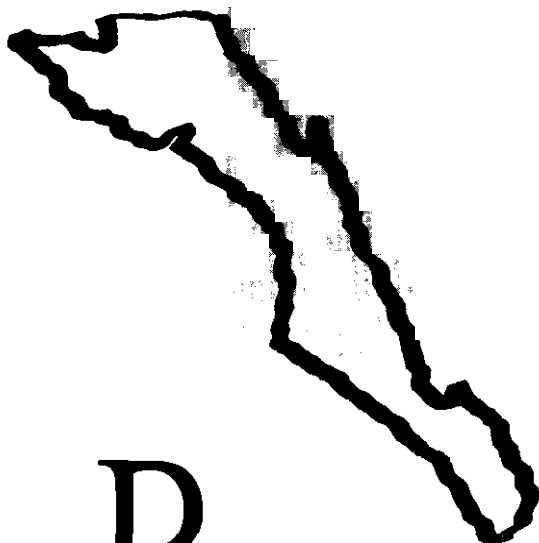
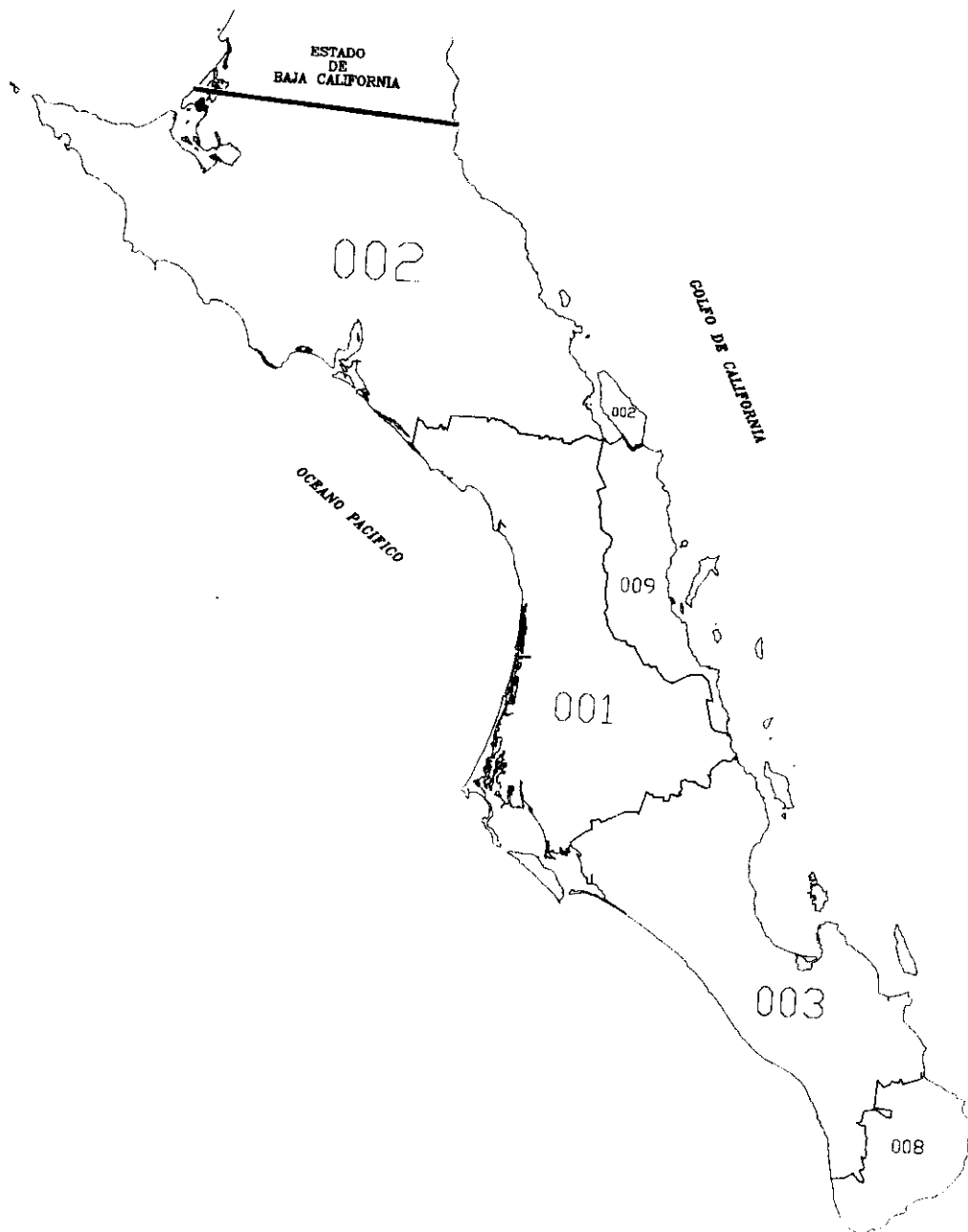




Baja California Sur

Preliminar	159
Características socioeconómicas	161
Organización de la administración pública	173
Sistemas administrativos para la gestión pública	189



Preliminar

La investigación de la administración pública en las entidades federativas es una prioridad en el contexto de las nuevas relaciones internacionales y sus futuras perspectivas. Los retos que impone la globalización mundial abarcan de manera significativa el terreno de las estructuras de la administración pública nacional, pero de manera particular representan una compleja red de procesos y acciones concretas para las entidades federativas. La zona fronteriza del norte del país, por su cercanía con los Estados Unidos de Norteamérica, obliga a redoblar el esfuerzo de modernización en las estructuras, los procedimientos, la capacitación y profesionalización del personal así como el accionar de los gobiernos locales pues los efectos del Tratado de Libre Comercio impactan directamente sobre la capacidad de respuesta de los gobiernos de las entidades federativas colocadas en esta zona geográfica.

Este documento contempla un acercamiento que permita analizar a través de indicadores de bienestar los logros y las necesidades de la sociedad sudcaliforniana a fin de prever las acciones futuras que el gobierno de la entidad deberá instrumentar para darles satisfacción. En el primer capítulo se revisan estos indicadores de manera somera para enmarcar el desarrollo que ha tenido la estructura de la administración pública del estado.

El segundo capítulo analiza las diversas transformaciones por las que ha transitado el aparato administrativo a fin de observar las áreas que se han identificado paulatinamente como prioritarias en cuanto a los servicios que se brindan a la comunidad. El crecimiento y compactación de unidades administrativas es observado en su dinámica propia sin perder de vista el impacto que recibe la entidad de las políticas públicas establecidas por la federación y que modifican sustancialmente las dimensiones de la estructura.

En un tercer apartado analizamos los procesos administrativos de gestión. Observamos la importancia que cobra la planeación-programación-presupuestación como proceso general cuya responsabilidad, aunque compartida por el conjunto de la administración pública, recae principalmente sobre dos dependencias: la Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico y la Secretaría de Finanzas y Administración. El control y evaluación de la gestión pública se desarrolla a partir del papel que desempeña la Coordinación de la Contraloría General a cuyo cargo quedan tanto los programas especiales de esta naturaleza como la detección e identificación de los problemas que aquejan a la administración estatal.

Los recursos humanos son quizá el recurso más importante con el que cuenta la estructura administrativa pues en ellos recae la operación de las acciones de gobierno. De tal manera, que la profesionalización y capacitación del personal público se convierten en instrumentos de primer orden en el logro de la eficiencia y la eficacia de la gestión gubernamental. En el capítulo cuatro presentamos un cuadro resumen del personal empleado por dependencia

del gobierno de la entidad. A continuación procedemos a analizar el perfil de los mandos medios del personal público y las características principales del esfuerzo de capacitación realizado por el gobierno para desarrollar sus potencialidades así como las entidades que han participado en su realización.

Las relaciones intergubernamentales se abordan desde la perspectiva de los Comités de Planeación para el Desarrollo. Estos comités presentan la oportunidad a la ciudadanía organizada de participar en la conducción del proceso de desarrollo de la entidad desde diversas perspectivas. Asimismo, se observa en el desarrollo del capítulo quinto el impacto de los diversos procesos de descentralización en los diferentes niveles de gobierno destacando los procesos federales en este ámbito. Las relaciones intergubernamentales se tejen alrededor de las necesidades de coordinar los diversos esfuerzos de planeación, programación, ejecución, control y evaluación del desarrollo de la entidad. Se incorporan en este apartado los esfuerzos de coordinación en el ámbito de la seguridad pública entre los diversos niveles de gobierno así como entre entidades federativas.

En la última parte, incorporamos experiencias valiosas de modernización administrativa entre las que destacan las actividades de automatización computarizada del ejercicio del presupuesto que realiza la Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico y las que actualmente lleva a cabo la Coordinación de la Contraloría General. Esta dependencia ha iniciado un proceso de modernización en búsqueda de la mejor relación entre gobernantes y gobernados que dan sentido al conjunto de la acción gubernamental. Por otra parte, la Unidad de Atención Ciudadana se presenta como una ventana hacia la sociedad que permite vislumbrarla, por el registro y seguimiento que guarda de las demandas y quejas de la comunidad sudcaliforniana, como un mecanismo de evaluación multivariado de la eficacia de la administración pública de Baja California Sur.

Finalmente, resulta indispensable agradecer la participación de las siguientes instituciones, sin cuya colaboración no hubiese sido posible esta obra: el gobierno del estado presidido por el Lic. Guillermo Romero Mercado; la Unidad de Atención Ciudadana, Coordinación de Contraloría, Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Finanzas y Administración, Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico, Secretaría de Educación, Procuraduría General de Justicia, Secretaría de Planeación Urbana e Infraestructura, Secretaría de Salud y Secretaría de Educación Pública. La coordinación general estuvo bajo la responsabilidad del Instituto de Administración Pública de Baja California Sur; la coordinación de la investigación estuvo a cargo de la M.C.P. Graziella Sánchez Mota, quien agradece la valiosa participación de la Lic. María Elena Castro Núñez.

Instituto de Administración Pública de Baja California Sur.

CAPITULO I

CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS

CRECIMIENTO, ESTRUCTURA Y DISTRIBUCION DE LA POBLACION¹

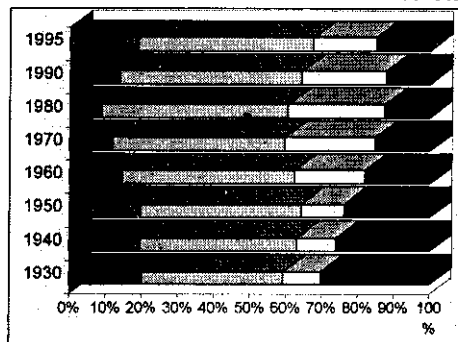
Desde principios del siglo XX hasta los años cincuenta, el crecimiento de la población en la entidad estuvo marcado por la lejanía y las dificultades de acceso al territorio por la vía marítima, aérea o terrestre. Así, la población fue escasa durante las primeras décadas. Pasó de un poco más de 47 mil habitantes en 1930 a casi 61 mil a mediados de siglo. En las décadas siguientes se observa un cambio en la dinámica de crecimiento de la población ya que mientras que entre 1950 y 1960 la población creció 34% a pesar de la política promovida por la federación para poblar el Valle de Santo Domingo, fue a partir de las siguientes dos décadas cuando se observó un impulso decidido en dichas políticas que permite observar un crecimiento entre 1960-1970 de 56.9% y de 68% entre 1970 y 1980.

POBLACION DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR

	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995
BCS	47,089	51,471	60,864	81,594	128,019	215,139	317,764	375,450
Comondú	4,844	5,671	7,302	15,968	32,260	57,729	74,346	65,969
Loreto								10,003
Mulegé	14,235	13,337	14,485	14,772	19,416	26,983	38,528	45,887
La Paz	18,551	22,356	27,090	38,805	61,130	111,309	160,970	182,348
Los Cabos	9,459	10,107	11,987	12,049	15,213	19,118	43,920	71,243

Fuente: Base de Datos Sociales, Económicos y Políticos del Estado de Baja California Sur. BEPS de BCS de la UABCS

Esta última cifra resultó en su momento una de las tasas de crecimiento más altas del país. El estado de México (97%) mostró un mayor crecimiento básicamente explicable por la disminución en el crecimiento en el Distrito Federal (28.5%) y en su lugar el



■ Los Cabos ■ La Paz □ Comondú ■ Loreto ■ Mulegé

Fuente: BEPS de BCS

consecuente desbordamiento sobre la zona conurbada del vecino mexiquense. Fuera de este caso, el estado de Baja California Sur junto con el de Quintana Roo, que alcanzó el 156 por ciento, mostraron tener las tasas más altas siendo la media nacional entre 1970 y 1980 del 43 por ciento².

