial, cuya reestructuración actual parece haber tomado a muchos por sorpresa.

Por ello estoy cierto que quedan aun varios capítulos que añadir a la obra que habrá de caracterizar al actual Gobierno del Estado de Guerrero, pues -como acertadamente señala el autor de este trabajo- "las tareas de la administración pública se asemejan mucho a la labor de Sísifo, que diariamente recommienza sus faenas, y por lo mismo, nunca puede darse por concluida"... "simplemente se recicla".

Quisiera finalizar este ya largo Prólogo con el relato de un ejemplo específico de la imaginación inagotable con la que José Francisco Ruiz Massieu continua aún hoy -en el cuarto año de su responsabilidad constitucional- trabajando en el campo de la modernización administrativa de su Estado, ejemplo del cual tuve la fortuna de ser testigo presencial y directo.

En 1990 el Presidente Carlos Salinas de Gortari estableció en la Secretaría de Relaciones Exteriores una oficina para atender los problemas y planteamientos de las Comunidades Mexicanas en el Extranjero, como respuesta concreta a una petición que -en su visita a Washington- le fue formulada por los representantes de diversas organizaciones de mexicanos que radican en los Estados Unidos.

Poco tiempo después, el actual Gobernador de Guerrero, al visitar la ciudad de Chicago en un viaje oficial, se entrevistó en el Consulado General de México con un numeroso grupo de paisanos suyos que radican en la región del Medio Oeste de los Estados Unidos, y que le plantearon no sólo sus necesidades específicas sino que también le propusieron colaborar, desde estas lejanas tierras, al desarrollo de sus comunidades de origen.

No pasaron muchos días para que el Estado de Guerrero contara también con un mecanismo encargado de atender las demandas y concretar los proyectos de colaboración planteados por guerretenses radicados en el exterior. Como un primer resultado concreto de esta nueva forma de colaboración ciudadana se construyó la carretera que comunica a Amealco con la red estatal de caminos, con base en los fondos aportados por los integrantes de esta comunidad que residen actualmente en Chicago.

Se van incorporando así al universo de la Administración Pública Estatal de Guerrero nuevos elementos que -como el que aquí se acaba de relatar aparentemente se encuentran muy alejados físicamente de los "límites externos" de dicha "espiral" administrativa, pero que están muy a tono con lo que está ocurriendo actualmente en el país y en el mundo entero, y que resultan indicativos de los problemas que habrán de encararse y de las soluciones que deberán explorarse en los tiempos por venir.

Sirvan finalmente estas líneas para agradecer a mi amigo José Francisco Ruiz Massieu el que me haya dado la oportunidad de asomarme -desde el interesante puesto de observación que constituye el Consulado General de México en Chicago- a la apasionante obra de gobierno que está realizando al frente de la Administración Pública del Estado que le vio nacer, narrada y explicada en forma clara y sistemática por otro serio y prolífico estudioso de la Administración Pública Mexicana como lo es, mi también buen amigo, Omar Guerrero.

*Ojalá que este trabajo sirva para que muchos otros gobernantes estatales y municipales de México se preocupen por dejar constancia ordenada de las tareas de modernización administrativa que realizan en sus respectivos ámbitos de autoridad y responsabilidad; pues ello permitiría, además, contar con la **participación** de un número cada vez más amplio de grupos e individuos en este tipo de programas, tan necesarios para mejorar las condiciones económicas, políticas y sociales de las comunidades que viven en las diversas entidades federativas de nuestro país, y que deben ser consideradas en todo momento, con el principal **punto de partida** y justificación final de cualquier "espiral" administrativa del tipo de las que se analizan en este trabajo.*

Chicago, Ill., Agosto 8 de 1991

INTRODUCCION

Las experiencias de la investigación científica pueden ser infinitas y proporcionar al investigador disfrutes insospechados. Este juicio lo aplico, plenamente, al transcurso del trabajo científico al que dediqué mi esfuerzo para culminar esta obra: *La Administración Pública en el Estado de Guerrero*. Durante los cuatro lustros en los que he desenvuelto mis tareas de investigación en el campo de las ciencias de la administración, nunca había puesto mis ojos en el tema de la administración estatal y cuánto disfrute me ha redituado el trabajo empeñado en la preparación de este libro.

La investigación está prologada siempre por el conocimiento acumulado, aún estando este conocimiento sin sistematización. Inclusive los temas más novedosos, los hallazgos más grandes, siempre tienen algo previo que le sirve de pauta y guía. En esta obra la densa documentación oficial y la nutrida legislación yacente en el Periódico Oficial del Gobierno, son de suyo un cúmulo de saber del que abrevé para nutrir los ejercicios investigativos aquí empeñados. Sin embargo, hay que resaltar que contamos con el auxilio invaluable del libro de Miguel Angel Olguín, *La Nueva Administración Pública en Guerrero*, cuyo esfuerzo pionero sirvió de brecha por donde nos adentramos en los problemas de la administración de esta entidad federativa.

Este libro no tiene pretensiones de erudición ni de profundidad teórica, se trata de un trabajo cuyo objeto es ilustrar sobre el

devenir de la administración del Estado de Guerrero bajo la Gubernatura de José Francisco Ruiz Massieu. La obra, sin embargo, no comprende a toda la administración guerrerense, sino sólo algunos de sus aspectos. Estos aspectos son fundamentalmente los relativos a la modernización social y económica de Guerrero, como consecuencia y producto de la actividad de su administración.

El centro de la problematización son las medidas administrativas encaminadas a combatir el rezago social en esta entidad federativa, destacándose las políticas, las organizaciones y las acciones empeñadas en tal finalidad. No obstante, no renunciamos a presentar una panorámica de la organización de la administración del Estado de Guerrero, en paralelo a la acentuación de los temas relativos a la modernización de la entidad federativa. En suma: esta obra trata de la modernización del Estado de Guerrero y el papel que juega en ésta la administración estatal. Por tanto, no abordamos todas las funciones primordiales, como las de Justicia y hemos omitido cualquier temario que nos llevara a estudiar al Poder Legislativo.

A pesar que el libro no tiene pretensiones eruditas, ni doctrinarias, las faenas investigativas reclamaron un esfuerzo que capitalizó básicamente un rico caudal de fuentes primarias, que contrasto con el carácter excepcional del uso de fuentes secundarias.

El lector notará la escasez de libros citados. Por su objeto ilustrativo, la idea del trabajo fue ofrecer una lectura comprensible, de acceso fácil a un público más amplio, y por este motivo se restringió a lo fundamental el uso de notas al calce.

El autor también ha cedido a su usual método de construcción conceptual en la confección de sus trabajos. También renunció a reproducir aquí sus propias nociones y utilizar mejor aquellas muy ricas y nutridas que provee la generosa legislación expedida por el Gobierno del Estado y que sirven de símbolos de comunicación entre los servidores públicos y la ciudadanía, y entre los servidores mismos, y también lo serán para los lectores.

Los trabajos de investigación ofrecieron las pautas mismas del discurso, de modo que el método de investigación viabilizó los caminos del método de exposición. El régimen administrativo en Guerrero está configurado de un modo que, gráficamente, se asemeja a una espiral cuyo foco de movimiento son los colaboradores directos del Titular del Ejecutivo Estatal: los secretarios del Estado. De sus directrices y acciones brotan las actividades sucedáneas de un conjunto de entes administrativos que, desde la perspectiva del principio de jerarquía, se aproximan y se alejan según sean órganos administrativos desconcentrados, u organismos públicos descentralizados, u organismos públicos de participación social, u organismos públicos de participación ciudadana. La nomenclatura que entraña a estos entes es muy rica, porque el diseño de los mismos es versátil, imaginativo e ingenioso y el alcance de sus operaciones de una variedad sorprendente.

Este libro fue posible por la colaboración de varias personas y diversas instituciones. Brindo aquí mi agradecimiento al licenciado Juan Carlos Hinojosa, secretario de Coordinación, cuyo apoyo material fue determinante para la buen marcha de esta investigación. Gran esfuerzo sufragó el licenciado Javier Muñoz Quiroga, director general de Modernización Administrativa, para proporcionarme las fuentes documentales y jurídicas que fueron esenciales para nutrir la investigación aquí efectuada. Como en otras ocasiones, el licenciado Miguel Angel Olguín, asesor del Gobernador del Estado, amigo entrañable de años, me favoreció con su comprensiva labor de consejo sobre los temas abordados y con sus valiosos comentarios sobre el manuscrito.

Hace más de una década, poco antes de iniciarse una Asamblea del Instituto Nacional de Administración Pública en el Auditorio del entonces Instituto de Comercio Exterior, conocí físicamente a una persona cuyos trabajos académicos yo había consultado asiduamente: José Francisco Ruiz Massieu. A partir de este momento nos unió una amistad de contactos esporádicos, pero de estima que se reforzó por las vías paralelas de nuestras actividades vitales: la academia y la administración pública. Estando yo en buena dispo-

sición de tiempo dentro de mis deberes universitarios y con el ánimo de emprender un trabajo de investigación sobre administración estatal, me acerqué a José Francisco para solicitarle su ayuda para preparar un trabajo sobre la administración del Estado de Guerrero. De la generosidad del Licenciado José Francisco Ruiz Massieu, Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, pudo así brotar este libro y por lo cual le externo el mayor de mis reconocimientos.

No está de más enfatizar que todo lo escrito aquí es de mi personal responsabilidad.

Finalmente unas palabras a mi esposa, la licenciada Rita García de Guerrero, cuyo monumental amor y comprensión facilitan mis trabajos investigativos. Una expresión de amor a mi hijo, Omar Augusto, que espero pronto pueda leer este libro.

OMAR GUERRERO OROZCO
Ciudad Universitaria.
México, D. F., agosto de 1991.

PRIMERA PARTE
EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO PRIMERO
La Administración Pública en el Estado de Guerrero

I. En el marco del régimen administrativo.	19
II. Dentro de la revolución organizativa.	27
III. El Plan Sexenal.	30
IV. El Programa de Acción Inmediata.	39

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO PRIMERO

La Administración Pública del Estado de Guerrero

I. En el marco del régimen administrativo

La administración pública del Estado de Guerrero es un reflejo de la entidad federativa, de su desenvolvimiento, de su pasado, de su futuro. 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 el Estado de Guerrero su Gobierno ha querido que la administración pública sea una representación del devenir de la entidad federativa.

Nosotros pensamos que, fundamentalmente, la administración pública representa un esfuerzo de evasión del subdesarrollo que sufre Guerrero, y como sucede con frecuencia, a mayor grado de subdesarrollo mayor necesidad de perfeccionar a la administración organizándola para este propósito. No podemos ni debemos extrañarnos que aquí encontremos una multiplicación de esfuerzos para transitar a la modernidad, ni nos asombremos que sea por medio de la administración pública que estos esfuerzos adquieran organización, concierto y objeto común, porque en Gue-

rrero la administración pública ha sido configurada para alentar la congregación de energías sociales de índole diversa.

La pugna contra el subdesarrollo requiere de una intensificación de actividad de la administración pública, pero un proyecto tal está 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.

Un esfuerzo fundado en las energías sociales combinadas hace más viable el camino de la modernización, pues la modernidad es la que hace viables 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 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 y cuyo signo es su incapacidad para combinarse en espacios sociales mayores y

dinámicos. Estos estancos constituyen mundos en sí, pedazos de vida que se autoperpetúan y se restauran reciclándose sobre el mismo patrón 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 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 suelen ser igualmente formidables. El Gobierno, sin embargo, 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 ha fijado un propósito fundamental: hacer de la administración pública un espacio de participaciones sociales múltiples, donde el concurso civil se encuentra por doquier.

En el mundo moderno el derecho positivo ha sustituido al derecho natural. Dícese, por tanto, que el orden político se halla estructurado dentro del Estado de derecho. En México el orden jurídico descansa en la Constitución de 1917 y en ella se asienta que el régimen político es federal, es decir, que cada parte del país constituye una entidad federativa, una parte del todo, dotada con

soberanía y capacidad de administrarse por sí misma. Cada parte tiene su propia Constitución, su organización legislativa y judicial, y su Ejecutivo estatal. Este magistrado, con analogía al Gobierno de la República, es el titular de la administración pública, su responsable.

En Guerrero se visualiza el proyecto de Estado, es decir, de una entidad política capaz de constituirse con su personalidad, con su voluntad, con su actividad. El proyecto entraña una noción de persona política, de Estado, y por tanto su administración pública está constituida con una variedad de órganos que reflejan esta condición. Aquí encontramos Secretarías de Estado, de un Estado federado, pero de un Estado, y que han sido atribuidas con autoridad para desempeñarse con eficacia y hacer patente la potestad del Estado. Estas Secretarías constituyen la base, la columna vertebral y el principio vital de toda la administración pública guerrerense. Ellas soportan el peso de la conducción de la gestión pública del Estado, armonizan el trabajo de otras instituciones administrativas y hacen emerger a otras organizaciones. Su carácter es la omnipresencia, como decía hace más de siglo y medio Javier de Burgos; se encuentran por todas partes, por sí mismas, o por sus representantes y delegados. Son el origen de un gran espiral del que brota toda la administración pública de Guerrero, el caldo primordial del que emana la actividad administrativa.

La administración pública en Guerrero está organizada, en su origen, dentro de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, que dispone que a su cabeza funja el Gobernador del Estado de Guerrero como depositario del Poder Ejecutivo del Estado. En tan elevada condición, es Jefe de Estado, del Gobierno y de la Administración Pública. Sus facultades son intransferibles, sólo delegables en personas físicas o morales pero conservando el Gobernador la facultad de revisar la legalidad de los actos. Sus colaboradores están obligados constitucionalmente a brindar su refrendo a las disposiciones que emanen del Titular del Ejecutivo estatal y bajo su autoridad opera la administración pública que ha sido dividida en centralizada y paraestatal. Para el

mejor desempeño de estas últimas, y para regular su número racionalizándose los procedimientos de creación y disolución, estos procesos quedaron establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo. Finalmente, para dirimir las controversias suscitadas entre los particulares y las autoridades administrativas del Estado y los municipios, incluyendo los organismos públicos descentralizados, se sientan bases en la Constitución Política del Estado para la formación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.¹

El universo organizativo de la administración pública guerrerense es extraordinariamente rico y las Secretarías del Estado son su punto de arranque. El sustento del régimen administrativo es la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, un documento primordial y una obra impecable de derecho administrativo que cumple la importante función de ofrecer un marco organizativo y funcional a toda la administración estatal, una administración estatal ciertamente compleja y muy versátil. Es, dicho sencillamente, un instrumento esencial y la mejor puerta para ingresar a la exposición de la administración pública del Estado de Guerrero al través del análisis de un conjunto de órganos administrativos cuyas funciones son de suyo de la más elevada jerarquía.² Subsecuentemente se han ido expidiendo otras disposiciones que complementan y apoyan a aquella otra disposición, entre la que destacan, entre otras, la Ley de Entidades Paraestatales del Estado y la Ley de los Organismos Públicos de Participación Social. La primera da arreglo al sector de Organismos Públicos Descentralizados del Gobierno de la entidad federativa y la segunda es fundamento para la creación y operación de los Organismos Públicos de Participación Social, que constitu-

¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Comisión Electoral del Estado. 1989.

² Esta disposición fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero (POGEG). Año LXVIII, número 33. Abril 14, 1987. En este mismo Periódico, año LXVIII, número 32, se publicó un poco antes la Exposición de Motivos de dicha Ley, una pieza administrativa de mucho valor no sólo para fines explicativos del modus operandi de la administración pública estatal, sino para propósito de estudio.

yen unos de los especímenes administrativos más interesantes y atractivos del régimen administrativo guerrerense.³

Estas importantes disposiciones han sido enmarcadas dentro del Programa de Modernización Administrativa formulado por el Gobierno de la entidad federativa y en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública son desarrollados los principios que la rigen. En primer lugar se desenvuelve la concepción que entraña el significado de modernización administrativa como "el proceso permanente, que permite que en las nuevas etapas se alcancen avances que precisamente son posibles porque se fincan en las evoluciones que tuvieron lugar en las etapas anteriores". La modernización de la administración pública constituye una condición sine qua non, una meta cuyo alcance permanentemente renovado hace que el Gobierno de la entidad esté en condiciones de modernizar a la sociedad y a la economía.

La modernización administrativa implica la creación de una organización administrativa adaptativa y flexible, propende al propósito conservar y crear instituciones administrativas útiles, pero también al de extinguir aquellas otras que no lo son, y reformar a unas más que aún lo pueden ser. Se trata de aprovechar la experiencia acumulada en combinación con la capacidad de innovar. Esta combinación intentaba viabilizar una distribución adecuada de competencias entre los diversos órganos que integran a la administración pública, para generar réditos mayores de eficiencia.

En paralelo corre el diseño de intensificar y optimizar el uso de los recursos públicos, revirtiendo la proporción entre el gasto corriente y el gasto de inversión a favor del segundo para hacer más productivo el dinero público. La administración pública es concebida, según su modelo clásico, como una fuente de ingresos, como

³ Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guerrero. POGEG. Año LXIX, número 100. Diciembre 2, 1988. Ley que Instituye los Organismos Públicos de Participación Social y fija las Bases para su Regulación. POGEG. Año LXVII, número 89. Octubre 19, 1987.

un instrumento para generar riqueza y propiciar la acumulación pública de capital.

Estas metas requieren procesos continuos de evaluación, que se extienden a las instituciones paraestatales cuya primigenia constitución en el mundo, hay que decirlo de paso, fue la de crear rentas al erario, no ser usufructuarias fatales de los subsidios públicos. Además se estima como muy conveniente que el titular del Poder Ejecutivo de la entidad no sea necesariamente miembro de los consejos de administración de los organismos públicos descentralizados para evitar dilaciones e inoportunidades.

En Guerrero la administración pública goza de un estatuto formal preferente, por ello la mencionada Ley Orgánica relativa a la misma fue separada de aquella otra incumbente al Poder Ejecutivo. La idea es dejar a éste en su cabalidad política y gubernativa, pues en él no todo es administración pública, al tiempo de ofrecer a la administración pública una Ley que la comprenda en plenitud y en sustancia.

La Ley de Entidades Paraestatales tiene como finalidad regular la creación, modificación, fusión, organización, funcionamiento y extinción de aquellas entidades, en tanto que aquella otra Ley destinada a los organismos públicos de participación social tiene como misión el regular el modo en que se crean y operan estos otros. Ambas disposiciones, más la precedente, prácticamente abarcan a la totalidad de las organizaciones que comprende la administración pública del Estado de Guerrero.

Otras disposiciones relevantes también ayudan al esfuerzo de normación de la administración pública guerrerense, algunas con mayor amplitud, como el Acuerdo por el que se agrupan por sectores a las entidades de la administración pública paraestatal o el Acuerdo que define las relaciones de coordinación entre las secretarías del Gobierno del Estado y las delegaciones y repre-

sentaciones federales⁴. Otras son más precisas, crean organizaciones o las extinguen o fusionan, o dan pauta a la activación de algún programa de Gobierno, como el Programa de Modernización Administrativa.⁵ En su conjunto la red jurídica que da forma al régimen administrativo contribuye no sólo a fundar la actividad que les corresponde, sino también a crear un orden adecuado de relaciones en la organización administrativa.

Finalmente, tal como se previó en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública, se expidió otra disposición referida a la normación de las relaciones entre la propia administración y los ciudadanos: La Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero, cuya función básica es solucionar las controversias surgidas entre las autoridades del Estado y los particulares. Esta Ley, imprescindible en un régimen administrativo moderno, tiene un interesante paralelo en otra: la Ley que Establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad,⁶ que como está indicado en su título tiene como propósito invocar la contribución de la ciudadanía al esfuerzo del Gobierno. La participación de la sociedad no se ciñe a estas disposiciones, tal como lo observaremos en su momento, pero tiene en ellas dos modos básicos y diversos de relación que sirven de fundamento a los vínculos entre el Gobierno del Estado y los distintos sectores de la sociedad guerrerense.

⁴ Acuerdo por el que se agrupan por sectores a las entidades de la administración pública paraestatal. POGEG. Año LXVIII, número 67. Agosto 7, 1987. Acuerdo que define las relaciones de coordinación entre las secretarías del Gobierno del Estado y las delegaciones y representaciones federales. POGEG. Año LXVIII, número 77. Septiembre 8, 1987.

⁵ Acuerdo que ordena la elaboración del Programa de Modernización Administrativa. POGEG. Año LXIX, número 52. Junio 29, 1988.

⁶ Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero. POGEG. Año LXVIII. Julio 7, 1987. Ley que Establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad. POGEG. Año LXVIII, número 4. Mayo 12, 1987.

II. Dentro de la Revolución Organizativa

A mediados de los años cincuenta apareció en los Estados Unidos un libro que causó una verdadera conmoción intelectual: *La Revolución Organizativa*. Su autor, Kenneth Boulding, profetizó en sus páginas el fin del individualismo y la emergencia de las organizaciones, a las que concebía como totalidades de vida, escenarios existenciales que estaban destinados a contener y viabilizar el devenir del hombre moderno. Las organizaciones habían creado las condiciones sociales inmediatas del pensar y el obrar humanos, eran las palancas más poderosas de su progreso y el espacio íntimo de su convivencia. Ellas constituían las grandes interlocutoras para los acuerdos y para dirimir controversias, ponían en relación a trozos de países y a los países mismos. La paz y la guerra eran un efecto de su comportamiento, la vida misma estaba organizada en estos cuerpos sociales modernos.⁷

A pesar de la certidumbre del vaticinio de Boulding, que lejos estaba sin embargo de pronosticar la verdadera importancia de las organizaciones modernas y la magnitud humana que alcanzaron. Cuanto más un país se ha podido modernizar, más ha desenvuelto a este tipo de corporaciones, y cuanto más las ha podido crear y recrear su papel cada vez ha sido más significativo. Prácticamente toda la vida humana transcurre en el seno de las organizaciones y crecientemente el carácter que han asumido es la complejidad. Así, para superar el grado de complejidad que conlleva la multiplicación de variables y la dificultad de su manejo, las organizaciones se han convertido en matrices de redes de organizaciones subsidiarias y complementarias. La vida humana, pues, transcurre dentro de organizaciones: la universidad, la empresa, el sindicato, el ejército, la iglesia, el hospital y la más grande de todas ellas, la administración pública.

⁷ Boulding, Kenneth. *The Organizational Revolution*. Chicago, Quadrangle Books. 1968 (1953).

Que verdad tan grande entraña aquella frase de Javier de Burgos, en sus conferencias de Granada en el Invierno de 1841-1842, cuando afirmó que la vida del hombre transcurre en la administración pública desde la cuna al sepulcro.⁸ La sobredeterminación de la vida humana por aquellas corporaciones complejas no obedece sólo a una organización que la arroje e incorpore, sino más bien al influjo de su actividad, pues la conducta de las organizaciones toca a todos por igual, y de mil maneras. Y que conducta más amplia, diversa y comprensiva que la relativa a la administración pública para alcanzar, dentro del espacio común que abarca, a todos quienes habitan un ámbito territorial.

En Guerrero las secretarías del Estado son organizaciones que, al mismo tiempo, constituyen un afluyente de otras organizaciones. Dependiendo de ellas por jerarquía, los órganos administrativos desconcentrados funcionan con libertad para atender campos del quehacer administrativo cuyo desempeño reclama autonomía. Pero, cuando este reclamo es mayor, organismos públicos descentralizados surgen para desempeñarse aún con más libertad, pero dentro de marcos establecidos por la sectorización bajo cabezas representados por las Secretarías del Estado. Unas organizaciones ofrecen servicios de consulta y asesoría, otras ejecutan o planifican, y unas más fomentan la actividad de los particulares. Asumen la forma de comisiones, comités o consejos, fungen como espacios de participación, coordinación y concertación que ayudan a trabar una fina red de organizaciones complejas que bullen de actividad.

La nomenclatura para definir el universo organizacional en Guerrero parece inagotable: hay oficinas, coordinaciones, servicios, institutos, gabinetes, delegaciones, sistemas y centros, cuya labor, bajo sus respectivos rótulos no es obra del azar, sino de un plan que evita confusión y desconcierto. Las nociones administrativas se extienden a las procuradurías, los tribunales, las contralorías y las visitadurías, hay un uso intensivo de tradiciones valiosas

⁸ Mesa Segura, Antonio. *La labor Administrativa de Javier de Burgos*. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local. 1946.

de nuestro pasado novohispano y de los progresos de la modernidad que se reflejan en los encabezamientos de las organizaciones. A veces, sencillamente, no se enuncia el carácter de la organización, sino sólo se representa su función, por ejemplo: Fertilizantes de Guerrero o Café de Acapulco.

Pero la nomenclatura de la administración pública guerrerense no es sino un reflejo del pulido arreglo del régimen administrativo, que partiendo de su ingrediente primordial, la Ley Orgánica de la Administración Pública, determina con precisión milimétrica la configuración del régimen, el carácter de cada organización, sus relaciones, su actividad, su espacio de acción y su propósito.

Destaca el significado atribuido al perfil organizativo de la administración pública, fundamentalmente diseñada para evitar la burocratización. Por diversos caminos nos encontramos con el propósito de convocar el concurso de una sociedad civil latente, pero su presencia más expresa la hallamos en dos tipos de organizaciones modernas de índole similar. Un tipo lo constituyen los organismos públicos que convocan la participación ciudadana, como las Comisiones Mixtas, por ejemplo, la Comisión de Gestión de los Servicios Públicos del Acapulco Tradicional, cuya función es crear las condiciones de la rehabilitación urbana y turística de esta parte del célebre puerto guerrerense. El otro tipo lo encarnan los organismos públicos de participación social, especímenes imaginativos e ingeniosos que incorporan la participación de sectores sociales poco favorecidos y los inducen a organizarse para combatir a su peor enemigo: el rezago social. Estas corporaciones modernas organizan a agricultores, comuneros y ejidatarios para producir y comerciar dentro de una economía competitiva y en expansión, ellas son organizaciones inherentes a la entidad federativa.

Las organizaciones modernas son las protagonistas de la historia contemporánea, pero ellas no son otra cosa que una manifestación de la voluntad y la acción del hombre bajo un criterio de multiplicación de talento y esfuerzo. En su seno el individualismo

cedió su lugar a la energía colectiva, en las organizaciones se desempeña el hombre, el hombre colectivo. Y para regular su actividad en el seno de las organizaciones, para quienes se incorporan para desempeñarse funcionalmente, el Gobierno de Guerrero emitió disposiciones para los servidores públicos como tales y para ofrecerles una legítima seguridad social, lo mismo que ha suscrito otras disposiciones más para normar el uso de los medios de administración, tales como los recursos materiales y los sistemas de archivo, elementos básicos de la administración pública moderna.

En el Estado de Guerrero nada se ha dejado a la improvisación, a pesar que su Gobierno no cuenta todavía con todos los recursos gerenciales necesarios que reclama un régimen moderno. Por esto, una de sus pugnas es la cabal modernización de la administración pública misma.

III. El Plan Sexenal

El arreglo organizativo y funcional de la administración pública en Guerrero obedece a un conjunto de criterios prospectivos, que tienen su asiento en dos instrumentos básicos: el Plan Sexenal 1987-1993 y el Programa de Acción Inmediata, sustentados en la Ley para la Planeación del Estado de Guerrero, expedida en marzo de 1985. El origen de esta dupla de instrumentos de planificación, que sirven de guía a la operación cotidiana y general de la administración pública, es un detallado diagnóstico de la situación de la entidad federativa en 1986, que sirve de prólogo al Plan, y el cual, desde varios ángulos, explica el por qué de su organización y el significado de sus funciones. El Plan Sexenal constituye una verdadera fotografía de la situación estructural de Guerrero, como una entidad federativa sumida en uno de los más grandes niveles de subdesarrollo y, por consiguiente, el Plan mismo es un medio de combate frontal e inteligente del rezago social y económico y un marco de acciones y propuestas tendientes a la modernización. Además de constituir un instrumental de racionalización del de-

sempaño de la administraci3n p3blica, el Plan Sexenal es un espacio gr3fico de los 3mbitos de su actividad, de sus programas de trabajo y de sus metas a conseguir.

Uno de los fundamentos de un plan consiste en el realismo del diagn3stico que es el nutriente de problemas que se han proyectado afrontar. El Plan Sexenal cumple esta condici3n sobradamente, no s3lo como un reflejo fiel de la situaci3n del rezago hist3rico de la entidad federativa, sino como una sucesi3n de hechos reseñados con objetividad –y a veces con crudeza– para poder enfrentarse a ellos y darles soluci3n. Tal como se podr3 observar en el transcurso de las p3ginas de este libro, el diagn3stico que prefacia al Plan explica la situaci3n de la entidad federativa, como condicionante directo del modo como se organiz3 en su origen la administraci3n p3blica, y las modalidades que va asumiendo en su evoluci3n conforme los problemas son vencidos, son comenzados a vencer o combatidos en una forma m3s eficaz, cuando un m3todo previo fue insuficiente.

Guerrero es un Estado agr3cola, pero su giro econ3mico m3s importante es el turismo. Sin embargo, esta rama importante no ha repercutido amplificando sus beneficios y el Gobierno de la entidad federativa se encamina a emprender una obra econ3mica diseñada dentro de un programa de desarrollo integral.⁹ El aspecto m3s lacerante del subdesarrollo de la entidad federativa se expresa en el rengl3n econ3mico: en 1980 el producto estatal per c3pita era de \$33,739.00, apenas superior a dos estados que muestran gran rezago econ3mico: Zacatecas y Oaxaca y corresponde a la mitad del concerniente al pa3s. Esta cifra muestra, con transparencia, un problema fundamental que el Gobierno guerrerense est3 atendiendo y que es una de sus tareas centrales: el combate a la pobreza, que es fuente de una variedad de

⁹ Plan Sexenal 1987-1993 del Estado de Guerrero. Julio 30, 1989. De este importante documento destaca el diagn3stico que cubre las primeras 63 p3ginas, mismas que nos proveyeron de la informaci3n vertida aqu3.

deficiencias de diversa índole como lo iremos explicando en las páginas siguientes.

Aunque el rezago económico es integral, sólo una rama de la economía local ha tenido un desenvolvimiento relevante: el turismo, un sector privilegiado por 40 años. En 1980 el sector de servicios representaba el 68.8% del Producto Interno Bruto (PIB), en tanto que el primario sólo lo era del 17.40%. Siendo un Estado básicamente agrícola y ganadero, el crecimiento de estos rubros fue muy inferior con relación a los servicios, especialmente el turismo y actividades conexas. Además, siendo la industrialización un factor de dinamización de la economía, representa sólo el 13% del PIB. El sector agropecuario, silvícola y pesquero no sólo tiene una baja producción, sino también una escasa productividad, lo que repercute en detrimento de la población cuyo 44.3% está ocupada en él. Esta cifra es más dramática si consideramos que este mismo sector genera sólo el 14.3% del producto estatal, en tanto que el turismo, que ocupa al 7% de la mano de obra, participa con un 34.0%.

Tal situación, que habla por sí sola, explica por qué la preocupación del Gobierno de Guerrero por incentivar las actividades del sector primario, por medio de la acción de fomento de la administración pública y los organismos de participación social.

El origen del gran rezago económico de Guerrero hay que buscarlo en las relaciones de producción vigentes, basadas en actividades primarias, la obsolescencia de los métodos de trabajo, la carencia de infraestructura productiva, los vicios en la comercialización y la precariedad de los caminos y las comunicaciones. Por ejemplo, aunque el potencial de tierra cultivable es grande, entre 1983 y 1987 la superficie beneficiada con fertilizantes sólo creció un 3.6% por carencia de créditos, por escasez de medios de transporte y falta de capacidad de almacenamiento, sin descontar que la mayor parte de las tierras son de temporal. La ganadería y la avicultura no han sido capaces de expansionarse para proveer el mercado interno de la entidad federativa e inclusive entre 1970 y

1980 su participación en el PIB decreció de 7.7% a 4.3%. La silvicultura tampoco ha tenido progresos notables, a pesar que en ella operaba la Forestal Vicente Guerrero, una empresa pública del Gobierno federal que recientemente fue transferida al Gobierno de la entidad federativa y que ahora se denomina Productos Forestales de Guerrero. Debido a que la propiedad donde se encuentran los bosques es de tipo social, la empresa adquirió el estatuto de organismo público de participación social, muy adecuadamente, pues los habitantes de la región muestran notorio rezago social y económico.

El Gobierno de la entidad federativa ha puesto especial acento en la promoción de la agroindustria con el objeto de valorizar los productos del campo, aprovechando que tanto miembros del sector privado como del sector social cuentan, entrambos, con 258 plantas, además de las 16 administradas por empresas paraestatales. Las actividades pesqueras también están a la espera de un vigoroso impulso, como es de pensarse en una entidad federativa que cuenta con un crecido número de kilómetros de costa y que requiere la multiplicación de las embarcaciones y el aumento de su tamaño, además de la ampliación de la infraestructura portuaria. La minería, que tanta gloria ha dado a Guerrero por la producción platera desde la época del Conde de Borda, ha tenido un sensible freno y está también a la espera de una vigorosa acción gubernamental que la nutra de financiamiento para alcanzar la prosperidad de antaño.

Renglón aparte es la industria, prácticamente ausente de la entidad federativa, pues las empresas del giro no han pasado básicamente de la fase manufacturera familiar. El Gobierno, presidido por el Ejecutivo Estatal está revisando la Ley de Industrias para dar pauta al progreso de esta rama, que mucho ayudará al desarrollo económico de la entidad. Guerrero es un Estado con gran potencial artesanal y muy destacado entre otras entidades federativas de la República mexicana, pues el fomento de las mismas, mediante el Centro de Fomento de las Artesanías, las han

hecho productos muy apreciados para consumo interno y como artículos de exportación.

Como la industria, la infraestructura hidráulica es un horizonte de desenvolvimiento futuro, principalmente gracias a sus caudalosos ríos. Guerrero es el segundo Estado en disposición de agua, pero que por el deficitario de planta hidráulica su uso preferente es el doméstico y el último el industrial. Hay que destacar, sin embargo, que en beneficio de la nación, el Estado guerrerense aporta su concurso para la producción de electricidad por medios hidráulicos. El embalse de los caudales acuáticos sería beneficioso para la agricultura, para expansionar el cultivo por regadío, y hacer más productivo este sector de la economía que ocupa a casi la mitad de los guerrerenses.

Guerrero está deficientemente comunicado, he aquí el origen de uno de los más ingeniosos artificios de la administración del Estado: las Centrales de Maquinaria, que están propiciando la comunicación de los núcleos de población de la entidad. Además destaca la supercarretera México-Acapulco, con las dosis de progreso turístico esperable por el flujo de vacacionistas que circularán por ella. Y ya que hablamos de este último, hay que hablar del carácter especialísimo de esta actividad en el Estado, una verdadera anomalía, un oasis dentro del subdesarrollo, pero que no repercute como es sabido en la prosperidad de la entidad federativa. Ya está en marcha en Acapulco Punta Diamante, un conjunto turístico que brindará nuevos espacios para el descanso y la diversión del turismo nacional y extranjero y al mismo tiempo se está resarciendo al Acapulco Tradicional, para estimular su actividad turística y atraer también al turismo social.

El turismo no es toda la economía guerrerense y el Gobierno desea una diversificación de sus diferentes ramas, de modo que tampoco se piensa que Acapulco sea todo el turismo -con su 89% de esta actividad- y se proyecta ampliarlo hacia otras zonas del Estado que tengan igualmente atractivo singular. Las transformaciones en el turismo se están extendiendo al comercio, tan influido

por él, para suprimir los desequilibrios visibles en el abasto, la distribución y el consumo y principalmente enriquecer el mercado con una multiplicación de productos. Finalmente, el comercio exterior, también muy estrecho, es objeto de una gran vigorización y para lo cual se formó una Oficina Técnica que ha sido atribuida para tal efecto.

La situación de la economía se refleja en el estado social y aquí, también, el Plan Sexenal se plantea los problemas con idéntica objetividad. Una primera manifestación del rezago social es el nivel de la educación, cuyo promedio en la entidad federativa es inferior a la media nacional. La causa primordial hay que buscarla en la composición demográfica, caracterizada por la dispersión de los centros poblacionales y la marginalidad social. Hay una cifra que es muy representativa: en México el promedio de analfabetismo de los mayores de 15 años es del 6.17%, en tanto que en Guerrero en 1986, era de 15.0%, es decir, tres veces mayor. La educación primaria es sumamente deficiente, como se observa en el elevado grado de reprobación, deserción e ineficiencia terminal. Uno de los organismos administrativos desconcentrados, Servicios Estatales de Educación Pública, está a cargo de la solución de tan grande problema.

La salud también muestra notable deficitario, principalmente lo que el Plan denomina "enfermedades de la pobreza" y que son causas principales de morbilidad y mortandad. De cada mil niños nacidos en Guerrero, 5.4 muere antes de cumplir un año de edad. Situación similar muestra el índice de nutrición de los habitantes de Guerrero, tal como se observa en el consumo de leche, pues el 32% de los niños no aprovecha este alimento. Igualmente el 17% de la niñez no consume huevo y el 53% carne. Una de las causas, entre otras, es que la producción agropecuaria es marcadamente insuficiente para llenar la demanda del mercado local.

La vivienda es otro de los puntos de mayor atraso, tanto por su escasez como por la mala calidad de los materiales utilizados, además de los deficitarios de urbanización, servicios municipales

y requerimientos de electrificación. Se estimaba en 1980 que de cada cuatro casas, tres estaban formadas por dos habitaciones y eran habitadas por más de cinco personas. La estrechez de la economía guerrerense se deja sentir directamente en la reducción del empleo y, también en lo general, como factor de expulsión de migrantes hacia otras entidades federativas del país. Ya hemos ofrecido antes algunas cifras sobre la ocupación. Entre los grupos marginales están los núcleos indígenas, que constituyen un 14.2% de la población de la entidad federativa y que se localizan básicamente en la Montaña y la Costa Chica. En algunas regiones la pobreza es de tal grado que se practica sólo la economía de autoconsumo y algunos sectores de la población, para subsistir, se han convertido en pueblos de pastores trashumantes.

La carencia de servicios básicos explica otras carencias menos fundamentales, pero de gran relevancia, como los servicios de cultura que son de los que mostraban más abandono. Se calculaba que las bibliotecas públicas del Estado tenían menos de 300 mil libros en sus acervos. Una situación idéntica era perceptible en el deporte, ayuno de apoyo, organización e incentivos. Tanto la cultura como el deporte reclamaron la creación de sendos Institutos: Guerrerense de la Cultura y del Deporte y la Juventud, que ahora atienden estas importantes ramas de actividad de la administración estatal.

En Guerrero la población es mayoritariamente agrícola y la propiedad es en su mayoría social, de modo que los problemas de tenencia de la tierra son de los más severos y generalizados por la ausencia de una adecuada regularización que defina a la propiedad dentro del derecho positivo. El Instituto de Vivienda y Suelo Urbano de Guerrero fue creado para atender y dar solución a este problema, y al efecto cuenta con organismos desconcentrados que le apoyan específicamente en la regularización de la tierra.

En el año de 1985 la población de Guerrero era de 2,423,693 habitantes y se estimaba que en el año de 1990 aumentaría a

2,648,976 es decir, que su tasa de crecimiento sería de 1.8% en este lustro. La proyección demográfica fue muy aproximada, pues el Censo 1990 arrojó la siguiente cifra: 2,622,067 habitantes.¹⁰ Dentro de la estructura demográfica de la entidad federativa destaca el papel marginal de la mujer, que atiende ocupaciones menos remuneradas, tiene muy baja escolaridad y propende a uniones conyugales muy tempranas que repercuten en el crecimiento poblacional. En el mencionado censo quedó de manifiesto otro dato singular: la población femenina es de 1,337,304 personas, contra 1,284,763 hombres. El Gobierno, por medio de la Secretaría de la Mujer, ha proyectado incorporar al sector femenino en las tareas tanto sociales como públicas.

En el Plan se concluye lo siguiente: "en síntesis los servicios para el bienestar son, en cantidad y calidad, lejanos para gran parte de la sociedad guerrerense, además que su otorgamiento pesa mayoritariamente en el sector oficial".

Uno de los rasgos característicos del Estado es su conciencia geográfica y social regional, de modo que el Plan de Desarrollo no deja escapar este carácter y lo anota haciendo una referencia nutrida y documentada de la situación de sus regiones y es donde el diagnóstico agudiza sus perfiles y se nos muestra más dramático. El Gobierno, atendiendo la naturaleza regional de la entidad federativa, ha creado comisiones de desarrollo regionales cuya vocación es confrontar los graves rezagos sociales y económicos que las distinguen, y estas comisiones representan, justamente, la índole de la administración guerrerense dentro de su espíritu de descentralización.

Cuando la economía y la sociedad muestran rezagos tan evidentes, el carácter estructural del subdesarrollo es patente y sólo escapan a su influjo algunos sectores. Pero generalmente también las instituciones gubernamentales son presas del subdesarrollo y

¹⁰ XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 1990. pp.93-99.

esta situación era evidente en 1986, como lo hace notar el Plan de Desarrollo. Destacaba el atraso gubernamental en sus sistemas de trabajo, muy centralizados y carentes de mecanismos de delegación de funciones, con el sucedáneo retardo en la dotación de recursos. No es accidental que en la Ley Orgánica de la Administración Pública el Gobierno se haya propuesto, como una de sus políticas estratégicas, fomentar la desconcentración y descentralización, y esto es visible de muchos modos, como lo veremos más adelante.

Dentro del marco de un régimen jurídico, las leyes que rigen a la entidad federativa fueron revisadas, actualizadas y reemplazadas en muchos aspectos. La labor del gobernador José Francisco Ruiz Massieu -persona muy enterada de cuestiones jurídicas- se destaca, entre otros logros, por la abundancia de una legislación pertinente y oportuna que sirve de marco a la actividad administrativa, promueve la participación social y ciudadana, y da arreglo a la vida de la entidad federativa. Esta labor ha tenido como objeto poner bases para la modernización de la entidad, viabilizar una administración pública activa y eficaz y estimular la colaboración civil en las tareas gubernamentales. En el transcurso de esta obra hacemos una breve referencia a las leyes principales promulgadas, aquí sólo mencionaremos la importancia de aquellas leyes relativas a la vivienda, el deporte, la cultura, el fomento agropecuario, el agua y alcantarillado y las incumbentes a la administración pública misma. Es de notarse que la modernización administrativa ocupe un lugar eminente en el diagnóstico -y obviamente en el Plan mismo- donde se le concibe como "patrimonialista", sumida en la improvisación se sistemas, carente de tecnologías modernas y acrecentada organizativamente. Un dato interesante es que las 462 unidades que formaban a la administración pública estatal en 1987, además de las 36 entidades paracatales, en 1988 se redujeron a 149 unidades y se extinguieron o fusionaron 15 entidades del sector paracatal.

En el Plan de Desarrollo se visualiza a un Estado de Guerrero apresado por el subdesarrollo, pero con ánimo de superación y en

cuyo objetivo los distintos sectores de la entidad federativa están participando: "cada una de las fuerzas sociales presentes en la vida estatal deberá asumir su responsabilidad en la construcción del Nuevo Guerrero, para así poder aspirar a sus beneficios", reza un pasaje de este trascendental documento.

Aquí hemos destacado uno de los contenidos fundamentales del Plan de Desarrollo: su diagnóstico de la vida guerrerense, pero no hemos tratado de su espíritu. El Plan es precisamente una propuesta de remedio a los males que se describen en el diagnóstico, es, como se menciona en su contenido, "la ordenación racional y sistemática de las acciones de los sectores político, económico y social, enfocados a partir del propósito central y los objetivos del Gobierno". Es la pauta de la que emanan las acciones de la administración pública, bajo la guía del Comité de Planeación para el Desarrollo, y que fluyen también dentro de los marcos que ofrecen los planes sectoriales y los planes anuales operativos. Es un nutriente de actividad administrativa donde se definen las estrategias, los programas y las acciones prioritarios de la administración pública del Estado de Guerrero y que, como ya lo anotamos, también estimula la participación social y ciudadana.

IV. El Programa de Acción Inmediata

Las autoridades del Gobierno del Estado de Guerrero, apenas tomaron posesión formal, no esperaron a formular un plan de actividades perentorias, pues éste ya existía: se denomina Programa de Acción Inmediata (PAI) y estuvo vigente de abril a diciembre de 1987. En él encontramos muchos de los rasgos principales de la administración pública guerrerense, como bosquejo instrumental de operaciones, tal como lo exigía la ocasión.¹¹

¹¹ Programa de Acción Inmediata. Abril-Diciembre, 1987.

El PAI fue un conjunto de enunciados teleológicos diseñados para atender problemas caracterizados por su crudeza y por su prioridad. Consistió en varios tipos de Programas específicos: Sectoriales, Regionales y Especiales, en tanto que las estrategias se referían a las actividades de la administración pública, a saber: reforma agropecuaria, desarrollo forestal, pesca, industria, sector social, minería, agroindustria, artesanías, comunicaciones y transportes, desarrollo urbano y vivienda, ecología, educación, cultura y deporte, salud, asistencia social, población y desarrollo, comercio y abasto, política laboral, modernización administrativa, desarrollo político, reforma municipal, turismo y finanzas públicas. Tal como lo observaremos en su lugar, cada Programa Sectorial se refleja en un ente administrativo específico o consistente en una actividad preferente de alguno de ellos.

Guerrero es la entidad federativa de las regiones por autonomía, debido a la peculiaridad de su geografía. Atinadamente el PAI planteó un Programa Regional específico para cada espacio del Estado: Tierra Caliente, Región Norte, Región Centro, La Montaña, Costa Grande, Costa Chica y Acapulco. Finalmente, señalando campos de acción nuevos para el Gobierno, el PAI incluyó cuatro Programas Especiales: Programa Social de la Montaña, Participación de la Mujer, Juventud y Justicia y Seguridad Pública. Estos últimos se desarrollaron en paralelo con nuevas organizaciones, o fueron su pauta: la Procuraduría Social de la Montaña, la Secretaría de la Mujer y el Instituto del Deporte y la Juventud.

El PAI fue diseñado y utilizado como marco e instrumento de las políticas gubernamentales aplicadas en el breve periodo de tiempo señalado, que cubrió nueve meses. Las finalidades que persiguió fueron muy claras: a) asegurar la continuidad en el funcionamiento gubernamental y en la ejecución de los programas que trascienden los límites sexenales; b) arreglar, de acuerdo a criterios de prioridad manifiestos por los diversos sectores de la entidad, las demandas que le fueron presentadas al Gobernador en la etapa de su campaña electoral y c) iniciar el proceso gubernamental en sus aspec-

tos básicos e inmediatamente, en tanto se concluían los trabajos del Plan de Desarrollo ya analizado páginas atrás.

