

MARCO REFERENCIAL

El Estado de México como entidad federativa puede ser concebido desde varias perspectivas.

Desde el punto de vista del federalismo mexicano, constituye uno de los treinta y un Estados que de manera libre y soberana han decidido integrarse a través de un pacto federal.

Geográficamente, es una instancia de división territorial. En términos políticos, es un espacio de gobierno, un integrante del gobierno nacional que posee facultades, competencias y atribuciones para ejercer el poder público dentro de un ámbito territorial determinado. Le corresponde tener los medios propios y requeridos para el logro de la cohesión social, coadyuvando de esa forma a la integración nacional.

Jurídicamente, como gobierno, puede legislar, ejecutar y aplicar las leyes que le son propias de acuerdo con el orden jurídico general y particular. Constituye un componente de un orden jurídico integral denominado Federación, materializado en la Constitución General de la República, misma que señala su ámbito de competencia, atribuciones y facultades. Es autónomo en cuanto a su régimen interior, obligándose a la adopción de la forma de gobierno republicano, representativo y popular, y a tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre; principio establecido en el Art. 115 constitucional.

Histórica y sociológicamente, constituye el producto de un proceso de integración de valores particulares, aunque también de desmembración territorial, unido por lazos de tradición histórica, entre los que cabe destacar su cultura e integración política, económica y social.

Es así que no puede soslayarse la importancia histórica de la administración pública en el Estado, ya que proporcionar una semblanza histórica de la misma resulta de significativa trascendencia para una cabal comprensión de los rasgos fundamentales que actualmente la caracterizan, pues es visible que muchas de las virtudes, vicios y anomalías de las diversas administraciones, reconocen su origen en sus precedentes históricos.

En lo que respecta a la estructura administrativa centralizada, su evolución queda circunscrita en la gradual interrelación de nuevas atribuciones, transferencias, y reasignación o supresión de las mismas; esto frente a las respuestas propias que coyunturalmente el Estado debería de dar a las necesidades de una sociedad en constante expansión. Aunado a ello, el posterior surgimiento y crecimiento del sector paraestatal, reflejado en la adopción por parte del Estado de un rol de rectoría económica de la sociedad. El Estado intervendría ya no sólo indirectamente -creando las condiciones necesarias para la reproducción de capital-, sino que, asimismo, lo llevaría a cabo de manera directa; tal es el caso de las empresas con función pública, en donde el gobierno participaría en la composición del capital social de la misma, en carácter de socio único, mayoritario o minoritario; de los organismos descentralizados o de los fideicomisos instituidos por el propio gobierno, con el objeto de procurar el logro de la satisfacción del interés general de manera más rápida y eficaz, a través de la prestación de servicios públicos, la explotación de bienes o recursos propiedad del Estado, la investigación científica, la difusión de la cultura, la impartición de la educación, la obtención de recursos destinados a la asistencia, a la seguridad social o en general para colaborar operativamente con el Ejecutivo del Estado, mediante la realización de acciones, sean de interés general o de beneficio colectivo.

Las primeras disposiciones jurídico-formales que regulaban el funcionamiento de la estructura gubernamental central se ubican concretamente en el año de 1824 con la expedición de los siguientes decretos: "Organización Provisional del Gobierno Interior del Estado de México", "Sobre el Establecimiento y Arreglo de la Secretaría del Gobernador" y la "Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado".

Siendo Gobernador del Estado el General Melchor Múzquiz en 1824, se establecen las siguientes dependencias: tres Secretarías del Despacho correspondiente a Gobierno, Hacienda y Justicia, así como Negocios Eclesiásticos.

En 1846, período gubernamental del licenciado Francisco Modesto Olaguibel, las entonces denominadas Oficinas Generales de Hacienda del Estado promueven su reestructuración mediante la expedición de su reglamento orgánico, en el cual se anuncia el establecimiento de una Dirección: Administración General paralela a las ya existentes, Tesorería y Contaduría General.

En el año de 1852, bajo la administración de Luis Madrid, la Constitución Política ratifica lo establecido en la de 1824.

En 1855, régimen gubernamental del General Plutarco González, sale a la luz pública el Estatuto Provisional para el Gobierno Interior del Estado, a partir del cual la Contaduría General pasa a depender de la Secretaría de Hacienda y las Secretarías del Despacho modifican su denominación quedando como sigue: Gobernación y Justicia, Relaciones y Guerra y Hacienda.