¹ Todos los datos que se utilizaron para graficar proceden de la Base de Datos Sociales Económicos y Políticos del Estado de Baja California Sur. **BEPS de BCS de la UABCS** a cargo del Lic. José J. Borges Contreras.

² Butler, Edgar W., Lanzer, Elizabeth L. & Pick, James B., **Atlas of Mexico**, San Francisco & London, Wetview Press, 1989, pp. 14 y 18.

Entre 1980 y 1990 se observa una tendencia descendente pues la tasa de crecimiento disminuyó sensiblemente pasando a 47.7% en la década y luego a mostrar una reducción aún mayor entre 1990 y 1995, pues fue tan sólo de 18.5%. Esta nueva dinámica poblacional aparece como producto de las transformaciones económicas y políticas nacionales. La entidad había fincado su crecimiento sobre una economía comercial que aprovechaba el régimen de zona libre y las ventajas que éste le producía en la región. Esta situación varió sensiblemente después de la devaluación de 1982 acompañada de la virtual cancelación del régimen de zona libre al iniciarse la política de apertura económica que culminó con la firma del tratado de libre comercio.

La dinámica de distribución de la población en los cinco municipios que componen la entidad se puede observar claramente en la Gráfica anterior. Desde 1930 hasta la fecha la mayor parte de la población se ha concentrado en la zona sur correspondiente a los municipios de Los Cabos³ y La Paz, concentrando en conjunto desde esos años más del 60% del total. Los municipios de Comondú y Mulegé muestran modificaciones considerables. Mulegé vio decrecer su población con la caída de la producción de cobre y Comondú incrementó la proporción de la población de manera considerable pues se había mantenido por abajo del 20% hasta la década de 1960, incrementando dicha proporción en las siguientes tres décadas por arriba del 23% para caer sensiblemente al 17.6% en 1995.

Parece significativo que el municipio de Los Cabos concentre para ese último año ya el 19% del total de la población de la entidad, porcentaje que mantuvo desde 1930 hasta 1950. Al mismo tiempo se observa una disminución en la proporción de población que se asienta en Comondú debido fundamentalmente a la población que corresponde a la creación del municipio de Loreto en 1992.

ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN POR RANGOS DE EDADES

	1960	1970	1980	1990
0 a 14 años	45.0%	47.1%	43.1%	36.4%
15 a 19 años	10.2%	10.4%	11.5%	11.7%
20 a 29 años	15.0%	14.9%	17.6%	19.0%
30 a 44 años	14.8%	14.3%	15.2%	18.2%
45 a 54 años	6.5%	5.8%	5.8%	6.3%
54 y más	8.6%	7.5%	6.8%	8.3%

Fuente: Base de Datos Sociales, Económicos y Políticos del Estado de Baja California Sur. BEPS de BCS de la UABCS

En cuanto a la estructura de la población por edades, ha habido una variación notable pues las personas menores de 14 años pasaron de representar el 45% en 1960 a un 36.4% en 1990. De la misma manera, los siguientes tres rangos que se encuentran entre los quince y los cuarenta y cuatro años incrementaron su participación en la estructura total de la población, lo cual significa que ha habido una sensible reducción de los índices de dependencia.

³ El Municipio de Los Cabos se fundó en 1980. Los datos que aparecen anteriormente fueron calculados en el BEPS de BCS de la UABCS con información del INEGI. Esta base de datos se encuentra auspiciada por el CONACYT y el responsable es el Lic. José Borges Contreras.

La distribución geográfica de la población por edades se ha dado de manera desigual en el territorio de la entidad. La proporción de población menor de 14 años repartida entre los municipios resulta similar a la proporción de población que les corresponde globalmente: La Paz concentra al 48.6% de la población total y al 49.4% de ese rango, Los Cabos al 19% y el 13%, Mulegé un poco más del 12% en ambas y Comondú (contempla Loreto) es quizá la zona que se dispara pues concentra el 20% de la población total pero alcanza el 25% del rango menor de 14 años, con la consecuente demanda educativa del nivel primario y secundario.

El municipio de La Paz concentra casi el 52% en los rangos de edad contemplados entre los 15 y los 29 años, cuestión que se relaciona directamente con la oferta de educación media superior y superior que tiene como lugar de concentración la ciudad de La Paz. Es precisamente la capital del estado la que cuenta con la infraestructura educativa más sólida para dar respuesta a la demanda educativa de estos dos niveles; hasta los últimos dos años la universidad de la entidad ha iniciado un proceso de desconcentración para llevar a otras regiones de la media península los servicios educativos de nivel superior. El municipio de Los Cabos concentra un 15% de la población entre los 20 y los 29 años que requiere de capacitación y algún tipo de especialización por el desarrollo del turismo que atrae jóvenes adultos en busca de empleo.

La proporción entre géneros en la población sudcaliforniana ha sido desde hace varias décadas favorable en su composición a la cantidad de hombres. En tanto que la media a nivel nacional es menor a uno, en la entidad siempre ha sido mayor. Este índice, apunta una proporción similar a la media estatal en los municipios de La Paz, Comondú y Loreto, mientras que este mismo indicador es significativamente más alto en Mulegé y en Los Cabos.

Si lo observamos dinámicamente, resulta que el municipio de Mulegé contó con una mayor proporción de hombres durante la época de producción de cobre, decayó en las dos décadas posteriores para alcanzar la media estatal en 1980 y recuperar la proporción mayoritariamente masculina. La proporción se cae de manera constante en el municipio de Comondú junto con la caída de la producción agrícola y se incrementa, alcanzando el índice más alto en el municipio cabero pareciendo acompañar el auge turístico de la región sur.

SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS DE LA POBLACION

Baja California Sur ha sido clasificada como una entidad que cuenta con uno de los niveles de vida más altos de todo el país. Los diversos indicadores que ubican el acceso que ha tenido la población a los satisfactores esenciales revelan que en diversos aspectos fundamentales, efectivamente, la entidad ha superado en varias décadas situaciones adversas.

En 1930 la entidad contaba con un índice de alfabetización apenas superior al 50% pasando a ser superior, al cabo de 50 años, al 80% en todos los municipios de la entidad en la década de 1980. Los índices de 1990 representan, en todos los municipios de la entidad, cifras superiores en todos los casos al 90%, contando con un índice estatal de alfabetización del 94.2% (calculado considerando la población mayor de seis años).

Del total de analfabetas en la entidad en 1990 que fueron 18, 521 personas, casi el 52% fueron mujeres y el 49% hombres. Esta proporción resulta interesante en tanto que la proporción de hombres-mujeres en la entidad es mayoritariamente masculina como ya hemos señalado antes, lo que indica que existe un comportamiento socialmente definido que privilegia que la población de sexo masculino reciba instrucción.

Sin duda uno de los mejores resultados que se observan en las políticas públicas federales en la entidad compete al ramo educativo. En el siguiente cuadro se puede ver con toda claridad el cambio que se ha producido a lo largo de varias décadas.

NIVELES DE ESTUDIO TERMINADOS

BAJA CALIFORNIA SUR				
	1960	1970	1980	1990
Sin escolaridad	18108	25817	14576	23939
Primaria	12081	26229	63099	137777
Secundaria	2511	6101	20664	68914
Preparatoria	876	1304	6969	27862
Superior	89	426	1797	5523

Fuente: Base de Datos Sociales, Económicos y Políticos del Estado de Baja California Sur. BEPS de BCS de la UABCS.

Cobertura de educación	92.2%
Grado de escolaridad promedio	7.12%
Indice de analfabetismo	4.5%

Fuente: Indicadores Socioeconómicos - Secretaría de Desarrollo del Gob. de B.C.S.

La cobertura del servicio de educación básica y media en la entidad tiene niveles aceptables y superiores a la media nacional. El nivel de cobertura de la educación básica y media de la población en edad escolar alcanza, como ya señalamos, el 94.2 % y es uno de los índices de alfabetización más altos del país. El grado de escolaridad promedio es de 7.12 años.

Por lo que se refiere a los niveles de estudios terminados podemos apreciar que el segmento sin escolaridad se redujo de manera significativa en el periodo que se analiza. Si bien es cierto que en el nivel primaria se incrementó sensiblemente la cobertura educativa, en el nivel medio y medio superior destaca de manera especial el número de alumnos que culminan sus estudios. Ello permite considerar que en el futuro existen más posibilidades de contar con personal calificado y capacitado que enfrente en mejores condiciones y con mayores oportunidades los retos del desarrollo.

Actualmente, la entidad cuenta con una sólida infraestructura académica que corresponde a cinco programas de posgrado de excelencia del CONACYT (tres maestrías y dos doctorados), un doctorado regional, así como una planta de personal dedicado a actividades de investigación y desarrollo correspondiente a 400 investigadores, de los cuales 53 pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores. Lo anterior deja ver con claridad la vocación académica que guarda especialmente la ciudad de La Paz, que es justamente donde se concentra dicha actividad.

En cuanto a los valores relacionados con los registros censales de la situación que guardan los hogares sudcalifornianos, encontramos que la mejora de los indicadores durante varias décadas resulta de magnitudes significativas. Del conjunto de viviendas en la entidad en el año de 1960, tan sólo el 30% de ellas contaba con agua entubada; se duplicó la proporción para 1970 y en las siguientes dos décadas creció en más de diez puntos porcentuales en cada década hasta lograr para 1990 que el 88.85% de las viviendas disponga de agua entubada en todo el estado. La mejor situación le corresponde al municipio de La Paz y le siguen Comondú y Los Cabos, quedando el final el municipio de Mulegé con un 78.3% de las viviendas con agua entubada.

El número de viviendas que cuenta con drenaje muestra un problema más serio por resolver en el futuro a pesar de ser un indicador que también expresa el enorme esfuerzo realizado especialmente durante la última década. Entre 1960 y 1970 del conjunto estatal de viviendas el 20.7% y el 27% contaban con drenaje, para 1980 la proporción de viviendas con el servicio se incrementó en 16 puntos para pasar al 65.7% en 1990. El municipio de La Paz resulta el principal beneficiario pues registró el 78.5% de viviendas con dicho servicio a diferencia de Mulegé que le siguió con el 58%, Los Cabos con el 53% y Comondú que obtuvo la situación más desventajosa con un poco más del 49%.

Con respecto a los materiales utilizados en la construcción de las viviendas existe también un cambio significativo, pues se pasa de casi un 17% de viviendas con techo de concreto en 1970 a casi el 44% en 1990, pasando por casi un 25% durante la década de 1980. Cabe destacar que este indicador debe ser considerado con cautela en la entidad pues en zonas muy específicas como Mulegé, su interpretación puede ser engañosa. La construcción de toda Santa Rosalía, cabecera del municipio, que data del siglo pasado, cuenta con un alto porcentaje de viviendas totalmente elaboradas con madera que fueron importadas por la compañía explotadora del cobre en la región. Asimismo, se conserva una tradición importante en toda la entidad de construir casas con techos de palapa que son considerados como resistentes al viento y a la escasa lluvia así como sumamente cómodos para evitar el exceso de calor.

Al comparar el indicador anterior con el índice de viviendas con paredes de tabique o ladrillo encontramos que superan considerablemente los indicadores que corresponden al material utilizado en los techos, esta situación tiene explicación en la tradición local de construcción con los materiales de la región como palma o carrizo. El índice de viviendas con piso de cemento o firme se eleva también para 1990 a casi el 86% en toda la entidad y prácticamente el 91% en el municipio de la Paz, en tanto que el municipio de Los Cabos, pese a la explosión demográfica que ha padecido recientemente, cuenta con el 77% de viviendas con piso de cemento o firme.