Con este instrumento comenzaba la implantación de los mecanismos de planeación que serían tan útiles para la gestión del Gobierno porque, además de otros propósitos, el PAI aceleraría el proceso de modernización de la administración pública en sus más variados órdenes. Mediante este instrumento se planteó la racionalización tanto de la administración central como la paraestatal, pues un programa de este tipo apunta necesariamente a la medición y las proporciones porque descubre excesos y defectos, y sirve como medio de análisis de la organización y el funcionamiento de una administración concreta. Con respecto a la modernización administrativa, el PAI se propuso las siguientes metas: a) alcanzar una distribución más adecuada de las competencias de los entes que integran a la administración pública y mejorar la toma de decisiones; b) revertir la tendencia creciente a favor del gasto corriente y reencauzarla hacia el gasto de inversión y c) desviar la tendencia al incremento del número de los servidores públicos de confianza y nutrir la cantidad de los de base, pero con base en un mejoramiento sustancial de sus condiciones de vida.

Destaca la visión objetiva del Gobierno con respecto a los problemas más graves de la entidad federativa y la necesidad de atenderlos con prioridad durante los primeros meses de gestión, y cuyos aspectos sobresalientes son la salud, educación, justicia y seguridad pública, agua potable y alcantarillado, transporte urbano, vivienda popular y abasto. Para dar cauce a la solución de estos problemas, el PAI está prologado por la configuración de políticas públicas que se denominan "estrategias de acción" y que consisten en los criterios normativos que dan la pauta a las acciones. Hay que destacar algunas de estas estrategias. Entre las más relevantes debemos mencionar la protección de la actividad económica y de los niveles de bienestar popular, asegurar el funcionamiento eficiente y continuado de la administración pública, fortalecer los proyectos económicos que brinden más provecho de manera más rápida, y adelantar la modernización de la organización adminis-

trativa. De igual relevancia es la política gubernamental de descentralización y desconcentración, el impulso de la participación de la juventud en los asuntos públicos y civiles, el fortalecimiento del mercado interno y la búsqueda de un desarrollo equilibrado entre las diversas regiones del Estado. Además se planteó la vigorización de las actividades económicas todas, ya fuera el turismo, ya lo fueran las artesanías. Finalmente, otra estrategia importante recayó en el fortalecimiento del sector social cuyas empresas, como lo advertiremos adelante, se han convertido en ejemplares muy señalados del modo de ser de la administración guerrerense.

Es muy difícil escoger por su importancia o por su impacto a uno o dos programas implicados en el PAI, de modo que siguiendo la lógica del discurso de este libro nos inclinamos por presentar aquí, brevemente, el Programa de Modernización Administrativa bosquejado en el propio PAI. Destacan acciones como aquella que se encaminó a adecuar el marco jurídico de la administración pública y también otra destinada a modernizar los espacios públicos de atención a la comunidad, con el consecuente mejoramiento de los procedimientos de gestión. Otra acción, quizá la más relevante, fue la que derivó en la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública y que es el nutriente jurídico más generoso de la gestión pública de la entidad. No podemos omitir una disposición trascendental, que es la inspiración de la colaboración social en la administración pública: la Ley que establece las Bases para el Fomento de la Participación Ciudadana.

Debemos igualmente subrayar la preocupación del Gobierno por sus servidores, para los cuales el PAI previó una nueva Ley donde se sentarán bases para la estabilidad de los trabajadores del Estado y servirá de asidero a la formación del servicio civil. Aunada a ésta se expidió otra disposición sobre la seguridad social de los servidores públicos y se previó la formación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El sector paraestatal también reclamó las previsiones del PAI, convertidas en acciones que redundaron en la racionalización de su número de entidades y que sentó

bases para su sectorización. El PAI, finalmente, facilitó la simplificación administrativa.

En suma, el Programa de Acción Inmediata fue convertido en acciones concretas, en organizaciones vivas y en realidades tangibles, ha sido un Programa efectivamente aplicado.

CAPÍTULO TERCERO
En la periferia interna de la espiral:
La administración pública desconcentrada

I. Los organos administrativos desconcentrados por función.	77
II. Los organos administrativos desconcentrados por territorio.	88
1. Las comisiones para el desarrollo regional.	88
2. La Procuraduría Social de la Montaña.	91

CAPÍTULO TERCERO
En la periferia interna de la espiral:
La administración pública desconcentrada

I. Los órganos administrativos desconcentrados por función

Uno de los principios que rigen a la organización en la administración pública de Guerrero es la desconcentración. Tal como lo hemos advertido, las Secretarías del Estado fueron concebidas como instituciones propiamente gubernamentales, es decir, dependencias del Poder Ejecutivo estatal para colaborar en el desempeño de sus competencias, y por lo cual en esta calidad configuran políticas, fungen como autoridad y sus titulares integran los consejos de administración y las juntas directivas de una multitud de organizaciones. Para poder atender debidamente su carácter gubernamental y dedicar su tiempo a la formación de políticas, a conducir y a ejercer el seguimiento de actividades, las Secretarías cuentan con entes de colaboración: los órganos admi-

nistrativos desconcentrados por función, dotados de un adecuado margen de libertad para ejercitar actividades.

La desconcentración, así, alivia el peso de labores en las dependencias centralizadas y agiliza el despacho de los negocios de la administración pública. Paralelamente se han formado otros entes similares, pero con un diseño organizativo distinto para cumplir deberes múltiples o específicos dentro un espacio territorial amplio, es decir, son órganos administrativos desconcentrados por región. Comencemos analizando a los primeros.

La creación de los órganos administrativos por función ha significado una medida muy fructuosa, fundamentalmente porque, además de facilitar lo propiamente gubernativo de las Secretarías del Estado, han significado la creación de entes adecuados para ejecutar tareas determinadas. Esta posibilidad ha permitido que las dependencias centralizadas no sean desfiguradas y desviadas de su principio organizativo y, a la vez, ha incentivado la imaginación de las autoridades guerrerenses.

Estos órganos están jerárquicamente subordinados a las dependencias centrales y no tienen personalidad ni patrimonio propio. Su diseño estructural obedece a una variedad de formas versátiles, flexibles y adaptativas que facilitan cumplir su función vital. Algunas veces constituyen comisiones, otras ocasiones encarnan a oficinas, servicios o centros, en fin, aquí como advertimos, su elasticidad organizativa es lo fundamental. Damos comienzo examinando a un ente de relevancia para el suministro de los servicios públicos: la Comisión Técnica de Transporte y Vialidad, cuya dependencia de adscripción era la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.¹

Esta Comisión fue formada con el objeto de regular y conducir el servicio público del transporte, así como el transporte de carga

¹ Ley de Transporte y Vialidad del Estado de Guerrero. PÓGEG. Año LXX, número 47. Junio 6, 1989.

de particulares y la vialidad de jurisdicción estatal. Es un ente diseñado con relevancia, pues la Comisión ejerce las facultades que el Gobierno del Estado detenta sobre las materias de transporte y vialidad, de modo que formula políticas sobre estos campos cuando emite disposiciones, otorga concesiones, permisos y autorizaciones y supervisa e inspecciona al servicio. Dado que el Gobierno del Estado se ha fijado una política continua de propiciar la organización productiva de los sectores de la sociedad civil, también la Comisión de Transporte y Vialidad estimula la formación de empresas del sector social en sus dos campos de actividad y, siguiendo otra directriz básica, acuerda con los municipios la desconcentración de facultades en su beneficio.

Este tipo de organizaciones han sido expresamente creadas para facilitar la formación de políticas y por tanto, su integración fomenta la convergencia de autoridades de la administración centralizada, bajo la presidencia del entonces Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Como otros entes similares, la administración de la institución está a cargo de un director que es nombrado (y removido) por el Ejecutivo estatal, y existe el cargo de Comisario cuya designación es atribuida a aquel Secretario. La formación de políticas se fragua asimismo en su órgano consultivo, el Consejo Estatal Consultivo de Transporte y Vialidad, que es uno de tantos cuerpos que auspicia la participación ciudadana y que examinaremos en su lugar.

Contrasta con la anterior Comisión, otro ente denominado Servicios Estatales de Educación Pública, un órgano administrativo desconcentrado, cuyo objeto es la prestación de los servicios educativos en sus diversas modalidades y niveles: preescolar, primaria, secundaria, educación media superior y normal, así como la que especialmente se presta a obreros y campesinos. El órgano ejerce, como aquella Comisión, las atribuciones de autoridad de acuerdo con la legislación federal y estatal.²

² Ley que crea el Organismo Público Desconcentrado Servicios Estatales de Educación Pública. POGEG. Año LXX, número 1. Enero 3, 1989

Esta institución pública integra y opera el Sistema Estatal de Educación Pública, suministra los servicios educativos mencionados, y crea, suprime o transforma establecimientos educativos. Le incumbe el otorgar, negar o retirar las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial de los estudios, vela por el desarrollo profesional del magisterio y evalúa el desempeño del servicio educativo. Diseñado para ejercer tareas relevantes, también está encargada de la realización de investigación y estudios cuyos resultados faciliten el mejoramiento educativo en la entidad federativa.

Como ocurre con otros organismos similares, el ejercicio de sus actividades está ceñido a ciertos criterios que definen sus estándares de rendimiento y norman su actividad, entre los que fungen los relativos al carácter plural social y étnico del Estado de Guerrero, su desarrollo integral y la necesidad de una prestación del servicio educativo en colaboración con las autoridades federales.

También el campo de la alimentación ha reclamado la formación de uno de estos entes. Se trata de la Comisión de Abasto Popular, que nació para combatir un sensible deterioro de la nutrición en la población guerrerense, que es manifiesto principalmente en las zonas rurales y suburbanas, así como en las regiones habitadas por indígenas. Con esta institución se integra el centro de una estrategia de desarrollo y promoción de proyectos, relativos al consumo y abasto para la alimentación popular y el patrocinio de empresas del sector social. Asimismo, tiene como propósito el auspicio de la agroindustria, la generación de empleos y el estímulo a la expansión de la producción agropecuaria, pesquera, avícola, frutícola y de productos semi-industrializados como básicos.³

Esta comisión es un órgano administrativo desconcentrado que jerárquicamente depende de la Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo, su objeto es contribuir a la producción suficiente

³ Decreto que crea el Organismo Desconcentrado Comisión de Abasto Popular. POGEG. Año LXX, número 41. Mayo 23, 1989.

de productos agropecuarios y alimenticios y propiciar la comercialización directa de los productores y grandes mayoristas para evitar la especulación. Fomenta la participación de los sectores social y privado y establece bodegas y almacenes en las zonas adecuadas para cumplir sus funciones.

A su cabeza, como ocurre con otros entes, se desempeña un Consejo Técnico asistido por un director general designado por el Gobernador. El Consejo está formado por varios secretarios del Estado, bajo la presidencia del Secretario de Desarrollo Económico, además del Procurador Social de La Montaña y los directores del DIF, del Instituto para el Desarrollo de Empresas del Sector Social, de la Distribuidora de Insumos Campesinos y del Fondo de Fomento Agropecuario y Forestal. El Consejo constituye un órgano de formación de políticas, pues además de la presencia de estos funcionarios de la administración centralizada y descentralizada, comprende también la de servidores públicos federales localizados en el Estado, como los que representan a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Banco Nacional de Pesca, Banco Nacional de Crédito Rural, Comisión Nacional de Fruticultura, Aseguradora Nacional Ganadera, Fondo para la Industria Rural Agropecuaria y el Instituto Nacional del Consumidor. Estos funcionarios federales son miembros del Consejo con voz, pero sin voto.

Una de las concepciones básicas de la configuración de políticas es el concertar compromisos y, para un sector como el alimentario, en el que convergen tantas instituciones, órganos de gobierno e intereses, este papel de concertación resulta indispensable si se desea la ejecución de una tarea en la que se congregan voluntades diversas.

Una de las modalidades más interesantes de la desconcentración funcional la constituyen las organizaciones "técnicas", un grupo de entes muy especializados que ejecutan tareas de índole muy diversa. Dos de ellas se caracterizan por servir a usuarios específicos, están dedicadas a prestar servicios en ciertos aspectos

de la actividad económica para producir efectos de crecimiento a corto plazo. Una de ellas, la Oficina de Servicios Técnicos al Exportador, fue formada para atender la necesidad de potenciar las exportaciones de la entidad.⁴ Esta institución, que sustituyó al Consejo de Fomento del Comercio Exterior, fue formada junto con un Gabinete de Administración Pública especializado en la materia. La Oficina depende de la Secretaría de Desarrollo Económico, y cumple funciones de formación del inventario permanente de la producción guerrerense susceptible de exportación y la colocación en mercados del exterior. Asiste a los exportadores en la tramitación para la exportación de sus productos y para obtener los financiamientos y auxilios técnicos, así como para participar en las ferias nacionales e internacionales. Estimula la integración de comités de productores interesados en la exportación, desarrolla relaciones de comunicación y cooperación con agrupaciones profesionales y técnicas y con autoridades nacionales y extranjeras relacionadas con las exportaciones. Finalmente, promueve el apoyo de instituciones públicas y privadas para los exportadores guerrerenses y propicia la formación de expertos en la exportación de productos de la entidad federativa.

Como el comercio exterior es también una labor que desempeña el Gobierno federal, la Oficina se preocupa por mantener una relación de colaboración estrecha con las autoridades de la República y convoca a los particulares para promover sus productos en el extranjero.

La otra organización es la Oficina de Servicios Técnicos al Coprero, también un usuario específico, pero cuyas actividades se concentran en el campo. Guerrero es una entidad federativa con escasa industrialización, es preferentemente agrícola y en este sector tiene su mayor generación de empleos. La copra constituye un renglón principal de la producción agrícola, pero esta produc-

⁴ Decreto que crea la Oficina de Servicios Técnicos al Exportador. POGEG. Año LXIX, número 54. Junio 5, 1988.

ción era deficitaria, la comercialización deficiente y su industrialización limitada. No era mejor su infraestructura, de modo que todo esto explica la baja productividad de la copra.

Para subsanar estos males fue creada aquella Oficina como una unidad administrativa dependiente de la Secretaría de Desarrollo Rural y cuyo objeto es promover la consolidación de las organizaciones copreras y fomentar la producción y la productividad de la copra, por medio de la coordinación de las instituciones dedicadas a su producción. Su propósito básico es fortalecer a las organizaciones de productores de la copra, es decir, estimula la formación de empresas del sector social y nutre la capacidad de los productores para organizarse en su producción, distribución y comercialización. Interviene en el mejoramiento de la infraestructura de producción, asiste técnicamente y capacita a los productores y conviene con ellos las medidas para hacer más redituables los financiamientos tramitados. Apoya las campañas de control de plagas y la difusión de programas preventivos de estas plagas.⁵

Como la Oficina antes examinada, esta otra tiene un Consejo Técnico como órgano superior formado de manera idéntica y que es presidido por el secretario de Desarrollo Rural. Se trata de un órgano que configura las políticas de producción, comercialización y distribución de la copra, por lo que concurre a integrarlo el secretario general de la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos y el presidente de la Unión Regional de Productores de Copra. También se convoca el concurso de funcionarios federales, pero no como miembros del Consejo, sino como invitados a sus sesiones. A éstas asisten representantes de BANRURAL, SARH y SRA. El Director general de la Oficina, también como aquella otra similar, es nombrado por el Gobernador de la entidad federativa.

⁵ Acuerdo que crea la Oficina de Servicios Técnicos al Coprero. POGEG. Año LXX, número 34. Abril 28, 1989.

No menos interesante que las anteriores oficinas, era el Centro Técnico de Maquinaria Popular, cuyo objeto fue la ejecución de obras pequeñas en el medio rural y en las colonias populares urbanas y para las cuales se necesitaba maquinaria pesada. Fue sustituido por el ente Maquinaria para Obras Populares. Aquel dependía de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, pero estaba dotado de autonomía técnica para desempeñarse con más libertad. Administraba el sistema estatal de parques regionales y municipales de maquinaria y prestaba servicios de mantenimiento y conservación de la propia maquinaria.⁶

Esta institución integraba el sistema nacional de estadística de centrales regionales y municipales de maquinaria popular y las operaba, e incentivaba la participación de los municipios y núcleos agrarios en lo relativo de la programación y vigilancia de la ejecución de las obras. Formaba un banco de refacciones para la maquinaria, capacitaba a los mecánicos y llevaba el inventario de las obras.

También a su cabeza fungía un Consejo Técnico como autoridad superior, formado de manera similar a las dos organizaciones antes mencionadas, que encabezaba el entonces secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, además de los presidentes de los municipios más poblados. Y de manera análoga a la Oficina anterior, funcionarios federales son invitados a sus sesiones. Su director general es asimismo nombrado por el Ejecutivo Estatal.

La desconcentración por función ha sido una de las modalidades que más rango e importancia estratégica han captado por parte del Gobierno del Estado, tal como se advierte en actividades culturales, recreativas y de fomento artesanal, a las cuales las autoridades de la entidad federativa han dado gran atención.

⁶ Decreto que crea el Centro Técnico de Maquinaria Popular. POGEG. Año LXIX, número 103. Diciembre 13, 1988.

Una de las organizaciones que representan esta especial atención es el Centro Guerrerense de Artesanías cuya misión es proteger y fomentar, con base en la Ley creada para el caso, las artesanías que son producidas en la entidad federativa.⁷ Por su estrecha relación con el sector social, en su Consejo Técnico se incorporaron a los directores del Instituto de las Empresas del Sector Social y el Instituto Guerrerense de Cultura. Las operaciones del Centro se encaminan al establecimiento y protección de centros productivos de artesanías, tales como talleres, tiendas, centros de capacitación artesanal y similares, con base en un programa preparado para tal fin. Cumple la tarea de servir en defensa de los intereses de los artesanos y expide los certificados de autenticidad de las mercancías que producen.

El Centro levanta y mantiene actualizado el padrón de artesanos y los representa en la adquisición de maquinaria e insumos para sus labores productivas. Por sí mismo, contando con la colaboración del INDESS, gestiona apoyos financieros de instituciones públicas y privadas en provecho de los artesanos. Hay que destacar la importancia de sus responsabilidades con referencia a la capacitación de los artesanos, pues con esta labor perpetúa el arte de crear objetos apreciados y perfecciona su manufactura en beneficio de sus productores.

El Gobierno de la entidad federativa asumió desde el principio de su gestión, una profunda reforma de la administración pública que se fundó, entre otros criterios, en la desconcentración. Sin embargo cuando la conveniencia funcional, financiera y técnica lo requirió, también se procedió a concentrar. Uno de estos motivos fue la racionalización financiera de algunas organizaciones, ejercer un control más eficaz sobre ellas y darles más respaldo técnico y material. Tal es el caso del Instituto del Deporte y la Juventud, un antiguo organismo público descentralizado establecido en oc-

⁷ Ley de Protección y Fomento de las Artesanías. POGEG. Año LXX, número 55. Julio 4, 1989.

tubre 2 de 1985, con el nombre de Consejo Estatal de Recursos para la Atención de la Juventud del Estado de Guerrero. Con el objeto de facilitar sus funciones básicas: promoción del deporte y fomento del bienestar de la juventud, en junio 6 de 1989 se le transformó en órgano administrativo desconcentrado y se le situó como pieza maestra del Sistema Estatal del Deporte y la Juventud.⁸

El Sistema, como otros similares, sirve al propósito de garantizar una coordinación más eficaz de las distintas dependencias y entidades públicas, así como de organizaciones civiles formadas por jóvenes y ofrecer mayor homogeneidad al ejercicio de los Programas de Promoción del Deporte y de Fomento del Bienestar de la Juventud. También coadyuva a la incorporación del deporte de Guerrero dentro del Sistema Nacional del Deporte.

Por su parte, el Instituto funge como centro de aquella coordinación adscrita al Sistema y se empeña en estrechar lazos de colaboración con instituciones hermanas, como la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior, con el fin de promover el deporte en los centros educativos, pero no sólo entre los alumnos, sino también en el profesorado y el personal administrativo. Asimismo, administra los establecimientos relativos al deporte y apoya técnica y financieramente a las organizaciones civiles de deportistas, otorga distinciones a quienes se destacan en el deporte, provee de becas y promueve investigaciones sobre las materias de su competencia.

Su organización de gobierno no difiere en nada de otros órganos administrativos desconcentrados, pues depende jerárquicamente de una Secretaría, en su caso de la de Desarrollo Social, y en su Consejo Técnico participan preferentemente directivos de instituciones educativas de la entidad federativa, por ejemplo, el Colegio de Bachilleres y el Instituto Guerrerense de Cultura.

⁸ Ley que crea el Instituto del Deporte y la Juventud. POGEG. Año LXX, número 47. Junio 6, 1989.

Este último es uno de los órganos administrativos desconcentrados más interesantes. Está dotado de las responsabilidades muy significativas dentro de los programas gubernamentales de la entidad federativa. Esto es fácilmente visualizable en los deberes que se le han confiado, principalmente la perpetuación y el desenvolvimiento de la cultura en la localidad. Como el caso anterior, otrora el Instituto Guerrerense de Cultura era un organismo público descentralizado cuyo origen se remonta a 1983 y que, con base en la Ley de Fomento de la Cultura de mayo 10 de 1988, fue transformando en órgano administrativo desconcentrado y también puesto bajo la autoridad de la Secretaría de Desarrollo Social.⁹ Sus tareas son muy significativas, le corresponde establecer y operar casas y centros de cultura, museos, bibliotecas, centros de capacitación, escuelas, salas de exposiciones, imprentas y editoriales. Tratándose de otras autoridades, sean municipales o federales, el Instituto realiza las iniciativas del caso para estimular la creación de aquellos establecimientos por parte de los municipios y el Gobierno Federal.

El Instituto Guerrerense de Cultura estimula y reconoce a las personas físicas y morales que participan en la promoción y desarrollo de la cultura en la entidad federativa, otorga becas e impulsa la participación ciudadana dentro de la vida cultural. Para cumplir con sus fines, asimismo, organiza concursos, exposiciones y ferias, tales como las ya célebres y reconocidas Feria de la Plata y las Jornadas Alarconianas. Con objeto de fortalecer la vida cultural en las localidades de Guerrero, el Instituto transfirió a los municipios los establecimientos que no son de su interés y sirven más a ellos, pero notándose como impedimento la complejidad o el costo de dichos establecimientos creó organismo mixtos para su administración.

Otra de sus responsabilidades transcendentales es el fomento de la investigación sobre temas culturales y la difusión de las

⁹ Ley de Fomento de la Cultura. POGEG. Año LXIX, número 38. Mayo 10, 1988.

manifestaciones culturales de Guerrero. El Instituto es la organización que en la entidad federativa distingue y galardona a quienes destacan en el arte y promueven la ilustración de los guerrerenses, auspiciando una divulgación más vigorosa de la cultura nacional y la propia de los guerrerenses.

II. Los órganos administrativos desconcentrados por territorio

La desconcentración administrativa por región es otra de las características prominentes de la administración pública guerrerense. Su espécimen típico y más general es la Comisión para el Desarrollo Regional, que sumando cinco entes la encontramos operando en la Costa Grande, Tierra Caliente, Región Centro, Costa Chica y Región Norte.

1. Las comisiones para el desarrollo regional

La primera Comisión para el Desarrollo Regional que comenzó a funcionar fue la de Costa Grande, seguida por la de Tierra Caliente, mismas que serán examinadas aquí porque representan arquetipos de estas organizaciones, omitiéndose las tres restantes.¹⁰ Como está nítidamente indicado en su denominación, la Comisión para la Costa Grande tiene como propósito fomentar el desarrollo de la región y para lo cual se empeña en disipar las desigualdades sociales existentes, explotar los recursos económicos de la región y establecer la infraestructura necesaria para su desenvolvimiento.¹¹

¹⁰ Decreto que establece a la Comisión de la Región Centro. Decreto que establece a la Comisión de la Región Norte. Decreto que establece a la Comisión de la Región de la Costa Chica. POGEG. Año LXIX, núm. 32. Abril 19, 1988.

¹¹ Decreto que establece la Comisión para el Desarrollo de la Costa Grande. POGEG. Año LXVIII, número 31. Abril 14, 1987.

No está de más que enfatizamos que la desconcentración regional constituye uno de los principios rectores de la organización de la Administración Pública guerrerense y ciertamente esta Comisión de la Costa Grande es su cabeza de playa. Es un órgano territorialmente desconcentrado que tiene esencialmente la doble función de coordinar y planificar dentro del espacio territorial que le incumbe, a saber, la región que comprende los municipios de Atoyac de Álvarez, Benito Juárez, Coahuayutla de Guerrero, Coyuca de Benítez, José Azueta, Petatlán, Tecpan de Galeana y La Unión.

La Comisión depende directamente de la persona del Gobernador de la entidad federativa. Sirve de centro de coordinación de un conjunto de instituciones administrativas estatales, municipales y federales, que convergen en este punto del territorio de Guerrero y por consiguiente es un espacio de concertación de políticas que le atañen a la región. Una de sus funciones esenciales es formular un programa de trabajo que ella misma sigue y evalúa. Una función más, también relevante, es estimular la colaboración intermunicipal.

Este tipo de organismos son peculiarísimos, verdaderos cuerpos mutantes que al desconcentrar la actividad desde la administración centralizada, ellos mismos se transforman por la asunción paulatina de nuevas funciones, tales como la planeación, programación, presupuestación y evaluación.

La organización de sus autoridades refleja la índole de la Comisión, particularmente su Consejo que es presidido por el Ejecutivo estatal y que congrega a varios funcionarios de la administración central y al director de Fortalecimiento Municipal. Cuenta con un coordinador ejecutivo nombrado por el Gobernador y, entre otros deberes, ejecuta los acuerdos del Consejo.

Su similar de Tierra Caliente también tiene por objeto aplicar los adelantos de la planificación regional y favorecer las tareas de las diversas instituciones que se congregan aquí, fungiendo como foco de coordinación de esfuerzos. Como la anterior, depende del

Titular del Ejecutivo estatal. Su Consejo está formado como aquella otra, de modo que con lo anotado sabemos ya cómo es y qué hace.¹²

•

Sin ser definido expresamente como un organismo desconcentrado por territorio, el Centro de Regularización de la Tenencia de la Tierra de la Costa Grande tiene su campo de actividad muy bien localizado, incide en una región determinada. Comparte su carácter coordinador con las comisiones antes mencionadas, pues varias instituciones estatales, municipales y federales efectúan labores relacionadas con la tenencia de la tierra en este punto del Estado de Guerrero. Esta institución tiene una notable peculiaridad: es un órgano administrativo desconcentrado de un organismo público descentralizado: El Instituto de Vivienda y Suelo Urbano de Guerrero, un espécimen interesantísimo de la administración paraestatal de la entidad federativa.¹³

Es una organización dotada de autonomía técnica cuyo objeto es administrar el sistema de regularización de la tenencia de la tierra en la Costa Grande, que abarca a los municipios antes mencionados y tiene su sede en Zihuatanejo. El Centro ejerce las facultades del Estado en la materia de su función y coordina la actividad de las diversas instituciones gubernamentales, estatales, municipales y federales, que se congregan aquí. Además de corregir los problemas de tenencia de la tierra, se esfuerza por evitar asentamientos irregulares para que el problema no se recicle y se eternice.

Su órgano de Gobierno más elevado es el Consejo Técnico, integrado como otros similares, que presidía el entonces secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y que congrega además al

¹² Acuerdo que establece la Comisión para el Desarrollo de Tierra Caliente. POGEG. Año LXVIII, número 35. Abril 28, 1987.

¹³ Acuerdo que crea el Centro de Regularización de la Tenencia de la Tierra para la Región de la Costa Grande. POGEG. Año LXX, número 29. Abril 11, 1989.

coordinador ejecutivo de la Comisión para el Desarrollo de la Costa Grande, el director del mencionado Instituto y un comité de cada uno de los municipios de la región. Entre los funcionarios federales invitados a sus sesiones está el director general del Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo, cuando los asuntos que se tratan se refieren al municipio de José Azueta. Como en casos similares, el director del Centro es designado por el Gobernador de la entidad federativa.

2. La Procuraduría Social de la Montaña

La región de La Montaña constituye una de las zonas del Estado más pobres, ahí habitan fundamentalmente comunidades indígenas que requieren una política específica de protección, por parte de las autoridades estatales. Para llevar a cabo esta imperiosa labor y colaborar con el Instituto Nacional Indigenista y el Subcomité de Etnodesarrollo del Consejo de Planeación para el Desarrollo de la entidad federativa, fue instituida la Procuraduría Social de la Montaña.¹⁴

Sin embargo, esta organización no fue diseñada únicamente para cumplir con fines meramente de asistencia social, sino participar en la explotación de los recursos naturales de la región en beneficio de sus habitantes. La Procuraduría es propiamente una institución regional, por su actividad y su misión, un órgano administrativo desconcentrado por región que depende del Ejecutivo estatal y que disfruta de autonomía técnica. Su objeto es proteger los intereses de los indígenas, lo cual hace por medio de un esfuerzo de coordinación de las diferentes instituciones administrativas, cuyas actividades convergen en esta zona. Participa en la formación del Plan de Desarrollo de la entidad federativa y hace participar en él a las comunidades indígenas.

¹⁴ Ley que crea la Procuraduría Social de La Montaña. POGEG. Año XLVIII, número 36. Abril 29, 1987.

La Procuraduría sugiere las inversiones necesarias para alcanzar sus propósitos y solicita la prestación de servicios públicos. Particularmente vela por los derechos agrarios de los indígenas y los representa cuando aquellos derechos son violados o también por causas penales. Colabora con el INI en sus investigaciones y participa en la producción económica local y su comercialización. Su titular es el procurador social de La Montaña, designado por el Gobernador, y cuya función fundamental es la defensa agraria y penal de los indígenas. El órgano de Gobierno máximo es el Consejo Técnico, cuya formación es similar a otros tratados con anterioridad.

Tales son, pues, los principales representantes de la administración pública desconcentrada. Ahora pasemos a examinar a la administración pública descentralizada, fuera del perímetro de la espiral.

CAPÍTULO CUARTO
En la periferia externa de la espiral:
La administración pública paraestatal

I. La organización del sector paraestatal.	93
1. La Ley de Entidades Paraestatales.	93
2. Organización de gobierno y sectorización.	97
3. La reforma del sector paraestatal.	102
II. Los organismos públicos descentralizados.	107
1. El Instituto de Vivienda y Suelo Urbano de Guerrero.	108
2. Instituto Social de Fomento Agropecuario.	110
3. Maquinaria para Obras Populares.	112
4. Promotora Turística de Guerrero.	113

CAPÍTULO CUARTO

En la periferia externa de la espiral: La administración pública paraestatal

I. La organización del sector paraestatal

Dentro de la administración pública del Estado de Guerrero, una de las manifestaciones más activas la constituye una agrupación de organizaciones diseñadas con versatilidad, variedad y flexibilidad. Como el caso de otras instituciones administrativas, las organizaciones que integran este sector de la administración pública, están enmarcadas dentro de un régimen administrativo debidamente estructurado, y la configuración y operación de cada una debidamente normado.

1. La Ley de Entidades Paraestatales

Debemos recordar que en el marco de la Ley de la Administración Pública se comprende por igual a la administración centralizada y a la administración descentralizada, pero ésta además cuenta con sus propias disposiciones, la más envolvente y de rango supe-

rior es la Ley de Entidades Paraestatales del Estado, y su objeto es regular la creación, modificación, fusión, funcionamiento y extinción de las entidades que forman el sector de organizaciones descentralizadas.¹ En contraste a aquellas otras instituciones analizadas un poco antes, los órganos administrativos desconcentrados, las entidades paraestatales constituyen un paso más allá hacia la autonomía de gestión y un progreso hacia la adquisición de personalidad y patrimonio propio. Es decir, las instituciones paraestatales han sido diseñadas con personalidad pública para moverse con más libertad y con sus propios recursos, para desempeñarse de un modo más ágil atendiendo su principio vital.

Aunque esta obra no tiene propósitos teóricos ni doctrinarios, mucho ayudará que hagamos aquí un paréntesis y definamos el carácter de estas organizaciones y que mejor instrumento intelectual que invocar el pensamiento de su progenitor, José Francisco Ruiz Massieu, autor de uno de los textos más consultado sobre el tema de la empresa pública. La diferencia entre un organismo desconcentrado y otro descentralizado no es sólo una distinción del grado de calidad, implica cambio sustancial. Un organismo desconcentrado "es un conjunto de órganos localizado en la Administración Pública centralizada, sujeto al poder jerárquico y que cuenta con normas especiales de gestión que constituyen la autonomía técnica. Carece de personalidad jurídica y patrimonio propios".² Esta categorización se ha aplicado, plenamente, en las instituciones examinadas en las páginas anteriores, por ejemplo, la Oficina de Servicios Técnicos al Exportador.

¹ Ley de Entidades Paraestatales del Estado. POGEG. Año LXIX, número 1000. Diciembre 2, 1988.

² José Francisco Ruiz Massieu. *La Empresa Pública: un Estudio de Derecho sobre México*. México, INAP. 1980. pp.233-239. El autor de la obra fue galardonado con el Premio de Administración Pública 1979, que otorga el INAP, y como advertimos se trata de un texto de consulta indispensable sobre la materia que trata.

Muy distinto es el organismo descentralizado por servicio, "persona jurídica creada por el Estado mediante ley del Congreso o decreto presidencial cuyo objeto consiste en la prestación de un servicio industrial, comercial, administrativo, asistencial o de seguridad social o en la explotación de bienes o recursos de la Nación y cuyo patrimonio ha sido aportado total o parcialmente por la administración. Puede adoptar forma jurídica pública o superponer a ésta una forma de derecho privado de entidad paraestatal. Si produce o distribuye satisfactores en el mercado se trata de una empresa pública". La diferencia entre ambos especímenes de la administración pública no sólo es de grado, como lo explica Ruiz Massieu, sino de sustancia.

El conjunto de los organismos descentralizados integran una agrupación que en la mencionada Ley se definen como entidades paraestatales y que Ruiz Massieu define de la siguiente manera: una entidad paraestatal es un "órgano revestido de personalidad jurídica o que constituye un patrimonio fiduciario autónomo. Existen entidades paraestatales que son empresas públicas y otras que no lo son. Las entidades de la Administración Pública pueden ser organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos". El universo del sector paraestatal consiste, pues, no sólo en organismos descentralizados, sino también en empresas públicas y fideicomisos.

Ruiz Massieu explica que la empresa pública "es la organización autónoma y personificada de los factores de la producción, dirigida a producir y distribuir bienes o servicios en el mercado o que se manifiesta a través de una persona que no es el Estado (institución fiduciaria) en la que éste o algún ente estatal ha hecho un aporte patrimonial, siempre que el aporte pase a formar parte del capital social o patrimonio fiduciario que se desprenda para el aportante el status de asociado o que él mismo, precisamente por su aportación, se convierta en responsable o corresponsable de la administración de la empresa". La empresa pública ha sido desarrollada en Guerrero, como lo observaremos, bajo este patrón.

Finalmente el fideicomiso, Ruiz Massieu anota que "es un patrimonio autónomo, que carece de personalidad jurídica y es gestionado por una institución fiduciaria. El patrimonio ha sido fideicomitado por el Gobierno Federal o por una entidad de la Administración Pública Paraestatal. No interesa la proporción del patrimonio que afectó la Administración Pública Federal". Ahora observemos cómo en el Estado de Guerrero han encarnado estas precisas nociones en organismos vivos.

Este grupo de instituciones se mueve dentro del marco de la Ley de Planeación y el Plan de Desarrollo, así como de los programas sectoriales, y cada una de ellas está obligada a formular su propio programa de actividades. Las organizaciones de este sector excluyen a la Universidad Autónoma de Guerrero y a las instituciones de educación superior que se rigen por sus propias disposiciones. La Ley tampoco se aplica a aquellas entidades paraestatales donde el Gobierno estatal tiene menos del 50% de las fracciones del capital o patrimonio.

La Ley de Entidades Paraestatales prevé el modo de creación, transformación y extinción de estas organizaciones, cuyos procedimientos son definidos con precisión detallada. Para contar con datos exactos se lleva un patrón de estas instituciones, a cargo de la Secretaría de Planeación, Presupuesto y Desarrollo Urbano, y se establece que la administración de los organismos descentralizados esté a cargo de las juntas de Gobierno y del director general. Muy importante es la previsión que en aquellos cuerpos gubernamentales no ingresen el director general o parientes cercanos de sus miembros o personas que tengan litigios con el organismo en cuestión, o los sentenciados por delitos patrimoniales y los diputados del Congreso. El director general es nombrado por el Gobernador de la entidad federativa y el control y evaluación de cada institución se otorga a la dependencia coordinadora de sector, pero el dictado de las disposiciones relativas a este control tocaban a la Secretaría de Desarrollo Administrativo y Control Gubernamental y a la Oficialía Mayor. La primera podía hacer incluso inspecciones físicas en las entidades que forman el sector paraestatal.

2. Organización de gobierno y sectorización

Nada ha sido dejado a la improvisación y así también se han dado lineamientos sobre el modo en que se deben integrar los órganos de Gobierno mencionados, que son definidos según su característica: consejos de administración, juntas de Gobierno, juntas administrativas, juntas directivas, comités técnicos o los diversos órganos colegiados que administren entidades de este sector. A la cabeza de estos entes colegiados está el coordinador de sector, como sabemos, un secretario del Estado, salvo que ello sea prerrogativa del Ejecutivo estatal, y aquéllos pueden delegar la función en sus colaboradores. Hay que recordar que en la Ley Orgánica de la Administración Pública se ha establecido que el Gobernador no participe necesariamente en todos estos órganos de Gobierno, para evitar dilaciones e inoportunidades.³

Los entes de Gobierno deben reunirse trimestralmente, pero también cuando la ocasión lo mande y así lo dispongan los coordinadores de sector, quienes también establecen los lineamientos para la formación y presentación de informes. Los órganos de Gobierno pueden formar comités y subcomités técnicos especializados, para apoyar la realización de los programas de actividades de las entidades paraestatales y hacer su seguimiento, de modo que, según el caso, pueden ser permanentes o temporales.

Las entidades paraestatales fueron agrupadas por sectores con la finalidad de incrementar su productividad y dar cumplimiento a su objeto social.⁴ Además se buscó mayor coherencia operativa y evitar la duplicidad y las contradicciones. Como lo observamos,

³ Oficio circular dirigido a los titulares coordinadores de sector por el cual se establecen lineamientos generales para la integración y funcionamiento de los órganos de Gobierno de las entidades de la administración pública paraestatal. POGEG. Año LXIX, número 35. Abril 29, 1988.

⁴ Acuerdo por el que se agrupan por sectores las entidades de la administración pública paraestatal. POGEG. Año LXVIII, número 67. Agosto 7, 1987.

a la cabeza de cada sector funge uno de los secretarios del Estado como coordinador de sector. José Francisco Ruiz Massieu define al sector administrativo como "el conjunto de entidades paraestatales que actúan en campos económicos afines, que han sido agrupadas mediante acuerdos presidenciales y que son coordinadas por una secretaría de Estado o departamento administrativo. Estos planean, coordinan, controlan y evalúan a las entidades sectorizadas. La sectorización no modifica la personalidad jurídica ni afecta a su patrimonio. No todas las entidades paraestatales están sectorizadas".⁵ La agrupación de estas entidades es la siguiente:

COORDINADO INSTITUCIONES PARAESTATALES DE SECTOR

Poder Ejecutivo DIF

Servicios Estatales de Salud

Secretaría de Planeación y Presupuesto (hoy día transformada)

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero (antes de su transformación)
Maquinaria para Obras Populares

Secretaría de Desarrollo Social (antes de su transformación)

Colegio de Bachilleres
Consejo Estatal de Recursos para la Atención de la Juventud del Estado de Guerrero
Instituto Coordinador de Centros y Programas de Recreación Familiar
Instituto Guerrerense de Cultura (antes de su transformación)

⁵ Ruiz Massieu, obra citada, páginas señaladas.

Radio y TV de Guerrero
Centro Internacional Acapulco
Instituto Coordinador de Centros y
Programas de Recreación Infantil

Secretaría de
Desarrollo
Urbano y Obras
(hoy transformada)

Comisión de Agua Potable y
Alcantarillado del Estado de Guerrero
Comisión de Agua Potable y Obras
Públicas Urbanas de Interés Social
del Municipio de Acapulco
Instituto de Vivienda y Suelo Urbano
de Guerrero

Secretaría de
Desarrollo
Económico
(hoy día trans-
formada)

Fideicomiso de la Ciudad Industrial
del Valle de Iguala
Instituto para el Desarrollo de las
Empresas del Sector Social
Rastro y Frigorífico de Acapulco, S. A.
Industrial del Mármol de Guerrero
Acapulco 2000 (extinta)
Minerales No Metálicos de Guerrero

Secretaría de
Desarrollo
Rural

Fertilizantes de Guerrero
Instituto Social de Fomento Agropecuario

Secretaría de
Fomento Turístico

Centro de Convenciones de Taxco
Conjunto Turístico Jacarandas
Promotora Turística de Guerrero

Oficialía Mayor
(hoy día
transformada)

Instituto de Seguridad Social de los
Servidores Públicos del Estado
de Guerrero

Finalmente, dentro del proyecto de racionalización de las instituciones que forman al sector paraestatal hay que destacar la estricta separación que existe entre entidades que disfrutaban subsidios del erario –específicamente de la Secretaría de Planeación, por acuerdo con el Titular del Ejecutivo estatal– y aquellas otras diseñadas para proveerse de recursos por ellas mismas.⁶

Las entidades con subsidio son las siguientes:

- Servicios Estatales de Salud
- INDESS
- Colegio de Bachilleres
- Radio y Televisión de Guerrero
- Patronato de Promotores Voluntarios
- DIF-Guerrero
- Instituto Guerrerense de Cultura (antes de su transformación)
- Instituto del Deporte y la Juventud (antes de su transformación)
- Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Guerrero
- COPLADEG (antes de su transformación)

⁶ Acuerdo que señala a las Entidades Paraestatales que requieren apoyos financieros, vía transferencias fiscales y las autofinanciables. POGEG. Año LXIX, número 32. Abril, 19, 1988.

Los organismos autofinanciables son estos otros:

- INVISUR
- Acapulco 2000
- Conjunto Turístico Jacarandas (extinto)
- Instituto Coordinador de Centros y Programas de Recreación Familiar
- Minerales No Metálicos de Guerrero
- FIDAPRO-FIDAGRO
- Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Acapulco
- Promotora Turística de Guerrero
- Fideicomiso de la Ciudad Industrial Valle de Iguala

Estas disposiciones han sido sumamente útiles porque han facilitado una administración adecuada del sector paraestatal, evitando quebrantamientos de cabeza que suelen ocurrir cuando hay fallas de gestión, control y evaluación de las operaciones de los entes que lo forman. Además, hay que recordar que éstas y otras disposiciones definen a las entidades paraestatales como organismos con existencia finita, es decir, que su vida no debe necesariamente eternizarse y ello ha contribuido a formar un universo de organismos públicos descentralizados, flexible y móvil que ofreció la posibilidad de la reconsideración de su función y número a principios del Gobierno actual, y una revisión constante de cara a su papel, utilidad y objeto dentro de los programas y acciones de la administración estatal. La administración pública paraestatal en el Estado de Guerrero se ha mantenido perpetuamente en revisión, no sólo en lo que atañe al número de los entes que la integran, sino también a su estatuto formal, como se puede

notar en las conversiones de organismos administrativos desconcentrados en organismos públicos descentralizados. Observemos más de cerca el carácter de esta reforma.

3. La reforma del sector paraestatal

Una de las cuestiones notorias en este sector es el proceso de transformación que sufrió desde el inicio mismo de la gestión del Gobierno actual. La reforma obedeció al planteamiento de gestión gubernamental muy amplio del Titular del Ejecutivo estatal, que como lo hemos podido observar comprende leyes, planes y programas orientados a la modernización de la entidad federativa y resulta obvio que esta modernización entraña que el sector paraestatal no sea una carga administrativa y financiera, sino una palanca del desarrollo local.

En abril de 1985 había sido establecido el Consejo Estatal de Becas como un organismo público descentralizado, para administrar los fondos financieros otorgados por el Gobierno federal para aquella finalidad, con base en los criterios fincados en el Acuerdo Único de Desarrollo. Con la idea de lograr un mayor rendimiento de estos fondos federales y racionalizar el gasto público, amén del principio administrativo de operar fideicomisos sin estructura administrativa, para suprimir costos, el Consejo perdió su carácter original y se transformó en un Fideicomiso. Con esta medida el gasto corriente se redujo a favor del gasto de inversión educativa, transformando en becas para estudiantes de escasos recursos inscritos en niveles de educación media superior y superior. También el Fideicomiso investiga la situación económica de los solicitantes, se empeña por la superación profesional del magisterio y fortalece los sectores sociales subprofesionales.⁷ A la cabeza del organismo

⁷ Decreto por el que se abroga el decreto de creación del Organismo Público Descentralizado Consejo Estatal de Becas y se constituye el Fideicomiso Consejo Estatal de Becas. POGEG. Año LXVIII, número 54. Junio 23, 1987.

se desempeña el Consejo Técnico, integrado por funcionarios estatales y representantes de los distintos niveles educativos: enseñanza tecnológica, media superior, superior, el Colegio de Bachilleres, la Universidad Autónoma de Guerrero y el CONALEP.

Otra adecuación importante se puede visualizar en la transformación del Centro de Gastronomía Guerrerense y el Instituto de Artes Plásticas, ambos creados en marzo de 1983, y cuyas funciones y recursos fueron asumidos por el Instituto Guerrerense de Cultura y transformados en departamentos del mismo. Esta medida sustituyó a otra cuyo objeto fue la supresión de sendos organismos, pero cuya corrección permitió el resultado mencionado.⁸

El procedimiento de fusión también fue experimentado con mucho éxito en el caso de Televisión Educativa y Radio Guerrero, cuyas labores eran la difusión de programas educativos y culturales. Con objeto de darles más eficiencia de labores y abatir costos, así como ofrecer un servicio superior, fue decretada su fusión por medio de la absorción de la primera por la segunda. Así, ambos organismos, que nacieron en noviembre de 1986, pasaron a formar una nueva institución denominada Radio y Televisión de Guerrero, bajo la categoría de organismo público descentralizado. En este caso, como en el anterior, se respetaron los derechos laborales de los trabajadores de ambas instituciones.⁹

No menos interesante fue la fusión entre el Parque Ignacio Manuel Altamirano y el Instituto Coordinador de Centros de Recreación Familiar, pero con el añadido que se trataba en su origen de una transferencia federal al Estado de Guerrero. El

⁸ Decreto por el que se declara la extinción del Centro de Gastronomía Guerrerense y del Instituto de Artes Plásticas. POGEG. Año LXVIII, número 54. Junio 23, 1987.

