

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 afluente 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 paraestatales, en 1988 se redujeron a 149 unidades y se extinguieron o fusionaron 15 entidades del sector paraestatal.

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.