La disponibilidad de energía eléctrica se convierte en un indicador de primer orden. Así, en la entidad se pasó de contar con apenas el 50% en 1970 a incrementar este porcentaje a casi 76% en la década de los años ochenta y se logró cubrir casi el 88.5% para 1990. Encontramos

así una sensible mejoría en los principales indicadores de bienestar en las formas de vida de la población sudcaliforniana. A pesar de ello, su rápido crecimiento y la expansión acelerada de las zonas urbanas y las llamadas mixtas siguen reclamando de un esfuerzo importante de parte de la administración pública para brindar la infraestructura necesaria que requiere esta rápida concentración de la población.

La cobertura de atención a la población abierta del sector salud para 1991 ascendió al 98% del 92.5% existente en 1980. Actualmente dicha cobertura alcanza el 99%. Para ello se cuenta con 120 unidades de primer nivel de atención de 43 que había en 1980, 11 unidades de segundo nivel y 2 unidades de tercer nivel. Con ello se cubre el total de localidades mayores de 500 habitantes. Asimismo se dispone de 10 unidades móviles que brindan atención a 111 localidades auxiliares para comunidades menores de 500 habitantes.

Cobertura de atención (población abierta)	99%
Número de unidades de primer nivel	120
Número de unidades de segundo nivel	11
Número de unidades de tercer nivel	2
Unidades móviles	10
Población protegida por algún sistema de seguridad social	65%

Fuente : Indicadores Socioeconómicos- Secretaría de Desarrollo del Gobierno de B.C.S.

En Baja California Sur los niveles de salud mantienen elevados índices que rebasan los promedios nacionales. En los últimos dos años se registraron indicadores superiores a la media nacional que han impactado favorablemente en el nivel de salud de los sudcalifornianos y que han contribuido a alcanzar una cobertura de atención muy satisfactoria.

PARTICIPACION ESTATAL EN LA ECONOMIA

Pocas entidades de la República Mexicana han dependido de la federación para su desarrollo económico como el estado de Baja California Sur. Las estrategias y decisiones adoptadas por el gobierno central han sido concebidas y ejecutadas por la administración pública federal constituyéndose en los pivotes fundamentales del desarrollo local sin que exista evidencia de una consulta a la población local.

Las prioridades derivadas del tipo de nación que la burocracia federal ha concebido en diferentes situaciones han sido aquéllas fomentadas como las principales actividades económicas a desarrollar en la región. La primera actividad de importancia significativa en el territorio fue impulsada de acuerdo con la política porfirista de aquel momento: apertura a la inversión extranjera directa. Los yacimientos de cobre están localizados en la parte norte del territorio y fueron entregados para su explotación a inversionistas franceses, quienes recibieron

una concesión de 50 años para usufructuarlos. Así quedó fundada la Compañía Minera El Boleo por el Banco Mirabeau el 16 de mayo de 1885 en París, Francia.⁴

El poblado de Santa Rosalía debe su origen a la explotación del cobre y se convirtió en poco tiempo en el enclave minero de mayor importancia en la geografía de la península. En 1948 se mexicanizó y, al agotarse el mineral, su sobrevivencia derivó del monto del subsidio federal que tomó la empresa en sus manos con coinversión federal. Con capital extranjero en el ramo minero también se explotó el yeso, en la isla de San Marcos en el norte del estado, municipio de Mulegé, así como oro y en plata en El Triunfo y San Antonio, cerca de la ciudad de La Paz.

La enorme salina ubicada en el límite con el vecino norteco, en Guerrero Negro, resulta ser la empresa más importante del estado. Esta región da abrigo a los yacimientos de sal considerados entre los más productivos del mundo. También fue iniciada por capital extranjero. "Fue hasta el año de 1945 cuando el gobierno federal otorgó una concesión para la explotación de sal a la Compañía Exportadora de Sal, S.A. de C.V., propiedad de Daniel K. Ludwig [...] los trabajos fueron iniciados hacia la segunda mitad de 1954".⁵ La empresa es una de las pocas de participación estatal mayoritaria que aún quedan en el país. El 51 por ciento de las acciones es propiedad de la Comisión Nacional de Fomento Minero y el resto de la Mitsubishi. Esta empresa es líder a nivel mundial.

La participación de la minería en la generación del producto interno estatal se estimó en alrededor del 12 por ciento para 1986, proporción que seguramente no ha variado significativamente hasta ahora. Cabe aclarar que las tres cuartas partes del total minero se originan en la contribución de la sal. Adicionalmente esa cifra debe verse a la luz de la generación de empleo y de la localización de éste. Así tenemos que en Guerrero Negro alrededor del 80 por ciento de la población ocupada depende directamente de la empresa salinera.

Se puede afirmar que la minería en Baja California Sur, ha seguido un modelo de crecimiento tipo enclave y sus efectos sobre el desarrollo estatal han sido muy limitados en cuanto a la promoción de servicios e industrias asociados y restringidos a localidades específicas respecto a la generación de empleo y derrama económica.⁶

El desarrollo de las actividades agrícolas ha sido limitado por las características hidrológicas del estado. La carencia de agua ha provocado que las áreas cosechadas sólo representen un 0.98 por ciento de la superficie total del estado⁷. A pesar de las dificultades, la localización de la actividad y su impulso fundamental provino de la federación. Se puso en marcha un programa

⁴ Borges Contreras, José J. & Sánchez Mota, Graziella, **Santa Rosalía y Guerrero Negro: Cobre y sal en el desierto**, Ed. ISSSTE, Baja California Sur, 1992, p. 23.

⁵ Borges Contreras, José & Castorena Davis, Víctor Manuel, "El Sector Económico" en **La Composición del Poder en Baja California Sur**; coord. Sánchez Mota Graziella; La Paz, B.C.S., IAP-SEP-UABCS, 1989; p. 110

⁶ Ibid, p. 115

⁷ Ibid, p. 111

de colonización de una de las regiones del entonces territorio: el Valle de Santo Domingo. Esta zona forma parte del hoy municipio de Comondú. El propósito fue atraer gente de otras regiones de la República, para lograrlo se les ofreció la tierra y se les otorgaron «apoyos para la construcción de pozos y sistemas de riego, facilidades crediticias, semillas mejoradas y auxilio técnico de diversa índole...ello indujo a que se sentaran las bases para el desarrollo de un tipo de agricultura intensiva y tecnificada en el territorio cuyos frutos se empezaron a mostrar con toda claridad hacia mediados de la década de los sesenta cuando el valor de la producción agrícola del Valle de Santo Domingo absorbía más de las cuatro quintas partes de la producción agropecuaria ...».⁸

La actividad agrícola produjo una sobreexplotación de los mantos acuíferos provocada principalmente por el cultivo de granos de ciclo corto y de algodón; ello ha derivado en escasez de agua e intrusión salina en los pozos. En consecuencia, la producción y la productividad han descendido notoriamente, de tal manera que para 1991 se sembró una superficie inferior a cualquiera de las registradas en la década anterior.⁹

Población económicamente activa en 1995 131,240 habitantes	
equivalente al 33% de la población estatal	
Corresponde al sector primario	18%
Corresponde al sector secundario	19%
Corresponde al sector terciario	63%
Participación en el PIB nacional	0.4%

Fuente: Indicadores Socioeconómicos- Secretaría de Desarrollo del Gob. de B.C.S.

El comercio, que durante algún tiempo constituyó una de las actividades más importantes de la entidad fue resultado, también, de medidas tomadas por la federación. El régimen de zona libre tuvo como objetivo fomentar la industrialización del territorio; data de 1939 y fue refrendada en 1971. A pesar de las intenciones y objetivos explícitos para dotar a la zona de esta condición, lo que en realidad se impulsó fue el llamado comercio de «falluca» pues se aprovecharon las ventajas fiscales para importar mercancías al estado con el propósito principal de revenderlas a compradores provenientes del México continental. A ello se debió en parte el auge comercial de esta ciudad y que se ha ya transformado en una década como efecto, nuevamente, de la política económica de apertura global de la economía nacional.

Como parte de las políticas que contribuyeron a unir a la península al macizo continental se encuentra la política de transportes que trazó varios lazos que facilitaron en un primer momento dicha actividad. Así el control sobre las exportaciones que se mantuvo y el acondicionamiento de los puertos aunado a la instauración de todo el sistema de transbordadores con tarifas subsidiadas desde 1964 y hasta entrada la década de los ochenta contribuyeron a crear las condiciones de la actividad comercial. El sistema de transportación es de tal significación que «se estima que a los dos años de haber comenzado ese servicio ya movía 50 mil pasajeros al año,

⁸ Ibid. p. 100

⁹ Urciaga García, José, *El desarrollo de la agricultura en Baja California Sur*, UABCS, México, 1993, p.

además de la carga que transportaba.»¹⁰ Esa cantidad cobra mayor importancia si observamos que la población de La Paz en 1965 era aproximadamente de ese tamaño.

Como parte de las estrategias favoritas de las autoridades federales durante la década de los 70, se observa el impulso a la construcción de polos de desarrollo turístico. Dos de ellos se decidió ubicarlos en la Baja California Sur; una al sur del estado en Los Cabos (San José del Cabo y Cabo San Lucas, distantes entre ellos algo más de 30 km) y otra al norte en Loreto. En la primera zona se observa un beneficio por cuanto a la oferta de empleo vinculado a las actividades turísticas, podríamos decir que obtuvo buenos resultados; sin embargo, Loreto continúa siendo un proyecto costoso sin rendir los frutos esperados desde entonces.

A pesar de los litorales que circundan a la media península, el desarrollo de las actividades pesqueras ha sido sumamente limitado y no ha logrado brindar beneficios consistentes a la población que se dedica a dicha actividad. Los beneficios de pesquerías como la que representa la captura de la langosta, el abulón y el camarón distan mucho de permear de manera consistente a la población ocupada en el ramo, pues no se ha logrado mejorar los niveles de vida de los pescadores.

Es importante señalar que buena parte de la población ocupada lo está gracias al gasto gubernamental en alguno de sus tres niveles, aunque el federal es fundamental no sólo por cuanto al que ejercen las diversas delegaciones federales o por las distintas inversiones que la federación realiza, sino por las participaciones y subsidios canalizados hacia el estado.

La población económicamente activa asciende actualmente a 131,240 personas que representan el 33 % de la población total del estado. De este segmento el 18 % corresponde al sector primario, el 19% al sector secundario y un 63 % al sector terciario. Este último dato resulta significativo en la medida que permite identificar la orientación de la entidad fundamentalmente hacia el turismo, el comercio y el sector público.

¹⁰ Borges Contreras, José & Castorena Davis, Víctor Manuel, op. cit. p. 97

CAPITULO II

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR EN EL CONTEXTO DEL FEDERALISMO NACIONAL¹¹

Baja California Sur antes de acceder al pacto federal contaba con una mínima capacidad de expresar sus intereses por la vida pública. La península formó el territorio de Baja California de 1917 a 1931. Mientras tuvo esta calidad permaneció política y administrativamente sometido a la jerarquía del centro, desde donde se nombraba a sus gobernantes y cuyo intermediario para resolver problemas era el Secretario de Gobernación de la federación, quien inclusive nombraba a los delegados municipales. Bajo esta misma forma organizativa, en 1931 se dividió en dos el territorio y en 1952 la porción norte pasó a formar parte del pacto federal en tanto que el territorio peninsular sureño tuvo que esperar hasta 1971 para restablecer la vida municipal y hasta 1975 para integrarse plenamente al sistema federal.¹²

El gobierno federal se identifica con el gobierno central en la medida que su estructura organizativa, esto es, el aparato de gobierno del ejecutivo opera de manera centralizada a través de las secretarías del despacho que los ordenamientos legales señalen a nivel federal y que aparecen en el artículo 90 de la Constitución General de la República y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En este sentido se dice que se trata de la administración pública central y cuando el propio ejecutivo federal establece formas de organización paraestatal, éstas son consideradas descentralizadas en el sentido funcional del término.