⁹ Decreto por el que se fusiona el Organismo Público Descentralizado Televisión Educativa con el Organismo Público Descentralizado Radio Guerrero, que en lo sucesivo se denomina Radio y Televisión de Guerrero. POGEG. Año XLVIII, número 55. Junio 26, 1987.

segundo fue instituido en febrero de 1984 con la denominación de Instituto Coordinador de Centros y Programas de Recreación Familiar, como organismo público descentralizado, para administrar las instalaciones recreativas sitas en Acapulco y que le fueron transferidas por el Gobierno federal. Tiempo después, en febrero de 1986, fue instituido el mencionado Parque y con ello se evidenció un traslape funcional que fue disipado con su fusión, misma de la que brotó un nuevo organismo: Instituto Coordinador de Centros y Programas de Recreación Familiar, conservando el Parque la condición de órgano administrativo desconcentrado del Instituto y manteniendo a sus trabajadores y sus bienes. Para conducir a este nuevo órgano se creó un Consejo Técnico formado por servidores públicos y representantes de los sectores sociales.¹⁰

Dentro de la misma idea, pero con la finalidad de adecuar la organización del Centro Acapulco a los nuevos propósitos que le dio el Gobierno de la entidad federativa, esta institución se convirtió en el Centro Internacional Acapulco. El Centro tiene su origen en otra transferencia del Gobierno federal al Estado de Guerrero, que se efectuó el 15 de julio de 1987. Esta institución es definida por las autoridades de la entidad como de carácter "estratégico" pues le corresponde la prestación de servicios de cultura, recreación y apoyo al turismo. El Centro Internacional Acapulco está bajo el control del Instituto Coordinador de Centros y Programas de Recreación Familiar, tanto en lo financiero como en lo relativo a la administración, a nombre del Ejecutivo estatal. Sus funciones son la recreación, actividades culturales, celebración de convenciones, y el uso turístico y comercial en general. La adecuación organizativa a que nos referimos fue una labor conjunta de las secretarías de Planeación y Presupuesto, Desarrollo Social y Fomento Turístico.¹¹

¹⁰ Decreto por el que se fusiona el Organismo Público Descentralizado Parque Ignacio Manuel Altamirano al Instituto Coordinador de Centros y Programas de Recreación Familiar. POGEG. Año LXVIII, número 54, Junio 23, 1987.

¹¹ Decreto que ordena las tramitaciones necesarias para adecuar la estructura orgánica del Centro Acapulco y para denominar a este Centro Internacional Acapulco. POGEG. Año LXVIII, número 78. Septiembre 11, 1987.

Como ocurre en otros organismos, a su cabeza funge un Consejo Técnico formado por miembros de los sectores público, social y privado, es decir, su diseño obedece al principio de la participación ciudadana y a la finalidad de configurar políticas con base en la unión de voluntades y esfuerzos.

Con objeto de fortalecer al Centro Internacional Acapulco y debido a que esta institución lleva a cabo actividades turísticas principales, la Casa Quebec pasó a ser uno de sus órganos. Con su nuevo estatuto la Casa ofrece servicios de información y promoción turística a los visitantes de esa provincia del Canadá y de este país en general, organiza actividades turísticas en beneficio de los franco-canadienses, y de los canadienses también, y apoya la organización de la Semana Quebec. Concebido como órgano importante, su Consejo está formado por el secretario de Gobierno, el director del Centro Internacional Acapulco, el director del Instituto Coordinador de Centros y Programas de Recreación Familiar, además de personalidades invitadas por vía del Gobernador de la entidad federativa. Un director administra la Casa, de manera honorífica y ejecuta las disposiciones del Consejo.¹²

El Centro Internacional Acapulco había tenido propósitos fundamentalmente recreativos y turísticos, pero bajo una nueva concepción a partir de su transferencia al Gobierno del Estado de Guerrero y bajo la política de auspiciar la ilustración generalizada de los habitantes de la entidad federativa, se le añadió una Unidad de Servicios Culturales para aprovechar, al mismo tiempo, varios espacios físicos subutilizados. La nueva Unidad quedó subordinada directamente a la Secretaría de Desarrollo Social como una unidad administrativa, pero funcionalmente coordinada con el Instituto Guerrerense de Cultura. La Unidad está integrada con una sala de exposiciones, galería, librería, casa de artesanías, salas de conferencias y museo de cultura popular.¹³

¹² Acuerdo que establece la Casa Quebec como órgano del Centro Internacional Acapulco. POGEG. Año LXVIII, número 95. Octubre 29, 1987.

¹³ Acuerdo que crea la Unidad de Servicios Culturales del Centro Internacional Acapulco. POGEG. Año LXIX, número 55. Julio 8, 1988.

En Guerrero varios organismos públicos descentralizados han sido convertidos en órganos administrativos desconcentrados, como ya lo hemos observado. Es el caso del Centro de Convenciones de Taxco, cuya original configuración formal de abril de 1984 fue abrogada y transformado en un órgano administrativo desconcentrado, que se situó jerárquicamente bajo la autoridad de la Secretaría de Turismo. La transformación obedeció a la necesidad de dotarlo con más apoyo técnico, administrativo y logístico y someterlo a mayor control presupuestal y contable. Su organización, como en otras instituciones, está encabezada por un Consejo y un Director.¹⁴

El proceso continuo de reforma del sector paraestatal derivó, recientemente, en la extinción de sendos entes del sector. Uno es el organismo público descentralizado Conjunto Turístico Jacarandas, extinto a principios de 1990 y sus bienes convertidos en patrimonio del Estado. La Secretaría de Fomento Turístico asumió la operación del hotel, alberca y restaurante que antaño manejaba aquel conjunto, en tanto que la operación de las salas de cine y servicios conexos se confirieron a la Secretaría de Desarrollo Social, al través del Instituto Guerrerense de Cultura. Los servidores públicos que laboraban en el extinto organismo pasaron a sendas Secretarías del Estado. Con esta medida se dio fin a las labores de una organización activada en abril de 1984 y cuyo objeto de vida había dejado de tener razón de ser.¹⁵

La otra extinción fue la del organismo público descentralizado Acapulco 2000 un ente formado en agosto de 1984 para coadyuvar a la prestación del servicio público del transporte en ese puerto. Aunque su estatuto formal estaba muy bien definido, pues no tenía personalidad ni patrimonio propio, se le rendía un tratamiento igual al de un organismo público descentralizado. A pesar de esta

¹⁴ Decreto mediante el cual se abroga el decreto que crea el Centro de Convenciones de Taxco como Organismo Público Descentralizado. POGEG. Año LXVIII, número 98. Noviembre 6, 1987.

¹⁵ Decreto por el que se extingue el Organismo Público Descentralizado Conjunto Turístico Jacarandas. POGEG. Año LXXI, número 10. Enero 30, 1990.

deferencia informal y al apoyo financiero que se le prestó, el Acapulco 2000 no cumplió con su objeto y el servicio del transporte no se resolvió y, por consiguiente, se decidió su extinción. Sus trabajadores fueron reasignados a otras instituciones administrativas según dictado de la Secretaría de Finanzas.¹⁶

Damos fin a este apartado examinado al Patronato de Promotores Voluntarios del Estado de Guerrero, un ente que hasta principios de 1990 se había desempeñado como órgano público descentralizado y en enero de este año se transformó en un órgano administrativo desconcentrado, dependiente del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia.¹⁷ La transformación fue beneficiosa, pues con ella se organizó un mecanismo organizativo más amplio y mejor articulado para atender los problemas inherentes a una entidad federativa tan socialmente rezagada como Guerrero y en la cual la asistencia social cumple un papel importante, junto con otros deberes de la administración pública que se esfuerzan por activar a los grupos marginados para que por sí mismos puedan acceder a niveles mejores de bienestar.

II. Los organismos públicos descentralizados

El sector paraestatal en el Estado de Guerrero contiene diversos especímenes administrativos, tal como lo hemos explicado páginas atrás. Uno de estos especímenes, quizá el más significativo dentro del sector, es el organismo público descentralizado, por las importantes tareas que le ha encomendado el Gobierno de la entidad federativa. Estos organismos atienden la construcción de la vivienda popular, aplican políticas de urbanización para habitación,

¹⁶ Decreto por el que se extingue la entidad paraestatal Acapulco 2000. POGEG. Año LXXI, número 10. Enero 30, 1990.

¹⁷ Decreto que transforma al Patronato de Promotores Voluntarios del Estado de Guerrero, de Organismo Público Descentralizado en Organismo Administrativo Desconcentrado del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia. POGEG. Año LXXI, número 10. Enero 30, 1990.

fomentan la producción agropecuaria, prestan servicios de radio y televisión con fines culturales y recreativos, suministran equipo para obras populares, y forman las empresas del sector social. Todas estas actividades, modernas de suyo, son significativas por el impacto que tienen en el desarrollo integral de la entidad federativa. Vamos a examinar aquí a algunas de estas organizaciones, comenzando por aquella que ha constituido uno de los casos más representativos del sentido que entraña la reforma del sector paraestatal en Guerrero.

1. El Instituto de Vivienda y Suelo Urbano de Guerrero

Entre estos organismos, el Instituto de Vivienda y Suelo Urbano de Guerrero (INVISUR) se ha significado como uno de los más representativos, estratégicos y fructíferos. Su origen lo constituyen sendos organismos públicos descentralizados, uno denominado Instituto de Desarrollo Urbano de Guerrero, creado en julio de 1982, el otro el Instituto de Vivienda de Guerrero formado en abril de 1984. A mediados de 1987 el gobierno de la entidad federativa emprendió el proceso de reforma del sector paraestatal, aplicando al efecto diversas medidas, como ya lo observamos, y en este caso se procedió a fusionar a las dos organizaciones por observarse una duplicidad de funciones. El método seguido fue la fusión por incorporación, haciéndose que el primero fuera el fusionado y el segundo el fusionante, que absorbió al personal de aquel.¹⁸ De dicho proceso surgió un nuevo organismo: INVISUR, constituido un día después que se procedió a la fusión.

La nueva institución surgió en junio de 1987 para promover y ejecutar planes y programas, tendientes a satisfacer la de-

¹⁸Decreto por el que se incorpora el Instituto de Desarrollo Urbano de Guerrero al Instituto de Vivienda de Guerrero. POGEG. Año LXVIII, número 51. Junio 12, 1987.

manda de vivienda y suelo urbano, regularizar su mercado y la tenencia de la tierra, y construir obras de infraestructura y equipamiento urbano.

INVISUR combate la especulación del suelo urbano, coadyuva con las autoridades federales, estatales y municipales en la promoción, elaboración, revisión y ejecución de planes y programas de desarrollo urbano, integra y administra un sistema tendiente a la creación de un banco de la reserva territorial, y regulariza la tenencia de la tierra. El Instituto adquiere, grava y enajena bienes inmuebles y los administra por cuenta propia o por medio de terceros, promueve y se beneficia de las expropiaciones, desarrolla fraccionamientos urbanos y construye, rehabilita y conserva obras de infraestructura y equipamiento urbano.¹⁹

El Gobierno cuenta con INVISUR como ente de consulta sobre materia urbana y suelo, que por su conducto realiza investigaciones sobre ambas materias y promueve empresas relacionadas con la producción y comercialización de materiales e insumos para la vivienda. El Instituto concede créditos para construcción, promueve programas de autoconstrucción por los sectores populares de la sociedad civil y opera el fondo de vivienda de interés social.

Esta institución tuvo una modificación más trascendental, pues se situó en el seno de la Ley de Vivienda Social y Fraccionamientos Populares como su pieza maestra. Una de las novedades fue la creación de Centros Regionales de Regularización de la Tenencia de la Tierra, pues a partir de junio de 1989 fueron constituidos como órganos administrativos desconcentrados dependientes del INVISUR.²⁰ Su patrón funcional básicamente se mantuvo como se determinó en su creación, pero se le incorporaron actividades

¹⁹ Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado Instituto de Vivienda y Suelo Urbano de Guerrero. POGEG. Año LXVIII, número 51. Junio 12, 1987.

²⁰ Ley de Vivienda Social y de Fraccionamientos Populares. POGEG. Año LXX, número 47. Junio 6, 1989.

que ampliaron el espectro de sus responsabilidades sociales, particularmente fomentar la formación de cooperativas de vivienda y de autoconstrucción, y promover la participación de la comunidad.

La relación entre INVISUR y los Centros Regionales de Regularización de la Tenencia de la Tierra es de suyo interesante, porque se asocian dos especímenes diversos: el organismo público descentralizado y el órgano administrativo desconcentrado. Esta simbiosis, muy ingeniosa, es muy adecuada para atender el problema específico de la regularización de la tenencia de la tierra dentro del problema más envolvente del uso del suelo para vivienda. Los Centros Regionales son órganos administrativos desconcentrados por región, como los antes examinados, y que reservamos en estas páginas para observarlos en el seno de su organización macroenvolvente. Ellos tienen por objeto administrar sistemas de regularización de la tenencia de la tierra en ámbitos territoriales definidos.

Debido a que la regularización de la tenencia de la tierra constituye un problema en el que convergen las actividades de una variedad de organismos estatales, municipales y federales, los Centros cumplen la función de foco de coordinación en la materia y emiten dictámenes técnicos sobre ella, y al través de su conducto el Instituto ejerce las atribuciones que sobre el asunto le compete y emite las disposiciones del caso para evitar asentamientos irregulares. Cada Centro tiene un Consejo Técnico y un director general, trazados bajo el patrón de otras organizaciones similares, y entre quienes destaca el coordinador ejecutivo de la Comisión para el Desarrollo de la Región correspondiente y los presidentes municipales de la misma.

2. El Instituto Social de Fomento Agropecuario

La versatilidad de este tipo de organismo público descentralizado queda patente en otra institución, cuyo giro funcional es el fomento de las actividades agropecuarias. Se trata del Instituto Social de Fomento Agropecuario (ISFOM) cuyo origen se remonta a julio

de 1986, cuando fue formado con la categoría de órgano administrativo desconcentrado, con la denominación de Fondo de Fomento Agropecuario y Forestal de Guerrero.

Su transformación no sólo ha significado un cambio de denominación o carácter, sino de condición organizativa, de modo que en contraste a otros entes, que siendo organismos descentralizados se convirtieron en órganos desconcentrados, aquí ocurrió al revés y la institución adquirió personalidad y patrimonio propio.²¹

Su propósito vital es suministrar créditos de avío, habilitación, prendarios y refaccionarios en exclusivo a las organizaciones agrarias constituidas, así como a ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y a todos aquellos campesinos que no sean sujetos de créditos federales. También les presta asistencia técnica, administrativa y de gestión financiera para obtener recursos. Un giro importante de sus actividades es la organización y la capacitación de los productores agropecuarios, que no siempre tienen una preparación gerencial adecuada para desempeñar funciones empresariales, administra el fondo con que financia y gestiona los recursos que se pueden obtener en otras instituciones financieras. También garantiza crédito a la producción, pero en el entendido que su autorización proviene del Congreso estatal por conducto del gobernador de la entidad federativa.

No podemos agregar nada a lo dicho sobre otros consejos técnicos de instituciones similares, salvo que también lo integra el director general del Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social (INDESS) y el director general de la Distribuidora de Insumos Campesinos, el primero un notable organismo público descentralizado; el segundo una de las empresas del sector social más atractivas.

²¹ Ley que crea el Instituto Social de Fomento Agropecuario. POGEG. Año LXX, número 42. Mayo 29, 1989.

La dotación de créditos se hace con criterio regional y las actividades financiadas se restringen a la agricultura (productos básicos y no básicos), apicultura, acuicultura, lo forestal, ganadería y agroindustria.

3. Maquinaria para Obras Populares

Hay un organismo público descentralizado cuya única existencia obedece a un proceso de enriquecimiento organizativo por experiencia: Maquinaria para Obras Populares (MAQUINOP), su origen se remonta al Programa de Centrales Regionales de Maquinaria Pesada, al Programa de Centrales de Maquinaria Agrícola y al Centro Técnico de Maquinaria Popular.²²

Estando situado en Chilpancingo, se previó la formación de oficinas o centrales regionales o municipales de maquinaria, para un desempeño más adecuado de acuerdo a su propósito básico, que es la administración del Sistema Estatal de Parques Regionales y Municipales de Maquinaria Pesada y Agrícola para la ejecución de obras de infraestructura urbana en colonias populares, carreteras y caminos, así como obras de apoyo a la producción agropecuaria. La institución mantiene y conserva obras y equipos y administra a la Junta Local de Caminos. Concerta con autoridades y organizaciones de campesinos y de colonias populares y convoca a la ciudadanía a la construcción de obras de infraestructura básica, carreteras y obras de apoyo a la producción agropecuaria.

Diseñada para apoyar a sectores sociales desprotegidos, el organismo concerta créditos con instituciones públicas o privadas y los aplica a la ejecución de sus programas, es decir, para construir o para mantener su equipo. Una de sus funciones fundamentales es el establecimiento y administración de centrales regionales y

²² Ley que crea Maquinaria para Obras Populares, Organismo Público Descentralizado. POGEG. Año LXX, número 67. Agosto, 1989.

municipales de maquinaria popular, como lo indica su denominación misma.

A su cabeza funciona el Consejo de Administración, el director general, la Junta Local de Caminos y el Comité de Asignación. La Junta funge como unidad administrativa del organismo y tiene la prominente tarea de ejecutar las políticas de construcción, conservación y mantenimiento de caminos de jurisdicción estatal, es decir, su actividad se ciñe a este ramo dentro del organismo. También ella proyecta los caminos que ha programado Maquinaria para Obras Populares, dictamina sobre otros que le presentan y supervisa los suyos propios. La Junta cuenta con su Consejo Técnico integrado como ya lo sabemos.

Cada Centro Regional y Municipal tiene su propio Comité de Asignación formado por el director general del organismo o su representante, así como el representante de la Junta Local de Caminos, varios secretarios del Estado y los presidentes municipales comprendidos en la región. El Comité programa y asigna la maquinaria y el equipo con base en las prioridades fijadas, promueve la construcción de obras, apoya al comisario, promueve la participación ciudadana y patrocina y gestiona la actualización del parque regional o municipal. El positivo efecto de las labores de MAQUINOP está repercutiendo no sólo en la infraestructura de comunicaciones, sino también en el bienestar general de los guerrerenses, sobre todo los más necesitados.

4. Promotora Turística de Guerrero

Dentro de la política de descentralización de la gestión gubernamental, fue establecido otro organismo público descentralizado conspicuo: Promotora Turística de Guerrero (PROMOTUR). Que más natural que la creación de una institución tal, sobre todo por contarse con centros turísticos –Acapulco, Taxco y Zihuatanejo– que acumulan al 50% de la población total del Estado y que más relevante que hacer del propio turismo una rama económica

—denotada con frecuencia como negativa para el resto del Estado— que funja como factor de repercusión progresiva para el bienestar de todos los habitantes de la entidad federativa. Además, el desenvolvimiento de esta rama económica tan importante para Guerrero ha sido desarticulada y sin plan, tal como se visualiza en la excesiva estacionalidad de la ocupación hotelera, la desigual utilización de la capacidad hotelera de los diversos centros turísticos y sobre todo la reducida contribución del turismo al desarrollo y bienestar de todos los guerrerenses. Hay que anotar asimismo que subsisten problemas como las prácticas inmobiliarias, que fomentan plusvalías excesivas, la constitución de proyectos turísticos sin prever el equipamiento urbano necesario y el soslayo de necesidades habitacionales populares. La nueva institución nació para resolver estos problemas y promover políticas adecuadas de desarrollo turístico en Guerrero.²³

El turismo en Guerrero es más que una actividad económica, es un modo de vida inherente a la entidad federativa, y esto explica su relevancia e inclusión en la Ley de Fomento Turístico, como envolvente normativo de PROTUR, y como una disposición de interés público. PROTUR es un organismo público descentralizado, que tiene como objeto administrar las reservas territoriales destinadas a los proyectos turísticos y para ejecución de obras de infraestructura y equipamiento, relacionados con el turismo. Para tal efecto, efectúa estudios y proyectos, ejecuta obras de infraestructura y urbanización y realiza edificaciones e instalaciones que incrementan la oferta turística. Dota, fomenta y promueve el equipamiento urbano con fines turísticos y adquiere bienes inmuebles y muebles para el fomento turístico. A los primeros fracciona, enajena, arrenda o administra con la misma finalidad. También administra, conserva y opera bienes relacionados con el turismo, por ella misma o por intermedio de terceras personas, y efectúa acciones de publicidad para auspiciar la actividad turística. Está

²³ Ley de Fomento al Turismo. POGEG. Año LXVIII, número 70. Agosto 17, 1987.

facultada para concertar con los sectores social y privado la formación de empresas turísticas y para gestionar los financiamientos necesarios para cumplir sus finalidades.

Como otros entes similares, esta organización está regida por un director general y un Consejo Técnico, salvo que éste es de tal rango que lo preside el Gobernador de la entidad federativa o su representante, y la integran cinco consejeros nombrados por su persona, entre otros miembros, además de los presidentes municipales de Acapulco, Taxco y Zihuatanejo.

Hay otro organismo público descentralizado que ha sido el producto de un proceso de construcción por reforma: Radio y Televisión de Guerrero, un ejemplar más que señala la versatilidad de las organizaciones aquí examinadas. La institución es el resultado de una experiencia acumulada que se remonta a su creación en octubre de 1987, mediante decreto, hasta su perfeccionamiento dentro de una Ley relativa a su propia configuración. El organismo administra y opera el sistema de estaciones de radio y televisión de Guerrero, produce, adquiere y difunde programas, y presta y contrata servicios de mantenimiento y conservación. Radio y Televisión de Guerrero es usufructuario de los permisos otorgados por el Gobierno federal sobre ambas materias y crea estaciones de radio y televisión. Puede concertar créditos públicos o privados para la adquisición o mantenimiento de equipos de radio y televisión. Su Consejo de Administración entraña el perfil básicamente educativo de la organización, pues entre otros funcionarios, también lo integra los directores de Comunicación Social del Instituto Guerrerense de Cultura, de Servicios Coordinados de Educación Pública y del Instituto del Deporte y la Juventud.²⁴

En cada estación funge un Comité Interno integrado por el director general del organismo o su representante, que lo preside,

²⁴ Ley de Radio y Televisión de Guerrero. POGEG. Año LXX, número 96. Noviembre 14, 1989..

además de funcionarios estatales y de las entidades antes mencionadas. Como otros órganos similares, también hay invitados externos a sus sesiones de trabajo.

No menos interesante que los organismos públicos descentralizados examinados, es el Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social, pero a esta organización la analizaremos en el capítulo destinado a sector, que es el siguiente, donde es su ánimo y brazo poderoso.

CAPÍTULO QUINTO
Más allá de la periferia externa de la espiral:
La participación social en la administración pública

I. El Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social.	117
II. El organismo público de participación social.	121
III. Las empresas del sector social.	125

Capítulo Quinto

Más allá de la periferia externa de la espiral: La participación social en la administración pública

I. El Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social

Vamos a entrar en una de las materias más interesantes e imaginativas de la administración pública del Estado de Guerrero: los organismos públicos de participación social, quizá los especímenes administrativos más peculiares y característicos de aquella administración.

El desarrollo de estos organismos tiene, en nuestra opinión, dos ventajas: una, que no se incorporan al Estado y por tanto no gravitan sobre el erario ni engrosan el sector paraestatal; la otra, que ajenos al paternalismo, hacen responsables a los grupos del sector social al tiempo que los capacitan para aprovechar su trabajo y sus medios de producción y comercialización.

El origen de estas empresas de participación social es un convenio signado entre el Gobierno de la entidad federativa y la

Secretaría de Programación y Presupuesto, cuya finalidad es la de desarrollar organismos destinados al beneficio de grupos sociales de escasos recursos, pero con potencialidades de beneficios económicos. Dicho convenio, a su vez, estaba fincado en otro concertado entre el Gobierno de la República y la ONU, y que derivó en el Proyecto de Cooperación Técnica del PNUD, conocido como "Proyecto de Apoyo al Sector Social de México". Este Proyecto tiene como objeto fortalecer dicho sector y auspiciar programas de trabajo destinados a tal objeto y al mismo tiempo, propiciar la creación de empleos.¹

Al mismo tiempo el Estado de Guerrero había previsto acciones similares en el Plan de Desarrollo del Estado de Guerrero 1987-1993, que compatibilizaban con aquel Proyecto Internacional, toda vez que también independientemente se había previsto la creación del Instituto para las Empresas del Sector Social y el Fondo de Financiamiento y Garantía para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social. Otro ingrediente favorable es que dentro del Convenio Unico de Desarrollo, también signado por los Gobiernos de la Entidad Federativa y el de la República, había un capítulo referido al financiamiento de dichas empresas. Esta feliz correspondencia pues, propiciaba generosamente el convenio señalado entre el Estado y la SPP.

Para instrumentar el referido convenio se diseñó un Programa de Coordinación Especial, dentro del cual la SPP invocó la cooperación de otras instituciones de la administración pública federal. Con respecto a las empresas mismas se determinó que sólo serían beneficiadas las legalmente constituidas y que fueran económicamente viables. Hay que destacar que los recursos aportados se otorgan a las empresas al margen de otras vías alternas de financiamiento, lo cual es de suyo doblemente beneficioso.

¹ Acuerdo de coordinación que para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social, celebran el Estado de Guerrero y la Secretaría de Programación y Presupuesto. POGEG. Año LXVIII, núm. 28. Abril 3, 1987.

La pieza maestra de estos programas y organismos es el Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social (INDESS), un organismo público descentralizado, cuyo principio vital es responder a la necesidad creciente de mejorar los mecanismos para el desarrollo de las empresas del sector social y activar las faenas productivas de dicho sector. No menos importante es, al través de esta moderna organización, elevar la productividad y la eficiencia de dichas empresas. Más precisamente, su objeto es dar apoyo técnico, administrativo y de gestión financiera para la creación, consolidación y expansión de las empresas del sector social. Para realizar esta labor, el Instituto suministra los fondos otorgados por el Fondo de Financiamiento y Garantía para el Desarrollo de Empresas del Sector Social, que se dan con tasas preferenciales y en condiciones flexibles. Además el Instituto auspicia los estudios y las preinversiones y facilita los créditos de inversión, de avío y refaccionarios.²

El INDESS es semillero de una institución administrativa nueva: la empresa social. Esta fue concebida como la organización cuya actividad se desenvuelve en el sector social de la economía, y su estructura, funcionamiento y acciones tienen como base los siguientes ordenamientos: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 25, párrafo 7º.); Ley Federal de Sociedades Cooperativas; Ley de Sociedades de Solidaridad Social; Ley Federal de la Reforma Agraria; Ley de Crédito Rural y Ley de Fomento Agropecuario.

Para fomentar la creación y el desenvolvimiento de estas instituciones, el INDESS suministra asistencia técnica, aporta servicios administrativos y capacitación y formula proyectos de preinversión. Con respecto a las ya existentes, el Instituto las fortalece y procura su multiplicación en beneficio del sector social. Actúa como consultor técnico, apoya sus solicitudes de créditos a otras institucio-

² Ley que crea el Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social del Estado de Guerrero. POGEG. Año I.XVIII, número 35. Abril 29. 1987.

nes, coadyuva a la formación de sus ejecutivos y gerentes y los apoya en la comercialización de sus productos. Finalmente, sirve como representante del Gobierno del Estado en el Comité Técnico y de Distribución de Fondos, del Fondo antes mencionado.

Otra pieza básica del mecanismo de la máquina que hace funcionar al sector social de la economía guerrerense, es el Fondo de Financiamiento y Garantía para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social, un fideicomiso público creado para tal efecto y cuyo objeto es el otorgar a las empresas el apoyo financiero preferencial en plazos y condiciones adecuadas a su capacidad de pago. También opera un sistema de garantías de crédito que posibilita el acceso de las empresas a los fondos de financiamiento institucional. Funge como fideicomitente la Secretaría de Planeación y como fiduciario el Banco Mexicano SOMEX.³

Medidas como la creación de estos entes, junto con otros tales como el Fondo de Fomento Agropecuario y Forestal y el Fondo de Actividades Productivas de la Secretaría de la Mujer, además de los recursos destinados a otras instituciones similares, hicieron necesaria una mayor dosis de coordinación para sus actividades y ello originó al Comité Técnico para el Sector Social, cuyas tareas se ampliaron a la coordinación de los organismos federales y los municipales. El Consejo orienta normativamente a los mecanismos y programas de fomento para las empresas del sector social, y viabiliza su evaluación.

Como otros organismos similares está formado por funcionarios de la administración central y paraestatal, entre ellos el director del INDESS, que funge como secretario, además de servidores públicos federales que actúan en el sector social. Sus tareas son las de registrar proyectos de inversión, sean estatales, municipales o

³ Decreto que ordena la constitución del Fideicomiso Público denominado Fondo de Financiamiento y Garantía para el Desarrollo de Empresas del Sector Social. POGEG. Año LXVIII, número 27. Abril 1, 1987.

federales y convenir sobre el método de evaluación de dichos proyectos, además que le corresponde definir los criterios que aseguran su factibilidad y prioridad. Igualmente, el Comité está encargado de llevar el censo de las empresas del sector social.⁴

Tal como se ha podido visualizar, el fomento de las empresas del sector social reclama el concurso de diversas organizaciones que le dan cobijo y protección, pero que también aseguran su buena marcha y el sentido de responsabilidad. El Gobierno del Estado cuida de aquellas empresas, pero también vela por la seriedad de su operaciones y de su funcionamiento en general.

El sector social no se ciñe a estas empresas, se extiende a otras actividades cuyo mejor ejemplo es el fomento de las artesanías, bajo el centro de la materia examinado páginas atrás, pues la Ley de Protección y Fomento de las Artesanías creó un fondo de Garantía y Crédito para éstas que es administrado por el INDESS, a cuya cabeza labora un Consejo Técnico que, además del director de dicho Instituto, agrupa a los titulares del Instituto Guerrerense de Cultura y del Centro Guerrerense de Artesanías. El Fondo otorga financiamiento a los artesanos individuales o asociados, tramita sus créditos y otorga garantía de financiamiento.

II. El organismo público de participación social

Una vez que hemos examinado a los organismos que fomentan y controlan a las empresas sociales, pasemos a definir las y a hacer un examen general de su concepto, para después analizar brevemente a su conjunto y más especialmente a algunos de ellos.

La noción misma de este espécimen significa una ampliación y variedad del sector social de la economía guerrerense, que en este

⁴ Acuerdo que crea el Comité Técnico para el Sector Social. POGEG. Año LXIX, número 74. Septiembre 13, 1988.

caso es muy relevante por el carácter fundamentalmente agrícola de su economía. El sector social, como ya lo observamos, no sólo está formado por ejidatarios y comuneros, sino también por cooperativistas, por empresas sindicales y por todas las organizaciones que encarnan a la propiedad social. Aunque se trata de entidades sociales propiamente hablando, su organización se ha elevado a la condición de organismos públicos porque es el Estado, junto con la sociedad, el que brinda las condiciones para su desenvolvimiento. La noción de organismo público de estas entidades sociales nos recuerda el pensamiento de Lorenz Von Stein, que ha explicado lúcidamente las condiciones de la vida moderna y no está de más, a efecto de conocer las esencias de la empresa social, que expliquemos brevemente sus proposiciones.

Von Stein entendía que la vida moderna se caracteriza por el triunfo del individuo y que la comunidad de vida, donde se desenvuelve el propio individuo, estaba formada por dos elementos: la sociedad y el Estado. La primera representaba el ingrediente natural e impersonal, en ella el individuo se sume en la individualidad y busca la realización de esta individualidad, a costa de los otros individuos. Para satisfacer sus necesidades y tomar conciencia de ello, es decir: gozar, el individuo se independiza haciendo dependientes a otros individuos, y para hacer efectivo este designio hace uso de la propiedad propiciando que los demás individuos permanezcan desposeídos. La tendencia a la individualización extrema agudiza la independencia de unos y la dependencia de otros y propende a la disolución de la comunidad misma, pues la absoluta sumisión del individuo en la individualidad y al elemento natural e impersonal, no es otra cosa que la inclinación al colapso de la comunidad misma.⁵

Así, el elemento paradójicamente disociativo, la sociedad, está compensado con el elemento asociativo: el Estado, pues es en él donde el individuo es elevado alcanzando su libertad política y con

⁵ Lorenz Von Stein. *Movimientos Sociales y Monarquía*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981. pp. 30-43.

ello logra su participación en la colectividad. Sólo en la medida en que se participa en el Estado, como el elemento personal y auto-determinado es como se puede alcanzar, ciertamente, la individualidad plena, porque el Estado no tiene más propósito que desarrollar toda su potencia y alcanzar su máximo desarrollo para desenvolver en plenitud dicha individualidad. Es en el espacio colectivo donde la individualidad es posible, gracias a la participación en la voluntad personal representada por el Estado.

La formación y la determinación de la voluntad del Estado, es lo que Von Stein conocía como Constitución del Estado. El Estado, entonces, es una comunidad de todos los individuos elevada a unidad personal y que se manifiesta como acción del Estado, ha sentenciado el lúcido autor. La voluntad del Estado es de suyo necesaria, pero insuficiente si no puede manifestarse y esto ocurre mediante su actividad, de modo que ésta constituye lo que el autor denomina administración del Estado. En este sentido, la administración del Estado da cabida a órganos públicos plenamente hablando, así como aquellos otros que siendo sociales, para elevarse por encima de la exacerbación del individualismo, trascienden hacia el elemento colectivo. La esencia de la sociedad civil es posibilitar el desenvolvimiento de los individuos que la integran, no por vía del egoísmo, sino por su elevación en el Estado.

Una noción tan elevada del Estado nos sitúa más allá de su filiación burocrática, pues los servidores sólo son uno de sus ingredientes, junto con una participación social organizada y nutrida.

Esta interpretación de la vida moderna nos explica un modo de ser del Estado y un modo de ser del individuo, los cuales, dialécticamente opuestos, se conjugan para su mutua perpetuación y desarrollo. Y este modo de visualización del Estado, de su función y de su misión, es lo que nos permite entender por qué el Gobierno de Guerrero se empeña en cobijar a los diferentes sectores de la sociedad local, sea el social, sea el privado.

Aquí las empresas sociales son personas de derecho público del Estado de Guerrero, es decir, como entes que agrupan a individuos y comunidades de individuos, han sido elevados como órganos del Estado sin dejar de tener una filiación social básica, pues los individuos y comunidades no han sido arrancados del sustrato social. Por tanto, en la Ley que les da vida institucional se declara que no forman parte del sector paraestatal ni serán sujetos de subsidio del erario estatal. Más estrictamente, se definen como organismos públicos de participación social, como personas morales de economía mixta creados por Ley del Poder Ejecutivo y en cuya administración y patrimonio participan el Gobierno del Estado y las personas morales constituidas y reconocidas formalmente. En otras legislaciones se les conoce como Empresa Social Estatal.⁶

Su patrimonio está formado por certificados de participación patrimonial, que podrán adquirirlos personas morales y por el Gobierno del Estado. El Gobierno interior de cada empresa está conducido por el Consejo de Administración y por un director general, y el objeto de su actividad, sus relaciones institucionales y las bases de su reglamento interno, además de las fórmulas de su posible extinción, se efectúan por medio de disposiciones emanadas del Ejecutivo Estatal.

Las empresas sociales están dedicadas preferentemente al desempeño de actividades agropecuarias, como se adivina en sus denominaciones: Café de Acapulco o Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Guerrero, o también: Alimentos Pecuarios de Guerrero, por ejemplo, pero se extiende a otros rubros de la economía, como lo hace la empresa Almacenes y Servicios de Guerrero. Aquí haremos una breve semblanza de cada una de estas entidades.

⁶ Ley que instituye los Organismos Públicos de Participación Social y fija las Bases para su Regulación. POGEG. Año LXVIII, número 89. Octubre 19, 1990.

Los giros de las actividades de las empresas sociales se extienden a la producción y comercialización de insumos para las faenas de los agricultores, como lo efectúa el organismo público de participación social llamado Distribuidora de Insumos Campesinos y cuya historia es muy interesante, y a la explotación forestal y trabajos conexos, como lo hace otra conocida como lo es Industrias Forestales de Guerrero y cuyo origen es una transferencia hecha al Gobierno del Estado de Guerrero por parte del Gobierno Federal, de aquella empresa pública conocida como Forestal Vicente Guerrero. Aquí haremos también una exposición de estas dos empresas sociales.

III. Las empresas del sector social

Uno de los organismos públicos de participación social más interesantes es Café de Acapulco. Aprovechando que el café es una de las ocupaciones principales del Estado y que es susceptible de explotación para incrementar el comercio exterior de la entidad federativa y percibir divisas por el intercambio, toda vez que se podía fortalecer a la agroindustria regional, una antigua cooperativa de campesinos fue convertida en una empresa social dándose origen a Café de Acapulco⁷.

La cooperativa La Pintada, del Ejido El Paraíso del Municipio de Atoyac, ya estaba recibiendo apoyo financiero del erario local y esto coadyuvó en la conformación de un nuevo ente bajo la categoría de organismo público de participación social, por medio de la adquisición de tecnología administrativa más avanzada y convirtiéndose en una empresa competitiva. El objeto de Café de Acapulco es producir, industrializar, comercializar y distribuir en el mercado nacional e internacional, café en diversas formas (verde, tostado, molido, soluble, descafeinado). Como en el caso

⁷ Decreto que crea Café de Acapulco, Organismo Público de Participación Social. POGEG. Año LXIX, número 29. Abril 8, 1988.

de organismos de esta índole, el Gobierno se reservó un porcentaje de las participaciones patrimoniales, que fue del 51% por medio de la Secretaría de Desarrollo Rural, dejando a la cooperativa el otro 49%. Tal como está formalmente establecido, las aportaciones correspondientes al Gobierno se invierten en la obra física y el equipamiento de la empresa. Las utilidades por su parte, son repartidas en cantidades iguales y durante los primeros años de existencia de la organización se destinaron al desarrollo de la empresa de la comunidad La Pintada.

El órgano de Gobierno supremo de Café de Acapulco es un Consejo de Administración integrado por varios funcionarios estatales bajo la presidencia del secretario de Desarrollo Rural y entre quienes destaca el director general del INDESS.

También actuante en el campo agrícola, Alimentos Pecuarios de Guerrero es otro organismo público de participación social, cuyas finalidades son la integración de la producción agrícola y la pecuaria y apoyar los procesos de transformación industrial de productos para el abasto de la entidad federativa. El origen de esta empresa social es la propiedad del Gobierno estatal de una planta que yacía sin operar y que debía procesar la producción de alimentos balanceados, en tanto que al mismo tiempo varias organizaciones del sector social manifestaron su interés por constituir una empresa social. Alimentos Pecuarios de Guerrero fue creada con el objeto de producir, distribuir y vender alimentos balanceados para el consumo del ganado, para conseguir paralelamente mayor producción y productividad en el campo. Sólo pueden participar como adquirentes de los certificados de participación patrimonial de esta empresa social, los organismos públicos de participación social registrados en el padrón respectivo.⁸

Otro organismo público de participación social que opera en el sector agrícola es Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de

⁸ Decreto que crea Alimentos Pecuarios de Guerrero, Organismo Público de Participación Social. POGEG. año LXIX, número 7. Enero 22, 1988.

Guerrero, empresa social creada para fomentar la exportación de estos productos. Su origen lo constituye el esfuerzo común de la CNC, la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de Guerrero y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, que propició la compra al Gobierno federal de la empresa del mismo nombre. La empresa social tiene por objeto producir, industrializar, comercializar y distribuir en el mercado nacional e internacional, las frutas cítricas y tropicales y sus derivados, por medio de la Secretaría de Desarrollo Rural. Las participaciones se distribuyeron de la siguiente manera: 30% dicha Secretaría, 40% la Liga de Comunidades Agrarias, 10% la CNC y 20% aquel Fideicomiso. Como el caso anterior de Alimentos Balanceados, el Consejo de Administración está encabezado por el secretario de Desarrollo Rural y también lo integra el director general del INDESS.⁹

Como el caso de Alimentos Balanceados, que contaba con una planta utilizable, otra empresa social fue constituida, aprovechándose que diversas organizaciones campesinas y dependencias estatales tenían instalaciones para almacenamiento en diversas regiones del Estado. Además, era imperativo el vigorizar la distribución de insumos en el medio rural para favorecer la comercialización de la producción agrícola. Tal fue el origen de Almacenes y Servicios de Guerrero, cuyo objeto es la operación del Sistema Estatal de Bodegas Campesinas para prestar servicios de acopio, pignoración, comercialización y asistencia técnica y comercial a los productores agropecuarios y forestales. Para alcanzar sus fines, las participaciones patrimoniales se reservaron a los ejidos, comunidades y colonias agrícolas. En su Consejo de Administración están representadas varias agrupaciones campesinas.¹⁰

⁹ Decreto que crea Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Guerrero, Organismo Público de Participación Social. POGEG. Año LXIX, número 47. Junio 10, 1988.

¹⁰ Decreto de creación de Almacenes y Servicios de Guerrero. POGEG. Año LXIX, número 33. Abril 8, 1988.

La formación de los organismos públicos de participación social ha seguido diversas vías, como lo hemos podido observar; entre ellas la utilización de infraestructura productiva pasiva o subutilizada, el interés manifiesto de organizaciones campesinas y la transferencia de una empresa pública federal. Ahora observaremos el caso de la conversión de un organismo público descentralizado estatal, en empresa social. Se trata de Fertilizantes de Guerrero, hoy transformada en Distribuidora de Insumos Campesinos.

La institución fue creada en mayo de 1983 para ejercitar las funciones entrañadas en su denominación, en calidad de organismo público descentralizado y en octubre de 1987 fue transformada en organismo público de participación social.¹¹ Para perfeccionar su nueva estructura, al año siguiente se establecieron las bases para la adquisición de los certificados de participación patrimonial, los cuales fueron definidos como enajenables sólo con la autorización del Gobierno del Estado. Su distribución fue la siguiente: Gobierno estatal 51%; Liga de Comunidades Agrarias 27%; Federación Campesina Independiente del Estado de Guerrero 5%; cinco Uniones Ejidales de la Entidad 3% cada una; en tanto que la Unión Nacional de Crédito Agropecuario y la Unión de Ejidatarios, Comuneros y Pequeños Propietarios "Itakuan" conservaron respectivamente el 1%.¹²

Bajo su concepción original la empresa social tiene como objeto la distribución y venta de fertilizantes, y en general insumos estratégicos para la producción agropecuaria, con la finalidad de elevar la producción y la productividad agrícola en la

¹¹ Decreto que aboga los diversos que crearon Fertilizantes de Guerrero y Radio y Televisión de Guerrero, y autoriza la expedición de dos decretos que habrán de transformarlos en organismos públicos de participación social. POGEG.. Año LXVIII, número 91. Octubre 21, 1987.

¹² Decreto que establece las bases para la adquisición de certificados del Organismo Público de Participación Social Fertilizantes de Guerrero. POGEG. Año LXIX, número 6. Enero 19, 1988.

entidad.¹³ En octubre de 1988 fue nuevamente reformada la empresa, diversificando sus funciones, para lo cual se transformó en Distribuidora de Insumos Campesinos, a partir de lo cual extendió sus operaciones más allá de la mera distribución de fertilizantes y se adentró en el suministro de semillas mejoradas, fungicidas, plagicidas y aperos, así como de todos aquellos insumos útiles para la producción agrícola.¹⁴

Finalizamos este capítulo con el examen de una de las empresas sociales más importantes de la entidad federativa: Industrias Forestales de Guerrero. Tomándose como base que la prosperidad del Estado ha sido propiamente turística y agrícola, pero no forestal a pesar que cuenta con grandes recursos boscosos, y que el Gobierno federal era propietario de la empresa pública Forestal Vicente Guerrero, que fue transferida al Gobierno del Estado, se constituyó este nuevo e importante organismo público de participación social.

La empresa federativa pública había perdido sus vínculos con los campesinos para efectuar los programas de comercialización y se hallaba deficientemente administrada, motivos por los cuales se había previsto su liquidación. Para aprovechar su infraestructura productiva, el Gobierno de Guerrero convocó la opinión de la Liga de Comunidades Agrarias y notó posibles daños a dichas comunidades por motivo de la liquidación, causa por la cual solicitó la transferencia de los activos de la empresa liquidada. Tanto el Gobierno del Estado como la mencionada Liga tienen participación en el patrimonio de la empresa y en su administración y su objeto en explotar y comercializar recursos forestales, de conformidad con los permisos otorgados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.¹⁵

¹³ Decreto de Creación de Fertilizantes de Guerrero, Organismo Público de Participación Social. POGEG. Año LXVII, número 92. Octubre 22, 1987.

¹⁴ Decreto que Reforma el diverso que crea Fertilizantes de Guerrero, Organismo Público de Participación Social para transformarlo en Distribuidora de Insumos Campesinos. POGEG. Año LXIX, número 82. Octubre 4, 1988.

¹⁵ Decreto que crea Industrias Forestales de Guerrero, Organismo Público de Participación Social. POGEG. Año LXXI, número 7. Enero 23, 1990.

La empresa social presta servicios técnicos a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, maneja aserraderos, coadyuva a la explotación, desarrollo y vigilancia de los recursos forestales, y promueve programas de orientación cívica para la conservación de los recursos forestales. Capacita en materia forestal, vincula su actividad a los establecimientos educativos de la materia y comercializa interna y externamente los productos forestales. Además se preocupa por la integración cabal de la producción forestal y apoya programas de beneficio colectivo, tales como la construcción y mejora de vivienda.

Estamos ante el caso de una exitosa transferencia de una empresa pública federal a una entidad federativa, que no sólo ha repercutido en beneficio del Estado en general, sino también de quienes viven de producir y comercializar productos forestales.

