

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

<b>I. La organización del sector paraestatal.</b>	<b>93</b>
1. La Ley de Entidades Paraestatales.	93
2. Organización de gobierno y sectorización.	97
3. La reforma del sector paraestatal.	102
<b>II. Los organismos públicos descentralizados.</b>	<b>107</b>
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.<sup>1</sup> 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".<sup>2</sup> Esta categorización se ha aplicado, plenamente, en las instituciones examinadas en las páginas anteriores, por ejemplo, la Oficina de Servicios Técnicos al Exportador.

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

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> Además se buscó mayor coherencia operativa y evitar la duplicidad y las contradicciones. Como lo observamos,

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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".<sup>5</sup> 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)

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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)

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> A la cabeza del organismo

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup>

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

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup>

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

<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

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.<sup>15</sup>

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

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup> 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,

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

<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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-

<sup>18</sup> 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.

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.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup> Su patrón funcional básicamente se mantuvo como se determinó en su creación, pero se le incorporaron actividades

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

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.

<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup>

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

<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

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

<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

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

<sup>24</sup> 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.