La administración pública federal que opera dentro de los límites territoriales de una entidad federativa, lo hace a través de varios mecanismos. Si se trata de entidades centrales que operan en la entidad, se dice que la administración pública opera desconcentradamente y/o a través de la delegación de funciones en una región. El sector paraestatal de la federación opera en las entidades de diversas maneras. Se trata de organismos descentralizados y empresas paraestatales que forman parte de la estructura de la federación pero que operan a través de delegaciones regionales (el caso del ISSSTE, IMSS, etc.) o de empresas, algunas de las cuales constituyen concesiones de la federación y se ubican en el territorio de los estados (el caso de Exportadora de Sal, S. A. de C. V.). La administración pública federal en Baja California Sur consta de varias delegaciones de secretarías del despacho, delegaciones de sus principales organismos descentralizados y una de las más importantes empresas de participación estatal federal.

El nivel municipal, por ser el centro de la actividad pública de la comunidad, constituye la forma político-administrativa idónea para considerarlo como el espacio natural de la descentralización por región. En él se desarrollan todas las actividades comunitarias de interés público y es el nivel gubernamental que mejor refleja la unidad entre la práctica de la política y la administración. Cada acto administrativo es un acto político al nivel municipal, pues si se trata de una buena gestión se hablará de un buen gobierno y viceversa. Esta característica cobra relevancia frente al reto que representa para funcionarios y servidores públicos dentro de la transición democrática que vive la nación. Ahora, sus actos podrán ser refrendados

a favor del partido político que los postuló o podrán engrosar los de un partido contrario que presente mejores expectativas de un buen gobierno. El nivel municipal es sumamente sensible a la buena gestión pues atañe a la vida cotidiana de los individuos.

El gobierno estatal constituye un nivel intermedio entre el gobierno federal y los municipios. En el sistema federal este nivel consta de tres poderes públicos: el Congreso local que es el espacio legislativo que le brinda la opción de autorregularse; el poder judicial, que le permite agilizar los mecanismos para impartir justicia, y el poder ejecutivo que requiere de una organización estructurada que le permita dar cumplimiento a los ordenamientos legales emanados del legislativo y solución a las necesidades de la población.

El aparato o estructura orgánica del poder ejecutivo es lo que se conoce como la administración pública estatal central, pues ella constituye el elemento a través del cual el ejecutivo local se organiza para atender la aplicación de la normatividad emanada del Congreso y satisfacer la demanda de servicios y necesidades de desarrollo comunitario en la entidad.

Para la elaboración de este trabajo se han recopilado las leyes y decretos que reforman o adicionan la normatividad para realizar las transformaciones de la estructura orgánica a través de la cual los ejecutivos estatales forman su administración a fin de observar la forma en que cada gobierno se ha estructurado. Al dar seguimiento a los cambios hemos señalado las principales transformaciones, primero a nivel de secretarías del despacho o entidades de dicho rango. La evolución y transformaciones pueden observarse en el flujograma.

TRANSFORMACIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL ESTATAL

De la misma manera que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina en el artículo 90 la forma en que se deben ordenar los órganos administrativos para dar unidad a la administración pública federal, el artículo 80 de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur se refiere a este orden administrativo a nivel local. En este artículo se especifican los secretarios que participan en la estructura de la administración pública central del estado. Esta particularidad de especificar cada una de las secretarías por nombre ha conducido a que sea este artículo constitucional un referente obligado cuyo contenido refleja las constantes transformaciones que dependen de los cambios introducidos en la estructura administrativa.

Entre los trabajos desarrollados por los constituyentes sudcalifornianos durante el año de 1974 encontramos el dictamen, aprobado unánimemente, que presentó la segunda comisión dictaminadora que trabajó el tema "Formas de gobierno del estado de Baja California Sur, poder ejecutivo".¹³ El dictamen fue presentado el 29 de diciembre y constaba de dos partes: la primera contenía 13 artículos que hacían referencia a las obligaciones y facultades del poder ejecutivo y constituyó después el artículo 79 de la Constitución; la segunda contenía siete artículos que contemplaban la propuesta acerca de los órganos de gobierno que tendrían

rango constitucional y los requisitos para ser titular de los mismos. A este trabajo, el constituyente lo denominó “Las dependencias del ejecutivo” y, una vez aprobado, fue convertido en el artículo 80 constitucional.¹⁴

La comisión dictaminadora mostró en sus argumentos una profunda preocupación porque el ejecutivo estatal se rodease de un grupo capacitado de funcionarios que lo asistiera de manera eficiente en el cumplimiento de la función administrativa. Recalcaba la comisión la necesidad de contar con “colaboradores honestos, preparados y dispuestos a prestar sus servicios”, otorgándole al poder ejecutivo la facultad de designarlos y removerlos.¹⁵

Gobierno del Lic. Ángel César Mendoza Arámburo (1975-1981)

El artículo 80 conservó la redacción que le dio el constituyente por casi dos años pues fue reformada en diciembre de 1976 durante el proceso de revisión y aprobación por parte del poder legislativo de lo que fue la primera Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Hubo necesidad de efectuarle modificaciones ya que esta ley secundaria, sometida a consideración, contemplaba una organización diferente a la descrita en el artículo constitucional, pues en ella se señalaba en su “Artículo 12. Para el despacho de los negocios del poder ejecutivo, habrá tres secretarios que serán: secretario general de Gobierno; secretario de Desarrollo; y secretario de Finanzas”.¹⁶

Los cambios más importantes consistían en que el constituyente no contemplaba al secretario de Desarrollo y el secretario de Finanzas recibía la denominación de Tesorero General, por ello, después de la aprobación de la primera Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, hubo necesidad de reformar el artículo 80. La reforma se produjo el 15 de diciembre de 1976 y entró en vigor el día 17 de diciembre. En la exposición de motivos, el gobernador señalaba, al modificar la estructura de la administración, que con ello pretendía lograr: “...una coordinación lógica entre las funciones del ejecutivo y las diversas dependencias, según las normas políticas, sociales, económicas y técnicas. En lo que se refiere a las normas técnicas que han servido para actualizar, reordenar, precisar y redistribuir las funciones, ha sido con el interés de dinamizar las estructuras, adaptándolas a las exigencias actuales de la moderna administración pública....Para una mayor agilización de las funciones y una mejor atención de los problemas estatales, cuatro nuevas direcciones se proponen para obtener...una eficacia más notable en los servicios: Gobernación, Trabajo y Previsión Social, Agua Potable y Alcantarillado en el Medio Rural y Planificación y Urbanismo.”¹⁷

Apoyaba su iniciativa en la fracción I del artículo 57 y en la XXXIII del artículo 79 de la Constitución local, pues el primero se refiere al derecho de proponer leyes y el segundo a la obligación de mantener en constante perfeccionamiento la administración pública estatal para adecuarla a las necesidades técnicas.

Esta primera modificación del poder ejecutivo de la entidad se da en el contexto federal de

establecimiento del programa de reforma administrativa que contemplaba múltiples aspectos que afectaron la organización gubernamental. Desde el sexenio del Lic. Gustavo Díaz Ordaz se iniciaron los trabajos de reforma administrativa, para ello se creó la Comisión de la Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia, cuyo principal propósito era el de coordinar programas de inversión. Este organismo se transformó en el periodo de Luis Echeverría en Dirección de la Administración Pública y se establecieron las Comisiones Internas de Administración en secretarías, departamentos y sector paraestatal; además se crearon unidades de Organización y Métodos y de Programación.

En este panorama nacional, las reformas a la estructura administrativa de la entidad responden tímidamente a esta modalidad nacional y a la vez muestran la sencillez de los requerimientos del primer gobierno constitucional en una entidad de la federación con poca densidad de población y complejidad. La organización del primer gobierno constitucional en sus primeros dos años conservó prácticamente la estructura orgánica de cuando era territorio y fue de 1977 a 1981 que adquirió un perfil de tenue modernización al transformar su Tesorería en Secretaría de Finanzas e incorporar la función de promoción de fomento al desarrollo a través de una secretaría para este propósito: la Secretaría de Desarrollo. (Flujograma).

Gobierno de Alberto Alvarado Arámburo (1981-1987)

Mientras a nivel nacional se desarrollaban como hilos conductores de la política lopezportillista la reforma administrativa aunada a la reforma política, la estructura orgánica del gobierno de la entidad sufrió pocos cambios. Estos se van a percibir claramente al inicio del sexenio de Alberto Alvarado Arámburo, quien entró en funciones dos años antes de que terminara el régimen reformador de la política y la administración pública.

En cuanto tomó posesión el ejecutivo presentó la reforma al artículo 80 a través de la cual se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Este nuevo órgano recogió funciones antes distribuidas en las secretarías de Finanzas y de Desarrollo. El ejecutivo de la entidad señaló en su iniciativa de reformas a la ley orgánica que la “revisión orgánica y funcional de la administración pública estatal (pretendía integrarse) a la reforma administrativa del presente régimen de gobierno”.¹⁸ El gobernador aclaraba en este documento que la principal característica de la iniciativa era la de establecer tres áreas de funcionamiento fundamentales que se encuentran separadas en órganos que se encargan de regular, ejecutar o apoyar actividades administrativas. A continuación se presenta un resumen de la clasificación de las entidades de la administración pública central del estado contempladas en la reforma administrativa de 1981.

Con el propósito de regular y controlar la actividad de órganos y entidades paraestatales la reforma incluyó la incorporación de ese sector en calidad de auxiliar del ejecutivo estatal y en esta misma iniciativa se incorporó la desconcentración del servicio de pasaportes por convenio con la Secretaría de Relaciones Exteriores. El objetivo que se buscaba era sustituir la expedición de pasaportes provisionales que elaboraba el gobierno estatal. Este logro se hacía depender de la celebración de los convenios previa autorización de la legislatura.

El impacto del proceso de reforma administrativa federal en la entidad se hace explícito en la exposición de los propósitos que persiguen, en la forma de reorganizar las diferentes instancias de gobierno por áreas funcionales así como en el contenido mismo de las funciones asignadas a algunas entidades que se consideraban estratégicas en el contexto de dicha reforma. Estas entidades corresponden a las unidades de presupuesto, de informática y organización y métodos en las cuales se depositaron grandes expectativas del mejoramiento y eficiencia de la función pública, sin olvidar la importancia que se brindó a la planeación, programación y evaluación como procesos principales de la administración gubernamental. Antes de terminado el período se introdujeron nuevos ajustes que modificaron marginalmente a la Secretaría General de Gobierno pero que elevaron de rango a la Contraloría extrayéndola de la Secretaría de Finanzas.

Las modalidades y los cambios sexenales volvieron a afectar a Baja California Sur, pues al año siguiente de la toma de posesión del Lic. Miguel de la Madrid se iniciaron procesos de cambio en la estructura orgánica de la administración centralizada del ejecutivo consistentes en la desconcentración de ciertas entidades y en una nueva voluntad política para delegar funciones en las entidades federativas. El fortalecimiento delamadridista al federalismo consistía en apoyar al municipio como núcleo de la organización global de la república y la federación. A fin de lograr fortalecer al municipio se introdujeron las reformas al artículo 115 de la Constitución General de la República. El efecto sobre las funciones asignadas al nivel estatal de gobierno fue inmediato pues bajo el número 444 se emitió un decreto a través del cual el registro público de la propiedad, el catastro, la dirección de agua potable y saneamiento pasaron a ser funciones del nivel municipal. Surgió asimismo la Secretaría de Salud con la misión de coordinar al sector pero sin estructura orgánica.

A lo largo del sexenio 1981-1987 que atraviesa por dos regímenes federales se observa el efecto de la actividad político-administrativa central sobre el territorio recién llegado al pacto federal. Su estructura muestra dos momentos claramente definidos que se pueden observar en el flujograma.

Gobierno del Lic. Victor Manuel Liceaga Ruibal (1987-1993)

Los dos últimos años del régimen que anunció el advenimiento del modelo neoliberal impactaron a la administración pública en todos los niveles de gobierno. En primer término se planteó el adelgazamiento del sector público, se iniciaron los procesos de retiro voluntario, se plantearon los recortes presupuestales y a nivel nacional se planteó la desincorporación paulatina del sector paraestatal.