CAPÍTULO SEXTO

Más allá de la periferia externa de la espiral: La colaboración ciudadana en la administración pública

I. Organismos de recepción de demandas ciudadanas.	131
1. Tribunal de lo Contencioso Administrativo.	132
2. Comisión de Defensa de los Derechos Humanos.	133
3. Participación ciudadana en la configuración y ejecución de políticas.	136
II. Los organismos públicos de participación ciudadana.	138
1. El Consejo Mixto de Fomento Turístico de Acapulco.	138
2. Comisiones mixtas para la gestión de los servicios públicos de Acapulco.	139

CAPÍTULO SEXTO
Más allá de la periferia externa de la espiral:
La colaboración ciudadana en la
administración pública

I. Organismos de recepción de demandas ciudadanas

El proyecto de integración de la sociedad guerrerense a la administración pública de la entidad federativa no se restringe a los organismos públicos de participación social, existen otros mecanismos de convocación de la colaboración ciudadana cuyo tipo organizativo más acabado es el organismo público de participación ciudadana. Además, la incorporación de las energías civiles trasciende a estas organizaciones, se proyecta de modos difusos y por medio de otros procedimientos organizativos que enseguida examinaremos. También hay organismos que absorben las demandas ciudadanas motivadas por deficiencias de los servicios públicos o por violación de los derechos civiles, que sirven de canal para la expresión de sus exigencias, inconformidades o para el resarcimiento de sus derechos.

Estos últimos son propiamente espacios de colaboración organizada de la ciudadanía y ámbitos administrativos de apertura a las demandas e intereses de una sociedad más politizada y activa, que con la externación de su inconformidad avivan los procesos de participación civil en la administración pública. En esta línea destacan el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, esta última, notable innovación en México que constituye una experiencia pionera en su género.

Atendiendo la noción de Estado social de Derecho moderno, en Guerrero se ha incorporado el esfuerzo ciudadano a los deberes de la administración pública y ésta misma ha sido definida fuera de criterios burocráticos y diseñada tanto para atender las demandas civiles provenientes de los usuarios de los servicios públicos, como para crear organismos completos para dar cabida a la participación ciudadana o reclamarla en órganos de Gobierno de las dependencias y entidades de la administración pública.

1. Tribunal de lo Contencioso Administrativo

El Tribunal de Justicia Administrativa es la entidad en la cual el ciudadano, como usuario de los servicios públicos y receptor de la actividad de la administración pública, puede presentar sus reclamos. No se trata propiamente de una institución que convoque e incorpore a la participación civil, sino de un organismo emergente de los progresos del derecho moderno y de los avances de la democracia, que han dado pauta a una administración que debe ejercerse con responsabilidad y responsabilidad con respecto al público. Es, en suma, un producto del progreso de la civilidad y del respeto de los derechos civiles y por consiguiente es una institución estrechamente relacionada con la ciudadanía.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene como función resolver las controversias que se suscitan entre las autoridades públicas y los particulares, motivadas por actos de la administra-

ción pública estatal, entre los que se incluyen a los actos fiscales. Debido a la creciente complejización de la administración pública, de la que hemos dado cuenta al atender la variedad y multiplicación de las organizaciones, algunos de sus actos tienden a desvirtuarse y es necesario que los vacíos que nacen por esta complejización sean llenados por una institución que sea capaz de mantener una adecuada relación entre la administración misma y la ciudadanía. Las controversias comprendidas en sus funciones se refieren a las que nacen entre las autoridades del Estado y las de los ayuntamientos, así como los organismos públicos descentralizados y los particulares.¹

El Tribunal fue concebido como una entidad de orden público y para el interés social, goza de plena autonomía para dictar fallos y sus magistrados permanecen en el cargo por seis años. Son reelegibles y su nombramiento es una competencia reservada al Titular del Ejecutivo estatal. Para facilitar la profesionalización de estos servidores públicos, se ha previsto un mecanismo de calificación de méritos y de evaluación de la honestidad en el ejercicio de la función, que puede derivar en la inamovilidad de dichos magistrados en el cargo.

Para facilitar sus labores, dentro de su reglamento interior se han definido el horario de trabajo, turno de los expedientes, forma y días de las sesiones en que se reúne la Sala Superior, las visitas de supervisión de las salas regionales, el funcionamiento de la oficialía de partes y la emisión de disposiciones.²

2. Comisión de Defensa de los Derechos Humanos

Sobre esta misma tendencia en Guerrero se ha formado recientemente la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos (CDDHEG).

¹ Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero. POGEG. Año LXVIII, número 58. Julio 7, 1987.

² Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. POGEG. Año LXVIII, número 107. Diciembre 8, 1987.

No hace mucho el Estado de Aguascalientes integró una institución unipersonal dedicada a la protección de los derechos humanos, pero se trata precisamente de un cargo de alcances ciertamente limitados. La CDDHEG es una organización que tiene como prioridad la salvaguarda de los derechos humanos de los indígenas, de los internos de los centros de readaptación social, de los menores de edad y de mujeres que viven en la extrema pobreza e ignorancia. Nótese que en la Exposición de Motivos de la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de Guerrero, que dio vida a esta institución, una de las condiciones resaltadas fue precisamente el rezago social de la entidad federativa y el imperativo de fortalecer a los programas de bienestar social.

Dichas reformas constitucionales determinan que la Comisión de Defensa de Derechos Humanos existirá dentro del Poder Ejecutivo con el objeto de defender y promover las garantías constitucionales, y estará directamente vinculada al Titular del Ejecutivo estatal. En el seno de la Comisión radica una agencia del Ministerio Público que conoce de la violación de los Derechos Humanos, que se presume son cometidos por los servidores públicos locales. En la propia Constitución se manda que la institución funcione con autonomía técnica.³

La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos fue diseñada como una organización con personalidad jurídica y patrimonio propio, que opera con autonomía técnica y que está situada en el seno del Ejecutivo estatal, como lo advertimos, pero que no depende del Gobernador, pues la finalidad primordial de su existencia

³ Exposición de Motivos de la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado de Guerrero. Decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Exposición de Motivos de la Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas. Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas. Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero. Cuadernos Guerrerenses de Derechos Humanos 2. 1990.

consiste en la libertad funcional y en la estabilidad. Tiene un Consejo Técnico con carácter consultivo, un presidente, un secretario técnico, un visitador general y un Comité que interviene en los casos de desaparición involuntaria de personas. Los depositarios de estos cargos y los miembros de los cuerpos señalados constituyen una magistratura profesional autónoma, cualidades que garantizan el ejercicio pleno de las facultades que les atañen, y tanto el Consejo como el Comité están formados por ciudadanos independientes. El presidente de la Comisión fue nombrado atendiendo los requisitos exigidos para el caso de un magistrado del Tribunal Superior de Justicia. El Consejo Técnico es la autoridad máxima de la Comisión en lo referente a la planeación y evaluación de las actividades y su modo de operación es necesariamente colectivo. Está integrado por el presidente y por consejos ciudadanos designados por el Titular del Ejecutivo estatal y en los cuales se abre un espacio de participación ciudadana, y que se nombraran dentro de profesiones y sectores específicos: un periodista, un abogado, un notario público, un profesor, un médico y una mujer, además del director del Instituto de Mejoramiento Judicial, el secretario técnico de la propia Comisión y servidores públicos designados por el Gobernador, siempre que su desempeño en el Consejo no quede sujeto a su poder de mando. También incluye a miembros distinguidos de la sociedad civil y a ciudadanos afiliados a diversos partidos políticos. Con la satisfacción de estos criterios se dan pasos significativos para que la CDDHEG actúe con imparcialidad, mesura y pertinencia técnica y legal.

Hay que subrayar lo que mencionamos al principio del examen de esta organización: se trata de una institución, no de un órgano unipersonal como en Aguascalientes y más antiguamente en Suecia con su *Ombudsman*. La existencia de su Consejo Técnico ofrece un espacio de participación plural, junto al presidente que equivale al *Ombudsman* y que permanece en el ejercicio de sus labores por seis años. También hay que recalcar que la Comisión fue diseñada específicamente para dar cabida a la participación ciudadana, como se establece en la Ley de su creación, que la define con un carácter de "integración plural y participación de la

sociedad civil", carácter que no sólo enriquece su condición de canal de las demandas sociales cuando son atropellados sus derechos, sino también como un espacio de colaboración de los ciudadanos en la administración pública.

3. Participación ciudadana en la configuración y ejecución de políticas

El ciudadano también es concebido como administrador público, en un sentido muy amplio del término, tal como se observa en el diseño de los consejos técnicos, juntas de Gobierno, consejos de administración y similares, donde se configuran políticas y se incorpora la participación civil. El fundamento de esta participación lo constituye un novedosa Ley que Establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad, que da pie a la incorporación del esfuerzo civil a los quehaceres de la administración pública estatal. En el Estado de Guerrero se considera como muy provechosa la participación ciudadana en la definición de las inversiones, la ejecución y conservación de las obras públicas, la operación de los servicios públicos, la formulación de programas y presupuestos, como base de la democratización de la administración estatal, para la racionalización del gasto público y para hacer más honorable su utilización.⁴

La encarnación de esta Ley es un Consejo integrado por guerrerenses y mexicanos distinguidos, simpatizantes del Estado y cuyas ocupaciones son la ciencia, el arte y la técnica. Se trata de una participación civil, estrictamente hablando, pues ella no entraña una actividad de partido o de fuerza política y no sustituye aquella actividad ciudadana, que reclaman las municipalidades y la acción vecinal, sino más bien las complementa. La participación es definida como libre, gratuita y complementaria de estas últimas,

⁴ Ley que Establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad. POGEG. Año LXVIII, número 4. Mayo 12 de 1987.

y ella se ejercita en el desarrollo y la asistencia, la justicia y la seguridad pública, los servicios públicos, el apoyo a la vida municipal y en el desarrollo rural. Para la activación de la participación civil, se ha promovido la formación de comités ciudadanos, en que se plasman las elevadas nociones que Lorenz Von Stein concibe para la inclusión de los individuos en las tareas públicas y de las que ya tratamos un poco más arriba, y estos comités son los relativos al Desarrollo Económico, a la Integración Plural y a la Participación de la Juventud.

La participación ciudadana incide en la vida cotidiana de las comunidades guerrerenses, como los servicios públicos, pero también en los grandes renglones de la actividad del Gobierno de la entidad federativa, tales como su inclusión en las tareas de formulación del Plan Estatal de Desarrollo y otros programas de menor rango y cobertura.

Además de aquellos comités, se han formado otros más que asisten al Sistema Estatal de Salud y prestan su colaboración en auxilio de enfermos, pobres, desahuciados, ancianos, menores e incapacitados, en tanto que otros apoyan a la Cruz Roja, el DIF y el Voluntariado Estatal. La labor de éstos y otros comités se extiende al auxilio de farmacodependientes y alcohólicos que no cuenten con recursos para su curación. Otros más asisten económicamente a personas que sufren penas por faltas y delitos menores y unos más dedican su tiempo al apoyo y la vigilancia de los servicios públicos.

Con base en esta Ley, así como en disposiciones diversas, como la relativa a la vivienda, se prevé la formación de otros comités ciudadanos para la construcción, conservación, mejoramiento y rehabilitación de viviendas sociales y fraccionamientos populares, así como para infraestructura urbana. También se conciben como comités ciudadanos a las asociaciones de condóminos y el Gobierno se empeña asimismo por crear otros comités, en los cuales se organicen los interesados en la producción y distribución de materiales para construcción y en la formación de cooperativas de

vivienda. Un caso similar es el deporte, donde comités ciudadanos participan en la construcción, conservación y mantenimiento de instalaciones y colaboran con las asociaciones deportivas y agrupaciones juveniles. Estas agrupaciones civiles promueven el deporte y estimulan la participación de la juventud en el desarrollo de la entidad federativa.

Para hacer más productiva y eficaz la participación ciudadana, en los edificios municipales se instalaron cabildos abiertos, para que los ciudadanos emitan sus opiniones sobre los programas de trabajo gubernamentales. Otro modo no menos imaginativo de invocar la participación de la ciudadanía consiste en su incorporación en los consejos técnicos de los grandes organismos públicos descentralizados o en los organismos administrativos desconcentrados de la administración pública. Tal es el caso del Consejo Estatal Consultivo de Transporte y Vialidad, órgano consultivo de la Comisión Técnica del Transporte y Vialidad, de la que tratamos en su lugar, y en el que se ha congregado a concesionarios y técnicos organizados para opinar sobre estas materias y que tiene entes similares de carácter regional y municipal.

II. Los Organismos públicos de participación ciudadana

Además de las encarnaciones organizativas y la variedad de modos de colaboración ciudadana reseñados, en la entidad federativa existen organismos públicos de participación ciudadana propiamente hablando, principalmente en Acapulco, cuyos problemas han requerido el concurso de diversos sectores.

1. El Consejo Mixto de Fomento Turístico de Acapulco

Un ejemplar que representa fielmente el significado de la participación ciudadana en la cosa pública, es el Consejo Mixto de

Fomento Turístico de Acapulco, un exitoso esfuerzo de convocatoria social en la rama preferente de la actividad económica del puerto: el turismo, que emplea buena parte de la población económicamente activa, capta divisas y atrae el consumo de bienes y la necesidad de servicios. Hay que resaltar que en el turismo convergen los Gobiernos estatal, municipal y federal, además de los sectores social y privado. El Consejo tiene como finalidad captar y organizar la colaboración de los Gobiernos y los sectores, cuyas actividades se centran en el turismo ofrecido por el puerto de Acapulco y se prevé que en Zihuatanejo y Taxco se formen organismos similares.

Es sumamente interesante el diseño organizativo de este cuerpo mixto, que se define como un órgano consultivo de participación ciudadana, es decir, no es un ente ejecutivo, sino un espacio de colaboración y configuración de políticas en pro del turismo, que depende directamente del Ejecutivo estatal. Así, el consejo opina sobre los programas turísticos, conoce propuestas sobre esta materia, sugiere medidas para su mejoramiento y, básicamente, efectúa la concertación entre los sectores público, social y privado.

El Consejo es presidido por el Gobernador de la entidad federativa y está integrado por funcionarios públicos del ramo turístico, uno federal y otro estatal, además del director general del Fideicomiso Acapulco, inversionistas privados, líderes obreros, restauranteros, hoteleros y propietarios de agencias de viajes.

2. *Comisiones mixtas para la gestión de los servicios públicos de Acapulco*

No menos representativas son las tres Comisiones Mixtas para la Gestión de los Servicios Públicos de Acapulco: del Acapulco

⁵ Decreto que crea el Consejo Mixto de Fomento Turístico de Acapulco. Año LXVIII, número 71. Agosto 18, 1987.

Dorado, del Acapulco Tradicional y del Acapulco Diamante. La Comisión Mixta para la Gestión de los Servicios Públicos del Acapulco Dorado, la primera de su especie, fue creada bajo el criterio de participación ciudadana para el fortalecimiento del turismo de esta zona del puerto, pero de manera indirecta: por medio del mejoramiento sustancial de la provisión de los servicios públicos. Se trata de un organismo público y de participación ciudadana que entre sus facultades tiene la de aprobar el Programa de Restauración del Acapulco Dorado, vigilar su ejecución y hacer su seguimiento. Participan en él ciudadanos ligados al turismo, principalmente los prestadores de servicios del ramo.⁶

Quizá lo más interesante del diseño de sus responsabilidades consiste en que su actividad no se circunscribe al turismo en sí, sino que se extiende a la provisión y vigilancia de los servicios públicos en general de este sector de Acapulco y que son los de la recolección de basura, seguridad pública, transporte urbano, alumbrado, drenaje, agua potable, mercados y tianguis, así como áreas verdes. Sus funciones se amplían a la vigilancia de otros servicios públicos. Tratándose de un organismo ejecutivo, sus tareas comprenden también el conocimiento de la construcción de las obras públicas, teléfonos, electricidad, agua potable, pavimentación y drenaje. Asimismo vela por el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias y del Plan Director Urbano de la Ciudad, además de elaborar y ejecutar los proyectos de mercados y tianguis.

El ente está formado por varios funcionarios estatales, el presidente municipal de Acapulco, el director general de la Comisión

⁶ Decreto que crea la Comisión Mixta para la Gestión de los Servicios Públicos del Acapulco Dorado y que crea el Fondo Mixto de Promoción Turística de Acapulco. POGEG. Año LIX, número 87. Octubre 8, 1988. Decreto que crea a la Comisión Mixta para la Gestión de los Servicios Públicos del Acapulco Tradicional y que crea el Fondo Mixto de Promoción Turística del Acapulco Tradicional. POGEG. Año LXX, número 49. Junio 13, 1989. Decreto que crea a la Comisión Mixta para la Gestión de los Servicios Públicos del Acapulco Diamante. POGEG. año LXXI, número 5. Enero 16, 1990.

de Agua Potable y Obras Urbanas de Interés Social del Puerto de Acapulco, y los presidentes de la Cámara de Comercio de Acapulco, del Centro Patronal del Puerto y del Centro Bancario. También se desempeñan en él los representantes de los hoteleros, restauranteros y centros nocturnos. Las tareas administrativas tocan al vocal ejecutivo, nombrado por el Gobernador de la entidad federativa y el Presidente Municipal de Acapulco, y que es escogido entre las personas destacadas del puerto. La Comisión cuenta con un Comité Ejecutivo que tiene facultades delegadas de ella misma. Para favorecer la participación de los prestadores de servicios, un Cuerpo Consultivo da cabida a 20 personas nombradas por la Comisión, que opera mediante comités especiales.

Para apoyar las labores de la Comisión se formó el Fondo Mixto de Promoción Turística de Acapulco, como fondo financiero integrado con las aportaciones de los prestadores de servicios y los obtenidos por vías diversas. Su objeto es la ejecución del Programa de promoción y publicidad turística para incrementar el flujo y permanencia del turismo en el puerto. A su cabeza funge un Comité Técnico formado de manera similar a la Comisión Mixta, es decir, con criterio de participación ciudadana. También, por vía del Ejecutivo estatal, el funcionario público federal relativo al turismo fue invitado a formar parte de este Comité, cuyas sesiones son presididas por el Presidente Municipal de Acapulco y se desempeña como conducto con el Gobernador del Estado.

La Comisión Mixta para la Gestión de los Servicios Públicos del Acapulco Tradicional fue diseñada de manera idéntica a la anterior, de modo que obviaremos entrar en detalles, salvo que aquí su misión se concentra en la restauración material de este sector del puerto, aquel que le dio su prestigio original y que requiere una reestructuración urbana integral. Una variación más es que esta Comisión cuenta con su propio Fondo, que opera de manera similar al anterior. Por su parte, la Comisión Mixta para la Gestión de los Servicios Públicos del Acapulco Diamante, también tiene un diseño organizativo igual a las anteriores, fue constituida para atender las peculiaridades de otro sector del puerto y particular-

mente no para resarcir los daños del paso del tiempo, sino para prevenirlos y precaver lo necesario para el dinámico crecimiento del Acapulco Diamante. Una de las encomiendas más importantes consiste en coordinarse adecuadamente con las otras dos comisiones, para conseguir un progreso equitativo en la gestión de los servicios públicos del puerto.

Tales son, pues, las encarnaciones organizativas que hacen realidad la colaboración ciudadana en la administración pública del Estado de Guerrero.

SEGUNDA PARTE
EL GOBIERNO EN ACCIÓN

CAPÍTULO SÉPTIMO
Los servicios públicos

I. Las obras públicas.	145
II. El servicio de agua potable y alcantarillado.	149
1. La Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Guerrero.	150
2. Sistema municipal de agua potable y alcantarillado de Chilpancingo.	154
II. Visitaduría General de Servicios Públicos Prioritarios.	156
III. Los servicios públicos en Acapulco.	158

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO SÉPTIMO

Los servicios públicos

I. Las obras públicas

Una vez que hemos efectuado un examen relativamente exhaustivo del régimen administrativo, daremos comienzo al estudio de la acción administrativa, enfocando los aspectos prominentes y distintivos de las funciones y los hechos de la administración pública del Estado de Guerrero, comenzando con la prestación de los servicios públicos.

Uno de los grandes deficitarios perceptibles en el diagnóstico del Plan de Desarrollo, es la dotación de servicios públicos y la infraestructura nacida de la obra pública. Al efecto, el Gobierno de la entidad federativa ha puesto especial empeño en ambos campos, tal como lo observamos ahora mismo con respecto a la obra pública y examinaremos, más adelante, en los Centros de Maquinaria Popular y otros organismos similares. Aquí también centraremos nuestra atención en los servicios públicos, aspecto en el cual la administración pública del Estado muestra notables adelantos, no sólo en lo referente a los organismos que aquí analizaremos, sino también en la legislación del ramo.

Dentro de la vida activa de una sociedad hay faenas que sirven de soporte a otras funciones, sin las cuales éstas no son posibles o, de serlo, su desenvolvimiento es raquítico. Entre aquéllas destacan las labores destinadas a la construcción de la infraestructura de la vida productiva, lo mismo que el suministro de servicios de beneficio colectivo. Se trata de tareas públicas tangibles, materializadas, que son indispensables para la marcha de una sociedad y son básicas, estrictamente hablando, son obras públicas. De éstas emanan, una vez construidas, los servicios públicos igualmente imprescindibles, sobre todo aquellos que llevan agua para la vida y retiran desechos a favor de la salud.

En el Estado de Guerrero la Ley Orgánica de la Administración Pública dio vida a la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, cuyo objeto era manifiesto en su denominación. Por efecto de la desconcentración territorial y funcional de la ejecución de la obra pública, como sabemos la antigua Secretaría se fusionó con la de Programación y Presupuesto, a la que se le añadió el Desarrollo Urbano. Aquí no hemos querido dejar pasar las actividades de aquella dependencia centralizada, de fructuosa vida, y apreciar en sus labores la prosperidad visible en las obras públicas y la urbanización en la entidad federativa en su último año de existencia independiente: 1989.¹

La Secretaría fue diseñada como una organización de carácter auxiliar técnico, como una agencia consultiva y ejecutiva con un margen de vida previsto y sabido: una de sus encomiendas fue la desconcentración de la obra pública y una vez alcanzado su objeto, desaparecía como ente independiente. Su propio titular la definía como un "órgano normativo, de asesoría, apoyo y coordinación para los ayuntamientos", y en ellos debía delegar sus actividades y prepararlos para intervenir directamente en la planeación, construcción, infraestructura y equipamiento urbano.

¹ Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Informe de actividades de 1988. Gobierno del Estado de Guerrero. Abril, 1989.

Como México, Guerrero vive dos fenómenos que se complementan: la concentración urbana en pocas poblaciones: Acapulco, Iguala, Chilpancingo, Taxco y Zihuatanejo y la dispersión de los habitantes en localidades que se calculan suman unas 5 mil. La planeación urbana, pues, es una necesidad imprescindible y éste es el motivo del acento puesto en los planes directores urbanos de aquellas ciudades. La tarea, sin embargo, se extendió a otras poblaciones menores y en 1988 se habían actualizado los planos directores de 25 de ellas, pero bajo la política de desconcentración nueve de estos planes fueron puestos bajo la administración de igual número de municipios.

También la legislación de la materia fue puesta bajo revisión, principalmente la Ley de Desarrollo Urbano, a la cual se le incorporaron las atribuciones correspondientes a los municipios. Al mismo tiempo se preparó el reglamento de fraccionamiento de terrenos de los mismos municipios —que incluyeron los planes directores—, para regular el uso del suelo y prevenir futuras irregularidades. La revisión se extendió a las normas de diseño estructural, para lo cual se solicitó la opinión de los Colegios de Ingenieros de la Universidad Autónoma de Guerrero y de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como de los arquitectos del Estado. La secuela fue la expedición de un nuevo reglamento de construcción para los municipios.

La Secretaría cumplió importantes trabajos de equipamiento y obra pública, que es de interés especial en este capítulo. Sus labores redituaron en la construcción de una planta de harina y el inicio de la construcción de otra destinada a la industrialización de leche. Construyó cuatro mercados en varios municipios —con recursos provenientes de BANOBRAS—, para beneficio de más de 122 mil habitantes, así como dos rastros cuyas positivas repercusiones fueron para 98 mil personas. En esta línea de acciones se halla la construcción de centros de salud y la rehabilitación de hospitales, así como la edificación y remodelación de escuelas entre las que destaca la construcción del Colegio de Bachilleres en Acapulco. Sus labores se extendieron a la edificación de cines

populares en Acapulco y Chilpancingo. También construyó los edificios públicos como el "José María Izazaga" del Congreso del Estado y rehabilitó a otros 16 más.

La urbanización de lotes fue intensa, lo mismo que la dotación de agua potable y alcantarillado, dentro de cuyo programa de trabajo se dio preferencia a las obras inacabadas y rezagadas y que fueran de un contenido social prioritario. Así se concluyeron 10 obras de agua potable y se iniciaron otras 41, se prepararon 20 estudios y proyectos de agua potable y alcantarillado. En el apartado siguiente abundaremos en esta materia.

La electrificación también tuvo especial atención y en 1988 se progresó significativamente en este renglón, en provecho de más de 43 mil habitantes de 82 poblados y 13 colonias populares. Con estos avances el 71% de los guerrerenses ya cuentan con este servicio, que representa también al 30% de las localidades de la entidad federativa. El esfuerzo, hay que recalcarlo, es digno de encomio porque la mayoría de los guerrerenses habitan en las 5 mil localidades en las que se dispersa su población, y fue un año de progreso que superó los números del año anterior, 69% y 27.8% respectivamente.

La edificación de vivienda fue un vigoroso esfuerzo que se cuantificó en más de 27 acciones, correspondiendo un poco menos de la mitad a INVISUR. Con respecto a la protección ecológica, la actividad de la Secretaría fue también importante, principalmente por la rehabilitación del Parque Ecológico de Huixteco, en Taxco, y por la construcción del Parque Ecológico para Viveristas del Acapulco Diamante.

Aquí debemos destacar la desconcentración de funciones y delegación de facultades en los municipios de la entidad federativa, que tocó efectuar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. El progreso más significativo son las centrales de maquinaria que apoyan la obra pública en el lugar mismo

donde se ejecuta, o al menos están suficientemente próximas para hacerlo con eficiencia.

Finalmente, para atender lo referente a la obra pública ha sido formada una Comisión Intersecretarial cuyo objeto es la optimización de los recursos dedicados a ella, para favorecer a la mayoría de la población. En su condición de espacio de convocación y desempeño de varios titulares de la administración centralizada, la Comisión es un órgano de coordinación y ejecución dedicado a la instrumentación y el control de las acciones relativas a la obra pública. Es presidida por el secretario de Planeación, en tanto que funge como secretario ejecutivo el director general de Obras Públicas. La institución tiene como deberes instruir, orientar y vigilar al personal dedicado a la construcción de obras públicas y verificar el cumplimiento de los contratos, de conformidad con la Ley de Obras Públicas. Norma y especifica los instrumentos relativos a la obra pública y define los lineamientos y modalidades de la desconcentración en la materia.²

II. El servicio de agua potable y alcantarillado

En estrecha relación con la obra pública en Guerrero, el servicio público de agua potable y alcantarillado puede ser considerado como de aquellos que son definibles por su prioridad y carácter estratégico.

El carácter subdesarrollado de un país es visible en el estado que guardan los servicios y las obras públicas, tareas primordiales del Gobierno como institución, se trate del Gobierno del Estado, del Municipio o de la República. En Guerrero hemos podido percibir, en el capítulo precedente, cómo la conjugación del es-

² Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial de Obra Pública. POGEG. Año LXVII. Mayo 25, 1987.

fuerzo compartido de diversos órdenes de Gobierno y de la colaboración social y ciudadana, es un método adecuado para fortalecer a los organismos administrativos que prestan los servicios públicos o crea otros, muy ingeniosos, como las Comisiones Mixtas para la Gestión de los Servicios Públicos de Acapulco, que se elevan como una alternativa típica de aquellos esfuerzos compartidos.

1. La Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Guerrero

Hay servicios públicos primordiales, esenciales y prioritarios. Quizá el que alcanza esta calidad de manera típica y ejemplar, es el del suministro de agua. Sólo como mera referencia circunstancial, para ilustrar el carácter relevante de este Servicio debemos recordar que la provisión de agua a la ciudad de Roma, desde la época de la República hasta los días del Bajo Imperio, fue el servicio público por antonomasia. Su titular era uno de los magistrados más conspicuos y con frecuencia el ascenso o caída de su titular dependía de su desempeño en este negocio público. El más célebre de los funcionarios públicos romanos fue Julio Sexto Frontino, cuya etapa más brillante de su carrera administrativa transcurrió cuando dedicó su tiempo al servicio como *curator aquarum*, procurador del agua en la época del emperador Trajano y de cuyas faenas nos dejó un legado.³

Esta preocupación existe en el Gobierno de Guerrero, que recientemente constituyó un sistema de organismos dedicado a atender tan importante deber público. Se trata del Sistema Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Guerrero,⁴ esta-

³ Sexto Julio Frontino heredó un tratado donde relata su experiencia como procurador del agua, o como el mismo se define, como "administrador de las aguas de Roma". La obra fue preparada entre los años 97 y 103 D.C., y en su versión francesa se conoce como *Les aqueducs de la ville de Rome*. (París, Societe d'edition "Les Belles Letres". 1944)

⁴ Ley del Sistema Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Guerrero. POGEG. Año LXX, número 46. Junio 2, 1989.

blecido con base en la Ley del mismo nombre del organismo y cuya finalidad es la de fijar las reglas locales de prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado en la entidad federativa. Esta disposición también comprende la participación municipal y social en dichos servicios.

Se trata de una Ley que es definida como de interés social y de orden público, es decir, que el suministro de agua potable y el servicio de alcantarillado se conciben como de interés social y trascendencia pública para los habitantes del Estado, entre otros aspectos porque tienen una repercusión a favor de la salud y en pro del uso racional de los recursos acuíferos.

Dicho Sistema está integrado por las Secretarías de Finanzas, de Desarrollo Social, de Desarrollo Rural y antiguamente la de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. También son parte los Servicios Estatales de Salud, la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Guerrero y su similar de Acapulco, los ayuntamientos, las juntas locales de agua potable y alcantarillado y los comités ciudadanos formados para apoyar esta labor. Como en otros organismos han sido incorporados los funcionarios estatales y federales con funciones conexas, especialmente los de la Secretaría de Planeación, Presupuesto y de Desarrollo Urbano, y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, además de BANOBRAS y la Comisión Nacional del Agua.

El Sistema tiene a su cargo la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado, así como su extensión y consolidación financiera, la implantación de tarifas adecuadas a sus recursos económicos, la vigilancia del consumo racional del agua y el celar por el equilibrio de su uso doméstico y no doméstico. Una de las políticas que se han fijado al Sistema es preparar la desconcentración de los servicios hacia los municipios, asistirlos en esta medida y cuidar del uso sanitario del agua. Otra política relevante es la inducción de la participación ciudadana en la construcción, operación, rehabilitación y mantenimiento de los sistemas locales de agua y alcantarillado.

Los órganos del Sistema son el Consejo Técnico, la Secretaría de Planeación, Presupuesto y Desarrollo Urbano -que funge como autoridad en la materia de agua potable y alcantarillado-, y la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Guerrero. El Consejo Técnico, que está a la cabeza del Sistema, está diseñado de igual forma al mismo Sistema, es decir, como ente de coordinación, concertación y participación, y tiene a su cargo la configuración de las políticas que rigen a ambos servicios públicos. Hay que destacar en éste la presencia de los presidentes municipales de Acapulco, Chilpancingo, Iguala, Taxco y José Azueta, así como el director general del Centro Estatal de Desarrollo Municipal.

La pieza maestra del Sistema es la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Guerrero (CAPAEG), un organismo público descentralizado cuyo objeto es la construcción, mantenimiento, conservación, operación y administración de los sistemas locales de agua potable y alcantarillado en toda la entidad federativa, lo que la distingue de aquella otra similar que se desempeña únicamente en Acapulco. Cuando estos servicios no están a cargo de otra institución, ella misma los presta directamente, toda vez que realiza estudios geohidráulicos para la identificación de fuentes de abastecimiento y para la construcción de instalaciones de agua potable. Asesora a los ayuntamientos en materias de su competencia, maneja a las juntas locales cuando esto no lo hacen los ayuntamientos u otras autoridades públicas, y lleva al cabo la transferencia de los servicios de agua potable y alcantarillado a los ayuntamientos. A su cabeza funge un Consejo Técnico formado por funcionarios estatales, presidido por el titular de la Secretaría de Planeación, y su director general es designado por el Titular del Ejecutivo estatal.

Hay dos tipos de juntas locales de agua potable y alcantarillado, unas dependen de la Comisión, otras de los ayuntamientos u otras autoridades públicas, como ya lo hicimos saber. Las primeras están integradas por un administrador, un representante de los ayuntamientos, un comisario municipal y dos representantes de los usua-

rios, es decir, son organismos donde se convoca a la participación ciudadana. Ellas efectúan en el nivel local, lo que aquella otra Comisión hace en el Estado todo y así se constituyen en sus brazos ejecutivos. Esencialmente estas juntas son proveedoras de los servicios de agua potable y alcantarillado.

Caso distinto, cuando las juntas locales dependen de los ayuntamientos, pueden suministrar ambos servicios en su nombre y entonces adquieren el estatuto de órgano administrativo desconcentrado, dependientes de los ayuntamientos y se integran de manera similar a las anteriores, además de los representantes de los usuarios cuya designación se deja a los comités de participación ciudadana de la localidad. La acción beneficiosa de estos comités va más allá de su mera representación en las juntas locales, se extiende como lo advertimos a la construcción, mantenimiento, operación y administración de las instalaciones y el servicio mismo, además que pueden participar de manera económica o en especie, dando apoyo técnico o mediante la aportación de su fuerza de trabajo. Su colaboración también se explaya en la denuncia de irregularidades y deficiencias en la prestación de ambos servicios públicos.

En el año de 1990 el grueso de las actividades de la CAPAEG fueron nutridas con recursos del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), en un 92%. En términos proporcionales a la participación por esfera gubernamental y de otras instituciones, el Gobierno federal aportó el 60%, el Estado de Guerrero el 25% y BANOBRAS el 15%. El resto fue provisto por diversas vías financieras. Estos recursos propiciaron 103 actividades relativas al servicio público del agua y alcantarillado.⁵ Los trabajos fueron la rehabilitación y ampliación de los sistemas de Chilpancingo y otras dos ciudades, además del avance en la segunda etapa del sistema de Taxco. Para la capital del Estado, se construye un

⁵ Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Guerrero. Informe de actividades de 1990. Gobierno del Estado de Guerrero, 1990.

acueducto que dará plena satisfacción a las necesidades de agua potable para las próximas dos décadas.

En zonas rurales se ejecutaron más de 60 obras, tanto de agua potable como de alcantarillado, con un saldo de nueve sistemas añadidos a los 11 existentes en inventario de obras en operación. Las cabeceras municipales también sacaron provecho de las operaciones de la Comisión, principalmente 11 de ellas, debiéndose destacar que en Coyuca de Catalán se introdujo el sistema de agua potable y alcantarillado en el Hospital Regional. Asimismo se efectuaron 216 estudios de factibilidad en otras tantas localidades, y se inspeccionaron continuamente las obras y las instalaciones en servicio. Se levantaron más de 60 mapas topográficos y se brindaron varias asesorías. En todos los trabajos se convocó a la participación ciudadana, como en el caso del Programa de Alcantarillado Sanitario "Vicente Guerrero", por medio del cual se facilitaron a 18 comunidades más de 30 mil piezas de tubo para instalar los servicios y se les brindó la asesoría que solicitaron.

Se estima que los recursos invertidos en estos trabajos fueron 20 veces superiores a los que se efectuaron en 1986, 13 veces a los de 1987 y 10 veces a los de 1988, pero 33% menos que los de 1989 ya que se contó con más recursos en ese año que en 1990. Existe el proyecto a mediano plazo de extender el servicio público de agua y alcantarillado a 150 comunidades cuando menos, de zonas pauperizadas de La Montaña y la Costa Chica. Este proyecto repercutiría en provecho de unos 15 mil guerrerenses. Finalmente, prosiguiéndose el proceso de desconcentración, se transfirieron a los municipios 36 organismos operadores para su administración directa.

2. Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Chilpancingo

Ya que hablamos de municipios, debemos mencionar que en Chilpancingo se siguió una fórmula muy imaginativa, se creó un organismo público paramunicipal con personalidad y patrimonio

propio, que vino a sustituir a la antigua Junta Local que prestaba los dos servicios y que había sido establecida en mayo de 1982. La nueva institución se denomina Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Chilpancingo y depende directamente del Ayuntamiento de la ciudad.⁶ Tiene como funciones la construcción, operación, mantenimiento y rehabilitación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la localidad, y propone al Ayuntamiento procedimientos de financiamiento y estructuración de tarifas. Además apoya el cobro de derechos y aprovechamientos, inspecciona las instalaciones y las tomas de agua domiciliarias, e impone las sanciones a que se hacen acreedores los infractores. La empresa paramunicipal propone al Ayuntamiento de la ciudad a su propio personal administrativo y operativo.

El organismo cuenta con diversas vías de financiamiento, como son las aportaciones del Gobierno del Estado y del Ayuntamiento, así como los productos de los servicios que proporciona, donaciones públicas y privadas y remanentes de su patrimonio. Está administrado por un Consejo de Administración y un director, aquel dotado de la autoridad suprema y formado por un presidente, un comisario y cinco vocales. La presidencia es desempeñada por el Presidente Municipal de la ciudad, en tanto que el resto del Consejo es nombrado por el Ayuntamiento entre funcionarios estatales y federales, acreditados como concededores de las materias propias del organismo. Como es una regla en Guerrero tratándose de este tipo de entes de Gobierno, se les convoca a representantes de los sectores sociales de la entidad.

Aquí queremos hacer notar cómo la prestación de los servicios públicos constituye, al mismo tiempo, un espacio muy ancho para la convocación y participación ciudadana en la administración pública, no sólo por la incorporación dentro de los órganos de

⁶ Decreto que crea el Organismo Público Paramunicipal, Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Chilpancingo. POGEG. Año LXX, número 26. Marzo, 1989.

configuración de políticas, sino también en la operación misma de los organismos que suministran los servicios. Esta misma circunstancia la observaremos cuando tratemos a los servicios públicos en Acapulco.

II. Visitaduría General de Servicios Públicos Prioritarios

Antes de tratar brevemente a la Visitaduría General de Servicios Públicos Prioritarios, una de las novedades más ingeniosas de la administración del Estado de Guerrero, vamos a referirnos también sucintamente a otro servicio no menos importante a los ya examinados, y que se refiere a las comunicaciones y la vialidad.

Aquí es el lugar para hacer referencia al imperativo imposter-gable de las obras públicas dedicadas a los caminos, pues comunicar significa esencialmente dar pauta a un proceso de movilización social que repercute fructuosamente en la modernización. Como Estado soberano, y como parte de la República, la transportación de personas y de bienes es definida en Guerrero como de interés social y de orden público en la Ley de Transporte y Vialidad del Estado, y se le concibe como "correspondiente originalmente al Gobierno del Estado". En esta condición, el Gobierno lo puede concesionar a organismos públicos estatales, municipales o federales, y también a personas físicas y morales. La concesión es definida como la autorización para prestar el servicio público del transporte y cuando es menor de 30 días se le califica como permiso.⁷

Las autoridades en materia de transporte y vialidad son el Gobernador, la Secretaría de Planeación, Presupuesto y Desarrollo.

⁷ Ley de Transporte y Vialidad del Estado de Guerrero. POGEG. Año LXX, número 47. Junio 6, 1989. Esta nueva disposición nació con la derogación de una anterior, la Ley de Tránsito y Transporte, de junio 2 de 1965.

llo Urbano, la Comisión Técnica del Transporte y Vialidad, los delegados regionales, los inspectores del transporte y vialidad, y la Comisión de Seguridad y Tránsito. El organismo que atiende directamente los mandatos de dicha Ley, la Comisión Técnica del Transporte, fue examinada páginas atrás.

Entrando en materia, ahora nos referiremos a la Visitaduría General de Servicios Públicos Prioritarios. Para analizar su naturaleza conviene principiar por precisar a los servicios públicos prioritarios, a saber: salud, agua potable, educación y cultura, que fueron destacados en el diagnóstico del Plan Sexenal de Desarrollo y el Programa de Acción Inmediata. Estos servicios públicos, tan relevantes para el bienestar social, se habían estado prestando defectuosamente a pesar del gasto público invertido en ellos y por tanto se juzgó como indispensable dar mantenimiento preventivo a su infraestructura física, —no hay que olvidar que el mantenimiento es el "ahorro de los pueblos pobres"— y hacer seguimiento y evaluación de su administración, y para lo cual se instituyó a la Visitaduría General.

Tal es el origen de esta institución, una unidad administrativa dependiente del Jefe del Ejecutivo estatal, y cuyas funciones son las de hacer visitas de evaluación de las dependencias, entidades y establecimientos públicos del Estado y los municipios, recibir las quejas sobre las deficiencias de los mismos y hacer las recomendaciones del caso para elevar su calidad y rendimiento. Con respecto a la educación, la Visitaduría General no comprende a los establecimientos autónomos y tampoco aquellos otros que forman parte del régimen de seguridad social.⁸ El oficio de visitador tiene una limitación: no puede dictar disposiciones directamente, ni emitir órdenes o tomar decisiones en las instituciones que son objeto de su inspección y se atiene a los procedimientos, métodos y formatos que al efecto determine la Secretaría de

⁸ Acuerdo que crea la Visitaduría General de Servicios Públicos Prioritarios. POGEG. Año I.XIX, número 40. Mayo 17, 1988.

Coordinación. Además, sus visitas son rigurosamente programadas y por autorización del Gobernador de la entidad federativa.

Esta modernísima institución nos recuerda a otra que también fue moderna en su tiempo: la Visita General, que encarnada en don José de Gálvez se desarrolló en la Nueva España entre 1765 y 1771, y de cuya rica comisión emergieron las instituciones del México que pronto nacería. En este breve lapso de tiempo, gracias a la labor de este comisario de tan amplios poderes, dio inicio el proceso histórico que arrancó a México del rezago social y económico, y que sentó bases para el moderno Estado soberano de nuestros días.

III. Los servicios públicos en Acapulco

La administración del puerto de Acapulco es de suyo compleja, en la ciudad convergen varios organismos federales de importancia y el Gobierno del Estado tiene asentadas diversas dependencias y entidades. Además, como es sabido, es uno de los municipios más importantes del país. Esto explica el origen de la Delegación de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, establecida aquí a principios de 1990.⁹

Atento a uno de sus principios medulares, esta Delegación es un efecto de la necesaria desconcentración de la administración estatal en el territorio de la entidad federativa para, como se dice en la disposición de la que emana, se gane en oportunidad y pertinencia. La Delegación es un órgano jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Planeación, Presupuesto y Desarrollo Urbano, y su titular es designado por el Gobernador del Estado. Ella tiene a su cargo representar al Gobierno en materia de desarrollo urbano y obras públicas en las Comisiones Mixtas del Acapulco Tradicional y del Acapulco Dorado, que ya tratamos en su lugar, en el Consejo

⁹ Acuerdo que crea la Delegación de Desarrollo Urbano y Obras Públicas en el Municipio de Acapulco. POGEG. Año LXXI, número 5. Enero 16, 1990.

de Urbanismo y en los órganos de gobierno de las dependencias y entidades federales que se desempeñan en el desarrollo urbano y las obras públicas, así como en la Comisión de Agua Potable y Obras Urbanas de Interés Social.

La Delegación es el conducto por el cual el Gobierno ejerce sus facultades en las materias anotadas y ella ejerce su intervención en lo relativo a ramos tales como la ecología, zonas marítimas y playas de jurisdicción federal. Le corresponde la construcción de fraccionamientos y el uso del suelo, y apoya la promoción del turismo. Su titular preside a la Comisión Técnica del Tiempo Compartido y, de acuerdo al principio de colaboración y coordinación vigente en la administración de la entidad federativa, actúa como vocal ejecutivo de la Comisión Mixta para la Gestión de los Servicios Públicos del Acapulco Diamante.

También Acapulco es la ciudad más populosa de la entidad federativa y es receptora del más nutrido turismo nacional y extranjero en el país, de modo que la administración de la convivencia humana se manifiesta como una preocupación preponderante del Gobierno estatal, del Gobierno municipal y de las autoridades federales. En consonancia con los criterios de coordinación y consulta, así como de la convocación de la participación ciudadana, se formó en el puerto el Consejo Consultivo de Transporte y Vialidad de la Ciudad y Puerto de Acapulco. La creación de esta organización también constituye un mecanismo preventivo, pues la nueva autopista hacia Acapulco requiere obras de transporte y vialidad que reclaman la colaboración con el Gobierno Federal.

El Consejo es un órgano de consulta establecido para facilitar la coordinación de las diversas instituciones administrativas, relacionadas con el transporte y la vialidad de Acapulco, y propiciar la participación ciudadana bajo la orientación de la Presidencia Municipal.¹⁰ El Consejo cuenta con un coordinador nombrado de

¹⁰ Acuerdo que crea el Consejo Consultivo de Transporte y Vialidad de la Ciudad y Puerto de Acapulco. POGEG. Año XIII, número 6. Enero 19, 1990.

consuno por el Gobernador de la entidad federativa y el Presidente Municipal, y que comprende a diversos funcionarios estatales, a los colegios profesionales de Arquitectos, Ingenieros y Licenciados en Turismo, además de los representantes de los clubes de servicios y agrupaciones ciudadanas, y de organizaciones de transportistas. Al frente del Consejo está el Presidente Municipal.

La institución administrativa tiene a su cargo opinar sobre la organización y el funcionamiento del servicio público del transporte en Acapulco y del modo de introducir mejoras en él. Auspicia la participación ciudadana individual y organizada, en el estudio de los problemas de transporte y vialidad y convoca a consultas sobre ambas materias.

Para apoyar a la obra pública, con base en el decreto del 13 de diciembre de 1988 que creó el Centro Técnico de Maquinaria Popular, cuyo objeto es administrar el sistema de parques regionales y municipales de maquinaria, en este puerto se estableció la Central de Maquinaria Pesada para Colonias Populares del Municipio de Acapulco. Con fundamento en el principio de participación ciudadana se convocó a la colaboración de los usuarios y beneficiarios del servicio.¹¹

Para facilitar la obra pública, la dotación de servicios públicos y dar seguridad a la propiedad, se creó en el puerto el Centro de Regularización de la Tenencia de la Tierra del Municipio de Acapulco, donde el crecimiento urbano se fue desarrollando bajo una variedad de regímenes de propiedad. Este Centro, que desempeña este servicio público concebido de manera muy laxa, está facultado para propiciar un desarrollo urbano armónico y normalizado, y tiene como vocación el coordinar las actividades de una variedad de instituciones administrativas que convergen en Acapulco con idéntica finalidad.

¹¹ Acuerdo de Concertación para el establecimiento de la Central de Maquinaria Pesada para Obras Populares del Municipio de Acapulco. POGEG. Año LXX, número 46. Junio 9, 1989.

El Centro es un órgano administrativo desconcentrado, que en su origen estuvo sujeto a la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, y se le dotó de autonomía técnica para alcanzar un desempeño más eficiente. Su objeto fundamental, como se advirtió, es la regularización de la tenencia de la tierra en Acapulco. Está facultado para ejercer las funciones que tiene el Gobierno en esta materia y le propone al Ejecutivo estatal las medidas pertinentes para evitar los asentamientos irregulares.

