

Profesionalización de los servidores públicos	201
Relaciones intergubernamentales	211
Experiencias de modernización administrativa	223

CAPITULO IV

PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

EL MARCO JURIDICO DEL PERSONAL PUBLICO EN LA ENTIDAD

El régimen jurídico que norma la administración del personal público en nuestra entidad se encuentra contenido en los siguientes ordenamientos: 1) Constitución Política del estado en el Título Noveno, artículos 156 al 160 que tratan de la responsabilidad de los servidores y empleados públicos; 2) Ley para los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de B. C. S., esta normatividad contiene los lineamientos de los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares de los poderes o sus representantes, las reglas sobre la organización colectiva de los trabajadores, condiciones generales de trabajo, prestaciones económicas y sociales y regulación de los riesgos profesionales, entre otras; 3) Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de B. C. S., en ella se contempla, al igual que en su homóloga a nivel federal, las responsabilidades y obligaciones que asumen los servidores en el desempeño de su ejercicio público así como las sanciones a las que se acreditan en caso de incumplimiento.

CUANTIFICACION Y DISTRIBUCION POR CATEGORIAS DEL PERSONAL PUBLICO²⁸

RAMO	CONCEPTO	TOTAL DE EMPLEADOS	CONFIANZA	SINDICATO	COMPENSADO
I	Poder Legislativo	37	22	13	2
II	Oficina del Poder Ejecutivo	205	80	66	59
III	Poder Judicial	213	88	93	32
IV	Sría. General de Gob.	754	431	212	111
V	Sría. de Fin. y Admón	433	140	218	75
V	Servicios Generales	148	30	100	18
VI	Sría. de Des. y Fom. Econ.	129	80	34	15
VII	Sría. de Planeación Urbana e Infraes.	163	46	104	13
VIII	Sría. de Educación Pública	11	10	0	1
IX	Procuraduría General de Justicia	464	349	33	82
X	Organismos Desc. y Prog. Institucional	620	175	283	162
	Resumen de Empleado	3177	1451	1156	570
	Empleados de Seguridad				
IV	Dentro de la Sría. General de Gobierno	449	322	93	34
IX	Procuraduría General de Justicia	464	349	33	82
	Total	913	671	126	116

²⁸ En este apartado no consideramos a los trabajadores de la educación. La importancia del sector educativo tanto por su tamaño como por la normatividad que rige las formas de profesionalización y desempeño en el trabajo requieren de un tratamiento especial por lo cual se le dedicará un apartado al final del capítulo.

El total del personal ocupado en el estado de Baja California Sur asciende a 3,177 empleados distribuidos entre los tres poderes de la entidad. Cabe resaltar el hecho de que, de los tres poderes, los que más concentran personal son el poder ejecutivo y el poder judicial pues el legislativo tiene el menor peso y, entre los dos, es el ejecutivo el que concentra la gran mayoría del personal adscrito a labores de seguridad pública, especialmente en la Secretaría General de Gobierno y la Procuraduría General de Justicia, en tanto que la Secretaría de Finanzas y Administración es después de las mencionadas la que, por los servicios de apoyo que brinda al conjunto del aparato administrativo, ocupa el tercer lugar dentro de las dependencias del poder ejecutivo en cuanto al número de empleados. Los organismos descentralizados y los programas institucionales concentran una proporción importante del personal público. Por lo que se refiere a la distribución del personal ocupado en organismos descentralizados y programas institucionales destaca que el 49% se ubican en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y el 20% corresponde a los empleados del Instituto de Cultura de la entidad.

La proporción del personal empleado en la protección y seguridad de la entidad es considerable pues significa el 34.8 % del total, lo cual eleva de manera significativa la cantidad de empleados de confianza en el conjunto del personal público de la entidad. El estado de Baja California Sur es considerado actualmente una zona de alto riesgo, por lo que a vigilancia del tráfico de estupefacientes se refiere. La proporción de empleados de confianza es de 46%, pero la proporción asume dimensiones menos exageradas si excluimos del cálculo a los trabajadores destinados al servicio público de seguridad. La proporción se invierte pues los trabajadores sindicalizados incrementan su proporción al 46% en tanto que los de confianza disminuyen al 34%, guardando una pequeña diferencia el porcentaje de trabajadores compensados.

Desde la perspectiva de la Secretaría de Finanzas y Administración, en el estado de Baja California Sur existen tres categorías de contratación para los empleados del gobierno de la entidad: empleados de confianza, empleados sindicalizados y compensados.

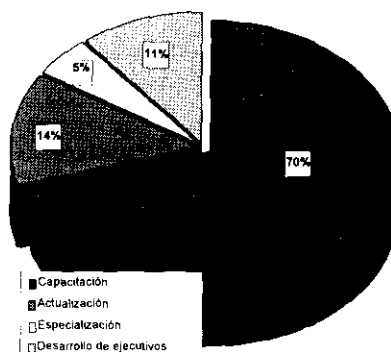
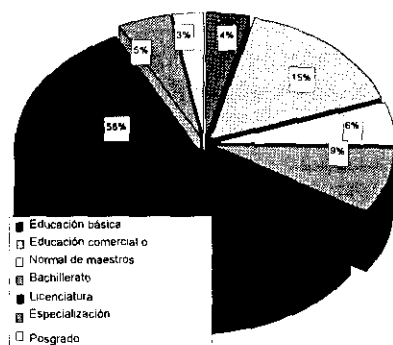
PERFILES PROFESIONALES PREDOMINANTES²⁹

En Baja California Sur, desde el año de 1993 se iniciaron trabajos a fin de realizar un diagnóstico en torno a las necesidades de capacitación y profesionalización de los mandos medios del gobierno del estado. El trabajo fue interinstitucional pues participó en su realización el Instituto Nacional de Administración Pública. El proceso abarcó diversas etapas e involucró a casi 400 empleados de la administración pública, todos ellos pertenecientes a los mandos medios, sobre quienes recae la eficiencia y eficacia del conjunto de las actividades del aparato administrativo público.