En 1870, siendo gobernador el licenciado Valentín Gomeztagle (abril-octubre) y posteriormente el licenciado Urbano Lechuga (4-17 de noviembre),

surge una sola Secretaría denominada General, la cual englobaría a las anteriores Secretarías en calidad de secciones: Justicia, Hacienda y Gobernación y Policía. Asimismo, la Contaduría vuelve a independizarse y pasa a depender de la Secretaría de Hacienda.

En 1876, durante el período de los gobernadores Coronel Nolasco Cruz, licenciado Gumercindo Enríquez, General Felipe Zeta Chacón, y General Juan N. Mirafuentes, se establece una sección más: Estadística y Fomento.

Durante 1881, administración del licenciado José Zubieta, surge el antecedente más remoto de la denominada Dirección de Educación Pública: la Junta Superior de Instrucción Pública Primaria.

En 1886, régimen gubernamental del licenciado José Zubieta, se suprime la Sección de Guerra.

En 1891, bajo la administración del General José Vicente Villada, se crean las secciones de Instrucción Pública y Archivo.

En 1897, continúa en el poder Vicente Villada y surge la Dirección General de Rentas y de Contabilidad Pública del Estado, relativamente independiente de la Secretaría General.

En 1898, gobierno del General José Vicente Villada, se crea la Sección de Instrucción Superior y Justicia; misma que desapareciera para 1905, pasando a constituirse en Justicia y Archivo.

En 1910, régimen gubernamental del licenciado Carlos Castillo, se crean las siguientes secciones: Desamortización y División Territorial, así como la Municipal; asimismo, se divide la Sección de Estadística y Fomento.

En 1915, siendo gobernador del Estado el licenciado y General Pascual Morales y Molina, desaparecen las secciones de Desamortización y División Territorial y la de Estadística Municipal pasa a la Sección de Hacienda, constituyéndose en Hacienda Municipal. También son creadas las secciones de Agricultura, Periódico Oficial de Gobierno y la Inspección General de Policía.

En 1917, bajo la administración del General Agustín Millán, surge la Procuraduría General de Hacienda, misma que estaba a cargo de un procurador, nombrado por el Ejecutivo Estatal.

Este año reviste gran importancia a nivel nacional, ya que en la Constitución General de la República, se le encomiendan nuevas atribuciones al Estado Mexicano, mismo que adoptará en adelante el carácter de Estado de servicio al que le corresponde la rectoría económica de la sociedad y por consiguiente, vendrá a constituirse en el patrón número uno del país; es así que se marca la pauta para que la evolución del aparato gubernamental propicie el incremento de sus efectivos.

En 1918, siendo gobernador el licenciado Joaquín García Luna, la Ley de Egresos correspondiente a este año, contiene una reestructuración adminis-

trativa muy significativa que refleja en gran medida, una mayor expansión y complejidad del aparato administrativo con el establecimiento de las siguientes dependencias:

- DIRECCIONES: Administración; Hacienda; Fomento; Tierra y Agua.
- DEPARTAMENTOS: Gobernación; Salubridad y Beneficencia; Justicia; Registro Civil y Archivo General; Administración y Tesorería; Caja de Trabajo y de Previsión Social; Industria y Comercio; Comunicaciones y Obras Públicas; Estadística; de Tierras y de Aguas.
- SECCIONES: Educación Pública.
- PROCURADURIAS: De Pueblos y Pobres; General de Hacienda.
- Periódico Oficial del Estado.

En 1921, correspondiente a la administración del General Abundio Gómez, surge la Dirección General de Educación Pública.

En la década de los treinta el país entra a una fase inicial de estabilidad política con la transformación del P.N.R. en P.R.M., y económica con la creación de varios bancos -Obrero, de Comercio Exterior y Ejidal-; se dicta una nueva Ley Monetaria y una reforma a la Ley Constitutiva del Banco de México.

Asimismo, se expide la primera ley que regulará las relaciones obrero-patronales entre los servidores públicos y el gobierno: "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión".

En el Estado de México, es gobernador el licenciado Wenceslao Labra. La Secretaría General de Gobierno expide un Reglamento que crea el Departamento de Servicio Social.

En 1941, bajo la administración de Alfredo Zárate Albarrán, se expide un reglamento interno de la Secretaría General de Gobierno, mismo que se considera constituye una ley orgánica de las dependencias del Ejecutivo del Estado, ya que es el primer ordenamiento detallado y sistemático de la estructura de la administración pública en el Estado de México, quedando como sigue:

- DEPARTAMENTOS: Gobernación y Justicia; Personal Administrativo y Servicios Sociales; Biblioteca y Arqueología; Economía, Estadística y Turismo; Agricultura y Ganadería; Fomento y Obras Públicas; y Central de Tránsito.
- OFICINAS: Registro Público de la Propiedad; Inspección General de Policía; Inspección de Telégrafos y Teléfonos; y Gaceta de Gobierno.