A la cabeza de su administración se desempeña un Consejo Técnico y un director general, y como es inherente a la administración guerrerense, aquel es un ente de configuración de políticas donde participan funcionarios estatales y representantes de los organismos paraestatales como el INVISUR, así como el Presidente Municipal del puerto. También se incorporó a representantes de los colonos organizados y a funcionarios federales. El sostenimiento del Centro es posible gracias a los recursos que le proporciona dicho Instituto.

En este capítulo hemos examinado con preferencia el servicio público del agua potable y alcantarillado, y con este lo concluimos. A imagen de la Comisión Estatal antes examinada, en el puerto opera la Comisión de Agua Potable y Obras Urbanas de Interés Social del Municipio de Acapulco (CAPOUISMA), un ente cuyas encomiendas sin embargo son más amplias que aquel otro. Es un organismo público descentralizado que reemplazó a la antigua Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Acapulco, y que estuvo activa desde febrero de 1977.

CAPOUISMA ha estado muy activa con los recursos que se le han proporcionado, que desde 1986 no han dejado de crecer. Por ejemplo, en 1986 contó con 5,134 millones de pesos, en tanto que en 1990 sus recursos ascendieron a 70,454 millones de pesos. El hecho de contar con medios financieros anualmente crecientes le ha permitido ser más productiva, tal como se percibe en una unidad de medida de rendimiento: la toma de agua instalada. Hagamos algunas reflexiones al respecto, comparando el número

de tomas instaladas a partir de 1986, que rindió 2,668 de ellas, y que aumentaron a 3,928 en 1987, a 5,467 en 1988, a 8,500 en 1989 y a 7,095 en 1990. La mayoría de las tomas se instalaron en zonas populares, que se calcula es el 86% del total, en tanto que un 8% se colocaron en áreas residenciales. El resto se instalaron en zonas de servicios comerciales y turísticos.¹²

Una función conspicua de la Comisión es la prevención de la contaminación de la Bahía de Acapulco, tarea en la cual colabora desde abril de 1987, y que se efectúa por medio de 22 estaciones de monitoreo. Además, en apoyo de esta actividad, ejercita el Programa de Limpieza y Desasolve del Sistema de Alcantarillado de Aguas Residuales Existentes. También opera la planta de aguas residuales y está ejecutando la construcción de 15 obras de agua potable, nueve de las cuales corresponden al anfiteatro de Acapulco. Contando con la colaboración ciudadana está efectuando obras de agua potable y alcantarillado en colonias populares.

¹² Comisión de Agua Potable y Obras Urbanas de Interés Social del Municipio de Acapulco. Informe de Actividades de 1990. Gobierno del Estado de Guerrero. 1990.

CAPÍTULO OCTAVO
Las actividades para el desarrollo del
sector social

I. La asistencia social.	163
II. El fomento de las empresas del sector social.	170
III. El fomento agropecuario.	183
IV. La obra pública de beneficio popular y la vivienda social.	187
V. La recreación familiar y el deporte.	190
VI. La participación de la mujer.	192
VII. El desarrollo integral de La Montaña.	196

CAPÍTULO OCTAVO

Las actividades para el desarrollo del sector social

I. La asistencia social

Continuamos con el tema de la asistencia social. La elección no fue aleatoria, fue escogida atendiendo la condición misma de Guerrero, una entidad federativa donde los rezagos sociales son grandes y el subdesarrollo patente. Fue elegido este tema, además, porque la asistencia social es un capítulo inherente al significado de la administración pública del Estado, en el sentido que es definida como una ayuda social, no como caridad pública y sirve de complemento a políticas activas que propenden a conseguir una vitalización social suficiente, para hacer que los grupos sociales marginados se muevan por sí mismos.

La administración social activa y participativa es incumbente a la administración estatal en Guerrero, más que los sistemas pasivos de asistencia pública, y sirve para aliviar sobre todo a los grupos sociales en extrema pobreza y no hay país moderno que no dedique su atención y su esfuerzo en este sentido. Aunque en alguna medida la extensión de la pobreza y la profundización de su crudeza pueden ser el efecto de deficiencias administrativas, lo

cierto es que la pobreza misma es inherente a las sociedades rezagadas y es, igualmente, una evidencia dramática del subdesarrollo. Así, dentro de la administración pública suelen existir diversos organismos dedicados a atender a grupos marginados y es común que parte significativa de los presupuestos públicos se destinen a asistirlos.

Tal como ya lo observamos páginas atrás, el Patronato Estatal de Promotores Voluntarios se transformó de un organismo público descentralizado en un órgano administrativo desconcentrado dependiente del DIF estatal. A pesar de su carácter asistencial, el Patronato no ha visualizado del todo a los receptores de su ayuda como objetos pasivos, sino como sujetos activos que requieren de medios para movilizarse por sí mismos. Esto es perceptible, para ejemplificar, en las labores que realizó entre enero y septiembre de 1988, periodo de actividad aquí escogido para darnos una idea más clara de su desempeño.¹

El Patronato ejercita los siguientes programas: orientación nutricional, administración del gasto familiar, alfabetización, paternidad responsable, protección del ambiente, trabajo social y programas especiales. Aquí haremos una referencia lo más abundante posible, dentro de la brevedad de límites de esta obra, a los efectos de este tipo de política de asistencia social.

Las actividades del programa de orientación nutricional se encaminaron a beneficiar a 124 mil personas, para lo cual el Patronato activó a sus miembros para efectuar pláticas sobre temas relativos a la nutrición e higiene escolar y comunal y que se extendió a la preparación de muestras alimenticias, a la distribución de semillas para el establecimiento de huertos familiares y la entrega de paquetes avícolas. En este esfuerzo el Patronato contó con la colaboración de los Servicios Estatales de Salud, el IMSS, la

¹ Patronato Estatal de Promotores Voluntarios. Informe de Actividades realizadas en el periodo comprendido de enero a septiembre de 1988. Gobierno del Estado de Guerrero. 1988.

SARH, SCT, BANRURAL, DIF-Guerrero y Servicios Estatales de Educación. Hay que destacar la participación de la Secretaría de la Mujer, ya que dentro de los grupos marginados el sector femenino suele ser el menos protegido.

Muy ligado con este programa, el relativo al gasto familiar se encamina a favorecer un rendimiento máximo de los menguados presupuestos familiares. Con él se pretende hacer un uso más fructuoso del tiempo de trabajo y estirar al máximo los recursos de la familia, consiguiendo una mayor organización para producir bienes básicos y orientar el consumo. Por ejemplo, los huertos familiares permiten la producción de hortalizas directamente aplicados al consumo familiar, tales como jitomate, chile, lechuga, cilantro, calabazas y cebolla. Las labores del Patronato alcanzaron a 9,220 familias y se estima que se benefició con 12 mil pesos mensuales a los núcleos familiares incluidos en este programa.

Paralelamente se promociona la explotación de especies menores, por medio de la distribución de 1,360 paquetes avícolas con un rédito beneficioso para igual número de familias. La idea fue proveerlas de gallinas para la producción de huevo, para venta y consumo de los productores. Un ángulo muy interesante del programa es la enseñanza para la elaboración de prendas de vestir, para lo cual, además, el Patronato instaló talleres y dotó a las familias de máquinas de coser. En ésta, como en otras medidas, los gastos fueron sufragados por el programa de Desarrollo Regional (PDR). Hay muy buenos artesanos en la entidad federativa, entre ellos los tejedores de palma, cuyos productos fueron adquiridos para su venta a precios módicos.

El Patronato también suministra de alimentos baratos para las comunidades de escasos recursos, como el pescado que compra a empresas privadas o cooperativas y lo vende en colonias populares en interés directo del gasto familiar. También se enseña a conservar alimentos; —se estima que se benefició a 13 mil personas— y se promueven acciones de auto-conservación de edificios comunita-

rios, como escuelas, comisarías e iglesias, para lo cual la institución los provee de medios, como pintura y similares.

Las tareas de esta organización se extienden al Instituto Nacional para la Educación de Adultos en apoyo a la alfabetización, principalmente en la detección de adultos analfabetos y reclutamiento de capacitadores. Se calcula que esta labor ha redituado en favor de 700 personas en los niveles de primaria y secundaria, mediante el Sistema Abierto, en el que han colaborado 150 capacitadores. La paternidad responsable es otro programa atendido por el Patronato y que se ha desenvuelto por medio de pláticas de orientación, que abarcan temas tales como alcoholismo, farmacodependencia, planificación familiar y con los cuales se ha beneficiado a poco más de 200 mil personas. Por cuanto a salud, 27 brigadas han recorrido las colonias populares de Chilpancingo y proporcionado consultas médicas, entre otras las relativas a la planificación familiar.

Un campo novedoso de actividad del Voluntariado Estatal es la protección ecológica, que tiende a crear conciencia entre los guerrerenses sobre la importancia de cuidar el medio ambiente y, principalmente, la implantación de programas de reforestación, para lo cual se distribuyeron 10 mil árboles de ornato y frutales en las colonias populares de la capital del Estado. Las acciones se ampliaron a la conservación de bosques y prevención de incendios y se calcula un beneficio a 82 personas. También se emprendió la impartición de pláticas sobre condiciones higiénicas básicas y sobre combate a la fauna nociva y se emprendieron medidas para la construcción de letrinas, con el objeto de frenar la contaminación ambiental.

El trabajo social ha sido una de las faenas primordiales del Voluntariado cuando se trata de la ayuda a personas que viven en extrema pobreza y al efecto contribuye con la donación de medicamentos y apoyos económicos para hospitalización, alimentación, inhumaciones, adquisición de prendas de vestir y artículos deportivos. Nótese, sin embargo, que este tipo de asistencia tiene una

repercusión social mínima y consume más recursos que aquella otra que rinde dividendos en la productividad y el consumo orientado de los beneficiarios, pues en el caso examinado sólo fueron favorecidas 142 personas.

Se acumula un número suficiente de ropa usada para ser distribuida entre personas muy necesitadas, en tanto que se obsequia tela y zapatos para niños de escasos recursos. Con motivo del día del niño se reparten juguetes en escuelas, centros de readaptación social y colonias populares y el 10 de mayo se dan obsequios a las madres carentes de medios de subsistencia.

Finalmente el Patronato también atendió programas especiales, como el apoyo a las colectas de la Cruz Roja y la Campaña Nacional y Estatal de Vacunación contra la poliomielitis. Asimismo ha puesto su empeño a favor de la Beneficencia Pública, particularmente para ayudar a la atención de los ancianos. Sus actividades, en suma, se han extendido a la rehabilitación de calles y caminos y de construcciones de beneficio colectivo.

Una medida muy pertinente fue la conversión del Voluntariado Estatal en un órgano administrativo desconcentrado del DIF de la entidad federativa, porque de este modo se configuró un programa de trabajo más fructífero y que se orientó prioritariamente a la planificación familiar, salud y conservación de muebles escolares. Como en otros casos, según principios de la administración pública guerrerense, se convocó a los grupos sociales para opinar sobre dicho programa. Una extensa consulta abarcó a autoridades municipales, profesores, funcionarios de las instituciones educativas y ciudadanos en general.

Las funciones que realiza el DIF-Guerrero son similares a las efectuadas por el Voluntariado, sin embargo no queremos soslayar el tratar someramente algunas de sus actividades más relevantes. Esta institución ejerce nueve programas: integración social y familiar; asistencia social a desamparados; rehabilitación; asistencia social alimentaria; promoción del desarrollo comunitario;

asistencia jurídica; desarrollo cívico, artístico y cultural y formación de recursos humanos e investigación.

A diferencia del Voluntariado, el DIF-Guerrero desempeña sus obligaciones con base en la noción de familia y por ende sus labores tienden a fortalecer su unión. Así, cuando atiende problemas relacionados con la planificación familiar, la prevención de la farmacodependencia y la atención de menores infractores, los principios de su acción se desenvuelven con la mencionada finalidad y no comprenden conceptos más amplios de espacios sociales de actividad como el Voluntariado. También contribuye a la distribución de cartillas de vacunación, que entre 1988 y 1989 fue en número de 32. Una labor destacable es la atención de niños de escasos recursos, a los cuales se les obsequian juguetes, en tanto que a sus madres se les dan despensas y utensilios domésticos, además se les provee de útiles escolares a precios módicos. Son importantes los cinco centros de Desarrollo Infantil conocidos como CENDIS, ubicados en Chilpancingo y en los cuales se atiende a más de 400 menores, recientemente se estableció uno más en Acapulco.²

Muy beneficiosas fueron las faenas médicas que efectúa el DIF-Guerrero y que comprenden consultas médicas, psicológicas y estudios de trabajo social. También brinda asistencia alimentaria, mediante la provisión de harina de maíz, frijol, leche en polvo, queso, pescado y otros productos. En La Montaña se sembró nopal para ayudar a la reducida dieta de los habitantes de esta región tan pobre de la entidad federativa. La institución coadyuvó a la instalación de 60 centros de desarrollo y continuaron muy activos los 68 costureros municipales. Una función muy interesante es la asesoría técnica que presta a favor, sobre todo, de los menores infractores y las pláticas que sobre este tipo de temas se vierten entre un auditorio que agregado sumó a más de 87 mil personas. También es relevante el auspicio de grupos artísticos, culturales y deporti-

² DIF- Guerrero. Segundo Informe de Actividades. Abril, 1988-1989.

vos, que se estima que sumaron a más de mil jóvenes. Por cuanto a recreación, se organizaron actividades directas como la natación, la proyección de películas, visitas guiadas al Museo Regional de Chilpancingo y al Zoológico.

Estas faenas, que nos hemos tomado la libertad de pormenorizar, dan cuenta de los deberes de una Institución que, como el DIF-Guerrero, hay que recalcarlo, opera en una de las entidades federativas más atrasadas y con mayores rezagos sociales.

Tal como lo hicimos saber al principio de esta sección, la asistencia social en Guerrero es distinta a la asistencia pública, que toca a la Beneficencia, aunque en algunos aspectos tienden a converger. En todo caso lo que hemos querido enfatizar es que la administración pública, por medio del Voluntariado Estatal, propende a crear las bases para la actividad de los grupos marginados de la entidad federativa y provocar su propio beneficio y bienestar, más que atenderlos pasivamente como si se tratara de mera caridad. Esta actitud edificante está muy claramente expresada en la política gubernamental de fomento de las empresas del sector social, que es el tema que en seguida abordamos.

Finalmente unas letras sobre la asistencia social en 1990, año en que el DIF-Guerrero prosiguió laborando asiduamente, pero bajo un cambio de estrategia que varió sus antiguos nueve programas, en cuatro más precisados, más sus 13 proyectos prioritarios. Cabe destacar acciones tales como la inauguración del Centro de Convivencia Infantil y Familiar de Iguala, considerado dentro del Programa de Recreación Popular, y del Zoológico de Acapulco cuyo destino es la ilustración de los visitantes sobre los temas ecológicos y por extensión como reserva de reproducción y conservación de especies en peligro de extinción.³

³ DIF-Guerrero. Informe de Actividades 1990. Gobierno del Estado de Guerrero. 1990.

Las actividades primordiales de la institución han proseguido normalmente, tales como el cuidado de los ancianos, el fomento de la actividad agropecuaria y la distribución gratuita de alimentos y semillas, especialmente la repartición de los excedentes frutícolas provenientes de Tierra Caliente, cuyos beneficiarios también han sido los habitantes de La Montaña. Se amplió asimismo un programa piloto que ha resultado muy fructífero, referente a las cocinas populares, y continuó operando otro programa más que está atendiendo a menores que presentan problemas familiares y de farmacodependencia.

Es de notarse la utilidad de la fábrica de juegos mecánicos, cuya producción ascendió a 258 juegos en sus cuatro años de existencia. Además, también continuaron funcionando los talleres de costura y se proyecta la adquisición de 474 máquinas de coser para 58 comunidades, que abarcan más de la mitad de los municipios de la entidad federativa.

II. El fomento de las empresas del sector social

La sociedad moderna es el producto de un proceso histórico trascendental: la movilización social que transformó hondamente los modos de producir antiguos, rebasó la producción basada en la naturaleza, situándola en los procesos sociales y propició el asentamiento de la vida colectiva en las ciudades. La movilización social hizo transitar el foco de la actividad humana del campo a la ciudad y de la agricultura a la industria y provocó que el progreso de aquella sólo fuera posible con su mecanización y su incorporación dentro del marco de la actividad industrial. Las sociedades mismas sufrieron cambios profundos, la movilización social rompió los antiguos lazos sociales que mantenían unidos a las personas y las dejaron libres para adquirir nuevos compromisos. Brotaron nuevos grupos sociales, nuevas clases, cuyos fundamentos fueron otras relaciones de producción más progresivas y avanzadas. Estos procesos, que repercutieron en la acumulación primordial del

capital, barrieron con los modos precapitalistas de producción o los subordinaron a sus procesos de fabricación y cambio.

En los países desarrollados el desenvolvimiento y consolidación de las modernas relaciones de producción basadas en la industria y el factor social, son plenos y en ello se visualiza su condición precisamente de países desarrollados. En contraste, los países subdesarrollados manifiestan en buena medida este carácter por la persistencia de modos de producción precapitalistas, premodernos, con fórmulas de actividad tradicionales efectuadas por grupos sociales igualmente tradicionales. En buena medida la incorporación de estos últimos países a la historia moderna se deberá en buena parte a la supresión de estos modos de producción o a su progresión dentro de métodos más eficientes de trabajo.

Una de las fórmulas del desenvolvimiento del capitalismo se ha fundado en su capacidad de crear organizaciones de todo género, especialmente las dedicadas a la economía. Y la organización económica por excelencia es la empresa, fundada en la división social del trabajo que ha especializado a los diversos giros económicos y por tanto a las empresas que se desempeñan en ellos, y en la división técnica del trabajo en el interior de las unidades productivas de la empresa. La división técnica del trabajo significa, al mismo tiempo, el triunfo de la cooperación, la especialización y la emulación social en la producción. La empresa capitalista es productiva porque éstas son sus bases.

La productividad es mayor cuanto más especializado es el trabajo, pero cuanto más especializado es, más requiere de la cooperación de los trabajadores. Y cuanto más se requiere de la cooperación, más se necesita de la emulación en el trabajo y por tanto la congregación del trabajador en una unidad del trabajo, pues el aislamiento reduce la producción y la productividad. Para incentivar la emulación y garantizar la operación, la gerencia dirige, coordina y controla las labores de los trabajadores, y la eficiencia de desempeño de la gerencia es la que garantiza el grado

de ganancias esperadas. Así, la producción y la productividad dentro de la empresa capitalista están aseguradas por la búsqueda de ganancia del propietario de los medios de producción y por el desempeño de una gerencia competente, y en la medida en que la plusvalía producida por el trabajo pueda ser apropiada por el patrón.

Una empresa social no labora de este modo, los grupos sociales que la integran no proyectan la ganancia individual ni la apropiación de la plusvalía del trabajador. Es más, no hay propietario de los medios de producción y trabajador, sino una propiedad común y un trabajo colectivo. Esta situación sería de suyo desventajosa si la sociedad moderna no hubiera dado cabida a nuevos grupos sociales en una sociedad diferenciada y los hubiera provisto de modos de organización propios, distintos a los inherentes a la empresa capitalista. En realidad, el éxito de la sociedad moderna consiste en su capacidad de organizarse ante un mundo en constante complejización y por tanto más difícilmente manejable. Los gobiernos mismos son acusados de propensión a la ingobernabilidad, porque han sido incapaces de vencer la complejidad creciente que entrañan las demandas en aumento de una sociedad diferenciada y especializada. Por tanto, la capacidad de organización ha tendido a convertirse en la habilidad para diseñar y crear organizaciones en correspondencia a la diferenciación y especialización de la sociedad moderna, de repartir la inteligencia social en forma equitativa dentro de organizaciones que sean aptas para vencer a la complejidad de la vida moderna.

Un campo en expansión para la imaginación creativa de las organizaciones modernas es lo que conocemos como el sector social y que está formado por las clases sociales que carecen de mejores medios de vida, su nivel de bienestar es bajo y su grado de educación reducido. Estas clases son las que menos disfrutan los beneficios de la prosperidad, siendo las que más contribuyen en ello y no sin razón se les juzga como "sectores marginados". Marginados del progreso, marginados de los beneficios. A partir de este hecho, una fórmula de recuperación y de incorporación de

estos sectores a la vida productiva consiste en su capacitación para diseñar y crear sus propias organizaciones, igualmente en correspondencia a una sociedad diferenciada y especializada.

Como cualquier grupo de empresarios, los miembros del sector social requieren de varios elementos para diseñar, crear y hacer operar a una empresa. En primer lugar, necesitan de capacitación empresarial propiamente hablando, es decir, adquisición de aptitudes para establecer una empresa para producir bienes o servicios, entender de su organización, funcionamiento, finanzas, régimen legal, mercados, consumidores potenciales y otros más. En segundo lugar, en su caso, proveerse de la capacidad gerencial para hacer funcionar a la empresa por sí mismos o por medio de profesionales de la administración. Finalmente, necesitan capital para el diseño, la creación y puesta en operación de la empresa, o su consolidación si ya está formada. En el Estado de Guerrero existe el Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social, el INDESS y el Fondo de Financiamiento y Garantía para el Desarrollo de estas mismas empresas, el FONDESS, que son instituciones de la administración pública estatal para dotar de aquellos elementos a las empresas de dicho sector, tal como ya lo visualizamos en su lugar.

La creación de ambos entes es un mérito del Estado de Guerrero, pionero en el país en la creación de organismos "holding" de esta naturaleza, que mucho recuerdan a las grandes instituciones italianas de este carácter: el *Ente Nazionale Idrocarburi* –Ente Nacional de Hidrocarburos– y el *Ente per la Reconstruzione Italiana* –Ente para la Reconstrucción Italiana–, que tanto prestigio han producido al régimen paraestatal de Italia. Como sabemos el INDESS y el FONDESS no operan en beneficio del sector paraestatal guerrerense, sino a favor de la expansión y fortalecimiento de un tipo de empresa no estatal, tampoco privada, sino de los miembros del sector social que se agrupan por identidad de ocupación. Ambas organizaciones están destinadas exclusivamente a promover el desenvolvimiento del sector social, cuyo espécimen más conspicuo es el organismo público de participación

social, otra notable novedad guerrerense que fortalece el papel pionero del Estado en todo el país. Finalmente, para normar las actividades de todo el sector, hay que mencionar igualmente al Comité Técnico del Sector Social.

En nuestra opinión este conglomerado de entes de la administración pública del Estado son, propiamente hablando, de "nacionalidad guerrerense". El conglomerado sintetiza lo novedoso —entre lo mucho de imaginativo y nuevo— y el carácter propio de la administración pública de la entidad federativa. En Guerrero, como en todo México, las actividades económicas al través de una sociedad plural, de hondas raíces históricas, se ha expresado por medio de instituciones tales como el ejido, la comunidad y la sociedad cooperativa. El ejido y la comunidad, como es sabido, fueron presa de la perversión porfiriana de la Ley de Desamortización de los Bienes Eclesiásticos de 1856, inspirada por don Miguel Lerdo de Tejada y es origen en buena parte de las reivindicaciones de la Revolución de 1910. La Constitución de 1917 los recoge en el importante Artículo 27, piedra angular del orden jurídico, social y económico de México.

La identificación y valoración del papel positivo de estos organismos sociales productivos, además que muestra una concepción plural de la participación social en un país, expresa también una visión inteligente del papel total de una sociedad plural, diferenciada, especializada y útil. Pero esta visualización no siempre ha existido, sobre todo en regímenes retrógrados como aquél en que degeneró el Gobierno de los Habsburgo en la Nueva España y que practicaba una marginación discriminatoria de las comunidades indígenas y las organizaciones comunales. La virtual destrucción de las comunidades indígenas, de su modo de vida y de sus métodos de producción, estuvo acompañada por una política expropiatoria en gran escala que significó el despojo de sus tierras, propiedades, medios de producción y derechos que formalmente estaban garantizadas por las reales cédulas, y por tanto la protección real quedó sólo en un buen deseo.

El ascenso al trono de la Casa de Borbón trajo consigo una concepción diversa al modo de vida de los Austrias y una noción diferente de la organización social, de la configuración de la economía y de la participación de los súbditos de la Corona. Inspiradas en las modernísimas nociones económicas de José del Campillo y Cosío, un ilustrado secretario de Estado de Felipe V, su hijo Carlos III proyectó una participación activa de las comunidades indígenas en la vida social y económica del Imperio. El primero de sus ministros, el secretario de Estado conde de Floridablanca, propició el fortalecimiento de aquellas comunidades como consumidoras y participantes de un mercado en expansión. Para ponerlas en condición de consumir, retiró de su seno a los funestos alcaldes mayores que medraban con la introducción de mercancías en ellas y con la salida de sus productos y se propició en su seno un mejoramiento sustancial en sus métodos de trabajo, para hacer más productivas sus tierras. Pronto las comunidades indígenas se incorporaron a la bonancible economía novohispana y se convirtieron en grandes tributarias de la Corona.

Pero el paso más significativo y más desafiante, fue el convertir a las comunidades indígenas en accionistas de empresas modernas, como las compañías navieras privadas y de participación estatal que estaban multiplicándose y así ocurrió. Los resultados fueron asombrosamente productivos, algunas comunidades llegaron a tener tantos excedentes económicos por su participación en dichas compañías, que sus recursos fueron remitidos al Banco de San Carlos, una institución financiera de fomento formada por Carlos III, donde también su activa colaboración económica fue muy bien recibida. Hay que destacar que este monarca fue el más moderno, progresista e ilustrado de los soberanos españoles del siglo XVIII, y tan acreditado como sus contemporáneos Federico II de Prusia y María Teresa de Austria, también muy distinguidos como conspicuos representantes del "despotismo ilustrado".

Esta breve digresión no ha tenido más motivo que hacer notar que en nuestro país siempre se juzgó de utilidad y lo fueron en efecto, aquellas comunidades indígenas. Y en Guerrero, entidad

federativa donde hay nutridos grupos indígenas, un Estado también mestizo, sus comunidades, ejidos y cooperativas son igualmente muy útiles y sobre ellas existe una concepción de dignidad social.

El ejido y la comunidad, muy antiguas, y la cooperativa, más reciente, no tenían en el Estado los soportes organizativos y financieros que los hicieran productivos y los transformaran efectivamente en empresas modernas. En 1981 se habían creado dos entes para darles apoyo: la Dirección General de Fomento Cooperativo y el Instituto de Apoyo Técnico a las Cooperativas, y cuyas responsabilidades eran las de analizar y evaluar la situación que guardaban las cooperativas de la entidad federativa, y con base en su diagnóstico brindarles la asistencia necesaria. Ambos organismos fueron fusionados en 1983 por juzgarse que duplicaban sus funciones, naciendo entonces en Instituto de Apoyo Técnico del Sector Cooperativo como un organismo público descentralizado. Su función se ceñía a la asesoría técnica, jurídica, administrativa y contable, y a la gestión financiera y la capacitación, ciertamente un objeto estrecho para el potencial que guardaba el sector social todo y que no se restringe a las cooperativas, pues sólo significan el 18% de dicho sector.⁴

Este organismo es el antecedente del INDESS, un ente diseñado con un objeto de vida mucho más ambicioso y al cual acompaña el FONDESS, un fideicomiso formado con el Banco Mexicano SOMEX. Ambos entes están dedicados, entre otras actividades a fortalecer a los organismos públicos de participación social, cuyo carácter se define como un organismo constituido para la productividad, administrado al alimón por el Gobierno de la entidad federativa y el sector social y que constituye el caso de una persona moral definida como de economía mixta.

⁴ Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social. Compendio de Actividades: 1987-1989. Gobierno del Estado de Guerrero. 1989.

Su gran actividad es la promoción de las empresas del sector social. El INDESS, a pesar que cuando se constituyó en 1987 inició sus labores con una planta del 30% menos que el ente que le antecedió, y cuyo objeto es más amplio y diversificado, se ha desempeñado con notable actividad: formuló proyectos de inversión, asistió técnicamente a 11 empresas sociales constituidas y dio apoyo especial a otras 15, y atendió más de 30 solicitudes hechas por trabajadores del campo y la ciudad para organizarse como pequeños productores. Labor muy relevante fue la gestión de patentes para la constitución de 16 nuevas empresas sociales, lo que habla de un activismo fructífero en su primer año de vida. Asimismo organizó cursos de capacitación que beneficiaron a más de medio centenar de enviados de las empresas y difundió ampliamente sus actividades por medio de publicidad impresa. El INDESS también es una agencia financiera, en 1987 favoreció con créditos a ocho empresas sociales y con ello auspició la creación de más de 200 empleos.

El INDESS ha sido más productivo conforme se ha ido consolidando, de modo que en 1988 aumentó sustancialmente el número de proyectos de inversión diseñados en comparación al año precedente. También hubo un sustancial incremento de financiamientos gestionados para las empresas sociales, lo mismo que las empresas asistidas técnicamente cuyo número fue de casi 60. En estos trabajos fue muy significativa la colaboración del Proyecto SPP/OIT/PNUD conocido como "Apoyo al Sector Social de la Economía" y del que hablamos páginas atrás. Hay que resaltar la formación de nuevas empresas, en cantidad de 58 unidades económicas cuyas patentes fueron gestionadas por el Instituto.

El exitoso desempeño del INDESS provocó una nueva ampliación de su objeto y en 1989, con base en la Ley de Regulación y Fomento de Mercados y Tianguis Populares, se le atribuyó la administración del Fondo Financiero para Mercados y Tianguis Populares, y con cuyos recursos se financió a varios mercados en Acapulco y Chilpancingo en beneficio de los locatarios. Por

cuanto a sus actividades primordiales, éstas fueron más nutridas que en los años anteriores, como se observa en los 28 proyectos de inversión formulados, la gestión de una veintena de créditos ante el Fondo Social de Fomento Agropecuario, la asistencia técnica continua a 35 empresas, la asistencia técnica especial a otras 28, la organización de 90 grupos de trabajadores y la gestión de 26 patentes de nuevas empresas. Esta cifra, inferior a la del año anterior, obedeció al acento otorgado a la consolidación de empresas establecidas y que tenían dificultades legales. La capacitación requirió de 53 cursos para provecho de 99 empresas, en tanto que el FONDESS suministró financiamiento para otras nueve empresas con un saldo de 612 empleos nuevos. En toda estas labores el INDESS estableció una política de publicitación de sus obras que rindió a favor de su prestigio.

En la fuente documental aquí examinada —arriba citada— se explica que una empresa privada tiene más fortaleza organizativa que una empresa social, y así es en efecto, pero cuando el sector social cuanta con un apoyo sustancial, como el provisto por el conglomerado de entes cuyas acciones aquí hemos examinado, no sólo sus empresas se consolidan organizativamente, sino también su organización misma adquiere su propia fisonomía y legitimidad dentro de una sociedad a la que hemos calificado como diferenciada y especializada.

La actividad del INDESS no cedió en 1990, tal como podemos examinarlo en el cuadro 1 en comparación con los años precedentes.

Cuadro 1

Instituto para el Desarrollo de la Empresa del Sector Social ACTIVIDADES COMPARADAS 1987-1989 Y 1990

Actividades	Unidad	1987-1989	1990
Estudios de inversión	Estudio	45	22
Gestión financiera	Crédito	2	17
Supervisión de créditos	Evaluación	85	60
Asistencia Técnica	Asesoría	155	104
Creación de empresas	Patente	104	8
Divulgación	Publicación	8	1
Capacitación	Curso	111	
	Socio	1547	225

FUENTE: INDESS. 1990.

Los datos están a la vista, el INDESS ha estado muy activo en todos los renglones de sus responsabilidades, sea creando nuevas empresas, haciendo estudios de inversión o consolidando a las establecidas. En paralelo, el FONDESS hace su parte suministrando recursos solicitados. Observemos el cuadro siguiente:

Cuadro 2

Fondo de Financiamiento y Garantía para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social ACTIVIDADES COMPARADAS 1987-1990

Concepto	1987	1988	1989	1990	Total
Créditos otorgados	8	30	20	5	63
Empresas beneficiadas	8	19	11	2	40
Recursos liberados (millones de pesos)	280	894	466	134	1774
Empleos generados	202	480	632	35	1349
Relación inversión/empleo	1.4	1.9	0.7	2.0	1.3
Recuperación de créditos (millones de pesos)	6	385	412	146	949

FUENTE: FONDESS. 1990.

De las cifras precedentes destaca el crecimiento de las actividades del Fondo, principalmente reflejadas en el flujo creciente de los recursos destinados a sus tareas. Pero repunta especialmente, en nuestra opinión, los empleos generados y la positiva relación entre éstos y la inversión hecha en las empresas. Por cuanto a empleos el año de 1989 fue especialmente fructífero, con las 632 ocupaciones creadas, pero es baja su relación empleo-inversión, que fue más provechosa en 1990. Hay que anotar que la recuperación de créditos es de suyo importante, porque así el Fondo puede seguir activo y el proceso se nota adecuado, según las proporciones entre los recursos liberados y los créditos recuperados en cada uno de los años en consideración. Finalmente hay que mencionar que en los años anotados han sido 40 las empresas sociales beneficiadas, buen número tratándose de una entidad federativa con escaso desarrollo económico, pero con gran dinámica.

Ambos cuadros han sido acomodados aquí en forma meramente ilustrativa y para dejar hablar a los números mismos, casi siempre muy elocuentes. Los guarismos son también representativos en el caso del Fondo Financiero para Mercados y Tianguis Populares, que como advertimos también toca en administración al INDESS y que ha beneficiado a más de mil locatarios entre 1989 y 1990, y edificado 13 mercados y rehabilitado a 15 más.

La exitosa gestión del INDESS como agencia de fomento de desarrollo ha provocado, como hemos observado, un enriquecimiento de sus facultades y un aumento de actividades muy sustancioso.⁵ Hoy día también administra el Fondo Mixto de Garantía y Crédito para la Comercialización de Productos Agropecuarios, y el Fondo de Apoyo a las Empresas Cetemistas de la entidad federativa, así como el Fondo de Garantía a la Pequeña Industria del Estado de Guerrero y el Fideicomiso Plateros de Taxco.

⁵ Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social. Informe de Actividades 1990. Gobierno del Estado de Guerrero. 1990.

El año de 1990 fue igualmente nutrido de trabajo que los anteriores, como se observa en los cursos de capacitación que prosiguieron, junto con la constitución de nuevas empresas sociales en un número de 31, más los 35 estudios sobre la creación de otras tantas. Repunta el convenio con el Consejo Nacional de Empresas Campesinas, que solicitó al INDESS la elaboración de seis proyectos para la constitución de número idéntico de empresas sociales. Estas y otras actividades aparecieron en un valioso documento: "Estadísticas básicas del sector social: 1981-1988", de amplia difusión.

Por cuanto a la administración de los fondos de fomento, el FONDESS proporcionó créditos que propiciaron la creación de 55 empleos, en tanto que el Fondo Financiero para Mercados y Tianguis Populares permitió la rehabilitación de 10 establecimientos comerciales en beneficio de casi mil locatarios. El Fondo Mixto de Garantía y Crédito para la Comercialización de Productos Agropecuarios proporcionó recursos en beneficio de más de mil productores y el Fondo de Garantía y Crédito a la Pequeña Industria otros tantos, que favorecieron a 41 microempresarios y que dieron pie a 57 empleos. Por su parte, el Fideicomiso Plateros de Taxco suministró 233 millones de pesos al través de 182 créditos.

También ha tocado al INDESS dar solución económica al problema de los vendedores ambulantes, por medio del Programa Social de Regulación del Ambulantaje, principalmente en Acapulco y Zihuatanejo-Ixtapa, y que ya está dando resultados positivos con su reubicación en lugares adecuados, como en Caleta y Caletilla en el primero, donde 30 vendedores ambulantes fueron situados y dotados de créditos para la construcción de locales. En paralelo se continuó la venta de mercados públicos a los locatarios que los arrendaban, cuidándose de enajenarlos precisamente a aquellos que tienen más derechos.

Finalmente unas palabras sobre uno de los entes conspicuos del sector social, un organismo público de participación social: Indus-

trias Forestales de Guerrero, de brevísima vida y que ya está rindiendo frutos al Estado merced a la tranferencia hecha por el Gobierno federal.⁶ Apenas creado en enero de 1990, esta empresa social fue facultada para impulsar el Programa de Desarrollo Integral para Zonas Comerciales, cuyas finalidades son elevar la producción y la productividad, establecer la infraestructura básica y fomentar el bienestar social de la región donde opera. Integra la actividad forestal toda, desde la producción primaria hasta la industrialización y la comercialización directa o indirecta de los productos fabricados y fomenta la inversión en materia forestal con base en esta misma noción de integridad industrial.

Inició sus operaciones en marzo teniendo como actividad básica la industrialización de la madera con valor agregado, es decir , procesada y no a la venta simplemente en forma de tabla. Para aprovechar que la época de lluvia impide labores intensas, en este lapso se reparó la maquinaria para ponerla en operación intensiva en la época de secas, en tanto se mejoraron y fortalecieron las relaciones institucionales con los productores forestales. Sus actividades, a pesar del breve plazo de sus operaciones, han repercutido positivamente. Por ejemplo, fabrica estructuras de madera que el INVISUR está utilizando para la construcción de casas y está participando en la edificación de mercados en Acapulco, Zihuatanejo e Ixtapa, toda vez que, hay que destacarlo, con sus productos se construyó el Juzgado del Tribunal Superior de Justicia de Zihuatanejo.

El producto de sus labores se contabilizó en 416 millones de pesos, lo que habla de una empresa social con participación gubernamental que opera con "números negros", tal como ocurre normalmente en Guerrero.

⁶ Industrias Forestales de Guerrero. Informe de Labores 1990. Gobierno del Estado de Guerrero. 1990.

III. El fomento agropecuario

Muy emparentadas con las acciones administrativas orientadas al fomento de las empresas del sector social, la administración pública guerrerense también dedica su atención al fomento agropecuario. Como el INDESS, un organismo público descentralizado cuyo objeto vital es el estímulo a aquellas empresas, también la actividad agrícola y pecuaria cuenta con un ente de igual estatuto destinado a tal efecto: el Instituto Social de Fomento Agropecuario (ISFOM)⁷, cuyo establecimiento se efectuó en mayo de 1989.⁷ Hay que recordar que su misión es la de proporcionar créditos y prestar asistencia técnica, administrativa y de gestión a grupos específicos del sector social: ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios minifundistas. Nótese que su identificación como sujetos de estas funciones administrativas es que no sean elegibles para ser usufructuarios de los créditos federales, debido a su baja capacidad de pago. Sus tareas son, entonces, dignas de encomio además de gran utilidad económica.

Antaño funciones similares eran desempeñadas por el Fondo de Fomento Agropecuario y Forestal, órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Rural y cuyo origen se remonta a julio de 1986. El ISFOM lo sustituyó, pero añadió nuevas responsabilidades. En su calidad de fondo financiero, el ISFOM es fundamentalmente una agencia gubernamental de fomento que facilita créditos para la adquisición de equipo agrícola, animales de trabajo, explotación de ganado mayor y menor, alambre de puas para cercos, apoyo para las cosechas y comercialización de productos agrícolas y bancos de maíz.

Por actuar en un espacio social en el cual los sujetos de créditos son personas y núcleos sociales de escasos recursos, el valor del dinero invertido es mayor y el beneficio más productivo. La productividad de sus créditos es notoria, tal como se advierte en el cuadro 3.

⁷ Instituto de Fomento Agropecuario. Informe de Labores 1989. Gobierno del Estado de Guerrero. Enero, 1990.

Cuadro 3

Instituto Social de Fomento Agropecuario OPERACIONES COMPARADAS 1988-1989

Año	Monto de las Operaciones	Superficie Beneficiada (has)	Productores Beneficiados
1988	4,160,000,000	18,016	8,325
1989	9,133,996,082	32,002	21,974

FUENTE: ISFOM. 1990.

Tanto por la cantidad de hectáreas cultivadas, que de un año al otro casi se duplicó, como por el número de productores beneficiados, que efectivamente fue más del doble, la prestación de créditos resultó fructífera. Sus acciones comprenden regiones marginadas y de máxima pobreza, como la Montaña, donde financió la siembra de maíz para provecho de 3,139 productores.

En suma, en el primer bienio de vida el ISFOM duplicó el ejercicio de 1989 con relación al año precedente, la superficie habilitada creció en un 78% y el número de productores usufructuarios superó 19% la meta prevista.

Otra actividad importante del Instituto es la asistencia técnica y la capacitación de los trabajadores del campo que habitan regiones marginadas, cuyos métodos de trabajo aún se realizan de manera empírica, bajo notorio rezago cultural, en aislamiento y carencia de organización, estrechez del área de cultivo y baja potencialidad del suelo cultivable. La situación, como la entienden las autoridades del ISFOM, va más allá de la dotación de créditos y asistencia técnica, se extiende a apoyos materiales y sociales en forma de ayuda económica, prestación social y capacitación para el trabajo agropecuario.

Al efecto se formuló el Programa de Capacitación y Asistencia Campesina 1990, que se orientó a vincular las labores crediticias

con acciones de promoción, capacitación y concertación campesina y a estudios y ejecución de proyectos, cuya finalidad es preparar a los trabajadores del campo para participar en la formulación y ejercicio de dichos proyectos. Se formó un grupo de 35 promotores rurales y a cada cual se le asignó la cobertura de 500 hectáreas, sumando un total de 17,500 para el provecho de 8,750 productores. La base de la agrupación fue la proximidad de las localidades para favorecer las faenas conexas mencionadas.

En la actualidad las operaciones del Fondo continúan incesantes. En 1990 ejerció 24,950 millones de pesos, provistos por diversas fuentes, entre ellas la recuperación de créditos, que redituaron a los trabajadores del campo, principalmente a los productores de maíz y a los que aprovecharon el Programa de Créditos de Interés Social. Entre otras acciones, una que despunta es el convenio con FERTIMEX para la dotación de fertilizantes. Se estima que el suministro de créditos fue 61% superior a la del año precedente.⁸

Los créditos a los productores de maíz repercutieron en provecho de más de 10 mil campesinos, que con los recursos pudieron sembrar 22,121 has., y para lo cual contaron continuamente con la provisión de fertilizantes, así como de la asesoría técnica de agrónomos contratados especialmente al efecto. Los créditos de interés social beneficiaron a más de 33 mil productores, que además de sembrar maíz, explotaron estanques acuícolas y centros de reproducción apícola. También comercializaron café y se mejoró la infraestructura ganadera. El cuadro 4 representa el progreso entre 1989 y 1990, en ramos tales como el monto de la inversión, las hectáreas habilitadas para el cultivo y los productores beneficiados.

⁸ Instituto Social de Fomento Agropecuario. Informe de actividades 1990. Gobierno del Estado de Guerrero. Diciembre, 1990.

Cuadro 4.

Instituto Social de Fomento Agropecuario OPERACIONES COMPARADAS 1989-1990

Concepto	1989	1990
Inversión (millones de \$)	9,134	14,679
Hectáreas (habilitadas)	32,002	65,000
Productores Beneficiados	21,974	33,455

FUENTE: ISFOM. 1990.

La diferencia de un año al otro es patente, en los ramos indicados, destacándose el número de cultivadores beneficiados que fue de más de 10 mil en comparación con 1989.

Una política definida fue incrementar la inversión en la Montaña, donde el suministro de créditos fue de 34% más que en 1989 y que se elevó al 23% del total de los recursos ejercidos por el Fondo en 1990.

Comparativamente, aunque Tierra Caliente fue financiada con más recursos económicos (\$3'498,000.00) que La Montaña (\$3'319,000.00) y el número de hectáreas cultivadas fue superior: 16,692 contra 11,683, el número de productores acreditados fue mayor en la Montaña, más de 10 mil contra poco más de 6 mil de Tierra Caliente.

Estas actividades están contribuyendo significativamente al combate de la pobreza de grupos marginados, a los cuales se les asiste y capacita para el trabajo, y se les proporcionan recursos para auspiciar mayor producción y mayor productividad que repercutan no sólo en favor de los propios trabajadores del campo, sino también de los consumidores de Guerrero y del país.

IV. La obra pública de beneficio popular y la vivienda social

Otros de los aspectos destacables de las actividades sociales de la administración pública guerrerense, es la obra pública de beneficio popular, cuya responsabilidad es propia de un organismo público descentralizado conspicuo: Maquinaria para Obras Populares (MAQUINOP).⁹

Como sabemos, esta organización es el resultado agregativo de las políticas del Gobierno para promover la construcción de infraestructura en el Estado y que culminó con su creación en agosto de 1989. La noción que encarna al organismo consiste en que la obra pública popular debe repercutir especialmente en el aumento de la producción de bienes y servicios y en el mejoramiento de las condiciones de vida en las zonas rurales y las colonias populares.

Por consiguiente, las labores de MAQUINOP tienen una reproducción multiplicadora. En 1987 el Gobierno disponía de 37 máquinas pesadas y con ellas construyó 47 kms., de caminos rurales, pues nótese que su función es de atender este tipo de demandas. Construyó asimismo bordos y una carretera que unió a dos poblados, Tlapa y Marquelia. Al año siguiente se potenciaron significativamente sus labores por medio de la adquisición de 114 máquinas más, mismas que se integraron a las siete centrales regionales y a las seis centrales municipales. Entonces se pudo reparar las que estaban descompuestas y así se nutrió más el potencial operativo del organismo.

La adición de MAQUINOP a la administración pública de la entidad federativa fue decisiva para el desarrollo de los caminos rurales, pues en 1987 se habían construido 31 kms., y en 1988 la cantidad de 209, en tanto que el organismo por sí solo construyó 941 kms. En aquellos años la rehabilitación de caminos fue 115 kms., y

⁹ Maquinaria para Obras Populares. Informe de Actividades 1987-1990.

1,561, respectivamente, en tanto que en 1989 MAQUINOP construyó 3,754 kms. Hoy día sus activos sumas 245 máquinas pesadas y 254 equipos complementarios.

El esfuerzo estatal para la construcción de la obra de beneficio popular es digno de encomio. En 1988 el Gobierno de Guerrero ya contaba con 200 máquinas pesadas para aquellas construcciones, lo que significó cinco veces más toda la maquinaria similar que el Gobierno federal tenía estacionada en el Estado. Las labores constructivas están guiadas por el Programa de Centrales Regionales de Maquinaria Pesada, formulado en junio de 1988 y todos estos progresos significaron llanamente la pavimentación del camino, para la postrer constitución de MAQUINOP. Hay que recordar, asimismo, que existe un Comité de Asignaciones que norma el uso de la maquinaria y evita los enredos burocráticos frecuentes en trabajos como éste.