La nueva perspectiva para el aparato administrativo era si no su reducción sí su estabilidad estructural. Esta segunda opción fue la que privó durante el gobierno del Lic. Víctor Manuel Liceaga Ruibal. Al iniciar su gobierno, en mayo de 1987, el Lic. Liceaga Ruibal sometió a consideración de la legislatura una reforma que contemplaba la adecuación del texto del artículo 80 constitucional a la práctica y contenido de la reforma del sexenio que le antecedió en lo que respecta al sector paraestatal, la modificación señalaba que, "La administración de Baja California Sur será centralizada y paraestatal conforme a esta Constitución y a la ley

orgánica que expida el Congreso del estado que distribuirá los asuntos del orden administrativo que estarán a cargo de un secretario general de Gobierno, un secretario de Finanzas, un secretario de Desarrollo, un secretario de Asentamientos Humanos, un secretario de Bienestar Social, un oficial mayor, un procurador general de Justicia y un contralor general y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo estatal en su operación....Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el gobernador o entre éstas y las dependencias del ejecutivo.”¹⁹

Los principales cambios contemplados en la iniciativa consisten en la creación de la Secretaría de Bienestar Social al tiempo que a la Contraloría General se le convierte en Secretaría de estado. Durante el sexenio, esta estructura permaneció sin modificaciones mayores hasta la creación de la Secretaría de Turismo en diciembre del mismo año. En la propuesta de reforma el Lic. Liceaga señalaba como el principal objetivo de la nueva reforma precisar las facultades y atribuciones de los servidores públicos para evitar interpretaciones que ubicaran una misma atribución en dos dependencias diferentes. Las dificultades que originaron los cambios en la política de reforma administrativa hacia la reducción del personal y de las estructuras se refleja en el mismo documento cuando se señala que “...se propone con objetividad y creación, enfrentar el reto que nos ha lanzado la situación económica difícil que confrontamos. Una respuesta concreta a este llamado es la de optimizar los recursos materiales y humanos con que contamos y no acudir, en la búsqueda de la eficiencia de los servicios, al incremento irracional del aparato burocrático; de ahí que la ley debe señalarnos la pauta en este propósito, de asumir con responsabilidad y también con imaginación el adecuado manejo de nuestros recursos administrativos.... cuando se tenga necesidad de reducir el aparato administrativo, fusionando o desocupando algunas de sus áreas, de acuerdo a las circunstancias de tipo presupuestal y de simplificación administrativa.... se logrará en forma ágil, a través de la reglamentación interna correspondiente.”²⁰

El gobernador dejaba así una legislación flexible que, como indica en su oficio de propuesta de reforma, le permitiera a él y a los funcionarios de su administración responder rápidamente a los requerimientos de reorganización estructural interna y adecuación del personal asignado a cada entidad del gobierno local. El instrumento regulador cambió de nombre a partir de esta reforma para denominarse Ley Orgánica de la Administración Pública de Baja California Sur en lugar de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

La primera reforma dio marco constitucional a la relación del ejecutivo con el sector paraestatal y facilitó su reordenamiento, en tanto que la reforma a la ley secundaria permitió cumplir con el segundo requerimiento que consistía en lograr reducciones de personal y presupuestales. Ambas cuestiones se agudizaron durante el gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari y fueron las condiciones que acompañaron de 1989 hasta 1993 al gobierno del Lic. Liceaga Ruibal. A nivel estatal repercutió la venta del sector paraestatal; así, la empresa ARDEMI (empresa paraestatal del gobierno de la entidad) que fue liquidada, en tanto que en el nivel federal, Roca Fosfórica y el Servicio de Transbordadores (SETRA) fueron privatizados.

Gobierno del Lic. Guillermo Mercado Romero (1993-1999)

El Lic. Mercado Romero accedió a la gubernatura en un período en el que se dio un proceso de agudización de los planteamientos de crisis económica que repercutieron en las finanzas de gobierno. Al amparo de la llamada simplificación se profundizó la reducción del aparato administrativo y sobrevino una dramática disminución del gasto público federal. La racionalización fue esgrimida como el punto de partida para la compactación a la que de inmediato se asoció la modernización y la simplificación acompañada de la desregulación. En resumen, todas las acciones de reforma administrativa que incluyeran los principios antes enunciados conducirían en esta nueva modalidad al redimensionamiento de la administración pública. La iniciativa de reforma de los órganos de gobierno central del estado, enviada por el ejecutivo al Congreso contemplaba que "...Baja California Sur debe bazar este redimensionamiento en el contexto que le imponen con todas sus implicaciones administrativas, presupuestales y políticas, por un lado los cada vez mayores requerimientos sociales y, por el otro, el proceso similar que la federación realiza, al transmitirle funciones a través de la descentralización, ha de asumir sus responsabilidades al tenor de mejores mecanismos de democracia participativa, de nuevos procesos y tecnologías de administración, de una mejor orientación del gasto público y de una nueva cultura administrativa del servidor público."²¹

A la luz de estas consideraciones se propuso la compactación del aparato público estatal a seis secretarías del despacho que reabsorbieron las funciones que en el sexenio anterior realizaban nueve y a las que se les sumó la Secretaría de Educación Pública al inicio del período. Producto de la política central fue la incorporación de la función educativa a los estados que se plasmó en un acuerdo nacional durante 1992, mediante el cual se transfirió la obligatoriedad de brindar educación gratuita preescolar, primaria, secundaria, normal y otros planteles necesarios para la formación docente así como algunos de instrucción media superior. Por su parte, las funciones de la Oficialía Mayor fueron incorporadas a la Secretaría de Finanzas y Administración y tanto la Secretaría de la Contraloría como la Secretaría de Turismo pasaron a formar parte de las dependencias bajo la coordinación directa del gobernador.

La iniciativa planteó una nueva orientación para la responsabilidad de la Secretaría del Desarrollo pues se la indujo hacia la "promoción y reconversión de las actividades prioritarias, como la agricultura, la ganadería, la pesca, el comercio y el abasto, la industria y la minería, sin perjuicio de sus funciones de planeación que le son atribuidas de origen."²² Se incorporó también la preservación del entorno fincando expresamente la función de coordinar acciones tendientes a la preservación de los ecosistemas en la entidad y se asignaron responsabilidades al respecto a la Secretaría de Planeación Urbana e Infraestructura, nueva denominación de la SAHOP. Se contempló en varios transitorios que al redistribuir las competencias, las dependencias secundarias no tendrían ya un marco de regulación y para poder seguir funcionando se deberían apoyar en las disposiciones en vigor en tanto se expidieran sus reglamentos interiores.

Las transformaciones producidas en cada sexenio son, por una parte, el reflejo de las políticas del gasto y de la organización de las estructuras gubernamentales centrales sobre los aparatos

de administración locales y, por la otra, expresan la capacidad local de dar respuesta a dichas exigencias en cada uno de los periodos gubernamentales.

El siguiente Cuadro muestra las modificaciones que ha sufrido el artículo 80 de la Constitución local en el cual se recogen los cambios principales de la estructura de la administración pública central del estado de Baja California Sur.

MODIFICACIONES AL ARTICULO 80 CONSTITUCIONAL

AÑO	FECHA	DECRETO	MODIFICACIÓN
1976	17 de diciembre	58	La Tesorería cambia a Secretaría de Finanzas y se crea la Secretaría de Desarrollo
1981	23 de abril	265	Se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
1984	febrero		Se le da rango de secretaría a la Contraloría General sin llamarle tal.
1985	27 de junio	518	Se crea Secretaría de Salud (no contó con estructura y ese mismo año se creó el Instituto de Servicios Coordinados de Salud)
1987	20 de mayo	609	Se adiciona al concepto de administración pública estatal centralizada el de paraestatal
1987	28 de mayo	613	Se crea la Secretaría de Bienestar Social
1987	18 de diciembre	657	Se crea la Secretaría de Turismo
1992	19 de mayo	854	Se transforma la Contraloría General en Secretaría de la Contraloría
1993	20 de mayo	928	Se crea la Secretaría de Educación Pública
1993	9 de diciembre	965	Se cambia el nombre de SAHOP a SEPUI y a la Secretaría de Desarrollo se le agrega Fomento Económico
1996	22 de octubre	1096	Se crea nuevamente la Secretaría de Salud bajo el esquema de descentralización impulsado desde el centro.

FUENTE: Cuadro elaborado con los datos contenidos en los Decretos publicados en el Boletín Oficial

EL SECTOR DESCONCENTRADO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL²³

Bajo esta forma de organización administrativa, los órganos no se separan de la organización centralizada; se les asignan facultades para actuar y decidir dentro de ciertos límites específicos que les permiten mantener el vínculo con el nivel jerárquico inmediato superior del que dependen. En nuestra entidad, el sector desconcentrado se encuentra integrado de la siguiente manera:

- De la Secretaría General de Gobierno se han desconcentrado: el Centro Estatal de Estudios Municipales; el Patronato del Estudiante Sudcaliforniano, el Centro de Integración Juvenil, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, la Coordinación Estatal de Seguridad Pública, el Consejo Estatal de Población, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, la Coordinación Estatal de Transporte y el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de B.C.S.

- De la Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico se ha desconcentrado el Centro de Propagación Vegetativa.
- De la Secretaría de Educación Pública se han desconcentrado: Escuela Normal Superior, Escuela Normal Urbana, Centro de Actualización del Magisterio, Centro Regional de Educación Normal, Universidad Pedagógica Nacional y Centro Estatal Técnico de Educación.

Lo anterior nos muestra que los mayores esfuerzos de desconcentración se han llevado a cabo en la Secretaría General de Gobierno. Ello se debe a que esta dependencia tiene un lugar preeminente en relación con las demás instancias del poder ejecutivo, dada la naturaleza y carácter de las atribuciones que le confiere la Constitución local, la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y el Reglamento Interno, que faculta al secretario general de Gobierno para coordinar y supervisar a las demás dependencias de la estructura administrativa. De la misma manera, resultan significativos los esfuerzos de desconcentración en materia educativa. El sector se observa orientado a la especialización y profesionalización de los recursos humanos.

SECTOR PARAESTATAL

El artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal señala que el sector paraestatal del estado de Baja California Sur lo constituyen los organismos y entidades creadas por el Congreso local o por acuerdo o decreto del ejecutivo estatal con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualesquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

Como ya se indicó en otra parte de este trabajo, el sector paraestatal incluye a los organismos descentralizados. Estos organismos públicos se distinguen por poseer personalidad jurídica y patrimonio propio. Poseen autonomía, esto es, capacidad para actuar y darse normas por sí mismos con relativa independencia del poder central, sin apartarse de la orientación gubernamental.

El sector paraestatal en Baja California Sur se encuentra integrado de la siguiente manera:

- De la Secretaría General de Gobierno se han descentralizado : la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, el Instituto Sudcaliforniano de la Cultura , el Instituto Sudcaliforniano de la Juventud y el Deporte y la Academia Estatal de Policía.
- De la Secretaría de Finanzas y Administración se han descentralizado : el Instituto de Capacitación y Desarrollo para los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de B.C.S. y la Comisión de Promoción y Recuperación de Créditos.
- De la Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico se han descentralizado: el Fondo Impulsor Inmobiliario para el Desarrollo del Estado y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.
- De la Secretaría de Planeación Urbana e Infraestructura se han descentralizado : la Junta Estatal de Caminos, el Instituto de la Vivienda y la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado.

- De la Secretaría de Educación Pública se han descentralizado : el Colegio de Bachilleres (esta institución educativa es considerada organismo descentralizado estatal en atención a que este nivel de gobierno aporta el 50% de su patrimonio y la federación el otro 50% y es la Secretaría de Educación Pública del estado la que preside la Junta de Gobierno) y el Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado.

COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

Los mecanismos de coordinación entre las dependencias de la administración pública de Baja California Sur se encuentran contemplados tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal como en los reglamentos internos de cada secretaría de la estructura orgánica del gobierno estatal. Corresponde a la Secretaría General de Gobierno buscar la armonía entre las diferentes dependencias del Ejecutivo. Hasta ahora una de las formas principales utilizadas para realizar la articulación entre dependencias ha sido la formación de comisiones o comités internos a los que se les asignan objetivos específicos de coordinación. De tal manera que se cuenta, por ejemplo, con comités internos de programación y presupuestación, de desarrollo de recursos humanos, etc.