La Tesorería General del Estado y la Procuraduría General de Hacienda, ambas dependencias adscritas a la Secretaría General.

La Oficialía de Partes y el Archivo General, dependientes de la Secretaría de Gobernación.

A partir de 1942, arriba a la Gubernatura del Estado Isidro Fabela. Con él se marca el inicio de una nueva etapa en la historia política de la entidad. Durante su administración se promulgó la "Ley para la Protección a la Industria en el Estado Libre y Soberano de México", que establecía atractivos estímulos fiscales y franquicias especiales para los empresarios que decidieran instalar sus industrias en la entidad. Esta ley, que ganó para la administración fabelista el decidido apoyo del sector privado, sentó las bases para el acelerado crecimiento industrial del Estado, que empezó a materializarse mucho antes que las demás entidades de la Federación.

En 1951, siendo Gobernador del Estado el licenciado Alfredo del Mazo Vélez, se crea el Departamento de Higiene Mental como dependencia de la Secretaría General.

Surge el primer organismo descentralizado el 17 de junio de este año, denominado Dirección de Pensiones del Estado de México y con ello el sector paraestatal en la entidad.

En 1952, administración del ingeniero Salvador Sánchez Colín, las modificaciones a la estructura orgánica fueron de la siguiente forma: se establece la Procuraduría General de Justicia y el Ministerio Público, y los siguientes Departamentos: de Trabajo y Previsión Social (antes Departamento de Servicios Sociales). Cambia su denominación el Departamento de Economía, Estadística y Turismo por el de Departamento de Economía y Estadística General.

Dentro del desarrollo histórico de los organismos auxiliares en el Estado de México, en 1954 se crea la empresa de participación estatal minoritaria Impulsora Minera de Angangueo.

El 4 de julio de 1955 se expide la Ley Orgánica de las Dependencias del Poder Ejecutivo, en la cual se vislumbra un mayor grado de complejidad de la estructura central gubernamental con la existencia de las siguientes direcciones: Gobernación; Comunicaciones y Obras Públicas; Agricultura y Ganadería; General de Hacienda; General de Tránsito; Turismo y Seguridad Pública; y los departamentos de: Personal; Consultivo y de Legislación; de Estadística y Economía; de Trabajo y Previsión Social; de Archivo General del Estado y "Gaceta de Gobierno" y de Correspondencia.

En 1956 se crea el Instituto de Fomento e Investigaciones Agropecuarias como fideicomiso, y la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y el Instituto de Protección a la Infancia; ambos como organismos descentralizados.

En 1959, durante la administración del doctor Gustavo Baz Prada, surge la Dirección de Seguridad Pública del Estado -que agrupa a las Direcciones de Seguridad Pública y Tránsito-. En este período gubernamental el sector auxiliar no muestra crecimiento alguno.

En el año de 1969, correspondiente al régimen del licenciado Juan Fernández Albarrán, se inicia la planeación urbana de algunas ciudades

importantes de la entidad, entre las que destaca Toluca con su modernidad y con la apertura de un corredor industrial.

En lo que concierne a los organismos auxiliares, se crea el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), en sustitución de la anterior Dirección de Pensiones.

Durante el régimen gubernamental del profesor Carlos Hank González, que va de 1969 a 1975, se crea la Dirección del Registro Público de la Propiedad. Asimismo, se establece la Dirección de Prensa y Relaciones Públicas como dependencia del Poder Ejecutivo, se crea la Dirección de Promoción Industrial, Comercial y Artesanal -el Departamento de Economía y Estadística pasa a depender de ésta-, y surgen los departamentos de Compras y de Organización y Métodos.

Referente al sector paraestatal, surge la Protectora e Industrializadora de Bosques, el Instituto de Acción Urbana e Integración Social, la Constructora del Estado de México, la Impulsora Ganadera, Cuautitlán Izcalli, la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, la Casa de las Artesanías e Industrias Rurales del Estado de México, Alimentos Lerma y Tapetes Mexicanos.