Es de destacarse el papel que han jugado los representantes de las clases populares dentro de estos Comités, de conformidad con el principio de estimular la participación ciudadana de usuarios y beneficiarios, así como la extensión de los servicios del organismo para efectuar trabajos que las comunidades rurales y las colonias populares han recibido con beneplácito, entre otros las obras de irrigación en pequeña escala, calles, cepas e introducción de agua potable y alcantarillado. También ha construido canchas deportivas, bordos para abrevadero, estanques agrícolas y hasta colaborado al acarreo de material regional e industrializado y fertilizantes, y ha construido cauces de ríos, limpiando canales, formando plataformas para edificios públicos y ha hecho rellenos sanitarios.

Las tareas constructivas emprendidas por MAQUINOP en 1990 fueron también muy vigorosas y su realización fue óptima. Los saldos numéricos de sus faenas fueron los siguientes: más de mil kms., de caminos rurales, además de 3 mil quinientos caminos rurales.¹⁰ Se construyeron 125 canchas deportivas, 70 bordos y 25

¹⁰ Maquinaria para Obras Populares. Informe de Actividades 1990. Gobierno del Estado de Guerrero. Diciembre, 1990.

estanques, además de efectuarse obras en poco más de mil poblados. El saldo global fue aprovechado por los 75 municipios de la entidad federativa, especialmente por 2,768 poblados. Entre las labores a destacar debemos mencionar aquella patrocinada por la Organización de las Naciones Unidas, para la construcción de cuatro caminos en la Montaña y que dicha institución internacional financió en más del 50%.

Un campo de actividades muy relevantes de este organismo público es la construcción de obras de infraestructura para la producción y que son ejecutadas con la colaboración ciudadana, tanto de mano de obra como en recursos económicos y que permitió que se efectuaran 13 trabajos en diversas localidades de Guerrero.

La actividad de MAQUINOP, por la construcción de infraestructura y la repercusión en la producción y la productividad de los trabajadores guerrerenses, es digna de subrayarse.

Emparentada con la ejecución de obras de beneficio social, en Guerrero opera la construcción de la vivienda popular y la urbanización. El Instituto de Vivienda y Suelo Urbano del Estado de Guerrero, INVISUR, se desempeñó con mucho acierto en 1990 contando al efecto con 18,653 millones de pesos. Esto significó la duplicación de los recursos destinados a sus actividades. Luego de cuatro años de fructuosa vida, sus trabajos han redituado a favor de 54,536 familias de la entidad federativa.

INVISUR opera con recursos que gestiona con instituciones financieras, como BANAMEX, con cuyos fondos se edificó el conjunto habitacional Alameda Universitaria en la Ciudad de Chilpancingo. El Programa de Vivienda Progresiva generó la construcción de 317 casas, tanto en Acapulco como en otras ciudades menos populosas. Sus labores de urbanización dieron por saldo la formación de 22 fraccionamientos, que deben sumarse a un total de 47 que se efectuaron en el año. Para realizar sus trabajos, incorporó a la reserva territorial 863 has.

Otra de sus labores primordiales es la regularización de la tierra, que ejercita por medio de los Centros Regionales, de los que tratamos en su lugar, y cuyo resultado numérico fue la entrega de 5,255 escrituras a sus propietarios. Esta labor, tan importante para favorecer el trabajo productivo y seguro de los guerrerenses, tuvo saldos muy positivos. Los Centros de Regularización de la Tenencia de la Tierra de Iguala, Costa Grande, Tierra Caliente y Acapulco, trabajaron vigorosamente y entregaron entre todos más de 4 mil escrituras, en tanto que el propio INVISUR poco menos de 2 mil quinientas. La suma total de cuatro años de actividad en este renglón es de 14,273 escrituras proporcionadas a sus propietarios.¹¹

Las tareas relativas a las obras populares y la vivienda social se han caracterizado como esfuerzos significativos de la administración pública del Estado de Guerrero, cuyos beneficios, como lo hemos advertido, tienen efectos positivos directos e indirectos en el bienestar de sus habitantes.

V. La recreación familiar y el deporte

La recreación popular ha sido otro de los deberes atendidos pródigamente por el Gobierno de la entidad federativa, por medio del Instituto Coordinador de Centros y Programas de Recreación Familiar, un organismo público descentralizado. Su objeto, como lo comentamos en su lugar, es desarrollar programas de recreación familiar en los centros y parques de la entidad federativa y participar de este modo en el bienestar de sus habitantes.

Esta es una de las pocas actividades administrativas que, recientemente, han tenido cierto declive por cuanto al número de visitantes y por consiguiente de usuarios de los servicios de la Institución.

¹¹ Instituto de Vivienda y Suelo Urbano del Estado de Guerrero. Informe de actividades 1990. Gobierno del Estado de Guerrero. 1990.

Los datos hablan de este descenso en uno de sus centros: en 1987 visitaron los centros recreativos 599,774 personas; en 1988 fueron 526,471 y en 1989, 459,892. Para 1990 se esperaba una caída del 12 al 13%. Las causas son los cambios en el periodo vacacional escolar en el Distrito Federal, la incertidumbre provocada por los conflictos magisteriales y el exceso de lluvias. Además, pesa también la contracción del gasto familiar en diversión y recreación, con motivo de las crisis económicas del país, además del descenso del turismo extranjero.¹²

Sin embargo, en 1987 se abrió un CICI en Ciudad Renacimiento para el beneficio de las clases populares y que por algún tiempo brindó sus servicios de manera gratuita. Así, a pesar de la reducción del número de usuarios de la recreación ofrecida por el Instituto, la sociedad guerrerense la ha disfrutado, pues se echaron a andar exitosos programas de recreación para los trabajadores, para las personas de la "tercera edad", para reclusos y sus familiares y para los servidores públicos en época de temporada baja.

Mas en lo particular, la recreación es proporcionada también para los jóvenes por el antiguo CREA-Guerrero, hoy Instituto del Deporte y la Juventud, además de promover acciones relativas al turismo, la orientación juvenil, el fomento cultural y económico y la organización de este sector de la sociedad guerrerense. Se trata de una Institución de usuarios específicos, para los cuales tiene un cúmulo de programas que ofrecer. Hemos escogido aquí las labores realizadas en el primer semestre de 1988, por ser sumamente ilustrativas del obrar de esta organización de la administración pública de la entidad federativa.¹³

La vocación múltiple de la institución la induce a una variedad de tareas, tales como el fomento de la cultura y para lo cual ha

¹² Instituto Coordinador de Centros y Programas de Recreación Familiar. Memoria de Actividades 1987-1990. Gobierno del Estado de Guerrero. 1990.

¹³ CREA-Guerrero. Informe de Actividades: enero-agosto 1988. Gobierno del Estado de Guerrero. 1988.

organizando talleres de danza folclórica y regional y de artes plásticas y presentaciones de grupos musicales. Al mismo tiempo fomenta el deporte por medio del auspicio de organizaciones deportivas y clubes y al través de eventos tales como justas ciclistas y torneos de fútbol, basquetbol y volibol. La entidad administra el Campamento-Aldea Santa Fe, que tiene finalidades deportivas y recreativas y cuyo alquiler le provee de recursos.

Una de las tareas más interesantes es la relativa al fomento de la actividad productiva de la juventud, que ha derivado en la formación de empresas sociales en colaboración con el INDESS, así como la reestructuración de las que ya existían. Por ejemplo, alguna de ellas está dedicada a la comercialización avícola en los mercados sobre ruedas. No es menos relevante la orientación juvenil, que comprende una serie de pláticas relativas a la salud y la educación sexual básica, así como la instalación de módulos para difundir más ampliamente los beneficios de dicha orientación, para lo cual se hace uso de la televisión y la radio. Otra labor importante es la organización de la juventud, por medio de clubes y comités populares y que permite la ejecución de los demás programas en el seno de núcleos estructurados por beneficiarios, que son visualizados como sujetos activos.

Una sociedad requiere también de la recreación y el deporte para hacer de sus miembros seres saludables y de ningún modo las tareas encaminadas a fomentarlos estarán de más. En Guerrero dos importantes entes administrativos están expresamente dedicados a brindar ambos servicios y estimular su desenvolvimiento.

VI. La participación de la mujer

Uno de los programas gubernamentales prioritarios del Gobierno del Estado de Guerrero es el relativo al fomento de la participación de la mujer. Se trata, incluso, de una de las características del propio régimen cuyas organizaciones se han ampliado al concurso

femenino. La participación de la mujer se ha abierto a canales más anchos y fluye por todos los ámbitos de la sociedad guerrerense.

La actividad de la mujer en los distintos espacios de la vida de la entidad federativa se desarrolló por medio de varios programas, tales como el de fomento a la producción, el del bienestar, el de empleo y capacitación, el de acción y representación legal, el de información y divulgación, el de investigación y bancos de datos y finalmente uno más de organización y participación social. Como lo hace constar la titular de la Secretaría de la Mujer, la participación de la mujer no es un suceso, sino un proceso continuo que requiere seguimiento y evaluación permanente para aquilatar su progreso.¹⁴ Estos programas se encaminaron a integrar cabalmente a la mujer a la vida de la entidad federativa, a formar un Consejo Directivo de la Mujer para su participación en los diversos sectores del Estado y a promover un marco legal que le sirva de protección. Para este fin se propuso igualmente instituir un servicio de asesoría y defensoría de sus derechos, crear un fondo de operaciones productivas y fomentar la organización de la mujer para la producción.

Con estas acciones se ha pretendido contener la migración femenina de las áreas rurales y favorecer la producción en el campo, así como auspiciar una adecuada colaboración de las dependencias estatales, municipales y federales que atienden sus problemas. Se ha comenzado a levantar un banco de datos sobre su condición social y económica, que sirva de nutriente informativo para fortalecer las medidas administrativas dispuestas en su beneficio. Un Centro de Capacitación las prepara para incorporarse al aparato productivo de la entidad federativa y para garantizar su permanencia en el empleo con miras de fortalecer a la economía familiar.

¹⁴ Secretaría de la Mujer. Memoria de Actividades 1987-1988. Gobierno del Estado de Guerrero. 1988.

Los resultados han sido muy positivos: 198 familias fueron favorecidas con la formación de ocho cooperativas femeninas y se apoyaron las actividades de otras ocho unidades agrícolas, pues más de la mitad del presupuesto de la Secretaría se destinó a las comunidades rurales y municipios de escasos recursos. Paralelamente se intensificaron las acciones de capacitación, que significaron más de 250 cursos y se estima que prepararon para el trabajo a casi 13 mil mujeres. Con estas acciones, al mismo tiempo, se han fortalecido los centros productivos.

Para coadyuvar a que los partos se efectúen con menos riesgos para la salud, sobre todo donde las ventajas ofrecidas por la medicina moderna aún no llegan, se imparten cursos para parteras empíricas bajo la asesoría de los Servicios Estatales de Salud. También en el renglón educativo se han intensificado las tareas de alfabetización femenina, en colaboración con el Instituto Nacional de Educación para Adultos y con esta dependencia federal y el Instituto Nacional Indigenista, para efectuar la misma labor en las comunidades indígenas, particularmente en La Montaña y la Costa Chica.

La información sobre la situación social y económica de la mujer guerrerense es muy confiable, gracias a la aplicación de encuestas en un universo que significa el 7% del sector femenino del Estado. Esta información facilita la organización de la mujer en comités de barrio, que en 1988 sumaban 200. Para auspiciar una nueva visualización de su papel en la entidad federativa, diversos mensajes son transmitidos por radio y televisión y se han impreso folletos ilustrativos y carteles con el mismo propósito. Un aspecto básico muy atendido ha sido el fortalecimiento de la igualdad jurídica de la mujer, que se ha efectuado de diversas maneras. En este sentido, por citar un caso, la defensa de sus derechos ha conseguido excarcelaciones y ha otorgado las fianzas necesarias para ello. La Secretaría de la Mujer también cuida de su situación en los centros de readaptación social del Estado. Además de los programas de capacitación, la Secretaría estableció medidas tales como las bolsas de trabajo y de promoción directa en los diversos sectores del

Estado, para patrocinar la participación laboral de la mujer, tanto en los nuevos empleos como en las vacantes.

La efectividad de la igualdad jurídica de la mujer ha requerido la reforma de diversas disposiciones, tal como se estudió con respecto a la Ley del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, la Ley Orgánica del Municipio Libre, la Ley de Salud del Estado, la Ley del ISSSPEG y la Ley Electoral del Estado.

Sendos fideicomisos convenidos entre el Gobierno del Estado y el Banco SOMEX, han sido un fuerte apoyo para estas actividades. El primero está destinado a sufragar acciones relativas al apoyo de programas para la fabricación de vestido y artesanías y para el financiamiento de actividades avícolas, caprinas, agrícolas y agroindustriales.¹⁵ En este caso los recursos se aplican a centros productivos establecidos o por establecerse. El Gobierno actúa además como fideicomitente, SOMEX como fiduciario, y fideicomisario también el Estado y las mujeres que determine el Comité Técnico antes mencionado. El Comité está formado por varios secretarios del Estado, además del secretario estatal de Organizaciones Populares, el secretario general de la Liga de Comunidades Agrarias, el delegado agrario del Estado y el director general del INDESS.

El segundo fideicomiso, idénticamente estructurado al anterior, creó un fondo para financiar la creación y las operaciones del Centro de Capacitación y Adiestramiento para la Mujer Guerrerense, cuyos propósitos son los de preparar al sector femenino para incorporarse al mercado laboral y participar en la vida

¹⁵ Contrato de Fideicomiso para el Fomento de la Producción en Beneficio de la Mujer, que celebran el Gobierno del Estado y el Banco Mexicano SOMEX, SNC. POGEG. Año LXVIII, número 59. Julio 10, 1987. Contrato de Fideicomiso de Apoyo a la Formación Técnica y Cultural de la Mujer, que celebran el Gobierno del Estado y el Banco Mexicano SOMEX, SNC. POGEG. Año LXVIII, número 59. Julio 10, 1987.

económica de la entidad federativa y asegurar su permanencia en el empleo. Al efecto el Centro la capacita, adiestra y alfabetiza y para ello dispone de un sistema de becas. Esta preparación está articulada con medidas de organización de la mujer para estimular el autoempleo y así viabilizar su acceso a mejores niveles de vida. Cuenta también con un Comité Técnico formado de manera similar al anterior, donde destacan varios directores generales de instituciones descentralizadas y desconcentradas, como el Instituto Guerrerense de Cultura, Servicios Coordinados de Educación y Servicios Coordinados de Salud.

Tal como se ha podido apreciar, la Secretaría de la Mujer está cumpliendo con los propósitos que le dieron vida y con ello está asegurando su perpetuación como una institución de la administración pública de suma utilidad.

VII. El desarrollo integral de La Montaña

Buena parte de las acciones en pro del desarrollo social que hemos examinado anteriormente, son ejercitadas o fomentadas en La Montaña por la Procuraduría Social que lleva su nombre¹⁶. Aquí tenemos un esfuerzo concentrado de promoción económica, formación de empresas sociales, obras populares, programas de cultura, recreación y deporte y fomento agropecuario, entre otros no menos importantes. De modo similar a la Secretaría de la Mujer, que tiene un usuario específico, en La Montaña la procuraduría tiene fundamentalmente a un beneficiario: el indígena, y opera sólo en esta región de la entidad federativa.

El desarrollo integral de La Montaña, una de las regiones más depauperadas no sólo de Guerrero sino del país entero, es una de las labores más encomiables que se atribuyeron a esta institución

¹⁶ Procuraduría Social de La Montaña. Comparecencia del procurador Social de la Montaña ante el II. Congreso del Estado. Abril, 1990.

cuyo objeto es seguir, coordinar e impulsar una variedad de programas gubernamentales, estatales, municipales y federales. La Montaña es una región formada por 27 municipios, los cuales, como lo advertimos, se caracterizan por ser de los más pobres del Estado. En 1987 el programa gubernamental de la región había logrado mejorar las aulas de las escuelas de la localidad, adquirido unidades de transporte y rehabilitado y construido varios centros educativos. Se habían pavimentado calles, construido canchas deportivas y caminos, entubado agua potable, instalado antenas parabólicas, techado mercados y acondicionado locales para farmacias. Se equiparon centros de salud, se abrieron 38 tiendas campesinas con el apoyo de la CONASUPO y edificado viviendas. Asimismo, en La Montaña se efectuó un evento significativo: el Congreso de Medicina Indígena, celebrado en Tlapa.

El procurador social de La Montaña es gestor y defensor de los intereses de las comunidades y localidades de la región. La entidad que dirige asesora legalmente a quienes han cometido infracciones y excarcela a quienes están detenidos sin bases legales. En 1987 fueron casi 2 mil personas las beneficiadas con estas labores y 65 fueron puestas en libertad.

La integración de La Montaña a los progresos de la entidad federativa descansan, básicamente, en la construcción de infraestructura, de modo que en ella se hacen bordos para abrevadero, se gestionan créditos refaccionarios y de avío y se distribuyen insumos agrícolas. Con el apoyo de INVISUR se mejoraron más de 500 viviendas y se introdujo la energía eléctrica en 13 comunidades indígenas. Se establecen tiendas de materias primas para las artesanías y talleres artesanales y se otorgan créditos a los operarios de estos talleres. La educación es una de las preocupaciones más importantes: en 1987 la matrícula se elevó de 163,312 estudiantes a 165,216, y la alfabetización tuvo a 12 mil beneficiarios. La salud es también prioritaria, motivo por lo cual se construyeron ocho centros de salud, se distribuyeron productos alimenticios y se dieron consultas gratuitas.

En 1988 se derramaron 22,600 millones de pesos en favor del desarrollo integral de La Montaña, de los cuales más de la mitad fueron proporcionados por el Estado de manera directa o gestionados con BANOBRAS. Estos recursos se destinaron a la promoción de las labores pecuarias, la distribución de semillas, el abasto de fertilizantes y la construcción del Centro de Reproducción de Crías de Peces de Tlapa. El propósito es mejorar la cría de ganado caprino y bovino, para una positiva repercusión en 45 localidades de la región. Por cuanto a la acuacultura, los beneficios se extendieron a la rehabilitación de 16 estanques y a la puesta en operación de otros 192.

Las artesanías han sido fortalecidas con la instalación de tiendas y especialmente de un taller en Olinalá, de donde proceden las célebres cajas de madera que han dado fama mundial al artesano guerrerense. Para estos propuestos se dispuso de un crédito de 35.3 millones de pesos, en provecho de más de 90 mil personas. En el mismo sentido se ha beneficiado a las empresas sociales de la región, tanto con créditos como con asistencia técnica provista por el INDESS.

Se ha puesto también el acento en la construcción de caminos rurales, que en el año mencionado tuvo un superávit de 70 kilómetros, además de varias brechas construidas por comités de ciudadanos, que juntas suman con aquéllos casi 200 kilómetros. La instalación de un Centro de Maquinaria Popular tuvo así un gran influjo, cuyo positivo rédito de trabajo fue de casi 300 kilómetros de caminos rurales rehabilitados. Estas obras de comunicación repercutieron para más de 27 mil habitantes de 24 localidades. El mejoramiento de viviendas es un programa permanente y se ha añadido uno más, referente a la distribución de molinos manuales. Ha proseguido la dotación de servicio de electricidad para más de 14 mil habitantes, igual que la prestación del servicio de agua potable para 50 localidades. Se ha continuado la pavimentación de calles y la construcción de drenajes para aguas negras.

La educación básica constituye uno de los programas más atendidos y ha derivado en la instalación de albergues escolares cerca

de las poblaciones y los hogares y a los cuales se canalizan a los infantes, que gozan de una beca de acuerdo con las posibilidades presupuestales. Los beneficios se han extendido al bachillerato, pues se han instalado en la región tres planteles para que, además, sirvan de semillero a la formación de profesores preparados en las lenguas indígenas y su presencia en La Montaña sea más provechosa. Para apoyar la educación se han instalado bibliotecas públicas municipales y para dar cauce a la recreación y el deporte se construyen centros deportivos. En números, el esfuerzo educativo en 1988 fue de 488 aulas para la atención de unos 2,200 escolares, para quienes se ha incorporado a 235 profesores.

Como lo advertimos, la salud es otro de los programas prioritarios en La Montaña, junto con el programa de nutrición, que han sido promovidos por medio de casas de salud, capacitación de auxiliares de salud, instalación de letrinas sanitarias, distribución gratuita de maíz, leche y frutas y establecimiento de farmacias. Como ha sido tradicional, los habitantes de La Montaña están excentos del pago de los servicios médicos.

Otras vías de acción han sido la dotación de créditos para la compra de unidades de transporte, de camiones de volteo y tractores y se gestionó la instalación de una gasolinería en las poblaciones más grandes de la comarca. Para fortalecer la lucha contra el subdesarrollo en la entidad federativa, se estimula cotidianamente la participación ciudadana que se canaliza a los diversos trabajos que se ejercitan en la entidad federativa.

En este capítulo hemos destacado las actividades administrativas encaminadas al desarrollo del sector social y el efecto perceptible de éstas en la prosperidad de los habitantes de Guerrero. En el capítulo siguiente examinaremos a las dependencias de la administración pública estatal que conducen, coordinan y estimulan estas actividades, es decir, aquellas instituciones cuya vocación es la política gubernamental de fomento, su configuración, desenvolvimiento, ejecución y evaluación.

CAPÍTULO NOVENO
La política gubernamental de fomento

I. El fomento social.	201
II. El fomento económico.	207
III. El fomento turístico.	210

CAPÍTULO NOVENO

La política gubernamental de fomento

I. El fomento social

El fomento constituye en Guerrero una fórmula creativa de repercusión multiplicadora de la actividad gubernamental, que atañe a buena parte de las funciones de la administración pública y por consiguiente es el incentivo de una variedad de sus organizaciones. Importantes entes paraestatales se desenvuelven en el Estado ejecutando acciones de fomento y ésta es una de las cuatro funciones que Miguel Angel Olguín identifica, junto con otras más: función política, función de política económica y organización y función de apoyo.¹

El fomento económico y social es responsabilidad de las siguientes Secretarías de Estado: Desarrollo Económico, Desarrollo Social, de la Mujer, Fomento Turístico, Desarrollo

¹ Miguel Angel Olguín. **La Nueva Administración Pública en Guerrero, Chilpancingo, Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero. 1987. P.30.**

Rural y Planeación, Presupuesto y Desarrollo Urbano. Estas dependencias de la Administración Pública de Guerrero, al desarrollar el fomento en la entidad federativa, al mismo tiempo configuran las políticas que delinear el modo en que se ejecuta y los alcances previstos en los programas del caso. En este sentido, norman, conducen y programan las acciones encaminadas al fomento.

El fomento es una función moderna, es más, su existencia es una señal del grado de modernidad de la administración pública de un país.

Su aparición ocurre con la irrupción del Estado de policía y sus prácticas destinadas a desenvolver las fuerzas interiores del propio Estado. Dentro de la tradición hispánica, el fomento nació a finales del siglo XVIII para dar cauce al desarrollo material y social del país. Destacaba la preocupación puesta en la población, la riqueza territorial y los censos estadísticos como medio de cuantificar la potenciación de las fuerzas interiores del Estado. En España se formó una Junta de Fomento de la Riqueza del Reino, compuesta por hombres sapientes y experimentados en artes, manufacturas y comercio, es decir: se discernía que el desarrollo de la persona humana era imposible sin su prosperidad material y esta Junta, constituida en la segunda década del siglo pasado, no tenía más finalidad que enseñar a los españoles a producir riqueza y fincar su progreso social y personal en ella. En aquella época la palabra "fomento" se aplicaba de modo similar a la noción de lo que hoy día atribuimos al vocablo "desarrollo". Aquella Junta fue el origen del Ministerio de Fomento en España, y que en México fue parangonado con la Secretaría de Fomento instituida por Lucas Alamán en 1853. El fomento, pues, es una función muy propia de las administraciones públicas en México, y Guerrero no es la excepción, sino la confirmación plena de la regla.

Aquí nos ceñiremos a las labores de la Secretaría de Desarrollo Social, en el apartado siguiente al fomento económico y en uno más al fomento turístico, que aunque específico y de interés esencial en

la entidad federativa, su proyección económica y social se prevé de manera más generosa para beneficio de una población más amplia.

En Guerrero el fomento social comprende los rubros que antes hemos examinado, tales como la asistencia social, cultural, deporte, atención a la juventud y recreación, la educación, la salud y la radio y la televisión. La salud es una de las responsabilidades básicas de los gobiernos y en Guerrero ha reclamado especial atención, como se observa en la construcción de los centros de salud y la rehabilitación de otros y más en lo particular con la Clínica Avanzada de Atención Primaria a la Salud de Acapulco, conocida como CAAPS y cuyo diseño organizativo itinerante ha servido para descongestionar al Hospital General de Acapulco. La ampliación de hospitales ha beneficiado a Iguala, Zihuatanejo y Taxco, en los cuales se está atendiendo a una mayor cantidad de solicitantes. Destaca el Programa de Educación para la Salud, cuyas pláticas sirven para inducir prácticas preventivas que mucho benefician a la población.²

En el campo educativo la construcción de aulas se significó por la adición de materiales aptos para la prevención de riesgos por sismos, en tanto que se nutrió más la planta profesoral y se fortaleció el Programa de Telesecundarias. Descuellan el desarrollo de la educación media en la entidad, particularmente del Colegio de Bachilleres, cuyos 15 planteles en 1987 aumentaron a 40 en 1989. También sendos Institutos Tecnológicos en Ometepec e Iguala desarrollaron fructuosas actividades como una opción viable en el Estado y se proyectaba la apertura de labores de uno más en La Montaña con sede en Chilapa. En paralelo, para que la entidad federativa se beneficiara de los egresados del CONALEP, se puso en funciones el Programa de Vinculación de Egresados con los programas prioritarios del Gobierno del Estado.

²Secretaría de Desarrollo Social. Memoria de Actividades de 1988. Gobierno del Estado de Guerrero, 1988. Secretaría de Desarrollo Social. Memoria de Actividades de 1989. Gobierno del Estado de Guerrero, 1989.

Un incentivo institucional al desarrollo de la instrucción pública del Estado ha sido el órgano administrativo desconcentrado Servicios Estatales de Educación Pública. Además de las opciones de formación profesional representados por el CONALEP y los Institutos Tecnológicos, en Guerrero se formaron Licenciaturas en Preescolar, Primaria y Telesecundaria para ampliar el horizonte ocupacional de los guerrerenses. Un programa muy atendido, con toda razón, es el relativo a la alfabetización de la población y ya hay frutos dignos de mención: en 1986 el analfabetismo era del 20%, en 1989 se redujo al 10%, incluyéndose a La Montaña, donde esta labor se practica por medio incluso de las lenguas autóctonas.

Nosotros queremos también poner el acento en la cultura porque ella es un gran complemento de la educación escolar y, muchas veces, un sustituto cuando aquélla no existe o es muy débil. Además sus saldos positivos a favor de la integración nacional y hacia la solidaridad social, son patentes. En Guerrero ya son nacionalmente reconocidos varios de sus logros culturales, principalmente las Jornadas Alarconianas y la Feria de la Plata de Taxco. Recientemente se instituyó la Semana Altamiranista, que se efectúa anualmente y cuyas tareas han tenido eco entre los guerrerenses. El Centro Internacional Acapulco, que durante años fue una institución carente de labores culturales, ahora las tiene y con gran intensidad merced al activismo de la novísima Unidad de Servicios Culturales que ha presentado obras de teatro, exposiciones, conciertos, conferencias, festivales y mesas de trabajo. Entre otras, destacan las exposiciones de trajes típicos de Guerrero. Allí mismo ya opera una tienda de artesanías y otra más en el Aeropuerto Internacional.

Hagamos una recapitulación sobre las diferentes ramas del fomento social en el Estado, mediante una comparación del avance entre 1987 y 1989. En el primer año la esperanza de vida de los guerrerenses era de 67.8 años, en tanto que en el segundo de 68.4, esto es, se progresó un año en términos de mejoramiento de la salud de la población. Se disminuyeron al mismo tiempo las defunciones, que en 1987 eran de 4.6 por cada mil habitantes, a 3.3 en

1989. No menos significativos fueron los avances a favor de la planificación familiar, cuyas usuarias tuvieron un sustancial incremento dentro del plazo comentado. Así, la tasa de natalidad bruta se abatió del 38.8% a 31.5%.

También hay avances dignos de mención en lo relativo a la educación, donde, a modo de ejemplo, destacamos la formación profesional técnica que durante los últimos tres años atendió a más de 202 mil estudiantes. La cultura también ha progresado, ahora se cuenta con 10 casas de cultura y tres centros de enseñanza del ramo. Antes sólo había 57 bibliotecas situadas en 56 de los 75 municipios, ahora son 100 las bibliotecas ubicadas en las municipalidades de la entidad federativa.

En Guerrero la radio y la televisión estatales son administradas por un organismo público descentralizado: Radio y Televisión de Guerrero, como lo sabemos. Sus tareas se definen como inherentes al fomento social y existen planes de expansión con sendas estaciones de radio, una en Zihuatanejo, otra en Tlapa, con base en un convenio de asesoría técnica signada con el Instituto Mexicano de la Radio. En cuanto a televisión, dicho organismo e IMEVI-SION transmiten entrambos casi 6 mil horas de programación anuales, además de programas del Canal 11 del IPN. Esta es una institución muy interesante y no está demás, de ningún modo, que nos introduzcamos brevemente a sus labores.³

La radio ha sido integrada gradualmente en una red que se encamina a cubrir a toda la entidad federativa. Al través de ella se transmiten programas significativos para la población, por ejemplo, como "La Voz de la Experiencia" que se efectúa con la participación del DIF-Guerrero y los clubes de la Tercera Edad, y cuya finalidad es el aprovechamiento de la experiencia de los ancianos. "Guerrero, Ayer y Hoy" es co-producida con la SEP y en este programa se

³ Radio y Televisión de Guerrero. Informe de Labores 1990. Gobierno del Estado de Guerrero. 1990.

difunden estampas de la historia de la entidad federativa, así como de sus grandes personajes. Uno más se denomina "Tecoani" y divulga la expresión cultural popular y las tradiciones orales de la entidad federativa, en tanto que "En Busca de Nuestras Raíces" es producido con la colaboración del Centro de Investigación de La Montaña. También produce radionovelas de carácter histórico y relacionadas con el modo de vida guerrerense, entre las que hay que mencionar especialmente las relativas a la biografía de los héroes nacionales nacidos en Guerrero: Vicente Guerrero, Nicolás Bravo y Juan Alvarez. La magistral pluma de Ignacio Manuel Altamirano ha servido de inspiración a varias radionovelas.

Al mismo tiempo la radio estatal sirve de medio de ilustración y difusión de los grandes eventos que se desarrollan en Guerrero, tales como festivales, conferencias, conciertos, inauguraciones y sigue el decurso de actividades gubernamentales descolantes, tales como la campaña de cirugía ambulatoria organizada por el DIF-Guerrero.

La televisión no es menos activa, como se evidencia en programas tales como "El doctor en casa" que sirve para ilustrar sobre temas médicos al auditorio y "Fin de semana" que es un resumen sobre las noticias principales de sucesos del Estado. También los niños tienen un espacio educativo y recreativo en la televisión estatal, por medio del programa "Saltarín" que es co-producido con el DIF-Guerrero. Este programa se orienta a desenvolver las aptitudes deportivas de la infancia guerrerense y su fortalecimiento corporal, y en su esencia se trata de un programa televisivo único en la República como lo hacen saber las autoridades de este organismo público descentralizado. Hay que destacar un programa más: "Diálogos con el Gobernador", donde la ciudadanía tiene la posibilidad de acercarse aún más al titular del Ejecutivo del Estado de Guerrero y conversar con él sobre temas de interés de la entidad federativa.

Las fructuosas acciones de Radio y Televisión de Guerrero no se restringen a los límites del Estado, trascienden a otras entidades federativas—Oaxaca, Tlaxcala, Veracruz, Aguascalientes, Quintana Roo, Tabasco, Michoacán y México— y aún en la República entera, pues sus programas se difunden también por el canal 11 del mencionado Instituto Politécnico Nacional.

Para mantenerse en aptitud de servir más y mejor, el organismo cuenta con cursos de capacitación en musicalización, producción radiofónica, guionismo, y locución y grabación, pero pueden beneficiarse de ellos también las personas ajenas a la Institución que así lo deseen.

En estas breves líneas hemos notado cómo un Gobierno activo, selecto en políticas de intervención, puede ser muy útil educando y procurando recreación a un amplio público que así lo requiere y solicita.

II. El fomento económico

Como el fomento social, que congrega a una variedad de instituciones administrativas, también el fomento económico reclama la participación de otras tantas organizaciones. Esto ya lo pudimos notar en páginas atrás, ahora es el momento de examinar la política de fomento económico cuya encargada es la Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo.

El fomento económico contribuye a varios sectores de la sociedad guerrerense, pero principalmente trabaja en pro de las clases de menores recursos. Estas son la causa de la expedición de la Ley de Fomento a la Comercialización Agropecuaria, dentro de la cual se constituyó el Fondo de Apoyo a los Esfuerzos de los Productores para que puedan comercializar sus productos directamente, evitando la intermediación; y para favorecer este tipo de acciones con más vigor la antigua compañía Distribuidora Conasupo de

Guerrero fue transformada como empresa de participación social.⁴ En esta conversión el Gobierno del Estado participó con el 25% de las acciones, en tanto que el sector social –por medio de la CNC y la CTM– lo hizo con el 5%. La actividad distributiva de la empresa social fue muy productiva, en 1989 dio por saldo ventas por 60 millones de pesos.

Otra organización, la Comisión de Abasto Popular y Alimentación –un órgano administrativo desconcentrado– subordinado a esta Secretaría ha favorecido las funciones de la administración pública en la entidad federativa, en lo relativo al abasto popular y opera como medio de enlace y coordinación entre las diversas instituciones gubernamentales activas en esta materia. En 1989 se promulgó la Ley General de Regulación y Fomento de los Mercados y Tianguis Populares, que entraña la constitución de un Fondo, el relativo a la Rehabilitación y Modernización de Mercados y Tianguis Populares y que como ya lo hicimos notar lo administra el INDESS.

La materia laboral está incluida dentro de los deberes de la Secretaría de Desarrollo Económico y en ella destaca la capacitación y adiestramiento que se ofrece a los trabajadores, por medio de becas incluso, y que se desarrolló asimismo al través de más de 50 cursos que abarcaron a todos los municipios de Guerrero. Se estima que aprovecharon las enseñanzas prácticas casi 1,500 trabajadores, cuyas faenas de capacitación duraron tres meses. Las materias del adiestramiento fueron la electricidad, mecánica, carpintería y mecánica automotriz, así como corte y confección para mujeres. En la entidad federativa opera el Sistema Estatal de Empleo, cuyo saldo positivo en 1989 benefició a más de 300 personas por medio de la detección de vacantes.

⁴ Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo. Informe de Actividades de 1988. Gobierno del Estado de Guerrero. 1989. Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo. Informe de actividades de 1989. Gobierno del Estado de Guerrero. 1990.

Como sabemos el Gobierno del Estado cuenta con un sector paraestatal muy activo, que también comprende empresas públicas estatales. La regla para que éstas existan es su carácter autofinanciero; y esta regla la aplica a pie juntillas la fábrica Tissot de vajillas, cuyas labores artesanales han sido muy productivas. Sin embargo, para modernizar y actualizar sus procesos de trabajo ha solicitado la asesoría al Fideicomiso de Minerales no Metálicos Mexicanos. Esta última también es productiva en el año de 1989 generó ingresos al Estado por 3,482.000 millones de pesos. También se manifiestan progresos significativos en la construcción de la planta rehidratadora de leche y la planta de harina de maíz, cuya edificación se hace de consuno con la CONASUPO. Finalmente, la planta beneficiadora de minerales de Mezcala, propiedad del Gobierno del Estado, fue arrendada en 1989 a pequeños mineros redituando en la ocupación de un centenar de personas. En el ramo minero otra empresa paraestatal, Minerales no Metálicos de Guerrero, también está dedicada empeñosamente en sus faenas.

La concentración industrial paraestatal más importante del Estado, la Ciudad Industrial del Valle de Iguala (CIVI), es un ejemplo contrastante de actividad con su pasado inmediato, pues en su seno están en operación 19 empresas: 12 industriales y 7 de servicios y se encuentran en etapa de constitución otras 11 más.

En el ramo agroindustrial el fomento económico derramó beneficios en forma de tres aserraderos, una fábrica de palanquetas y una fábrica de triplay. La Montaña fue objeto de especial atención, se están preparando varios estudios de factibilidad para el establecimiento de nueve agroindustrias, con recursos provenientes del programa ONU para el Desarrollo, del que ya hicimos mención páginas atrás.

Guerrero es productor de magníficas piezas de artesanía. Como lo mencionamos arriba, para fortalecer este sector, además de la Ley de Protección y Fomento de las Artesanías, se constituyó el Centro Guerrerense de Artesanías como órgano administrativo desconcentrado, de lo que antaño era la Dirección General de

Promoción Artesanal. Entre sus deberes está el fomento de los talleres que sirven como escuelas de capacitación artesanal y que son ya prácticamente autosuficientes, lo mismo que las casas de artesanías, entre las que hay que destacar a la que fue abierta en el Aeropuerto Internacional de Zihuatanejo y en el Centro Internacional de Convivencia Infantil (CICI). Antiguamente se había instalado una casa artesanal en Tijuana, Baja California, pero fue clausurada por incosteabilidad. Finalmente, ya se cuenta con el Catálogo de Artesanías del Estado de Guerrero, que permitirá una mayor difusión de sus productos y por tanto más ventas y beneficios para las personas que viven de ellos.

Como se puede observar el sector social es uno de los más beneficiados por el fomento económico, como lo hicimos notar al principio de este apartado. Ya hemos tratado con alguna extensión a dicho sector y no incurriremos en redundancias, pasándose a hacer una brevísima reflexión sobre los progresos del fomento económico entre 1987 y 1989 y sólo en una rama: la distribución lechera, tan importante como alimento—sobre todo para la niñez—y como materia prima de otras industrias. Es, pues, un botón de muestra: en el periodo señalado se instalaron 45 lecherías, en beneficio de los guerrerenses.

Con esta exposición dejamos las labores de fomento social y económico, para ingresar a uno más específico: el fomento turístico, que tanta relevancia tiene en Guerrero.

III. El fomento turístico

Hablar de turismo en México es hablar del Estado de Guerrero, y más en lo particular, referirse a Acapulco. Como lo explicamos en su lugar, el diagnóstico que acompaña al Plan Estatal de Desarrollo del Estado contempla las ventajas del turismo, así como las deformaciones que ha ocasionado a la economía local. He aquí un dato que permite visualizar la dimensión del problema: en 1987 visitaron

nuestro país 5.4 millones de turistas extranjeros, en tanto que Guerrero se benefició con 5.6 millones de visitantes, entre extranjeros y nacionales.⁵ El impacto directo a la industria turística misma es mayúsculo, pero su repercusión en otras ramas de la economía no ha sido el esperado. De este modo, a partir del mencionado Plan y del Programa de Acción Inmediata, se preparó la Ley de Fomento al Turismo y se creó la Promotora Turística del Estado de Guerrero (PROTUR), encargada de una de las actividades más trascendentes en la actualidad, no sólo de la entidad federativa, sino del país entero: el Programa de Punta Diamante, en Acapulco.

Como lo pudimos ya apreciar, el Consejo Mixto de Fomento Turístico de Acapulco está haciendo su parte en este sentido, principalmente convocando la participación ciudadana, sin descontar otras acciones ligadas a la actividad turística como es el Programa de Regeneración Urbana y Ecológica de Puerto Marqués. Además del Consejo de Acapulco, existen sendos cuerpos similares en Zihuatanejo y Taxco, pero menos activos que aquél y requieren superar su estándar de desempeño.

A pesar de que el país sufrió una merma en el flujo de visitantes, el Estado de Guerrero continuó aumentando su cuota turística para México. Por ejemplo, entre 1986 y 1988 el incremento fue de 16%. Con respecto a la distribución de vacacionistas en los tres centros turísticos principales: Acapulco, Ixtapa-Zihuatanejo y Taxco, las proporciones en 1988 fueron muy desiguales. En el primero acudieron casi 5 millones de visitantes, en tanto que en el segundo poco menos de 300 mil y en el tercero 213 mil. En promedio, la ocupación hotelera en Acapulco fue del 54.8%, en Ixtapa-Zihuatanejo del 54.8% y en Taxco del 41.2%.

⁵ Secretaría de Fomento Turístico. Informe de Actividades de 1988. Gobierno del Estado de Guerrero. 1990.

Resulta obvio por estas cifras que la ocupación hotelera es estacional, de modo que en colaboración con las autoridades federales y los prestadores de servicios turísticos se efectuaron intensas promociones en varias ciudades de los Estados Unidos y el Canadá, lo mismo que en el país, principalmente en México, Guadalajara, Puebla y Monterrey. También se puso énfasis en el turismo social, fortaleciendo los lazos de comunicación y cooperación con los organismos públicos que lo promueven.

Uno de los problemas evidentes en la actividad turística ha sido la falta de información confiable para fortalecer las medidas decretadas para estimular a esta rama de actividad económica. Para dar solución a esta deficiencia se formó el Consejo Mixto de Estadística Turística. La labor del Consejo ha repercutido en la formación del Sistema de Información Turística que ha integrado principales indicadores turísticos de los ocho años anteriores a 1989. No se ha cejado en el empeño de capacitar a los empleados del sector privado que ofrecen los servicios a los visitantes del Estado, por medio de una diversidad de cursos, que incluso se extendieron a los propios propietarios y gerentes, sobre temas de actualización gerencial. Solamente en Ixtapa-Zihuatanejo aprovecharon estos cursos más de 700 personas.

Tal como lo hicimos notar adelante, los órganos de colaboración ciudadana han sido particularmente útiles y fructíferos en Acapulco y se han alzado como una forma idónea no sólo para configurar políticas gubernamentales de interés de los diversos sectores sociales, sino también para estimular su participación. Así, por citar un caso, hay que comentar que la Comisión Mixta de Gestión de Servicios Públicos Prioritarios del Acapulco Dorado, se propuso integrar el Fondo Mixto de Promoción Turística con aportaciones anuales de 25,000 millones de pesos, para hacer una amplia promoción turística del puerto.

De antaño en Acapulco funciona la Procuraduría del Turista –creada en 1981– con el objeto de prestar auxilio a los visitantes del Estado y corregir los abusos de que son objeto. Mas en lo particular

sus funciones son las de orientar a los turistas en las gestiones y trámites que realicen con referencia a la prestación de servicios turísticos y especialmente cuando acuden a la Procuraduría Federal del Consumidor, a la Procuraduría de Justicia del Estado y a la Secretaría de Turismo. Asimismo colabora en la información turística sobre precios y tarifas de los servicios del ramo. Sus órganos de Gobierno son el Consejo Consultivo y el Procurador.⁶ Recientemente se reubicaron sus oficinas para hacerlas más adecuadas para el desempeño de sus actividades y en éstas mismas se ubicó a una agencia del Ministerio Público para la atención de los casos que ameriten su intervención. También se instalaron oficinas de la Procuraduría en el Aeropuerto Internacional de Acapulco, en la terminal marítima de Ixtapa-Zihuatanejo y en Taxco.

También en Ixtapa-Zihuatanejo y Taxco se encuentran sendas delegaciones de la Secretaría de Fomento Turístico, en tanto que en Acapulco sus oficinas fueron trasladadas al Centro Internacional Acapulco con una mejoría sustancial para el cumplimiento de sus responsabilidades, toda vez que con su contribución en forma de renta colabora al sostenimiento del Centro. Por su parte, el Centro de Convenciones de Taxco fue muy visitado en 1988, pues aproximadamente unas 24 personas acudieron a sus instalaciones para asistir a congresos, seminarios y eventos de índole diversa. Estas labores produjeron un beneficio de 214 millones de pesos, lo que hizo disminuir el subsidio que disfruta a 124 millones. El Conjunto Jacarandas fue suprimido como tal y subdividido, como lo hicimos saber. Antes de esta medida generó ingresos por 800 millones de pesos y el rendimiento de sus servicios de hotelería era muy aceptable.

Las acciones de promoción turística se extendieron a las instituciones educativas, incluso las primarias, para las cuales se preparó una cartilla turística para la lectura de los niños. Esta promoción

⁶ Acuerdo que crea al organismo administrativo desconcentrado Procuraduría del Turista. POGEG. Año XII, número 24. Junio 17, 1990.

comprendió universidades tales como las de Baja California y Tamaulipas, al tiempo que se efectuó una encuesta entre los turistas para captar su opinión sobre los servicios que se les prestan.

El fomento turístico en Guerrero, que en Punta Diamante tiene un espacio de crecimiento planificado que fortalecerá el papel puntero del puerto en el turismo nacional e internacional, también comprende el desarrollo de otras zonas turísticas potenciales: Punta Maldonado, Patacalco, Juxtahuaca, Ixcateopan y Cacahuamilpa.

Como lo advertimos, toca a la Promotora Turística de Guerrero el desarrollo del Proyecto Acapulco Diamante, que consiste en un proyecto planificado de expansión del puerto, que no sólo consiste en la estructura hotelera, sino en conjuntos de apoyo tales como fraccionamientos y un parque para viveristas.⁷ Se trata de una obra en gran escala que exige la dotación de servicios públicos, en plena marcha, tales como el agua, electricidad y teléfonos, así como vías de comunicación, pavimentación, banquetas y alumbrado público. Todo ello es el soporte material para las construcciones e instalaciones propiamente turísticas, que comprende hoteles, condominios y centros recreativos y de esparcimiento. Al mismo tiempo, ha sido creado el Fideicomiso para dar apoyo al desarrollo conocido como Real Diamante, un conjunto de hotelería, condominios, club y villa. Una vez que sea concluido el Acapulco Diamante, sus 10 mil cuartos de capacidad serán equivalentes a lo que hoy es la mitad de capacidad hotelera de todo Acapulco y toda la capacidad de que dispone Cancún. Es, como lo advertimos, un desarrollo turístico en gran escala.

⁷ Promotora Turística de Guerrero. Informe de actividades de 1990. Gobierno del Estado de Guerrero. 1990.