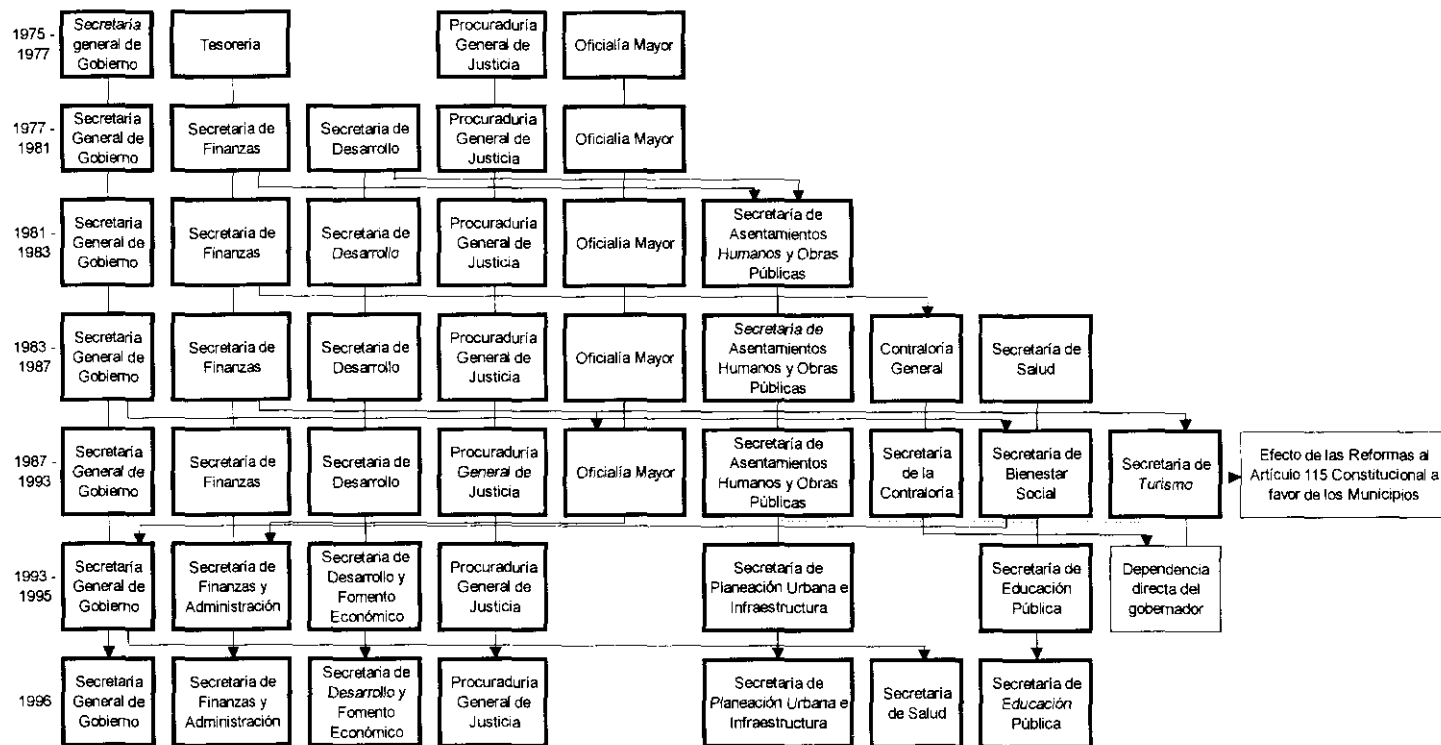
PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION PUBLICA

La incorporación de la participación social en los procesos administrativos se contempla en diversos ordenamientos legales que señalan la integración de comités o consejos en los cuales regularmente se incluye por lo menos a un miembro del sector social o del sector privado. Baste señalar, a manera de ejemplo, la Comisión Técnica de Catastro a la cual se deben incorporar las cámaras de comercio, colegios de ingenieros, arquitectos y notarios; los comités de caminos vecinales, los cuales deben contar con representación de las diversas asociaciones ganaderas, agrícolas, ejidales o pesqueras y representantes de los transportistas. De la misma forma se contempla la participación social en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, el Consejo de Patronos, el Consejo de la Comisión de Derechos Humanos, el Congreso Consultivo Estatal de Ecología, las comisiones consultivas para el desarrollo urbano, los consejos escolares de participación social, el sistema estatal de protección civil y la Comisión Dictaminadora para el Fomento Económico que atiende solicitudes de estímulos fiscales.²⁴

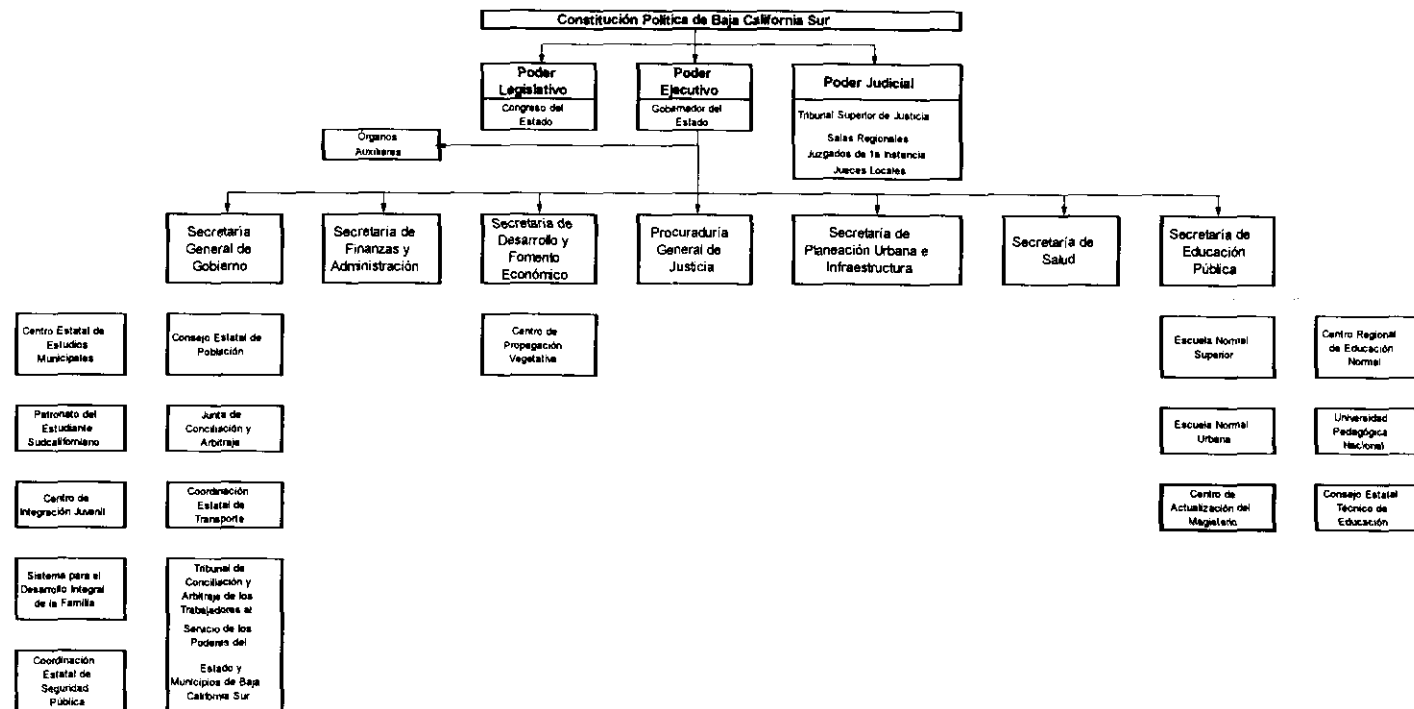
POLITICAS DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PUBLICAS

Baja California Sur es un estado que no cuenta con una política de desincorporación de entidades públicas porque nació con una estructura sencilla y su sector paraestatal es pequeño. La empresa Ardemi dedicada a maquila de ropa fue comprada por el gobierno estatal para evitar el cierre de trabajo; sin embargo, fue liquidada al poco tiempo.

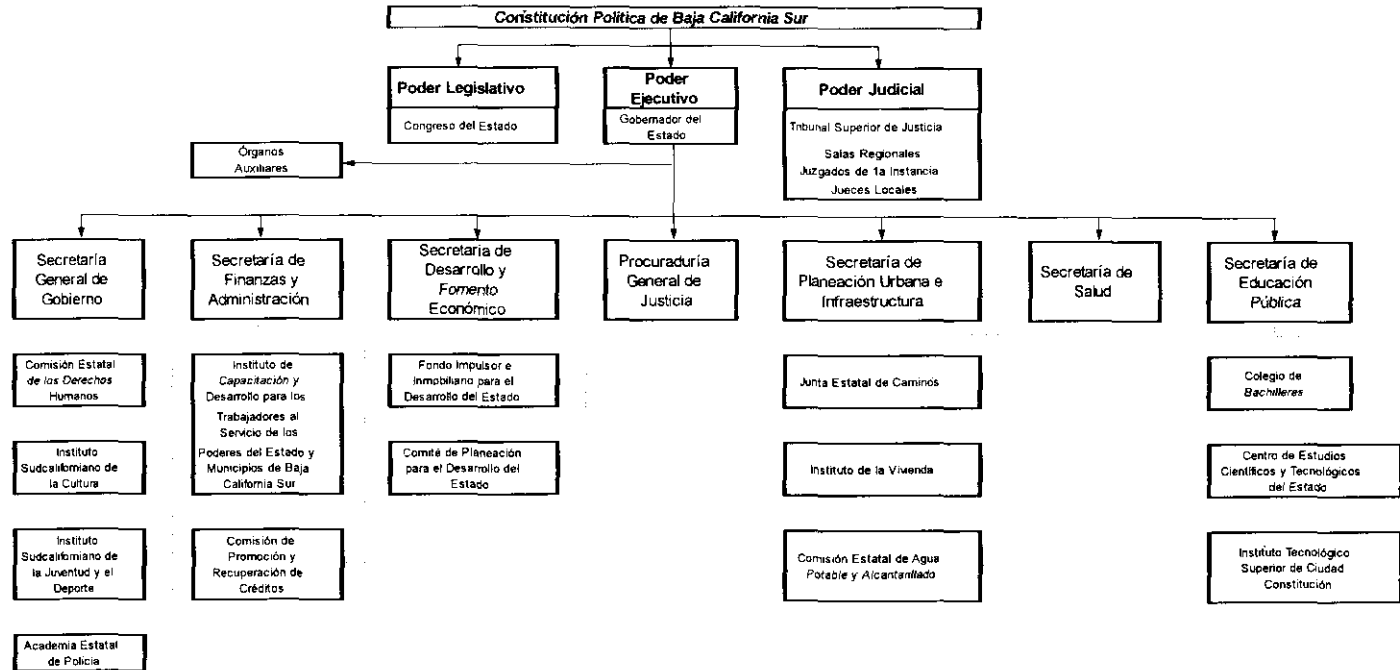
Evolución de las Dependencias Centralizadas de la Administración pública Estatal de Baja California Sur, 1975-1996



Administración Pública Estatal (Organismos Desconcentrados)



Organismos Descentralizados



NOTAS

- ¹¹ Los apartados 2.1, 2.2, 2.3 son versión modificada del trabajo de Sánchez Mota, Graziella y Gavito, Alfonso bajo el título de "Evolución de la Administración Pública Central en el Estado de Baja California Sur 1975-1995" en **Digesto Constitucional Mexicano. La Constitución de Baja California Sur**, Torreón, Coah., Editora Laguna, S. A. de C.V., 1996, pp. 375-406.
- ¹² Sánchez Mota, Graziella (Coord), **La Composición del Poder en Baja California Sur**, La Paz, B.C.S., IAP-SEP-UABCS, 1989.
- ¹³ **Diario de los Debates**, 30 de Diciembre de 1974, p.3.
- ¹⁴ **Diario de los Debates**, 19 de Diciembre de 1974, p. 37.
- ¹⁵ Ibid. p. 48.
- ¹⁶ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de 11 de Enero de 1977.
- ¹⁷ Oficio que ampara la iniciativa de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 15 de octubre de 1976, firmado por el Lic. Ángel César Mendoza Arámburo, Gobernador.
- ¹⁸ Exposición de motivos que acompañaba la iniciativa de reformas de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 27 de abril de 1981, firmado por el gobernador Alberto Alvarado Arámburo y por el Secretario General de Gobierno, Lic. Antonio B. Manríquez Guluarte.
- ¹⁹ Decreto 609 del 7 de mayo de 1987.
- ²⁰ Oficio que acompañó la iniciativa Ley Orgánica con fecha 15 de junio de 1987, firmado por el Lic. Víctor Manuel Liceaga Ruibal, gobernador, y por el Dr. Raúl Carrillo Silva, secretario general de Gobierno.
- ²¹ Oficio que acompañó la iniciativa Ley Orgánica con fecha 3 de diciembre de 1993, firmada por el Lic. Guillermo Mercado Romero
- ²² Ibid.
- ²³ En la elaboración de el apartado 2.4 y 2.5 la información proporcionada por el Mtro. Tomás Balarezo, Subsecretario de Planeación del Desarrollo, resultó de gran utilidad.
- ²⁴ Ley de Catastro, Ley de los Comités de Caminos Vecinales, Ley del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Ley de Ejecución de Penas y Medidas Restrictivas de Libertad, Ley Estatal de Derechos Humanos, Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, Ley de Desarrollo Urbano, Ley de Educación, Ley de Protección Civil, Ley de Fomento Económico.