Entre 1975 y 1981, bajo la gestión del doctor Jorge Jiménez Cantú se establecen en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado las siguientes direcciones: Gobernación; Seguridad Pública y Tránsito; Prensa y Relaciones Públicas; Trabajo y Previsión Social; Jurídica y Consultiva; Educación Pública; Promotora del Mejoramiento del Ambiente y Servicio Social Voluntario; Patrimonio Cultural; Cultura Física y Recreación; Hacienda; Adquisiciones y Servicios; Registro Público de la Propiedad; Agricultura y Ganadería; Promoción Industrial; Turismo; Comunicaciones y Obras Públicas; y Aprovechamientos Hidráulicos. Y los siguientes departamentos: Personal; Archivo y Periódico Oficial; Estadística y Estudios Económicos; Organización, Sistemas y Correspondencia; así como la Comisión Coordinadora de Obras Públicas.

En este mismo año, cambia su denominación la Institución de Protección y Asistencia a la Niñez del Estado por la de Instituto Mexicano para la Protección de la Infancia del Estado de México, y en 1977 por el de Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIF), denominación que predomina actualmente.

Las entidades que se crearon fueron las siguientes: Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México; Empresa para la Prevención de la Contaminación del Agua en la Zona Toluca, Lerma y Corredor Industrial; Fertilizantes del Estado de México; Constructora CODAGEM; Fábrica de Implementos Agrícolas CODAGEM; Comercializadora CODAGEM; Unidad de Servicios Mecánicos CODAGEM; Instituto de Capacitación y Adiestramiento del Trabajo Industrial; Comisión Estatal de Estudios Jurídicos (ambos órganos desconcentrados); Proyectos Productivos del Estado de México; Almacenes, Servicios y Transportación Extraordinarios a Comunidades Agropecuarias; Fideicomiso del Centro de Servicios Administrativos y Filiales SAIMEX.

En el año de 1981 asume el poder en la entidad el licenciado Alfredo del Mazo González. Se promulga durante su periodo de gobierno una Ley Orgánica de la Administración Pública en el Estado de México (LOAPEM), que significó una reforma y reestructuración de la propia administración pública. Es así que se crean nueve Secretarías de Gobierno y una Procuraduría General de Justicia del Estado. Se redefinen competencias y se establecen las reglas para el funcionamiento del sector paraestatal.

El 24 de agosto de 1983 se expide la Ley para la Coordinación y Control de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México y el 30 de abril de 1984 se expide una nueva, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Durante esta administración se crean las siguientes entidades: Comisión del Transporte Local del Estado de México; Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales del Estado de México; y los Fondos de Desarrollo Económico Regional de Toluca, Zumpango, Texcoco, Atlacomulco, Coatepec Harinas, Jilotepec, Valle de Bravo y Tejupilco. También se crean la Impulsora de Riego Tecnificado del Estado de México, S.A. de C.V.; Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México; Organismo de Centros Estratégicos de Crecimiento; Sistemas Didácticos Mexiquenses; Consorcio de Comercio Exterior, S.A. de C.V.; Centro de Investigación Aplicada al Desarrollo Industrial; Fideicomiso para la Construcción y Operación de Centros de Abasto Popular; Consejo Mexiquense de Recursos para la Atención de la Juventud; Centro de Artesanía Mexiquense; Fondo de Desarrollo Turístico y la Productora de Semillas del Estado de México.

En abril de 1986, el Licenciado Alfredo Baranda García es nombrado Gobernador Sustituto. Con él se crea el Instituto Catastral del Estado de México; el Instituto Mexiquense de Cultura y el Instituto de Investigación y Capacitación, Agropecuaria, Acuícola y Forestal, principalmente.

En el año de 1987 se responsabiliza del Poder Ejecutivo Estatal al licenciado Mario Ramón Beteta. Con él se mantuvo la estructura administrativa del sector central y se incorporaron, como organismos auxiliares, el Fondo Estatal de Fomento y Apoyo a la Micro y Pequeña Industria; Aeropuertos y Servicios Auxiliares; Junta de Caminos del Estado de México; y el Instituto de Investigación y Desarrollo Artesanal y Microindustrial.

El 11 de septiembre de 1989, el licenciado Mario Ramón Beteta solicita licencia a la Legislatura Local para separarse de su cargo. Ese mismo día el Congreso del Estado nombra como nuevo gobernador al licenciado Ignacio Pichardo Pagaza, quien en su discurso de toma de posesión expresó que su gobierno haría una administración simple, austera, sin privilegios ni ostentaciones y dedicada a atender al ciudadano común y corriente.

Así pues, una vez presentado en forma sucinta el panorama monográfico de la administración pública del Estado de México, pasaremos a presentar la estadística básica y general que es objeto de este estudio y que pretende constituirse en instrumento útil para orientar los principios de un gobierno que propende hacia la modernización.