CAPÍTULO DÉCIMO
Las funciones globalizadoras

I. Planeación, programación y presupuestación.	215
II. La hacienda estatal.	220
III. El desarrollo administrativo.	222

CAPÍTULO DÉCIMO

Las funciones globalizadoras

I. Planeación, programación y presupuestación

Las funciones de la administración pública suelen bifurcarse en dos grandes géneros, atendiendo su inserción directa o indirecta en la obtención de los objetivos previstos. Las que se encaminan a alcanzar estos objetivos de manera directa se conocen como "funciones fines" o "funciones sustantivas", ellas representan la naturaleza en sí del órgano que las ejecuta y reflejan su vocación existencial, la razón vital que le anima. Aquí hemos analizado esencialmente las funciones sustantivas: la asistencia social, el fomento de las empresas del sector social, el fomento agropecuario, la obra pública de beneficio popular, la recreación familiar y el deporte, la participación de la mujer, los servicios públicos primordiales y el desarrollo integral de una región del Estado de Guerrero. Estas actividades representan la esencia, el significado y el objeto de la administración pública de la entidad federativa, son su razón de ser. Mas en lo particular, el fomento sintetiza este modo de ser ya se trate del fomento específico, por ejemplo, el agropecuario, ya lo sea general como el fomento económico o social.

Las otras funciones están dedicadas a crear las condiciones intraorganizativas para favorecer la consecución de los objetivos, es decir, son el soporte de aquellas otras. Son conocidas como "funciones medios" o "funciones adjetivas". Generalmente se les identifica con la gerencia pública y se sintetizan en el célebre acróstico de Luther Gulick conocido como el POS-DCORB: (P)laneación, (O)rganización, (S)taffing -personal-, (D)irección, (Co)ordinación y (B)udgeting -presupuestación-. Dentro de la teoría de la administración pública, estas labores han sido en los Estados Unidos lo que Chester Bernarnard conocía como las "funciones del ejecutivo", los deberes de la alta dirección.

El papel de estas últimas resulta imprescindible si la administración pública quiere ser apta para alcanzar las metas que le dan vida. Debemos recordar que el Estado tiene su principio vital fuera de sí mismo, lo halla en la sociedad civil a la cual debe reproducir, perpetuar y desarrollar, y sólo en la medida en que cumple con este papel puede él mismo reproducirse, perpetuarse y desarrollarse. La vida misma del Estado no es otra cosa que su externación, su comportamiento; su existencia y la realización de su vida, es su actividad misma, es decir, la administración pública por la cual alcanza su objeto vital: desenvolver las condiciones que permiten los procesos de la sociedad.

Para alcanzar este objeto las funciones sustantivas inspiran la creación de órganos que las hagan posibles, que las ejecuten. El conjunto de la organización del Estado constituye su existencia interna, es el reflejo de su existencia exterior que la determina. Y en buena media la potencia con que se alcanza la exterminación del Estado, radica en su capacidad de organizarse, en su aptitud para dotarse de los instrumentos de acción por los cuales se desempeñen las dos funciones a que nos hemos referido. Pero, esencialmente, la potenciación de la externación del Estado está condicionada por su capacidad para organizar los procesos interiores de su gerencia pública.

En el Gobierno del Estado de Guerrero se nota una preocupación escrupulosa por alcanzar una organización óptima de su gestión pública, la cual gira alrededor de la racionalización de los procesos administrativos a partir de un ingrediente básico: la planeación, la cual inspira programas generales y programas especiales que sirven de pauta a la actividad administrativa. La planeación y la programación son principios omnipresentes que aparecen en todas las organizaciones y que rigen todas las actividades, no como camisas de fuerza, sino como elementos de armonización y conducción, y uno de los sectores más entrañados con la planeación y la programación es el de las finanzas públicas. Ambas representan una noción generada en la doctrina mexicana de la administración pública: la "globalización", es decir, el carácter general de ciertas actividades de la gerencia pública que se comparten por todas las dependencias centralizadas, pero que son desempeñadas por algunas de ellas y cuyo carácter es precisamente desempeñar funciones adjetivas.

Para ilustrar la actividad programática hemos escogido las acciones de la Secretaría de Planeación y Presupuesto en 1988, un año en el cual se notan los alcances y los progresos de las dos ramas que le dan razón de ser, toda vez que aún no se fusionaba con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.¹

Antes hemos dado cuenta de instrumentos fundamentales que sirven de base a la programación y la presupuestación: el Plan Estatal de Desarrollo y el Programa de Acción Inmediata, además de los planes sectoriales y regionales. Hemos también tratado el COPLADEG. En 1988 se añadió un instrumento más: la Coordinación Técnica de Planeación, un ente adscrito directamente al Titular del Ejecutivo estatal y cuyos deberes básicos consisten en la actualización y adaptación constante del Plan Sexenal. En paralelo, labores semejantes realizan las Coordinaciones Ejecutivas

¹ Secretaría de Planeación y Presupuesto. Informe de actividades de 1988. Gobierno del Estado de Guerrero. 1988.

de las Comisiones para el Desarrollo de las Regiones del Estado, con referencia a los planes regionales.

Los lineamientos del Plan se han traducido en estrategias concretas cuya jerarquización por prioridad se desdobló en los siguientes criterios: a) mejorar el funcionamiento de la administración pública; b) reforzar las políticas de disciplina presupuestal; c) vigorizar el control y la evaluación del sector paraestatal; d) continuar el programa de modernización legislativa; e) dispensar mayor atención al Programa de Reforma Municipal Integral; f) perfeccionar los mecanismos de comunicación y coordinación con las delegaciones federales y g) orientar el gasto preferente hacia estos rubros: apoyo a la producción agropecuaria, asistencia al abasto de productos básicos, justicia y seguridad pública, fomento al desarrollo turístico, educación, cultura, recreación y deporte, salud y agua potable, vivienda popular y regularización de la tenencia de la tierra.

Como se ha podido constatar, dicha reorientación del gasto en los rubros mencionados ha repercutido en el acento de las actividades sociales de la administración pública, tal como se ha venido examinando en esta segunda parte de la obra. Para cumplir con este propósito se diseñó una estrategia encaminada a disminuir el gasto corriente, transfiriendo más recursos al gasto de inversión, esto es: los recursos financieros consumidos en funciones adjetivas se trasladaron a las funciones sustantivas. Más precisamente, se destinaron al fomento de la producción y la prestación de servicios públicos y a la obra pública, bajo el criterio de preferenciar a la que tuviera un carácter complementario y estimulara la participación del municipio y la ciudadanía. Medidas paralelas se aplicaron al gasto operativo de los organismos del sector paraestatal, con el objeto de incrementar las inversiones productivas.

Estas acciones de racionalización del presupuesto tuvieron repercusiones positivas: el gasto corriente disminuyó al 15% en provecho del gasto directo a los servicios públicos en un 41% y a la inversión en 44%. Por cuanto a este último, poco más del 75%

fue ejercido por el sector centralizado y poco más del 24% por el sector paraestatal. Ahora bien, del gasto público ejercido por la administración pública centralizada, los sectores más beneficiados fueron el agropecuario, el de desarrollo urbano y la vivienda y el comercio y el abasto, que unidos consumieron el 44% del gasto total del sector centralizado. La educación también tuvo un trato preferente con el 15.7%.

Hay que destacar el diseño de nuevos programas, tales como la protección ecológica de la Laguna de Tres Palos y los relativos al desarrollo integral de los municipios de las localidades más populosas de Guerrero, como Acapulco y Chilpancingo, y cuyas finalidades son las de fomentar la producción agropecuaria y proveer de los servicios públicos básicos al campo. Por cuanto a estos últimos, se han preparado fórmulas imaginativas para suplir la carencia de recursos, implantándose el sistema de ahorro, crédito y sorteo para la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos en las colonias populares, y para el cual la participación ciudadana ha sido decisiva. Uno de los programas más relevantes es el de las centrales de maquinaria pesada y del cual ya hemos hablado páginas atrás.

En Guerrero la relación entre el Estado y el municipio se desenvuelve por medio del Convenio Unico, que consiste en un mecanismo que, entre otras cosas, viabiliza la transferencia de recursos para ejecución de obras en pequeña escala. Esta vía sirvió para la aplicación del 11% de la inversión total del sector centralizado.

Para fines presupuestales el manejo de información confiable, completa y oportuna, tiene un significado estratégico. En el seno del COPLADEG se desempeña el Subcomité de Estadística y Geografía, cuyas labores han dado frutos dignos de mención: Anuario Estadístico 1987, versión preliminar de las Estadísticas Básicas del Estado de Guerrero 1985-1987 y Sistema de Información Turística.

El uso financiero de la programación y la presupuestación es fundamental, tal como se ha observado. Ahora analicemos a las finanzas públicas guerrerenses.

II. La hacienda estatal

La hacienda estatal es el principal carburante de la maquinaria administrativa; su arreglo y agilidad determinan la buena o mala marcha de las funciones sustantivas y adjetivas. En Guerrero la hacienda local está a cargo de la Secretaría de Finanzas y Administración, cuyas políticas de acción son las siguientes: a) actividad fiscal fincada en el prospecto de incremento de la recaudación, considerando la condición social de los habitantes del Estado; b) simplificación y desconcentración de funciones para facilitar al contribuyente el cumplimiento de sus responsabilidades fiscales; c) fortalecimiento de las haciendas públicas municipales, incorporándoles materias tributarias de la propiedad raíz y los programas de regularización de la tenencia de la tierra; d) manejo transparente, honesto y eficaz de las finanzas públicas; e) racionalización del gasto corriente en beneficio del gasto de inversión, fundamentalmente por medio de la disminución del personal administrativo y la cancelación de plazas vacantes y g) capacitación del personal administrativo municipal para que maneje el cobro del impuesto predial y la gestión del catastro.²

Dentro del programa permanente de modernización administrativa, en agosto de 1988 la Oficialía Mayor se desprendió de la Dirección General de Administración de Personal y la transfirió a la Secretaría de Finanzas. El cambio redituó inmediatamente en la agilización del pago de los servidores públicos. Al mismo tiempo se restringió el gasto de administración, se evitó el incremento de

² Secretaría de Finanzas y Administración. Memoria de actividades de 1989. Gobierno del Estado de Guerrero. Febrero de 1990.

plazas y se redujo la planta de servidores públicos a 16,427 en 1989, en contraste a los 18,284 que había en 1986.

Una de las políticas más fortalecidas fue la fiscalización, para la cual se incorporó el uso administrativo de la informática, que produjo que el sistema de cómputo abarcara al 91% de los contribuyentes y el 98% de la recaudación. También la cibernética mejoró el sistema de pagos a proveedores y prestadores de servicios al Gobierno.

La hacienda pública guerrerense ha tenido un comportamiento ejemplar, como se constata en 1989 con el incremento sustancial de ingresos por diversas vías. En este año los ingresos del sector central fueron de 298,497 mil millones de pesos. La captación se ha ido incrementando año con año: con respecto a 1988 fue 22.8% mayor. Los aumentos también comprendieron a los ingresos propios por vía de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y que superaron en 9.1% lo previsto en el presupuesto de 1989. Igualmente los recursos provenientes de las participaciones federales crecieron 21.9% en comparación al año anterior.

La evasión fiscal ha sido combatida vigorosamente y al efecto se creó el Departamento de Revisión de Dictámenes a empresas auditadas por contadores públicos independientes. También se aplicaron criterios de rectificación voluntaria de ingresos en varias localidades populares, lográndose un incremento que varió del 50 al 100%. Se intensificaron las visitas a casi 2 mil, cuyo rédito fue la recuperación inmediata de 1,693 millones de pesos omitidos. Al mismo tiempo se activó la campaña de orientación al contribuyente, con aumentos sustanciales que llegaron al 1000% y que sumaron casi 400 millones de pesos.

Los resultados de medidas como las comentadas redituaron en ventajas dignas de mención, principalmente que el gasto corriente se redujo en 1989 a 45.8% en comparación al 49.7% de 1987 y la disminución del número de empleados –esencialmente de los dedicados a servicios personales–, con una reducción al 26% en

contraste al 29.2% en 1987. Otro renglón de ahorro fue la adquisición de artículos de consumo, que declinó del 2.8% al 1.8% en 1989. Similar cambio se dejó sentir en el gasto de bienes y servicios de mantenimiento, el cual, junto con el anterior, de suyo ya habían ofrecido ahorros presupuestales sustanciosos.

En estas tareas merece crédito el Centro de Desarrollo Tributario y Estudios Hacendarios (CEDETEHG), que mucho ayuda en el desempeño de la Secretaría de Finanzas y Administración.

III. El desarrollo administrativo

Todas las páginas escritas hasta aquí tratan de un tema, el tema de este libro: el desarrollo administrativo. Sin embargo, no está de más que hagamos una abreviada referencia al desarrollo administrativo como una actividad de la propia administración pública, como un ejercicio perpetuo de perfeccionamiento, autocrítica y superación.

La Secretaría de Coordinación antaño denominábase Secretaría de Desarrollo Administrativo y Control Gubernamental, como ya lo sabemos, pero el desarrollo administrativo sigue siendo uno de sus cometidos fundamentales. Se ha conservado obviamente a la Dirección General de Modernización Administrativa a cuyo cargo está tan importante labor.³

Con referencia al desarrollo administrativo, las tareas efectuadas incluyeron el fortalecimiento municipal por medio del Centro Estatal de Desarrollo Municipal —uno de sus órganos desconcentrados—. Una labor de la Secretaría ha sido la de efectuar las reestructuraciones de la administración pública, que aquí hemos examinado, así como diseñar las fusiones de organismos, proponer las recomposiciones y mantener una revisión continua de la orga-

³ Secretaría de Desarrollo Administrativo y Control Gubernamental. Memoria de labores de 1988. Gobierno del Estado de Guerrero. Marzo, 1989.

nización actual. Más concretamente, también tuvo a su cargo la supresión de la Asesoría General y la Coordinación de Fortalecimiento Municipal que antaño fungían en apoyo del Titular del Ejecutivo estatal. Esta supresión arrojó como saldo la desaparición de 14 unidades.

Bajo su responsabilidad se reformó la hoy Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo, para adquirir su actual fisonomía organizativa y funcional y asimismo precisó las atribuciones en materia presupuestal, transferencias de recursos, inversión y ejercicio del gasto de la entonces Secretaría de Planeación y Presupuesto y de la Secretaría de Finanzas. Sus actividades comprendieron la compactación de la Oficialía Mayor, cuando ésta existía, que significó la supresión de la Coordinación General. Participó en la estructuración de las delegaciones de Transportes y Vialidad de 17 poblaciones de la entidad federativa, así como de la Delegación del Registro Público de la Propiedad y de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, para que pudiera atender con más eficiencia los conflictos laborales suscitados en la Zona Norte y en Tierra Caliente.

El Centro de Convenciones de Taxco fue transformado en organismo administrativo desconcentrado, lo mismo que el Instituto Guerrerense de Cultura y el COPLADEG. En lo general el sector paraestatal, cuyos entes eran 36 en 1987, se redujo a 18, de los cuales 10 se financian por sí mismos. El desarrollo administrativo significó asimismo la generalización del uso de la informática, cuya expansión se realizó por medio de un programa pertinente y que se propuso se hiciera extensivo al sector público.

En materia municipal se expidió la Ley de Justicia en materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno, que norma el ejercicio de las facultades reglamentarias de los Cabildos para que generen sus bandos y ordenanzas. Se apoyó asimismo, por medio del Centro mencionado, la elaboración de modelos sobre reglamentos de rastros, mercados, parques y jardines, estacionamientos, salud pública, limpia y farmacias. Se elaboró el Manual de Organizaciones y Funcionamiento de los Consejos Consultivos de Comisarios

Municipales , y han proseguido sus trabajos sobre programas de modernización y desconcentración administrativa en los municipios. También éstos se beneficiaron de los manuales y guías técnicas que se elaboraron sobre el control del avance financiero de las obras públicas municipales, y el Manual de Organización y Funcionamiento de los Comités de Participación Ciudadana y de la Guía para el cobro del impuesto predial. Finalmente, se efectuó el Programa Integral de Capacitación Municipal que cubrió toda la entidad federativa y cuyos temas fueron la materia reglamentaria, administración de personal, organización y rescate de archivos, participación ciudadana, desarrollo rural y elaboración de los proyectos de obra. Al curso acudieron más de 300 servidores públicos municipales.

Varias de las leyes incumbentes también reclamaron la participación de la antigua Secretaría de Desarrollo Administrativo, tales como las Leyes de Recursos Materiales, de Entidades Paraestatales, de Seguridad de los Servidores Públicos, del Trabajo para los Servidores Públicos y del Sistema Estatal de Archivos, entre otras no menos importantes. Buena parte de la documentación que hemos consultado para la elaboración de esta obra procede de la diligente y vigorosa labor de esta dependencia, tales como organogramas, manuales, memorias y documentos, algunos preparados especialmente en apoyo de nuestro trabajo. La obra *La Administración Pública en el Estado de Guerrero*, en este sentido debe ser considerada como un trabajo más de desarrollo administrativo en esta entidad federativa.

CAPÍTULO UNDÉCIMO
El Municipio en el Estado de Guerrero

I. Relaciones entre el Estado y el Municipio.	225
II. El régimen administrativo municipal.	228

Capítulo Undécimo

El Municipio en el Estado de Guerrero

I. Relaciones entre el Estado y el Municipio

De conformidad con las disposiciones constitucionales de la República Mexicana y en lo particular la Constitución del Estado de Guerrero, el municipio es la unidad vital de la entidad federativa. El municipio es concebido en Guerrero como un gobierno, como el Gobierno básico del Estado, y las relaciones entre el Gobierno estatal y el Ayuntamiento que encabeza al Municipio se efectúan por medio del Convenio Unico de Desarrollo Estado-Municipio (CUDEM), en que se fijan y articulan sus vínculos. Diversas disposiciones se refieren al Municipio, regulan su funcionamiento y fomentan su prosperidad. Una de las políticas preferentes del Gobierno del Estado consiste en la descentralización de tareas, de facultades y de recursos.¹

¹ Convenio Unico de Desarrollo que celebran el Gobierno del Estado de Guerrero y el H. Ayuntamiento Constitucional de Acapulco de Juárez. POGEG. Año LXIX, número 19. Marzo 4, 1988.

Para ejemplificar sobre las relaciones Estado-Municipio en Guerrero, con base en el CUDEM, seleccionamos precisamente al municipio más prominente: Acapulco y el Convenio signado con el Gobierno en 1988. El CUDEM tiene como objeto establecer, actualizar y ampliar las bases y mecanismos de coordinación de acciones, así como también de los recursos, entre el Estado y el municipio. Comprende asimismo los trabajos que en colaboración realicen ambos, especialmente con relación a la descentralización y la promoción integral del segundo. Con referencia a sus actividades en común, destaca la prioridad otorgada a los programas y obras consideradas como urgentes, así como aquellas otras que estén en proceso.

El CUDEM es el único instrumento que liga la colaboración entre el Gobierno del Estado y el Ayuntamiento, e incluye tanto las tareas previstas como las que no lo están. Para desenvolver su mutua colaboración, se acordó integrar sus esfuerzos comunes dentro del marco de los lineamientos de la planeación establecida en la entidad federativa y convocar la participación ciudadana, tanto del sector social como de la iniciativa privada. Para efectuar la coordinación en sí, se dispuso aprovechar la vocación del COPLADEG, como instrumento de concertación de voluntades y para que fungiera como el único canal de sus relaciones dentro del Convenio. El Gobierno dispuso asistir permanentemente al Municipio para favorecer sus relaciones, por medio de asesoría y apoyo técnico, y más particularmente asistirlo para que pueda ejercer con más eficacia las materias relativas a la recaudación fiscal. Por su parte, el ayuntamiento dispuso lo necesario para que el Programa de Inversión Municipal Anual se efectuara de acuerdo con el Subcomité Especial de Desarrollo Administrativo.

Posiblemente el aspecto más interesante del convenio sea el apartado de acuerdos sobre descentralización de tareas estatales en los municipios, pues se juzga que la descentralización es el proceso natural del fortalecimiento del municipio y de la comunidad guerrerense. Así, por medio de la entonces Secretaría de Desarrollo Administrativo, se había previsto la intensificación de

los estudios relativos a las funciones de la administración estatal susceptibles de ser transferidas a los municipios. Este proyecto se encamina a dotar al Municipio de capacidades para el manejo hacendario, financiero, administrativo y jurídico, además de sentar bases para viabilizar la transferencia de responsabilidades relativas a la regularización de la tenencia de la tierra y la creación de reservas territoriales.

Los programas de desarrollo municipal son muy precisos: a) de inversión; b) de descentralización estatal y federal; c) de planeación estatal para el desarrollo; d) de administración, operación, conservación y mantenimiento de obras y servicios públicos y e) de coordinación especial. Destacan los primeros, los programas de inversión, cuyo destino son las obras de mejoramiento urbano, el servicio de agua potable y alcantarillado, las aulas escolares, las obras públicas de comisarías y comunidades, los caminos rurales, las instalaciones deportivas y los mercados. Al mismo tiempo es vigente un programa regional de empleo, cuya finalidad es la protección de la ocupación laboral y la planta productiva y mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, principalmente en zonas rurales y zonas urbanas críticas.

La descentralización está en curso: toca la administración del impuesto predial a los 75 municipios de la entidad federativa, cuya transferencia se ha consumado completamente, lo mismo que del catastro y las oficinas del registro civil. Se descentralizaron en siete municipios en idéntico número de Juntas Locales de Agua Potable y Alcantarillado urbanas y 24 rurales. Para el arreglo de su régimen interior, fue expedida la Ley de Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno. Las finanzas municipales han mejorado en los tres primeros años del Gobierno actual, sus participaciones fueron de 116,568 millones de pesos, en tanto que por medio del CUDEM sus recursos fueron de 18,362 millones de pesos. Con estos recursos, entre otras obras, se construyeron siete parques regionales y cuatro miniparques municipales de maquinaria pesada y agrícola.

También en el plazo antes mencionado se intensificó la colaboración ciudadana en la vida municipal y al efecto se formaron 375 comités de participación ciudadana, junto con los consejos consultivos de comisarios municipales, los comisariados ejidales y los presidentes de bienes comunales.

En realidad el municipio constituye un pedazo de vida y todos los municipios la vida entera del Estado de Guerrero, y son tan variados y prominentes los aspectos y modalidades de su existencia, que difícilmente se pueden aprender en un libro de tan corto alcance de páginas. Sin embargo, no podemos soslayarle y aquí de manera muy abreviada nos referiremos a uno de sus aspectos más importantes: el régimen administrativo.

II. El régimen administrativo municipal

Los municipios son los beneficiarios de la política social del Gobierno estatal, indirectamente por la acción de la administración estatal y directamente por conducto de la administración municipal misma. No debemos olvidar que Guerrero es una entidad federativa con una gran población cuyas condiciones de vida son precarias y donde impera el subdesarrollo, de modo que el fortalecimiento municipal es una política indispensable para capacitar a quienes administran a la vida municipal.² Para desempeñar estas funciones fue establecido el Centro Estatal de Desarrollo Municipal. Antaño, cuando su denominación era la de Coordinación de Fortalecimiento Municipal, le fueron precisadas sus funciones, a saber: dar a los ayuntamientos la asistencia técnica en materia de

² Es muy recomendable la consulta del volumen "Los municipios de Guerrero", que forma parte de un trabajo magistral que se conoce como Enciclopedia de los Municipios de México. México, Centro Nacional de Estudios Municipales. 1988. Hay que resaltar, de manera singular, que dos de los más eminentes especialistas en materia municipal han sido don Moisés Ochoa Campos y don Gustavo Martínez Cabañas, dos ilustres guerrerenses.

ejecución de obras públicas y la prestación de los servicios públicos, ramas muy importantes de la actividad administrativa en un municipio.

También capacita a los servidores públicos municipales y sirve de conducto para la dotación de recursos en caso de requerimientos juzgados como apremiantes. El Centro los auxilia en la aplicación de aquella importante disposición que es la Ley que establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad. Y para evitar que el Centro Estatal de Desarrollo Municipal se eleve como intermediación entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, quedó establecido formalmente cancelar esta posibilidad.³

La Organización, administración y funcionamiento de los municipios guerrerenses están definidos y precisados en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero. Además, la Ley reglamenta las disposiciones sobre los municipios establecidas en la Constitución Política de la República y en la Constitución del Estado de Guerrero, establece la competencia a los ayuntamientos y define las bases para los bandos, reglamentos y ordenanzas que expiden los mismos.

Los municipios son personas jurídicas que cuentan con patrimonio propio, que administran libremente sus recursos y sus servicios y entre ellos y el Gobierno del Estado no existe ninguna autoridad intermedia. Tal como lo hemos adelantado, en Guerrero la división política y territorial comprende a 75 municipios que son geográficamente agrupados en regiones.⁴ Su régimen interior implica una división en comisarías municipales, siempre y cuando

³ Acuerdo que Define las Bases para la Organización y Funcionamiento de la Coordinación de Fortalecimiento Municipal. POGEG. Año LXIX, número 33. Abril 22, 1988.

⁴ Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero. POGEG. Año LXXI, número 2. Enero 5, 1990.

habiten en una comisaría mil personas y cuente con la infraestructura para la realización de sus deberes administrativos. Los ayuntamientos están facultados para crear delegaciones municipales, que sirven como órganos administrativos desconcentrados por territorio, jerárquicamente sujetos a ellos. Sin embargo, esta posibilidad sólo es realizable cuando en el lugar vivan 25 mil personas o la distancia entre la sede del Ayuntamiento y el lugar de la delegación sea un obstáculo grave para la adecuada prestación de los servicios públicos. Las comisarías consisten en órganos de desconcentración territorial en el municipio mismo, como lo hicimos notar, a la vez que son expresión de la participación comunitaria y la integración vecinal y ostentan un carácter honorífico.

El régimen político municipal está encabezado por el Ayuntamiento, la máxima autoridad del municipio, que tiene a su cargo el Gobierno y la administración en su territorio. Toca al Ayuntamiento, mediando una propuesta del presidente municipal, nombrar a los servidores públicos que están a cargo de la administración municipal: secretario, oficial mayor (o jefe de la administración), tesorero, jefe de seguridad pública y jefe de obras públicas, cuyos cargos muestran a las funciones municipales básicas. Con carácter preventivo, se determinó que ningún servidor público podrá ser pariente de algún edil hasta cuarto grado por afinidad o consanguinidad. Tampoco los síndicos y regidores están autorizados para desempeñar cargos en el servicio público municipal, estatal o federal, con excepción de materias tales como la educación, la salud y la beneficencia. El Presidente Municipal funge como representante del Ayuntamiento, es titular de la referida administración municipal y le corresponde ejecutar las resoluciones del Ayuntamiento. Le está prohibido ejercer cargos en la administración pública estatal o federal, salvo los docentes, de salud y de beneficencia.

Los Ayuntamientos tienen relevantes atribuciones, que se clasifican en grandes rubros: gobernación y seguridad pública; hacienda; urbanismo, ecología y obras públicas; educación, cultura, recreación, espectáculos y juventud; planeación y presu-

puesto; comercio y abasto popular; salud pública y asistencia social, y desarrollo rural y participación social de la mujer.

Los síndicos procuradores tienen a su cargo la defensa y la promoción de los intereses patrimoniales y económicos del municipio y representar al Ayuntamiento y gestionar los asuntos de la hacienda municipal. Autorizan los gastos de dicha hacienda y la suscripción de créditos públicos y privados, así como la adquisición de bienes muebles. También vigilan la organización y operación de los centros de readaptación social del municipio y cuidan del uso de los recursos federales y estatales dados al municipio. Por su parte, los regidores están encargados de la supervisión de las comisiones y sugieren las medidas conducentes para el mejoramiento de la administración municipal y de los servicios públicos.

Para efecto del Convenio Unico de Desarrollo, con referencia a la transferencia de recursos federales o estatales, existe una priorización para su gasto: espacios educativos, unidades de atención médica, caminos rurales, agua potable y alcantarillado, tiendas de abasto popular, obras de apoyo a la producción agropecuaria, y regularización de la tenencia de la tierra y reservas territoriales.

La administración municipal tiene a su cargo importantes servicios públicos, tales como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito. Debido a que algunos municipios cuentan con suficiente desarrollo administrativo, pueden solicitar al Gobierno del Estado la asunción de algunos servicios públicos de manera temporal, en consonancia con los programas de descentralización, que también comprenden la ejecución de obras públicas. De suyo toca a los municipios la construcción, operación, rehabilitación, mantenimiento y conservación de sistemas de agua potable y alcantarillado, salvo cuando el sistema com-

prenda a dos o más municipios, cuya atención está a cargo de las comisiones del ramo que ya tratamos.

Esta administración cuenta con el apoyo de un conjunto de órganos auxiliares, a saber: comisarías, delegaciones, consejos consultivos de comisarios municipales, consejos consultivos de presidentes o comisariados ejidales y de bienes comunales. A estos cuerpos hay que añadir los consejos consultivos de colaboración municipal, los consejos consultivos de la ciudad, los consejos de urbanismo, así como los órganos del Fondo Social de Obras, los comités de desarrollo indígena y al Cronista Municipal.

Finalmente unas palabras sobre la labor del Cronista Municipal, cargo de designación del Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, cuyo ejercicio es de cinco años y su misión es llevar la crónica de los acontecimientos destacables en la vida municipal, y es responsable de los programas de integración, conservación y acrecentamiento de los archivos históricos del municipio.

Nuestra exposición sobre el municipio guerrerense podría prolongarse más, so pena de extendernos en demasía dentro de una obra que, como en el caso de otros temas relevantes, hemos tenido que cortar a pesar de los deseos de su autor por proseguir.

CAPÍTULO DUODÉCIMO
El protagonista de la acción:
el servidor público

I. El estatuto funcional del servidor público.	233
II. El Instituto de Seguridad Social de los Servidores Públicos.	240

Capítulo Duodécimo

El protagonista de la acción: El servidor público

I. El Estatuto Funcionario del Servidor Público

Toda la compleja estructura de órganos, funciones, relaciones, procesos y servicios que expresa el régimen administrativo, son el campo de desempeño del servidor público guerrerense, y que el actual Gobierno se ha propuesto dignificar y hacerlo responsable de actividades ciertamente relevantes. Ya pudimos observar en el Programa de Acción Inmediata el perfil deseable del servidor público, como una persona cuyas encomiendas oficiales deben propender a la profesionalización, a la perfección de su organización sindical y más allá, hacia su desempeño dentro de un servicio civil de carrera.

En Guerrero las relaciones entre el Gobierno de la entidad federativa y los servidores públicos está fundada en la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, que trajo consigo un cúmulo de novedades al tenor de la moderniza-

ción administrativa implantada en el Estado.¹ Esta disposición mejoró la impartición de justicia en materia laboral y efectuó ajustes en la estructura del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado, especialmente en lo relativo a las controversias que pudieran suscitarse entre los trabajadores del Poder Judicial y este mismo Poder. El sistema de supletoriedad legal incluye a las disposiciones federales de la materia, facilitando el enmarcamiento jurídico de las situaciones y los problemas que se susciten al plantearse la aplicación de esta misma Ley. Ella misma es animada por el sentido de equidad, pues bajo el principio de bilateralidad se fijan las relaciones Estado-servidores públicos, para disipar las antiguas prácticas unilaterales que implicaban el lado fuerte del primero.²

La Ley de Trabajo de los Servidores Públicos tiene como objeto regir las relaciones laborales entre los trabajadores públicos y la administración pública, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Por cuanto a la primera, comprende a la administración centralizada y la paraestatal. En lo referente a los trabajadores, éstos incluyen a los de base y a los supernumerarios.³ Estas relaciones son definidas como jurídicas de trabajo y se califica como trabajador al servicio del Estado a la persona que presta sus servicios intelectuales, físicos o de ambos géneros mediante designación legal, mediante un nombramiento o por figurar en las listas de raya o nómina de pago de los trabajadores temporales.

Los trabajadores de base tienen nombramiento definitivo y se caracterizan por la permanencia en el trabajo, en tanto que los de confianza carecen de este carácter, pero son beneficiarios de las

¹ Exposición de Motivos de la Ley de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. Versión mecanografiada, sin fecha.

² Exposición de Motivos de la Ley de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. Versión mecanografiada, sin fecha.

³ Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. Versión mecanografiada, fechada en diciembre 22 de 1988.

medidas de protección del salario y disfrutaban de la seguridad social. Aquellos trabajadores que laboran bajo contrato civil son protegidos por el derecho privado.

La Ley previno que la clasificación más precisa de los servidores públicos de los Poderes del Estado, se efectuara en el Catálogo General de Puestos, en tanto que los que laboran en las entidades paraestatales lo harán en catálogos especiales. Estos catálogos, en todo caso, se formulan con base en la opinión de los representantes sindicales. Destaca el mandato que obliga a las entidades públicas a capacitar y estimular la productividad de los trabajadores públicos y que éstos desempeñen sus labores con eficacia, cuidado y aptitud y que asistan a los cursos de capacitación que se organicen para tal objeto. Para la ocupación de puestos se brinda preferencia a los ciudadanos guerrerenses cuando existan igualdad de circunstancias y los sistemas escalafonarios estén fundados en criterios tales como antigüedad, conocimientos, aptitud, disciplina y puntualidad. Cada uno de estos criterios es definido con precisión; por ejemplo, el conocimiento es la capacidad de conocer los principios teóricos y prácticos requeridos para el desempeño del empleo del caso, en tanto que la aptitud es la capacidad mental o la idoneidad del trabajador para realizar una actividad determinada.

Esta importante disposición es el manantial del que emana la administración de personal del Gobierno del Estado, cuya célula básica es el Catálogo General de Puestos, un brevísimo pero interesante documento que funge como carta descriptiva de los empleos de base de la administración pública centralizada, de la entidad federativa.⁴ La estructura de personal está integrada por ocho puestos y un número variable de plazas por cada puesto y cada uno de ellos tiene tres niveles jerarquizados en números romanos. Los puestos son los siguientes, de la cúspide a la base:

⁴ Dirección General de Personal. Perfil de Puestos en los Niveles Operativos de los Servidores Públicos del Gobierno. Secretaría de Finanzas. 1990. Dirección General de Personal. Tabuladores de Sueldos de Niveles Operativos en el Sector Central. Secretaría de Finanzas. Diciembre 1, 1990.

Jefe de Oficina, Analista Auditor, Analista Técnico, Técnico Administrativo, Auxiliar Administrativo, Secretaria Ejecutiva A, Secretaria Ejecutiva B y Secretaria Ejecutiva C. Cada puesto tiene un perfil y comprende una variedad de categorías. Por ejemplo, para acceder al puesto de Jefe de Oficina es necesario detentar una carrera profesional y tener una experiencia mínima de cinco años en el área de adscripción. Las categorías inherentes son estas: Jefe de Sección, Jefe de Analista, Jefe de Area, Cajero y Valuador. Otro ejemplo, el del Analista Auditor, también exige un título profesional y sus categorías son las de Analista titulado, Auditor Supervisor de Obras y Coordinador de Proyectos. Finalmente al Analista técnico sólo se le exige la pasantía de una carrera profesional y al Técnico Administrativo la constancia de una carrera técnica.

El desenvolvimiento del servicio público en Guerrero ha tenido un progreso numérico racionalizado y como lo hemos observado, las supresión de órganos, organismos o entes no ha acarreado despidos que afecten su sano desarrollo. Analicemos el siguiente cuadro.

Cuadro 5

Secretaría de Finanzas y Administración Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal

PERSONAL AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO: EVOLUCION 1987-1990

INSTITUCION	1987	1988	1989	1990
PODER LEGISLATIVO	153	151	145	159
PODER JUDICIAL	416	464	519	723
PODER EJECUTIVO	12,123	12,619	12,655	13,588
TOTAL	12,692	13,234	13,319	14,470

NOTA: En 1986 el total del personal era de 18,248.

FUENTE: Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal. 1990.

La repartición de estas cifras no debe asombrarnos, pues como lo hizo notar el sabio Max Weber en sus tratados, la vida administrativa es una responsabilidad que cada vez más propende a situarse bajo la responsabilidad del Ejecutivo y cada vez menos en los otros poderes. El crecimiento del servicio público dentro del Ejecutivo Estatal, entre 1987 y 1990, ha sido el producto natural de la modernización integral impresa en la entidad federativa y particularmente de la modernización administrativa. Tal como ha sido advertido por los sabios de la teoría de la modernización —como S.N. Eisenstadt, Fred Riggs y Samuel Huntington, entre otros— y particularmente por los estudiosos del crecimiento del empleo público, como Juan Junquera González, el crecimiento del servicio público obedece al incremento de las responsabilidades gubernamentales y el sector más expansivo es el relativo al bienestar social.⁵ Ellos apuntan, principalmente, que los renglones que más reclaman servidores público son la educación, la salud y la seguridad social y que entre más se expansionan estos renglones más nutrida y vigorosa es la modernización.

Hagamos algunas breves reflexiones sobre los datos que ofrece el Cuadro 5. En primer lugar, hay que destacar que el número total de servidores públicos ha mantenido un crecimiento continuo entre 1987 y 1990, tal como los siguientes guarismos lo demuestran: entre 1987 y 1988 se incorporaron 496 trabajadores en un porcentaje de ingreso del 4.1%; entre 1988 y 1989 la incorporación fue muy reducida, sólo de 36 personas que representan un 0.3%; finalmente, entre 1989 y 1990 el ingreso fue de 768 servidores, es decir, un 8.0%, compensándose con el año precedente. Así, el número total de servidores incorporados a la función pública entre 1987 y 1990 fue de 1,290, lo que equivale a un crecimiento del 10.6%.

⁵ Es muy recomendable la lectura de Juan González Junquera, **La función Pública en la Europa de los Doce**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1986. En ella hay una clara demostración del acierto que anunciamos en esta página.

En segundo lugar, tal como lo apuntamos, las funciones administrativas incumbentes al bienestar social son las que más crecen y ellas son las que encarnan en organismos más modernos. Esto es observable en el cuadro 6.

Cuadro 6

Secretaría de Finanzas y Administración Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal

PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA: EVOLUCION 1987-1990

INSTITUCION	1987	1988	1989	1990
Oficina del Gobernador	231	194	158	184
Secretaría de Gobierno	2,138	2,186	2,229	3,604
Secretaría de Finanzas y Admón.	1,213	1,275	1,317	1,343
Secretaría de Coordinación	192	183	184	94
Secretaría de Desarrollo Social	5,547	5,873	5,516	6,007
Secretaría de Planeación, P. y D.U.	705	638	687	791
Secretaría de Desarrollo E. y T.	114	116	149	131
Secretaría de Fomento Turístico	100	89	86	101
Secretaría de Desarrollo Rural	255	241	220	184
Secretaría de la Mujer	62	98	114	89
Contraloría General				71
Procuraduría General de Justicia	1,026	1,301	1,449	1,507
Procuraduría Social de la Montaña	30	29	27	40
Previsión, Asistencia y Prestaciones	173	165	248	188
Tribunal de lo Contencioso Admvo.	25	26	27	39
Tribunal de Arbitraje	18	18	18	17
Junta Local de C. y A. de Chilpancingo	12	12	12	15
Junta Local de C. y A. de Acapulco	41	47	48	49
Junta Local de C. y A. de Zihutanejo	9	9	13	12
Junta Local de C. y A. de Iguala			21	18
Dirección General de Comunicación S.	76	43	35	39
Comisión Agraria Mixta	52	48	59	59
COPLADEG	36	38	38	
Coordinación de Fortalecimiento Mpal.66				
TOTAL	12,123	12,619	12,655	13,588

* En 1986 el total de servidores públicos era de 18,248.

FUENTE: Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal. 1990.

Aquí basta con una sola comparación, entre una dependencia antigua y una moderna. La primera es la Secretaría General de Gobierno, que ejercita la responsabilidad administrativa primordial y gubernamental por antonomasia: la función de lo interior, cuyo desempeño estaba a cargo de 2,601 efectivos en el año de 1990. La segunda, la Secretaría de Desarrollo Social, obra del Gobierno actual, tenía 6,007 servidores públicos también en 1990. Nótese que, además, el crecimiento entre una y otra ha sido muy diferente. La Secretaría de Gobierno tenía 2,138 servidores en 1987, en tanto que la de Desarrollo Social 5,547 y por consiguiente la tasa de crecimiento de la primera fue de 20.0% y la de la segunda de 7.6%; y sin embargo, tratándose del número de servidores totales de una y otra, es significativamente superior la Secretaría de Desarrollo Social.

Las generosidades informativas del Cuadro 6 aportan muchos más datos sugestivos, pero aquí no hay espacio para poder examinarlos con mayor profundidad y atención, de modo que damos fin a esta sección tocando el caso de la organización administrativa correspondiente a los mandos medios y superiores de la administración pública guerrerense, a saber: aquéllos quienes formulan y conducen la política gubernamental. También comparativamente vamos a observar cómo las dependencias cuyas tareas son globalizadoras e integrativas, que coordinan el funcionamiento interno de la administración centralizada y llevan el peso de la gerencia pública general, son las que más se diferencian y especializan interiormente, pero sin acrecentar al mismo tiempo su número de servidores.⁶

Tomemos el caso de dos Secretarías muy diferenciadas organizativamente. La primera es la de Planeación, Presupuesto y Desarrollo Urbano, que por la sabida fusión antes examinada tiene dos

⁶ Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal. Comparativo de Estructuras Orgánicas de Mandos Medios a Superiores Autorizados en abril con los actuales. Secretaría de Finanzas y Administración. Diciembre, 1990.

subsecretarías, 10 direcciones y 43 departamentos. Le sigue la Secretaría de Finanzas y Administración, respectivamente con 3, 11 y 38 unidades jerárquicas. Es de esperarse, por tanto, que existan en ellas mayor número de funcionarios de confianza de mandos medios y superiores, a pesar que el número total de servidores no es muy nutrido, respectivamente: 791 y 1,343. Ahora el contraste: la Secretaría de Desarrollo Social, la más nutrida en efectivos, tiene una subsecretaría, 6 direcciones y 27 departamentos. En suma: el desarrollo del personal de confianza se desenvuelve, como regla, más en dependencias que ejercitan funciones adjetivas, que en aquellas otras que desempeñan funciones sustantivas.

II. El Instituto de Seguridad Social de los Servidores Públicos

El concepto de dignidad funcional con que se visualiza al servidor del Estado, tiene un buen ejemplo en el espacio para el ejercicio de demandas establecido, no para denunciar allí a los servidores públicos –pues este tipo de mecanismos existen ya–, sino para que los empleados lo hagan sobre los abusos de que son objeto. Se trata del Sistema de Quejas de los Servidores Públicos y de Vigilancia en Materia Salarial, formado con base en las nociones del Plan Estatal de Desarrollo, con el objeto de consolidar a un cuerpo de servidores públicos profesionales y dotado de principios éticos, con salarios justos y con presentaciones adecuadas. También en dicho Plan se previó la modernización de las relaciones entre el Gobierno y sus trabajadores y principalmente establecer un sistema que garantizara remuneraciones equitativas y evitara desigualdades e injusticias.⁷

⁷ Acuerdo que ordena un Sistema de Quejas de los Servidores Públicos y de Vigilancia en Materia Salarial. POGEG. Año LXX, número 5. Enero 17, 1989.

El Sistema de Quejas tiene como finalidad servir de canal de denuncia de las irregularidades y abusos de que pueden ser víctimas los servidores públicos, y opera mediante una red de buzones que fue diseñada por la antigua Secretaría de Desarrollo Administrativo, instaladas en los principales edificios públicos estatales y municipales. Este sistema sirve para asegurar el pago oportuno y completo de los trabajadores al servicio del Estado de conformidad con el tabulador fijado y previene deducciones indebidas, pero también es un canal de información para que el Gobierno evite que personas ajenas cobren indebidamente a expensas del erario. También comprende la revisión continua de nóminas y el ejercicio de encuestas periódicas entre los trabajadores.

El escrúpulo por la seguridad social de los empleados públicos no ha sido menor, como se puede observar en la Ley de Seguridad Social de los Servidores Públicos de Guerrero, cuya cobertura comprende a los servidores públicos estatales, jubilados y pensionistas y familiares de todos ellos. Pero sus servicios se extienden a todas aquellas instituciones y agrupaciones que se incorporen a los beneficios de la Ley por acuerdo del Titular del Ejecutivo estatal.⁸

La Ley establece los siguientes seguros y prestaciones: seguros de jubilación, de vejez, de invalidez, por causa de muerte, por riesgos de trabajo, así como indemnización global y préstamos a corto y largo plazo, y préstamos hipotecarios. La administración de estos seguros y prestaciones corre a cargo del Instituto de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero (ISSSPEG), un símil del ISSSTE federal, que fue formado como un organismo público descentralizado de notable importancia por las funciones que ejerce, y que sustituyó al antiguo Instituto

⁸ Ley de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. POGEG, Año LXIX, número 105. Diciembre 20, 1988. Esta disposición sustituyó a otra, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Guerrero, sus Municipios y Organismos Públicos Descentralizados.

de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Municipios y Organismos Descentralizados, que estuvo activo desde mayo de 1979.

Como el servidor público que es, el motivo vital del ISSSPEG es definido con base en la relación laboral que guarda con el Gobierno y en la Ley se dice –igual que la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos– que es la persona que presta sus servicios en las instituciones de la administración del Estado –dependencias, entidades y unidades del Gobierno– por medio de una designación legal o nombramiento, pero siempre que sus cargos y sueldos estén consignados en los presupuestos correspondientes. Quedan excluidos de la categoría de servidor público aquellas personas cuyos servicios son por contrato sujeto a la legislación civil y aquellos otros cuyos emolumentos están a cargo de honorarios y también los empleados eventuales.

El Instituto está conducido por una Junta Directiva integrada por cuatro representantes del Gobierno, designados por el Ejecutivo estatal y cuatro representantes de los servidores públicos nombrados por su sindicato. Sus miembros no pueden ser, al mismo tiempo, funcionarios del Instituto. Su director general, como en otros organismos públicos descentralizados, es designado por el Gobernador.

La Ley de Seguridad de los Servidores Públicos constituye un progreso a favor de los funcionarios y empleados del Gobierno del Estado. En ella se precisan los sistemas financieros aplicables a cada tipo de prestación y se definen estos sistemas, particularmente las primas escalonadas y el reparto anual. En lo relativo a los créditos, además de los establecidos de corto y largo plazo, se añaden los de mediano plazo y se condiciona su autorización a gastos que repercutan en el bienestar familiar, tales como la adquisición de mobiliario y artículos escolares. Las prestaciones son más amplias y numerosas, sin que ello signifique un incremento de primas y un virtual desequilibrio financiero del Instituto. Por cuanto a éste, hay asimismo innovaciones que conviene resaltar, como

aquella que la Junta Directiva sea presidida por un servidor público que no preste sus servicios en el ISSSPEG y se incorpora una instancia muy útil: la Comisión de Vigilancia, cuya tarea es vigilar el cumplimiento de las normas, lineamientos y disposiciones que son aplicables a él.