CAPITULO III

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS PARA LA GESTION PUBLICA

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS GLOBALES DE GESTION

Los sistemas globales de gestión se encuentran ubicados principalmente en tres entidades de la estructura orgánica administrativa: Secretaría de Finanzas y Administración, Secretaría de Desarrollo y Fomento y Económico y la Contraloría General del estado. La primera contempla una fuerte carga tanto en la organización como en el funcionamiento de la gestión global de la entidad. Es esta Secretaría la encargada de brindar la información y las políticas para la elaboración del presupuesto y, al mismo tiempo, administra los recursos humanos y materiales.

La Secretaría de Finanzas y Administración cuenta para la realización de estas funciones con una Subsecretaría de Finanzas y Administración, la Dirección de Auditoría Fiscal, la Dirección de Ingresos la Dirección de Informática, la Dirección de Política Presupuestal, la Dirección de Administración y la Dirección de Recursos Humanos. La Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico cuenta con una estructura con tres subsecretarías: Subsecretaría de Planeación del Desarrollo, Subsecretaría de Fomento Agropecuario y Pesquero y Subsecretaría de Fomento Económico y Productividad. La Coordinación de la Contraloría General del estado cuenta con una estructura más sencilla y está ubicada como una dependencia directa del gobernador.

Planeación-programación-presupuestación

El proceso de gestión pública contempla a la programación-presupuestación como función fundamental de la acción administrativa. Supone la elaboración de programas orientados a realizar actividades y proyectos específicos y vincularlos a la asignación de los recursos necesarios para su ejercicio. Dentro de la planeación, estas dos funciones juegan un papel importante porque permiten traducir las políticas y estrategias nacionales en proyectos, tareas y acciones concretas y calendarizadas, en las que se indica claramente a los responsables de su ejecución los montos de los costos y la asignación de los recursos.

Este proceso implica el presupuesto por programas, que da mayor atención a las realizaciones del gobierno, en un determinado período, que a los bienes y servicios que adquiere. El presupuesto por programas puede ser visto como un conjunto de técnicas y procedimientos ordenados sistemáticamente en forma de programas y proyectos, que indican las tareas a efectuar y señalan objetivos específicos y costos de ejecución. Con ello se pretende racionalizar el gasto público y lograr un mejoramiento en la selección de las actividades gubernamentales. Una diferencia central entre este presupuesto y el tradicional, es que este último constituye un instrumento sólo administrativo y contable.

El marco jurídico que sustenta la función presupuestaria lo constituye la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que concibe dicha función como un instrumento tanto de política económica como de administración y programación. Asimismo, es importante indicar que el

control y la evaluación forman parte fundamental del proceso de planeación. De manera general, podemos decir que a partir del control se puede dar seguimiento a las tareas realizadas, comprobando de manera ordenada y sistemática los avances logrados. Por su parte, la evaluación tiene propósitos de mayores dimensiones, orientados principalmente a valorar en términos de eficacia y eficiencia los resultados alcanzados, tomando como referencia los objetivos fijados inicialmente.

La base jurídica del control y evaluación de la administración pública la encontramos en el título IV de la Constitución General de la República, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior, así como diversos acuerdos administrativos.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) nace en 1983 con el propósito de fortalecer y ampliar un sistema de control interno integral, dentro de la administración federal. La actual Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) tiene atribuciones para evaluar el desempeño de las entidades del sector público con el propósito de comprobar la manera en que se lleva a cabo el uso de los recursos. La evaluación de la acción de gobierno permite determinar la relación entre los recursos asignados y los objetivos alcanzados por los programas presupuestales. Estas medidas constituyen esfuerzos para lograr mejorar la toma de decisiones de política económica y social; así, la administración pública logrará ser más eficiente y, específicamente, podrá prevenir conductas deshonestas o uso indebido de los recursos del estado.

En Baja California Sur, a partir de 1982 se empieza a poner en práctica el presupuesto por programas bajo la forma de plan piloto. La Ley de Presupuesto y Control del Gasto Público Estatal señala que el presupuesto, contabilidad y el gasto público se norman y regulan por las disposiciones de esta ley, la cual será aplicada por el ejecutivo estatal a través de la Secretaría de Finanzas y Administración. La programación del gasto público se sustentará en las directrices y planes estatales de desarrollo económico y social que indique la Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico, los cuales deberán ser congruentes con las políticas y directrices del Plan Nacional de Desarrollo. La Secretaría de Finanzas será la encargada de autorizar por medio de la iniciativa del ejecutivo la participación estatal en las empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles.

El proceso de formulación del presupuesto de egresos se inicia con la recepción de propuestas durante el mes de octubre presentadas por las unidades administrativas de cada una de las dependencias del poder ejecutivo. Las dependencias deberán tomar en cuenta la circular de lineamientos, normas o políticas de servicios personales, gasto de operación, de capital y de inversión. El presupuesto por programa se estructura a través de un catálogo de políticas, de sectores, programas, subprogramas y proyectos con el fin de racionalizar el uso de los recursos. Se determinan los proyectos, objetivos, responsables de ejecución con metas, unidades de medida y cantidades. Las dependencias cuentan con un catálogo clasificador por objeto del gasto que consiste en un listado ordenado, homogéneo y coherente de los bienes y servicios

que el gobierno necesita para desarrollar sus funciones. El documento se divide por concepto, capítulo y partida del gasto.²⁵

Posteriormente, la Secretaría de Finanzas y Administración, a través de su Dirección de Política Presupuestal y Egresos analiza dichas propuestas, las cuales son valoradas tomando en cuenta dos criterios fundamentalmente: la iniciativa de Ley de Ingresos y el comportamiento del gasto de la dependencia solicitante. A más tardar, el 30 de noviembre de cada año el ejecutivo estatal deberá presentar el proyecto de presupuesto de egresos al Congreso estatal para su aprobación.

Por otra parte, el Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999 de Baja California Sur establece como objetivo en materia de gobierno y administración pública, fortalecer la capacidad de respuesta para los requerimientos de la modernización económica y social para enfrentar los retos del desarrollo del estado. Lo anterior se ha venido ejecutando por la vía de la reestructuración y modificación del aparato administrativo estatal para hacer viables los planes, programas y acciones de impulso al desarrollo integral del estado y con ello poder satisfacer las crecientes necesidades de una sociedad cada vez más compleja. Ello requiere de un aparato público bien organizado que sea plataforma del esquema del desarrollo.²⁶

Para cumplir con el objetivo y la estrategia anteriormente planteados, el Plan Estatal de Desarrollo 1993 1999 propone las siguientes líneas de acción:

- Promover: la reestructuración y modernización de la administración pública en el marco jurídico y tecnológico de su estructura.
- Promover: la simplificación, sistematización y automatización de los procesos administrativos en función de la fluidez y calidad de los servicios.
- Fortalecer: la capacitación permanente de los servidores públicos en torno a las orientaciones políticas y procesos de la actividad gubernamental.
- Fortalecer: el redimensionamiento de la administración pública.
- Fortalecer: los mecanismos existentes de participación ciudadana dentro del proceso de planeación del desarrollo social.
- Evaluar: la función del gobierno, a fin de que se constituya en el verdadero agente promotor de las potencialidades del estado.
- Evaluar: la acción gubernamental, a fin de dignificar en mayor medida la función pública y promover una nueva voluntad política que coincida con la participación ciudadana.

²⁵ La información que detalla el procedimiento que se señala fue proporcionada por el C.P. Fernando Flores Trasviña.

²⁶ Cardoza López, Vicente, "Segmento: Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico, Gobierno Constitucional del Estado de Baja California Sur", documento de trabajo para su integración a esta investigación.

Este documento de concertación establece para la gestión gubernamental 1993-1999 reforzar la coordinación con la federación. La Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico del gobierno del estado de Baja California Sur ha asumido el reto de la modernización administrativa adecuando su estructura orgánica a los imperativos funcionales de su desempeño cotidiano. Para ello ha orientado el ejercicio de la gestión pública de conformidad a las políticas gubernamentales e incorporado planteamientos de la ciudadanía.

Dentro del marco de la modernización administrativa, se han emprendido esfuerzos con el propósito de eficientar el desempeño de la gestión pública y alentar acciones tendientes a la descentralización y desconcentración administrativa. A partir de las reformas al artículo 115 constitucional se modificó sustancialmente el papel de la administración pública municipal. La gestión gubernamental en Baja California Sur ha encontrado dificultades serias para emprender el proceso de descentralización debido, principalmente, al significativo déficit financiero que presentan tanto la hacienda del gobierno estatal como las municipales.

Dentro de los mecanismos utilizados para enfrentar este problema resalta la emergente promoción de la inversión en los diferentes sectores productivos de la entidad con el objeto de acceder a los capitales que fortalezcan la plataforma productiva de Baja California Sur, buscando atenuar la grave dependencia económica que presenta la entidad.

Así, cabe destacar que las principales fuentes de financiamiento de la administración pública local lo representan los recursos del ejercicio normal federal y los recursos de Ramo 26, los cuales por la vía del Convenio de Desarrollo Social 1996, irrigan significativamente el funcionamiento de las administraciones municipales.

INVERSION PUBLICA APLICADA EN BAJA CALIFORNIA SUR 1990 - 1995

Año	Programa Normal Federal	Ramo 26	Recursos propios	Total
1990	679,233,270	50,510,076	1,813,261	731,556,607
1991	513,032,386	67,177,495	3,206,777	583,416,658
1992	378,326,729	92,044,028	6,684,322	474,055,079
1993	941,069,087	100,401,933	4,901,116	1,046,372,136
1994	1,109,576,084	99,680,605	11,054,000	1,220,310,653
1995	2,071,884,056	127,047,217	18,331,269	2,217,262,542

Fuente: Secretaría del Desarrollo y Fomento Económico

En torno al presente ejercicio, el Programa Operativo Anual 1996 de Baja California Sur presenta 117,811,923 pesos por concepto de Ramo 26, 2,077,866,332 pesos correspondientes al programa normal federal y 12,092,362 pesos provenientes de recursos propios del gobierno del estado, haciendo un total de 2,207,770,617 pesos de inversión autorizada para el presente año.

De acuerdo al cuadro 3.2 podemos apreciar que del total de los ingresos el rubro denominado como de ingresos propios en su captación real no ha sido superior a un 4 % durante los años

que se analizan. Para 1997 se ha considerado en el proyecto de Ley de Ingresos un impuesto sobre hospedaje y de tenencia para vehículos con más de 10 años. Con ello se espera lograr una mejoría en la captación de ingresos estatales.

En lo referente a los ingresos no propios destacan en forma especial los rubros de participaciones federales y de transferencias para el sector educativo. En el caso de las participaciones federales se observa que a partir de 1992 han ido disminuyendo paulatinamente, en gran medida causado por la caída de la recaudación a nivel federal.

En el rubro de apoyos federales se observa, a partir de 1990, una tendencia de incremento revirtiéndose la misma drásticamente a partir de 1994 debido a las políticas puestas en marcha por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Con ello se pretenden eliminar los subsidios federales a los gobiernos locales y lograr que se realicen mayores esfuerzos para eficientar y mejorar la recaudación local.