La cobertura del Instituto ha sido progresiva, tal como se puede apreciar en el incremento de servidores públicos cobijados por la seguridad social. En 1987 eran 7,777; en 1988, 8,696; en 1989, 9,461; y en 1990, 9,916. Así, tal como se anunció en el Plan Estatal de Desarrollo, las funciones de la administración pública han tendido a confiarse cada vez más en los trabajadores sindicalizados, los cuales, al mismo tiempo, están contando con los beneficios de la seguridad social que les ofrece el ISSSPEG.

Finalmente, para concluir este capítulo y con él la obra, no debemos soslayar que los servidores públicos se desempeñan en el seno de un régimen administrativo ante el cual tienen deberes formales, cuyo origen es la Constitución Política misma del Estado de Guerrero, en cuyos artículos 115, 121, 122, 123 y 124 se han previsto medidas convenientes para asegurar su cumplimiento; y son la pauta para una previsión más: la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos –publicada en el POGEG en febrero 3 de 1984–, en la cual se precisan aquellos deberes y las penas en caso de incumplimiento. El servidor público es un funcionario cuyos deberes no pueden dejarse de considerar dentro de los marcos de un régimen administrativo, tal como ha sido establecido en el Estado de Guerrero.

EPILOGO

Con breves líneas concluimos este libro, motivo de una de las más grandes satisfacciones que he tenido durante mis experiencias de investigación en administración pública.

Al través de estas páginas fui testigo de un proceso, más que de sucesos aislados y estáticos. Este proceso ha sido la creación y re-creación de la administración pública en el Estado de Guerrero. He visualizado las etapas del proceso, sus ritmos, sus líneas de desenvolvimiento. La tendencia ha sido la descentralización y la desconcentración, y también la participación de los grupos del sector social, que avivan la cooperación civil, y asimismo la colaboración ciudadana. El proceso ha propendido a la delegación de las responsabilidades de la administración del Estado, atendiendo diversas formas y distintos modos, y de este decurso vital se ha asomado una administración multifacética y versátil, a una administración que podemos definir como moderna.

La desconcentración es madre de los órganos administrativos desconcentrados, cuyo carácter de subordinación jerárquica no riñe con su libertad de gestión técnica. La descentralización es progenitora de los organismos públicos descentralizados, más libres, más autónomos que aquéllos y con la necesaria personalidad jurídica para moverse por sí mismos, con su voluntad empujándolos. Estos especímenes de la administración guerrerense están situados en los márgenes interno y externo respectivamente

de aquella espiral que representa el proceso administrativo en movimiento.

Más allá de la desconcentración y la descentralización, y por tanto trascendiendo los límites de la espiral, gravita la participación social y la colaboración ciudadana en la administración pública, que se estimulan en su sano movimiento difuso, libre y activo, lo mismo que se patrocina su encuadernamiento organizativo a favor de un aprovechamiento más pleno de sus energías colectivas. Estos modos de delegación, de movimiento del centro hacia la periferia, y más allá de ella, han sido generosos afluentes del decurso de una administración ágil y omnipresente, pero no por vía de la burocratización, sino de la participación civil.

Los procesos desconcentrantes y descentralizados han sido fructíferos, además, porque también fueron combinados. Los órganos desconcentrados no sólo fueron puestos bajo las dependencias centralizadas, también se adscribieron a organismos descentralizados generando una novedosa simbiosis. En Guerrero estos procesos han sido regla, pero cuando la necesidad y la deseabilidad lo demandó, también se concentró mutándose el modo de vida de algunos organismos descentralizados, que fueron transfigurados en órganos desconcentrados. La descentralización, la desconcentración y la centralización no son buenas por sí mismas, sino en correspondencia a las condiciones en que se aplican.

El foco de la espiral es el espacio de las Secretarías del Estado, las dependencias centralizadas que configuran las políticas, que conducen y que se encuentran, de varios modos, por todas partes. Bajo el mando directo del Titular del Ejecutivo estatal, responsable de la administración pública toda, las Secretarías transmiten día a día los estímulos energéticos que hacen mover a la espiral y así se ponen en marcha los circuitos y el proceso arranca. Esta tarea no comienza ni termina, simplemente se recicla, se corrige y se desenvuelve.

CUARTA PARTE
La Administración Pública en el Estado de Guerrero:
cambios recientes

I. El Establecimiento Público de Bienestar Social.	252
II. Las Empresas Públicas de los Municipios.	254
III. La comisión de Caminos y Puentes de Cuota del Estado de Guerrero.	256
IV. Secretaría de Educación.	257
V. La Contraloría para el Control y Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad.	259
VI. Administración para la Readaptación Social.	260
VII. El Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero, A.C.	261

CUARTA PARTE

La administración pública en el Estado de Guerrero: cambios recientes

Pascual Hernández Mergoldd*

A lo largo de las páginas que anteceden se comprueba que la administración pública en Guerrero ha estado sujeta a una renovación constante, a un proceso de revisión permanente de estructuras y funcionamiento administrativos, del cual han surgido nuevas figuras y el aparato gubernamental se ha reacomodado.

Este proceso permanente de modernización administrativa se ha fincado en nuevas disposiciones jurídicas tales como leyes, decretos y acuerdos y también se ha impulsado por convenios suscritos entre el Gobierno del Estado y el Gobierno Federal.

***Ha sido profesor en la Universidad Autónoma Metropolitana y en el Instituto Nacional de Administración Pública, es profesor del Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero, ha sido servidor público Federal, y en el Gobierno del Estado de Guerrero ha fungido como Oficial Mayor y Secretario de Desarrollo Administrativo y Control Gubernamental, actualmente funge como Secretario de Desarrollo Social.**

I. El establecimiento público de bienestar social

El desarrollo social integral en la expresión guerrerense comprende el apoyo alimentario, el agua potable y el drenaje, la educación, la asistencia social, la salud, el deporte, la cultura y la recreación popular, por ello esos rubros están previstos en el Plan Sexenal 1987-1993, del cual deriva, desde los primeros días del Gobierno que encabeza José Francisco Ruiz Massieu el Programa de Bienestar Integral (PROBIN) que articula las acciones federales, estatales y municipales en esos rubros. El PROBIN es uno de los cinco grandes proyectos de impacto estatal y recibe el apoyo del Programa Nacional de Solidaridad.

El Gobierno del Estado ha impulsado los servicios de bienestar social a través de diversos tipos de establecimientos como las casas de día del anciano que administra el DIF-Guerrero, los colegios de bachilleres por cooperación que impulsa la entidad paraestatal Colegio de Bachilleres, los museos y espacios museográficos que administra el Instituto Guerrerense de la Cultura y los minicicis, entre otros. En dichos establecimientos la participación de la sociedad civil y de las autoridades municipales ha sido un factor determinante.

En 1987 existían dos institutos tecnológicos, uno en Chilpancingo y otro en Acapulco. También operaba, aunque de manera precaria, el instituto Tecnológico Agropecuario de Ciudad Altamirano, que al ser transformado en un verdadero tecnológico permitió aumentar su matrícula en más del doble. En los últimos años se crearon los institutos tecnológicos de la Costa Grande, de la Zona Norte, de la Costa Chica y de La Montaña. Es decir, se dotó a los guerrerenses de las siete regiones del Estado con una opción de educación tecnológica superior.

Congruente con el Programa para la Modernización Educativa que impulsa el Gobierno Federal, y que cuenta con una expresión estatal, en el que se incluye una política de descentralización, se han fundado tres instituciones educativas en benefi-

cio de los jóvenes guerrerenses y la figura jurídica adoptada es la de Establecimiento Público de Bienestar Social.

La creación de los institutos tecnológicos superiores de La Costa Chica y de la Montaña se formalizó con la suscripción de sendos convenios con la Secretaría de Educación Pública en noviembre de 1990 y en agosto de 1991, en ese orden, y se perfeccionó con la expedición de sus respectivos decretos de creación del Ejecutivo Estatal que les otorgaron personalidad jurídica y patrimonio propios. Lo mismo ocurrió con la creación del Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Guerrero, cuya creación también fue convenida con la referida dependencia federal en agosto de 1991.

La forma jurídica adoptada, la cual es una novedad en las instituciones administrativas, está prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero a partir de su reforma de noviembre de 1990, con la cual se adicionó un nuevo capítulo: "De los Establecimientos Públicos de Bienestar Social".

Personas morales con esta nueva figura jurídica pueden ser creadas directamente por el Poder Ejecutivo o a través de entidades de la administración pública paraestatal; contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, no tendrán el carácter de entidad paraestatal siempre y cuando actúen en materia de educación, cultura, recreación, salud, atención a la juventud, deporte o cualquier otro servicio público de naturaleza análoga; en su administración pueden participar el Gobierno Estatal, el Gobierno Federal, la sociedad civil y habrán de contar con subsidios o transferencias de los gobiernos Estatal y Federal y de los ayuntamientos.

Esta figura se utilizó ya por el Instituto Tecnológico Superior de la Costa Chica¹ y la han adoptado el Instituto Tecnológico

¹ Decreto por el que se crea el Instituto Tecnológico Superior de la Costa Chica como Establecimiento Público de Bienestar Social. POGEG. Año LXXXI. No. 18, alcance marzo de 1991.

Superior de la Montaña así como el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Guerrero², algunos de los museos que el Instituto Guerrerense de la Cultura ha puesto en operación, así como establecimientos médicos especializados como es el Centro de Cancerología del Estado de Guerrero, habrán de adoptar también esta figura.

II. Las empresas públicas de los municipios

En la organización administrativa municipal encontramos dos tipos de empresas públicas, la primera es la de organismo público descentralizado, mediante la cual se han creado entidades paraestatales de los municipios, y la otra es la constitución de empresas morales de derecho privado en las cuales existe participación privada.

Las entidades paraestatales municipales existentes en el Estado de Guerrero se han creado con el propósito de asumir la atención de servicios públicos básicos de los que el Artículo 115 del pacto federal asigna a la responsabilidad de los municipios como son entre otros el de agua, alcantarillado y limpia.

Los servicios públicos básicos a que nos hemos referido en el párrafo anterior han tenido diversos comportamientos en los ayuntamientos y su evolución ha permitido la aplicación de reglas puntuales como lo es la definición clara del cobro de cuotas por servicio para evitar que los recursos generados por dichos conceptos, al pasar a formar parte de la masa de ingresos municipales, se utilicen para hacer frente a contingencias diferentes al propio servicio generador del ingreso.

² Convenios de Coordinación suscritos el 21 de agosto de 1991 por la Secretaría de Educación Pública y el Gobierno del Estado de Guerrero para crear el Instituto Tecnológico Superior de la Montaña por una parte, y al Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Guerrero por otra.

Con la creación de entidades paraestatales municipales dedicadas a servicios específicos, como son el de agua y alcantarillado así como el de limpia, los ingresos que se captan por concepto del servicio público a su cargo se destinan al financiamiento para ampliar, reponer y mantener el equipo necesario para la prestación oportuna del servicio, para ampliar su cobertura y mejorar su calidad.

Las entidades municipales existentes en los servicios públicos que nos ocupan son:

La Comisión de Agua Potable y Obras urbanas del Municipio de Acapulco que, habiendo sido un organismo público descentralizado del Gobierno Estatal, a partir de la reforma a su Ley³ de agosto de 1991, se transformó en una Entidad Paraestatal del Municipio de Acapulco; la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Chilpancingo⁴, la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Iguala de la Independencia⁴, la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Zihuatanejo⁴, la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Buenavista de Cuéllar⁵, la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Pungarabato⁵ y la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Arcelia, asimismo Servicios Municipales de Limpia de Acapulco y Servicios Municipales de Limpia de Taxco.

La creación de los organismos administradores de agua potable que nos ocupan, excepto CAPOUISMA, fue posible a partir de la reforma a la Ley del Sistema Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Guerrero mediante la cual se facultó a los

³ Decreto de reformas y adiciones a la Ley de la Comisión de Agua Potable y Obras Urbanas de Interés Social del Municipio de Acapulco. POGEG. Año LXXII. No. 68 del 9 de agosto de 1991.

⁴ POGEG. Año LXXII. No. 46 del 28 de mayo de 1991.

⁵ POGEG. Año LXXII. No. 68 del 9 de agosto de 1991.

ayuntamientos a acordar la creación de sus respectivas comisiones de agua potable y alcantarillado, acuerdos que deben ser aprobados por sendos decretos del Congreso.

Dentro de las empresas públicas municipales con forma de derecho privado se encuentra ACALIMPIA, S.A. de C.V., cuya creación forma parte del Programa de Renovación Turística de Acapulco y en la que figuran accionistas empresarios turísticos.

Esta empresa ha recibido la concesión para prestar el servicio de recolección, manejo y disposición de basura en la zona turística, de tal suerte que la autoridad municipal está liberada de la prestación del servicio de limpia en la zona turística y, por tanto, está en aptitud de reforzar el servicio en el Acapulco no turístico, incluidas las coloias populares. Su Consejo de Administración lo preside el Presidente Municipal de Acapulco.

Los usuarios del servicio cubren una cuota a la empresa a fin de que la operación sea autofinanciable.

III. La Comisión de Caminos y Puentes de Cuota del Estado de Guerrero

El 31 de agosto de 1989 el presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, acompañado del Titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y del Gobernador de Guerrero, inició la construcción de la nueva autopista México-Acapulco, siendo ésta una innovación radical en política de comunicaciones ya que su construcción es financiada con recursos provenientes de inversionistas privados y la obra se realiza con el concurso de constructoras particulares.

La obra representa una inversión de 2.4 billones de pesos y su operación ha sido concesionada por 15 años.

Esta trascendente acción que marcará un parteaguas en el desarrollo de la entidad suriana ha sido el inicio de un gran programa de autopistas de cuota a través de esquemas de concesión, con inversión privada y de financiamiento bancario que comprende además de la autopista Cuernavaca-Acapulco, las autopistas Acapulco-Zihuatanejo, de acceso a Taxco y de acceso a vialidades urbanas en Acapulco.

Con el propósito de aprovechar las expectativas que se abren para la extensión de la infraestructura de caminos, vías urbanas y suburbanas, túneles y estacionamientos de cuota con regímenes de concesión y el concurso de los concesionarios; se creó la entidad paraestatal Comisión de Caminos y Puentes de Cuota del Estado de Guerrero como organismo público descentralizado⁶.

La Comisión de Caminos y Puentes de Cuota del Estado de Guerrero responde a esta nueva etapa en materia de comunicaciones, ya que ha sido diseñada y creada para promover, construir, operar, conservar y explotar infraestructura de caminos, vías urbanas y suburbanas, túneles y puentes de cuota que sean de jurisdicción estatal así como establecimientos públicos de cuota en apoyo a la infraestructura de jurisdicción federal o que le sea concesionada para promover y apoyar la coordinación al respecto entre el Gobierno Federal y el Estado de Guerrero, bajo la normatividad técnica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

IV. Secretaría de Educación⁷

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero fue reformada para crear la Secretaría de Educación

⁶ Decreto que crea la Comisión de Caminos y Puentes de Cuota del Estado de Guerrero, organismo público descentralizado. POGEG. Año LXXII. No. 70 del 16 de agosto de 1991.

⁷ Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero. POGEG. Año LXXII. No. 70 del 16 de agosto de 1991.

como órgano encargado de impulsar integralmente los programas de educación pública y privada en el Estado. Esta dependencia tuvo su antecesora inmediata en la Secretaría de Desarrollo Social que se creó al inicio del sexenio 1987-1993 a la cual se le confirieron atribuciones par a impulsar integralmente los programas de salud, cultura, recreación, juventud, deporte y educación.

El programa de Bienestar Social Integral (PROBIN) que impulsa el Gobierno del Estado ha permitido la ampliación de coberturas en diversos servicios públicos básicos como son precisamente los de salud, cultura, recreación, deporte, atención a la juventud y educación, de tal forma que durante el sexenio 1987-1993 quedará prácticamente duplicado el número de camas censables en los servicios de salud, ya que se han abierto nuevos establecimientos hospitalarios para asegurados y población abierta en Zihuatanejo, Iguala, Acapulco y Coyuca de Catalán, además de que habrán de entrar en operación los hospitales de Ometepec, de Iguala y Ciudad Renacimiento, el Centro de Cancerología y la Clínica de Cardiología.

En materia educativa el impulso dispensado a ese servicio público prioritario se refleja en diversas acciones: La reestructuración de la Dirección de Educación Pública en los Servicios Estatales de Educación Pública, que administra la educación básica que imparte el Estado a través de sus escuelas; el fortalecimiento en las relaciones con la Dirección General de los Servicios Coordinados de Educación Pública, responsable de la educación básica que imparte el Gobierno Federal en el Estado de Guerrero; así como la implantación de mecanismos de coordinación y apoyo a los sistemas de educación media superior y tecnológica a través de la concertación, lo cual es posible, entre otros mecanismo, mediante el Consejo Mixto Consultivo de Educación Tecnológica, figura que ha sido tomada por otras entidades federativas por las bondades y resultados que representa.

El crecimiento en la ampliación de cobertura de los servicios educativos y el crecimiento en las responsabilidades que en la materia

ha planteado el Gobierno Federal, hicieron necesaria la creación de la Secretaría de Educación. Con esta nueva Secretaría el Gobierno del Estado estará en mejor aptitud de atender en exclusiva las atribuciones que en materia de educación pública le corresponden, así como la coordinación con la Secretaría de Educación Pública.

V. La Contraloría para el Control y Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad

El Programa Nacional de Solidaridad ha propiciado la transferencia de recursos cuantiosos a Guerrero para ser ejercidos por dependencias y entidades del Gobierno del Estado y por las autoridades municipales con la participación de la sociedad civil. Durante 1990 fueron invertidos 171,854.4 millones de pesos⁸.

La administración de los recursos propios y los provenientes del erario federal implican el uso responsable de los mismos y por tanto los mecanismos de control y evaluación han de ser perfeccionados, como respuesta a ello fue creada la Contraloría para el Control y Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad⁹.

Esta unidad administrativa fue adscrita a la Contraloría General del Estado y su titular es designado y removido libremente por el Poder Ejecutivo. Sus objetivos consisten en coordinar los mecanismos e instrumentos del sistema estatal para el control en el marco de las legislaciones estatal y federal vigentes; proporcionar directrices, normas y técnicas que sean necesarias para los órganos internos de control de las dependencias, organismos y ayuntamientos con el propósito de verificar que cumplan con las funciones de fiscalización en sus áreas de competencia para el Programa

⁸ 4o. Informe de Gobierno.

⁹ POGEG. Año LXXII. No. 39. Alcance del 10 de mayo de 1991.

Nacional de Solidaridad; vigilar la correcta aplicación de los recursos que, a través del PRONASOL, se canalizan a los municipios; verificar el cumplimiento de la normatividad de adquisiciones de bienes y obra pública que se efectúe con recursos del PRONASOL, y adoptar medidas de simplificación administrativa para el mejoramiento del PRONASOL en el Estado de Guerrero.

VI. Administración para la readaptación social

La readaptación social forma parte del Programa Prioritario de Justicia y Seguridad Pública que se deriva del Plan Sexenal 1987-1993 en el que los servicios públicos orientados al disfrute de los valores de justicia y seguridad merecen una atención preferente.

Al Sistema Estatal de Readaptación Social, que ha merecido el reconocimiento de la Secretaría de Gobernación por su calidad técnica y su programa de bienestar social en las cárceles, se han implantado mayores acciones de gobierno para propiciar la mejor readaptación social de la población interna en los centros penitenciarios, en particular por lo que hace a la mejora de la organización y fomento de los centros; a la división explícita y sistemática de los derechos de los internos; a mecanismos de vigilancia de las disposiciones y de las normas; a la superación material de los centros, y a la formación de un servicio de carrera, que en corto plazo encontrará soporte en el nuevo Colegio de Policía y Custodios del Estado, fue adicionada la Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de la Libertad del Estado de Guerrero.

Estas adiciones propician el mejor cumplimiento de las acciones prioritarias del Gobierno del Estado en materia de readaptación social, dan mayor firmeza y jerarquía normativa a las acciones de readaptación y bienestar social en beneficio de los internos así como de sus familiares y presentan en un sólo título los derechos de los internos para que su respeto y conocimiento se facilite.

VII. El Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero, A.C.

Si bien es cierto el Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero no forma parte del Gobierno ni depende del mismo, se ha considerado pertinente describirlo porque su actividad tiene como propósito la contribución al análisis y definición de la organización y funcionamiento administrativos; al conocimiento científico del fenómeno administrativo y de las necesidades sociales que deben atenderse por el aparato administrativo; asimismo la formación de los recursos humanos del Gobierno del Estado y de los ayuntamientos y de los profesionistas que sirven a los ciudadanos frente a la propia administración.

El IAP-GRO se constituyó en 1979 y forma parte de la red de Institutos de Administración Pública que ha promovido en cada Estado el Instituto Nacional de Administración Pública, establecimiento revestido de autonomía frente al Gobierno, con forma de Asociación Civil.

Su órgano de gobierno es una Junta Directiva y sus principales órganos son la División de Estudios de Postgrado e Investigaciones Jurídicas, así como el Centro Mixto de Investigaciones Turísticas, A.C.¹⁰, éste último por virtud de convenio suscrito entre el IAP-GRO y el propio Centro Mixto.

La División de Estudios de Postgrado e Investigaciones Jurídicas, imparte en coordinación con el Instituto Nacional de Ciencias Penales de la Procuraduría General de la República una Maestría en Derecho Penal y, a partir de septiembre 1991, se impartirá también una Maestría de Derecho Agrario y Desarrollo Rural, una maestría en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y un Diplomado sobre el Régimen Jurídico del Turismo.

¹⁰ Creado mediante Escritura Pública en cumplimiento al Acuerdo del Ejecutivo Estatal para promover ante la Promotora Turística de Guerrero la creación del Centro Mixto de Investigaciones Turísticas del Estado de Guerrero, A.C. POGEG. Año LXXII. No. 53 del 18 de junio de 1991.

Cada una de estas maestrías y el diplomado cuentan con un Consejo Técnico integrado por servidores públicos y abogados expertos en las ramas correspondientes.

El Centro Mixto de Investigaciones Turísticas tiene como objeto la realización directa, o a través de terceros, de investigaciones sobre la economía turística, inversiones turísticas, infraestructura del turismo, promoción y publicidad y, en general, sobre actividades públicas y privadas o de la sociedad en su conjunto que inciden en el turismo que es la actividad prioritaria del Estado de Guerrero, a efecto de proporcionar los elementos para que las decisiones que deban tomarse por las entidades públicas y las empresas públicas y privadas cuenten con un buen suministro de información.

El IAP-GRO cuenta también con un Patronato Académico, un Patronato Económico y un Patronato de Presidentes de Colegios de Profesionistas.

FUENTES

I. Documentos oficiales.	265
II. Disposiciones jurídicas.	271
III. Libros.	281

DOCUMENTOS OFICIALES

Memorias e Informes

Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Guerrero.

*Informe de Actividades de 1990.
Gobierno del Estado de Guerrero, 1990.*

*Comisión de Agua Potable y Obras Urbanas de Interés Social del Municipio de Acapulco.
Informe de Actividades de 1990.
Gobierno del Estado de Guerrero. 1990.*

*CREA-Guerrero. Informe de Actividades: enero-agosto 1988.
Gobierno del Estado de Guerrero. 1988.*

*DIF-Guerrero. Informe de Actividades 1990.
Gobierno del Estado de Guerrero. 1990.*

*Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social.
Compendio de Actividades: 1987-1989.
Gobierno del Estado de Guerrero. 1989.*

*Informe de Actividades 1990.
Gobierno del Estado de Guerrero 1990.*

*Industrias Forestales de Guerrero. Informe de Labores 1990.
Gobierno del Estado de Guerrero. 1990.*

*Instituto de Fomento Agropecuario. Informe de Labores 1989.
Enero, 1990.*

*Informe de Actividades 1990.
Gobierno del Estado de Guerrero. Diciembre, 1990.*

*Instituto de Vivienda y Suelo Urbano del Estado de Guerrero. Informe de actividades 1990.
Gobierno del Estado de Guerrero. 1990.*

*Instituto Coordinador de Centros y Programas de Recreación Familiar.
Memoria de Actividades 1987-1990.*

*Maquinaria para Obras Populares.
Informe de Actividades 1987-1990.*

*Informe de Actividades 1990.
Gobierno del Estado de Guerrero. Diciembre de 1990.*

*Patronato Estatal de Promotores Voluntarios. Informe de Actividades realizadas en el periodo comprendido de enero a septiembre de 1988.
Gobierno del Estado de Guerrero. 1988.*

*Promotora Turística de Guerrero. Informe de Actividades de 1990.
Gobierno del Estado de Guerrero. 1990.*

*Procuraduría Social de la Montaña.
Comparecencia del Procurador Social de la Montaña ante el H. Congreso del Estado. Abril, 1990.*

*Radio y Televisión de Guerrero. Informe de Labores 1990.
Gobierno del Estado de Guerrero. 1990.*

Secretaría de la Mujer. Memoria de Actividades 1987-1988.
Gobierno del Estado de Guerrero. 1988.

Secretaría de Desarrollo Social.
Memoria de Actividades de 1988.
Gobierno del Estado de Guerrero. 1988.

Memoria de Actividades de 1989.
Gobierno del Estado de Guerrero, 1989.

Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo.
Informe de Actividades de 1988.
Gobierno del Estado de Guerrero. 1989.

Informe de Actividades de 1989.
Gobierno del Estado de Guerrero. 1990.

Secretaría de Fomento Turístico.
Informe de Actividades de 1988.
Gobierno del Estado de Guerrero. 1990.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
Informe de Actividades de 1988.
Gobierno del Estado de Guerrero. Abril, 1989.

Secretaría de Planeación y Presupuesto.
Informe de Actividades de 1988.
Gobierno del Estado de Guerrero. 1988.

Secretaría de Finanzas y Administración.
Memoria de Actividades de 1989.
Gobierno del Estado de Guerrero. Febrero de 1990.

Secretaría de Desarrollo Administrativo y Control Gubernamental.
Memoria de labores de 1988.
Gobierno del Estado de Guerrero.
Marzo, 1989.

Manuales

Secretaría de Gobierno.
Agosto 1990

Secretaría de Desarrollo Rural.
Julio 1990

Secretaría de Coordinación.
Septiembre 1990

Secretaría de Coordinación.
Octubre 1990

Secretaría de Planeación, Finanzas y Desarrollo Urbano.
Septiembre, 1990

Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo.
Septiembre 1990

Secretaría Particular y Control de Gestión.
Septiembre 1990

Contraloría General del Estado.
Octubre 1990

COPLADEG, enero 1987

DIF, agosto 1988

Servicios Estatales de Salud.
Octubre 1988

Promotora Turística de Guerrero.
Marzo 1988

Colegio de Bachilleres, 1988

Procuraduría Social de la Montaña.
Octubre 1990

Radio y Televisión de Guerrero.
Julio 1990

Minerales No Metálicos de Iguala.
Diciembre 1988

Instituto Social de Fomento Agropecuario.
Agosto 1990

INVISUR, noviembre 1989

ISSSTE Guerrero, diciembre 1988

INDESS, enero 1989

Fideicomiso Ciudad Industrial del Valle de Iguala.
Diciembre 1988

Instituto Coordinador de Centros y Programas de Recreación Familiar.
Noviembre 1989.

Maquinaria para Obras Populares

Otros documentos

XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Dirección General de Modernización Administrativa.
"Evolución jurídica y normatividad administrativa: 1987-1999". Ms,
1990.

Reglamento General Interno de la Administración Pública del Estado de Guerrero.
Anteproyecto fechado en octubre de 1990.

Dirección General de Personal. Perfil de Puestos en los Niveles Operativos de los Servicios Públicos del Gobierno.
Secretaría de Finanzas. 1990.

Tabuladores de Sueldos de Niveles Operativos en el Sector Central.
Secretaría de Finanzas.
Diciembre 1, 1990.

Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal.

Comparativo de Estructuras Orgánicas de Mandos Medios a Superiores. Autorizados en abril con los actuales.
Secretaría de Finanzas y Administración.
Diciembre, 1990.

Plan Sexenal 1987-1993 del Estado de Guerrero.
Julio 30, 1989.

Poder Ejecutivo. Organizaciones del Estado de Guerrero.
Diciembre, 1990.

Programa de Acción Inmediata.
Abril-diciembre, 1987.

DISPOSICIONES JURÍDICAS

Leyes

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero. POGEG. Año LXVIII, número 33, en abril 14, 1987. Exposición de Motivos de dicha Ley. POGEG. Año LXVIII, número 32. Abril 17, 1987.

Ley que crea la Procuraduría Social de la Montaña. POGEG. Año XLVIII, número 36. Abril 29, 1987.

Ley que Instituye los Organismos Públicos de Participación Social y fija las Bases para su Regulación. POGEG. Año LXVIII, número 89. Octubre 19, 1987.

Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero. POGEG. Año LXVIII. Julio 7, 1987.

Ley que establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad. POGEG. Año LXVIII, número 4. Mayo 12, 1987.

Ley de Fomento al Turismo. POGEG. Año LXVIII, número 70. Agosto 17, 1987.

Ley de Fomento de la Cultura. POGEG. Año LXIX, número 38. Mayo 10, 1988.

Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guerrero. POGEG. Año LXIX, número 100. Diciembre 2, 1988.

Ley de Administración de Recursos Materiales. POGEG. Año LXIX, número 99. Noviembre 29, 1988.

Ley del Sistema Estatal de Archivos del Estado de Guerrero POGEG. Año LXIX, número 99. Noviembre 29, 1988.

Ley de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. POGEG. Año LXIX, número 105. Diciembre 20, 1988. Exposición de Motivos de dicha Ley. Versión mecanografiada, sin fecha.

Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. Versión mecanografiada, fechada en diciembre 22 de 1988. Exposición de Motivos de dicha Ley, sin fecha.

Ley de Transporte y Vialidad del Estado de Guerrero. POGEG. Año LXX, número 47. Junio 6, 1989.

Ley que crea el Organismo Público Desconcentrado Servicios Estatales de Educación Pública. POGEG. Año LXX, número 1. Enero 3, 1989.

Ley de Vivienda Social y de Fraccionamientos Populares. POGEG. Año LXX, número 47. Junio 6, 1989.

Ley que crea el Instituto Social de Fomento Agropecuario. POGEG. Año LXX, número 42. Mayo 29, 1989.

Ley de Radio y Televisión de Guerrero. POGEG. Año LXX, número 96. Noviembre 14, 1989.

Ley que crea Maquinaria para Obras Populares, Organismo Público Descentralizado. POGEG. Año LXX, número 67. Agosto, 1989.

Ley de Protección y Fomento de las Artesanías. POGEG. Año LXX, número 55. Julio 4, 1989.

Ley que crea el Instituto del Deporte y la Juventud. POGEG. Año LXX, número 47. Junio 6, 1989.

Ley del Sistema Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Guerrero. POGEG. Año LXX, número 46. Junio 2. 1989.

Ley de la Comisión de Agua Potable y Obras Urbanas de Interés Social del Municipio de Acapulco. POGEG. Año LXX, número 98. Noviembre 21, 1989.

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero. POGEG. Año LXXI, número 2. Enero 5, 1990.

Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas. Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero. Cuadernos Guerrerenses de Derechos Humanos 2. 1990. Incluye la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política del Estado de Guerrero, el Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, y la Exposición de Motivos de la Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas.

Decretos

Decreto que crea el Consejo de Fomento al Comercio Exterior del Estado de Guerrero. POGEG. Año LXVIII, número 33. Abril 21, 1987.

Decreto por el que crea el Consejo de Desarrollo Económico del Estado de Guerrero. POGEG. Año LXVIII, número 33. Abril 18, 1987.

Decreto que establece la Comisión para el Desarrollo de la Costa Grande. POGEG. Año LXVIII, número 31. Abril 14, 1987.

Decreto por el que se abroga el decreto de creación del Organismo Público Descentralizado Consejo Estatal de Becas y se constituye el Fideicomiso Consejo Estatal de Becas. POGEG. Año LXVIII, número 54. Junio 23, 1987.

Decreto por el que se declara la extinción del Centro de Gastronomía Guerrerense y del Instituto de Artes Plásticas. POGEG. Año LXVIII, número 54. Junio 23, 1987.

Decreto por el que se fusiona el Organismo Público Descentralizado Televisión Educativa con el Organismo Público Descentralizado Radio Guerrero, que en lo sucesivo se denominará Radio y Televisión Guerrero. POGEG. Año LXVIII, número 55. Junio 26, 1987.

Decreto por el que se fusiona el Organismo Público Descentralizado Parque Ignacio Manuel Altamirano al Instituto Coordinador de Centros de Recreación Familiar. POGEG. Año LXVIII, número 54. Junio 23, 1987.

Decreto que ordena las tramitaciones necesarias para adecuar la estructura orgánica del Centro Acapulco y para denominar a este Centro Internacional Acapulco. POGEG. Año LVIII, número 78. Septiembre 11, 1987.

Decreto mediante el cual se abroga el decreto que crea el Centro de Convenciones de Taxco como Organismo Público Descentralizado. POGEG. Año LXVIII, número 98. Noviembre 6, 1987.

Decreto por el que se incorpora el Instituto de Desarrollo Urbano de Guerrero al Instituto de Vivienda de Guerrero. POGEG. Año LXVIII, número 51. Junio 12, 1987.

Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado Instituto de Vivienda y Suelo Urbano de Guerrero. POGEG. Año LXVIII, número 51. Junio 12, 1987.

Decreto que abroga los diversos que crearon Fertilizantes de Guerrero y Radio y Televisión de Guerrero y autoriza la expedición de dos decretos que habrán de transformarlos en organismos de Participación Social. POGEG. Año LXVIII, número 91. Octubre 21, 1987.

Decreto que crea el Consejo Mixto de Fomento Turístico de Acapulco. POGEG. Año LXVIII, número 71. Agosto 18, 1987.

Decreto de Creación de Fertilizantes de Guerrero, Organismo Público de Participación Social. POGEG. Año LXVIII, número 92. Octubre 22, 1987.

Decreto mediante el cual se reforma el Artículo 1o. de la Ley número 20 que crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero. POGEG. Año LXIX, número 10. Febrero 2, 1988.

Decreto que crea la Oficina de Servicios Técnicos al Exportador. POGEG. Año LXIX, número 54. Junio 5, 1988.

Decreto que crea el Centro Técnico de Maquinaria Popular. POGEG. Año LXIX, número 103. Diciembre 13, 1988.

Decreto que establece a la Comisión de la Región Centro. Decreto que establece a la Comisión de la Región Norte. Decreto que establece a la Comisión de la Región de la Costa Chica. POGEG. Año LXIX, número 32, Abril 19, 1988.

Decreto que crea Café de Acapulco, Organismo Público de Participación Social. POGEG. Año LXIX, número 29. Abril 8, 1988.

Decreto que crea Alimentos Pecuarios de Guerrero, Organismo Público de Participación Social. POGEG. Año LXIX, número 7. Enero 22, 1988.

Decreto que crea Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Guerrero, Organismo Público de Participación Social. POGEG. Año LXIX, número 47. Junio 10, 1988.

Decreto de Creación de Almacenes y Servicios de Guerrero. POGEG. Año LXIX, número 33. Abril 8, 1988.

Decreto que establece las Bases para la Adquisición de Certificados del Organismo Público de Participación Social Fertilizantes de Guerrero. POGEG. Año LXIX, número 6. Enero 19, 1988.

Decreto que reforma el diverso que crea Fertilizantes de Guerrero, Organismo Público de Participación Social, para transformarlo en Distribuidora de Insumos Campesinos. POGEG. Año LXIX, número 82. Octubre 4, 1988.

Decreto que crea a la Comisión Mixta para la Gestión de los Servicios Públicos del Acapulco Dorado y que crea el Fondo Mixto de Promoción Turística de Acapulco. POGEG. Año LXIX, número 87. Octubre 8, 1988.

Decreto que crea el Organismo Desconcentrado Comisión de Abasto Popular. POGEG, Año LXX, número 41. Mayo 23, 1989.

Decreto que crea a la Comisión Mixta para la Gestión de los Servicios Públicos del Acapulco Tradicional y que crea el Fondo Mixto de Promoción Turística del Acapulco Tradicional. POGEG. Año LXX, número 49. Junio 13, 1989.

Decreto que crea el Organismo Público Paramunicipal Sistema Municipal de Agua y Alcantarillado de Chilpancingo. POGEG. Año LXX, número 26. Marzo, 1989.

Decreto que crea a la Comisión Mixta para la Gestión de los Servicios Públicos del Acapulco Diamante. POGEG. Año LXXI, número 5. Enero 16, 1990.

Decreto que crea Industrias Forestales de Guerrero, Organismo Público de Participación Social. POGEG. Año LXXI, número 10. Enero 23, 1990.

Decreto por el que se extingue el Organismo Público Descentralizado Conjunto Turístico Jacarandas. POGEG. Año LXXI, número 10. Enero 30, 1990.

Decreto por el que se extingue la entidad paraestatal Acapulco 2000. POGEG. Año LXXI, número 10. Enero 30, 1990.

Acuerdos

Acuerdo por el que se crea el Organismo Administrativo Desconcentrado Procuraduría del Turista. POGEG. Año LXII, número 24. Junio 1981.

Acuerdo por el que se agrupan por Sectores a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal. POGEG. Año LXVIII, Número 67. Agosto 7, 1987.

Acuerdo que define las relaciones de comunicación y coordinación entre las Secretarías del Gobierno del Estado y las Delegaciones y representaciones federales. POGEG. Año LXVIII, número 77. Septiembre 8, 1987.

Acuerdo que establece Gabinetes de Administración Pública. POGEG. Año LXVIII, número 83. Septiembre 29, 1987.

Acuerdo que define las Relaciones de Coordinación entre las Secretarías del Gobierno del Estado y las Delegaciones y Representaciones Federales. POGEG. Año LXVIII, número 77. Septiembre 8, 1987.

Acuerdo que establece la Comisión para el Desarrollo de Tierra Caliente. POGEG. Año LXVIII, número 35. Abril 28, 1987.

Acuerdo por el que se Agrupan por Sectores las Entidades de la Administración Pública Paraestatal. POGEG. Año LXVIII, número 67. Agosto 7, 1987.

Acuerdo que establece la Casa Quebec como órgano del Centro Internacional Acapulco. POGEG. Año LXVIII, número 95. Octubre 29, 1987.

Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial de Obra Pública. POGEG. Año LXVII. Mayo 25, 1987.

Acuerdo que ordena la Elaboración del Programa de Modernización Administrativa. POGEG. Año LXIX, número 52. Junio 29, 1988.

Acuerdo que adiciona el diverso que establece los Gabinetes de Administración Pública. POGEG. Año LXIX, número 40. Mayo 17, 1988.

Acuerdo que transforma a las Coordinaciones de Gestión Interna y Estructuras equivalentes de las dependencias y unidades administrativas de la Administración Pública Centralizada en Delegaciones Administrativas. POGEG. Año LXIX, número 55. Julio 8, 1988.

Acuerdo que define las Bases de Organización y Funcionamiento de la Coordinación de Planeación y la Dirección General de Comunicación Social. POGEG. Año LXIX, número 93. Noviembre 8, 1988.

Acuerdo que define las Bases para la Organización y Funcionamiento de la Coordinación de Fortalecimiento Municipal. POGEG. Año LXIX, número 33. Abril 22, 1988.

Acuerdo que define las Bases de Organización y Funcionamiento de la Coordinación de Planeación y la Dirección General de Comunicación Social. POGEG. Año LXIX, número 93. Noviembre 8, 1988.

Acuerdo que crea la Unidad de Servicios Culturales del Centro Internacional Acapulco. POGEG. Año LXIX, número 55. Julio 8, 1988.

Acuerdo que señala a las Entidades Paraestatales que requieren apoyos financieros, vía transferencias fiscales, y las autofinanciales. POGEG. Año LXIX, número 32. Abril 19, 1988.

Acuerdo que crea la Visitaduría General de Servicios Públicos Prioritarios. POGEG. Año LXIX, número 40. Mayo 17, 1988.

Acuerdo que crea la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior. POGEG. Año LXX, número 1. Enero 3, 1989.

Acuerdo que crea la Oficina de Servicios Técnicos al Coprero. POGEG. Año LXX, número 34. Abril 28, 1989.

Acuerdo que crea el Centro de Regularización de la Tenencia de la Tierra para la Región de la Costa Grande. POGEG. Año LXX, número 29. Abril 11, 1989.

Acuerdo de Concertación para el Establecimiento de la Central de Maquinaria Pesada para Obras Populares del Municipio de Acapulco. POGEG. Año LXX, número 46. Junio 9, 1989.

Acuerdo que modifica y adiciona a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero. POGEG. Año LXX, número 104. Diciembre 12, 1989.

Acuerdo que ordena un Sistema de Quejas de los Servidores Públicos y de vigilancia en materia salarial. POGEG. Año LXX, número 5. Enero 17, 1989.

Acuerdo que crea la Delegación de Desarrollo Urbano y Obras Públicas en el Municipio de Acapulco. POGEG. Año LXXI, número 5. Enero 16, 1990.

Acuerdo que crea el Consejo Consultivo de Transporte y Vialidad de la Ciudad y Puerto de Acapulco. POGEG. Año LXXI, número 6. Enero 19, 1990.

Acuerdo que ordena la elaboración e implementación del Programa de Modernización Administrativa. POGEG. Año LXIX, número 52. Junio 29, 1990.

Acuerdo que crea la Coordinación Estatal de Apoyo al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). POGEG. Año LXXI, número 9. Enero 26, 1990.

Otras disposiciones

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Comisión Electoral del Estado. 1989.

Oficio circular dirigido a los titulares coordinadores de sector por el cual se establecen lineamientos generales para la integración y funcionamiento de los órganos de Gobierno de las entidades de la Administración Pública Paraestatal. POGEG. Año LXIX, número 35. Abril 29, 1988.

Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. POGEG. Año LXVIII, número 107. Diciembre 8, 1987.

Convenio de Colaboración que celebran el gobierno del Estado de Guerrero y el H. Congreso del Estado, para la instalación de un Comité Técnico que establecerá un nuevo sistema de contabilidad gubernamental y modernizará a la Contaduría Mayor de Glosa. POGEG. Año LXX, número 7. Agosto 29, 1990.

Contrato de Fideicomiso para el Fomento de la Producción en Beneficio de la Mujer, que celebran el gobierno del Estado y el Banco Mexicano SOMEX. POGEG. Año LXVIII, número 59. Julio 10, 1987.

Contrato de Fideicomiso de Apoyo a la Formación Técnica y Cultural de la Mujer, que celebran el Gobierno del Estado y el Banco Mexicano SOMEX, SNC. POGEG. Año LXVIII, número 59. Julio 10, 1987.

Convenio Unico de Desarrollo 1989, que suscriben el Ejecutivo federal y el Ejecutivo del Estado de Guerrero. POGEG. Año LXX, número 79. Septiembre 22, 1989.

Convenio Unico de Desarrollo que celebran el Gobierno del Estado y el Ayuntamiento Constitucional de Acapulco de Juárez. POGEG. Año LXIX, número 19. Marzo 4, 1988.

Libros

Boulding Kenneth. *The Organizational Revolution*. Chicago, Quadrangle Books. 1968 (1953).

Centro Nacional de Estudios Municipales. *Los municipios de Guerrero*. Enciclopedia de los Municipios de México. México. Secretaría de Gobernación. 1988.

González Junquera, Juan. *La Función Pública en la "Europa de los Doce"*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1986.

Mesa Segura, Antonio. *La Labor Administrativa de Javier de Burgos*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1946.

Olguín, Miguel Angel. *La Nueva Administración Pública en Guerrero*. Chilpancingo, Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero. 1987.

Ruiz Massieu, José Francisco. *La Empresa Pública: un Estudio de Derecho sobre México*. México. INAP. 1980.

W. Lozano. *La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México, Edit. Tecnós. 1977.

Sexto Julio Frontino. *Les Aqueducs de la Ville de Rome*. París, Societe d'edition "Les Belles Letres". 1944.

Stein, Lorenzo Von. *Movimientos Sociales y Monarquía*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981.

Cuadros

Cuadro 1:

Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social: Actividades Comparadas 1987-1990.

Cuadro 2:

Fondo de Financiamiento y Garantía para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social: Actividades Comparadas 1987-1990.

Cuadro 3:

Instituto Social de Fomento Agropecuario: Operaciones Comparadas 1988-1989.

Cuadro 4:

Instituto Social de Fomento Agropecuario: Operaciones Comparadas 1989-1990.

Cuadro 5:

Personal al Servicio de los Poderes del Estado: Evolución 1987-1990.

Cuadro 6:

Personal de la Administración Pública Centralizada: Evolución 1987-1990.

ABREVIATURAS

ASA	Aeropuertos y Servicios Auxiliares
BANRURAL	Banco de Crédito Rural
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras Públicas
CAPCE	Comisión Administradora del Programa de Construcción de Escuelas
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CICI	Instituto Coordinador de Centros y Programas de Recreación Infantil
CNC	Confederación Nacional Campesina
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional

CONAFRUT	Comisión Nacional de la Fruta
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
COPAEG	Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Guerrero
CAPOUISMA	Comisión de Agua Potable y Obras de Interés Social de Acapulco
COPLADEG	Consejo de Planeación del Desarrollo del Estado de Guerrero
CTM	Confederación de Trabajadores de México
DIF	Sistema de Desarrollo Integral de la Familia
DIF-Guerrero	Sistema de Desarrollo Integral de la Familia de Guerrero
FERTIMEX	Fertilizantes Mexicanos
FONATUR	Fondo de Fomento del Turismo
IMEVISION	Instituto Mexicano de Televisión

IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
▼ INDESS	Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social
ISFOM	Instituto Social de Fomento Agropecuario
ISSSPEG	Instituto de Seguridad Social de los Servidores Públicos
INVISUR	Instituto de Vivienda y Suelo Urbano de Guerrero
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INI	Instituto Nacional Indigenista
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INMECAFE	Instituto Mexicano del Café
IPN	Instituto Politécnico Nacional

NAFINSA	Nacional Financiera, S.A.
MAQUINOP	Maquinaria para Obras Populares
ISSSTE	Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado
OAD	Organo Público Desconcentrado
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPD	Organismo Público Descentralizado
OPPS	Organismo Público de Participación Social
PGR	Procuraduría General de la República
POGEG	Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PRONATUR	Promotora Turística de Guerrero
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEMIP	Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SOMEX	Sociedad Mexicana de Crédito
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
STPS	Secretaría de Trabajo y Previsión Social