Es importante destacar que del fondo general de participaciones destinado al gobierno del estado, el 22% se distribuye entre los cinco municipios que conforman Baja California Sur. Por su parte, la Ley de Coordinación Fiscal señala que hasta un 20% están obligados los gobiernos estatales a distribuir entre los municipios. Esta diferencia a favor de los municipios muestra la disposición de la administración estatal por fortalecer las haciendas municipales.

Por lo que se refiere a los egresos, el rubro de gasto corriente muestra para 1996 una disminución del 51.3% al 21%, debido en gran parte a las políticas de reestructuración y modernización administrativa promovidas por la administración estatal.

En el rubro de gastos de capital o de inversión destacan las transferencias para inversión y obras públicas y construcciones. El primer concepto se refiere a la aportación del gobierno del estado en el Convenio Único de Desarrollo (CUD) para inversión en obra pública, en base a programas con estructura financiera bipartita o tripartita. El cuadro que se analiza refleja, aparentemente, una disminución en la aportación estatal a partir de 1994. Sin embargo, es necesario aclarar que ello se debe a la modificación en las aportaciones que ha sufrido la estructura financiera de dichos programas. Actualmente, la federación aporta el 90 % y el gobierno del estado el 10%.

El renglón de obras públicas y construcciones contempla la inversión que se realiza con recursos propios para atender aquellas necesidades que de manera prioritaria demande la comunidad. El rubro de inversiones financieras básicamente se refiere a la participación del gobierno estatal en el Fondo Mixto de Turismo. El cuadro nos muestra una tendencia favorable estimada para 1996 y alentada por la intención de la administración estatal de fomentar la actividad turística de la región. El rubro de otros gastos se refiere a todos aquellos recursos destinados a apoyar el gasto de operación de organismos oficiales y privados.

Sistemas de administración de recursos

En cuanto a la administración de los recursos humanos y materiales se ha señalado que éstos se ubican en la Secretaría de Finanzas y Administración, pues al desaparecer la Oficialía Mayor las funciones que tenía asignadas en cuanto al manejo de recursos humanos y materiales pasaron a integrarse a la Secretaría de Finanzas y Administración. Esta secretaría se encuentra sumamente recargada de funciones que se relacionan directamente con apoyos globales de gestión a las áreas sustantivas. A pesar de esta concentración de atribuciones y funciones globales, se ha podido resolver la gestión a través de la automatización del ejercicio presupuestal en redes con terminales de computadora en cada área sustantiva.

La relación con las áreas operativas en materia de ejercicio presupuestal, administración de recursos humanos y materiales se realiza a través de las redes de cómputo. Las líneas generales y las políticas específicas que se deben aplicar en las áreas operativas se establecen a través de circulares que se hacen llegar a cada entidad de la administración pública estatal. Las circulares contemplan desde las políticas hasta los procedimientos específicos que se deben seguir para lograr una acción determinada. Así, resulta claro que no se tiene un sistema establecido de manera permanente para administrar los recursos humanos y materiales sino que la forma que prevalece es la tradicional. La práctica de servicio público es lo común y no la utilización de manuales de organización o procedimientos. Contrasta esta carencia de manuales con la automatización computarizada del 80% de los procedimientos que se realizan en la administración pública estatal.

La Contraloría General del estado de B. C. S. considera que además de la necesidad urgente de elaborar manuales de organización y procedimientos, se requiere de una revisión detallada de los reglamentos a fin de lograr su adecuación a las necesidades actuales de simplificación y adecuación de las operaciones del sector público en cuanto a sistemas globales de gestión.

CONTROL Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA²⁷

El gobierno del estado y la federación, representado el primero por el ejecutivo estatal y el segundo por el Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, suscriben anualmente un acuerdo de coordinación en el que se establecen las bases para la realización de un programa especial denominado "Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en materia de Desarrollo Administrativo".

A través del acuerdo de coordinación federación-estado, la SECODAM y el órgano estatal de control establecen el mecanismo mediante el cual se consolida la operación del Sistema Estatal de Control de la Gestión pública en relación a la fiscalización del gasto público en el ámbito regional, el seguimiento de los programas y proyectos de inversión de alcance estatal y municipal así como el intercambio de experiencias en apoyo a la modernización y el desarrollo administrativo.

²⁷ La información contemplada en este y el siguiente apartado procede del documento de trabajo presentado por el C.P. Mario Meza Moreno, Contralor General del Estado.

El Sistema de Control y Evaluación Gubernamental busca permanentemente prevenir y combatir la corrupción y dignificar la imagen del servidor público. Procura el transparente y honesto uso de los recursos y promueve la participación organizada de la sociedad bajo un esquema de corresponsabilidad que fortalece los mecanismos de atención a la ciudadanía.

El ejecutivo estatal tiene la atribución de celebrar acuerdos con los municipios para coordinar acciones en el marco del sistema de planeación democrática. Para ello, estado y municipios acuerdan integrar y coordinar sus acciones para operar el programa especial denominado: “Fortalecimiento del Sistema Municipal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Desarrollo Administrativo”. La operación del Sistema Municipal de Control y Evaluación será responsabilidad de los contralores municipales, quienes con el apoyo del estado y la asesoría de la Coordinación de la Contraloría vigilarán la aplicación de los recursos propios. Se pretende lograr la cooperación con el estado en las tareas de control, fiscalización y evaluación de los recursos federales y estatales aplicados en el municipio así como coordinar actividades de control y atender quejas, denuncias e instrumentar el Programa Municipal de Modernización y Desarrollo Administrativo.

La Contraloría General del estado ha descentralizado hacia los ayuntamientos de la entidad el Programa de Contraloría Social en Solidaridad que consiste en la promoción de elementos básicos de control ciudadano sobre las obras y acciones realizadas con recursos del Ramo XXVI. Ello implica que la Contraloría estatal ya no sea quien lleve a cabo la capacitación a los comités comunitarios de los diferentes programas constituidos en la entidad, sino que los municipios como instancia de gobierno más cercana a la población, son quienes llevan a cabo estas acciones con la asistencia técnica proporcionada por la SECODAM y la Contraloría General del estado.

Anualmente, la Contraloría General del estado ha formalizado los Programas de Contraloría Social con cada uno de los ayuntamientos. Dichos programas facilitan la evaluación permanente de los compromisos calendarizados en los mismos. Es importante destacar que mediante estos acuerdos, se establecen mecanismos de coordinación para que ambas esferas de gobierno participen en la realización de acciones encaminadas a la modernización y el desarrollo administrativo. De tal manera que los ayuntamientos, en un marco de respeto a sus autonomías, realicen un programa permanente de desarrollo administrativo que les permita elevar la eficiencia en la gestión y la honestidad en los servidores y funcionarios.

IDENTIFICACION DE LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La Contraloría General del estado, a través de las Direcciones de Auditoría Gubernamental, Control de Obras y de Evaluación y Programas Coordinados, realiza de manera permanente, acciones de evaluación, auditoría y fiscalización en las diversas dependencias y entidades de la administración pública estatal, en las que se ha detectado la problemática siguiente:

- Uno de los principales problemas es la ausencia de controles en el ejercicio presupuestal ya que la mayoría de las dependencias no tienen establecido un adecuado sistema de contabilidad.
- El perfil del personal encargado de las unidades de apoyo administrativo y financiero no es el adecuado en muchos de los casos.
- La falta de recursos en algunas dependencias o entidades provoca que no cumplan con las metas establecidas en el plan de trabajo programado.
- En algunas áreas del gobierno estatal existe el problema de disciplina en los recursos humanos. La falta de cumplimiento del personal jerárquico superior de normas y conductas elementales como la puntualidad provocan la pérdida del control y el respeto sobre el personal que tienen asignado, el cual se ampara en el sindicato.
- No existe en la mayoría de las dependencias o entidades un adecuado control de los inventarios del mobiliario y equipo. Se ha encontrado que difícilmente coinciden con los controles de la Dirección de Adquisiciones.
- En el equipo de transporte se ha detectado que no existe control mediante bitácoras. Ello origina un gasto innecesario en combustibles, refacciones y mantenimiento con el consecuente desvío de los recursos para fines no institucionales.
- Algunas dependencias no pueden realizar de manera integral sus actividades debido a la falta de vehículos o al mal estado en que se encuentran.

Recomendaciones:

- Para cubrir con eficiencia las funciones descentralizadas del gobierno federal a los estados y municipios se requiere de la profesionalización del personal que garantice una atención respetuosa, honesta, eficiente y oportuna a la población.
- Se requiere impulsar mecanismos de ingreso al servicio público de personal a través de los cuales se tome en cuenta el mérito y la capacidad.
- Se requiere de una redistribución de facultades, funciones y responsabilidades, así como modernizar la administración pública.
- Se debe establecer el servicio público de carrera con el fin de que el cambio de los titulares no altere el funcionamiento de los programas encaminados al beneficio de la sociedad.
- La homologación salarial propicia la búsqueda de una mejor organización y promueve una conducta transparente y honesta de los servidores públicos.
- La aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios vincula las faltas con las sanciones correspondiente. El propósito es abatir y/o desalentar los actos de corrupción.

Gran parte de las inconformidades sociales se generan en la falta de respuesta a los requerimientos de la ciudadanía. La ejecución deficiente de una obra, la mala aplicación de un programa de servicios, generan malestar y es por ello que es necesario preparar a los servidores públicos para que realicen sus funciones con profesionalismo y vocación de servicio.

CIFRAS PRESUPUESTALES Y EJERCIDAS DE 1990 A 1996.

CONCEPTO	PTO 1990	REAL 1990	PTO 1991	REAL 1991	PTO 1992	REAL 1992	PTO 1993	REAL 1993	PTO 1994	REAL 1994	PTO 1995	REAL 1995	PTO 1996	ESTI 1996	
INGRESOS															
Impuestos	844	3,245	4,073	5,492	5,932	5,948	6,816	5,016	5,693	9,049	5,992	8,390	8,438	9,518	
Derechos	171	103	108	150	166	160	191	45	67	102	3,711	118	4,409	1,395	
Productos	616	189	123	1,699	494	772	1,281	608	2,663	984	10,793	2,060	6,581	3,007	
Aprovechamientos	268	481	485	587	631	609	661	784	745	1,001	955	1,027	1,139	1,884	
Suma de Ingresos Propios:	1,899	4,018	4,789	7,928	7,223	7,489	8,949	6,453	9,168	11,136	21,451	11,595	20,567	15,804	
Extraordinarios estatales		1,500	5,186	2,350	3,173	2,500	5,292	3,500	5,939	4,500	7,056	6,500	8,769	6,471	2,062
Particip. Federales	98,753	128,684	141,222	158,994	173,760	186,283	195,839	214,397	220,389	243,637	243,724	285,680	357,077	410,941	
Disponibilidad inicial	0	0	5,536	0	3,800	0	4,400	0	0	0	0	0	0	0	
Apoyos federales	30,276	24,574	45,103	40,225	62,717	53,784	118,674	92,400	74,526	41,400	75,000	0	0	0	
Transf. Sector educativo		0	0	0	0	0	93,291	159,086	216,610	230,209	266,417	260,000	313,256	346,535	419,715
Apoyos programas federales		0	0	0	0	0	4,965	0	0	0	10,316	60,000	1,724	0	39,612
Financiamientos bancarios		0	0	0	0	0	30,000	0	0	35,000	55,000	0	30,256	0	1,827
Financiamiento federal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	125,100	192,269	106,138	
Total de Ingresos:	132,428	162,462	199,000	210,320	250,000	381,104	490,448	535,799	573,792	634,962	666,675	776,380	922,919	996,099	
EGRESOS															
GTO. CORRIENTE DE ADMON.	67,882	70,643	102,740	102,450	123,838	128,987	160,819	141,725	142,842	151,541	152,684	168,437	192,041	210,243	
Servicio personales	46,691	45,988	71,992	67,915	88,430	88,509	114,332	94,579	92,722	85,212	92,006	97,746	124,229	131,895	
Materiales y suministros	5,314	6,488	7,343	8,405	8,336	8,995	10,208	8,140	9,230	10,931	13,214</				