En el diagnóstico que se preparó para la detección de las necesidades de profesionalización se analizaron los rasgos descriptivos de los mandos medios involucrados en los talleres de

²⁹ La información fue tomada del **Programa de Formación y Actualización de los Mandos Medios del Estado de Baja California Sur**. Cuatro tomos, INAP/CEDAEM. Septiembre de 1993.

trabajo. En primer lugar cabe destacar que del conjunto, tan sólo el 59.6% manifestó ser originario de la entidad, el resto proviene de fuera y fue Sinaloa la que se ubicó en el segundo lugar con el 8.3%. Le siguió el Distrito Federal con el 7%, la procedencia de las otras entidades baja en participación a menos del 5%. De los oriundos de la entidad, la mayoría declaró ser nativa del municipio de La Paz.



Como se puede apreciar en la del total de la muestra el 66% cuenta con estudios de licenciatura y tan sólo el 4% tiene estudios básicos y el resto cuenta con otros niveles educativos que incluyen bachillerato y normal (9 y 6%), en tanto que el 8% ha cursado alguna especialidad o posgrado. Dentro del conjunto, los egresados de la Universidad Autónoma de Baja California Sur alcanzan el 16% frente a los egresados de la UNAM que llegan al 18%, otras universidades públicas han contribuido a formar también a otro 18% pero ubicadas en otras entidades federativas. En cuanto a los rangos de edad, la mayor frecuencia fue de entre 31 y 35 años que representó el 27.8% de los casos aunque cabe destacar que el 70% de los funcionarios son menores de los cuarenta años y casi en un 80% están casados. Los perfiles predominantes que se encontraron en la muestra analizada durante los talleres de trabajo fueron el de administrador público, abogado y contador público. En el momento en que se aplicó la encuesta (1993) resaltó el hecho de que Baja California Sur era la primera entidad en el país en la cual la profesión de ciencias políticas y administración pública ocupa el primer lugar de las profesiones de los funcionarios con el 8.3%.

ACCIONES DE PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

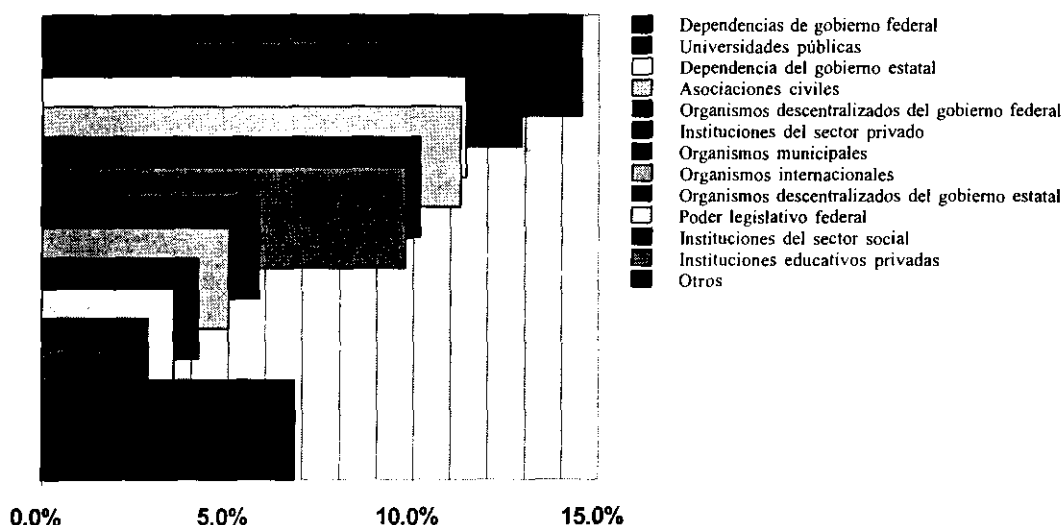
A fin de poder plantear las necesidades de capacitación y profesionalización de los empleados del gobierno del estado, se procedió a detectar los antecedentes de capacitación ya recibida por los trabajadores encuestados. Se obtuvo como resultado que el 71.6% ya había recibido cursos de diversa índole.

La mayoría de los cursos recibidos, el 70%, fueron catalogados como de capacitación, el 14% de actualización, un 11% de desarrollo de ejecutivos y el 5% de especialización. La

duración de los cursos reportó con mayor frecuencia una duración de una a dos semanas aunque hubo reportes de quienes tomaron cursos que duraron de uno a dos años, seguramente los catalogados como de especialización. Asimismo, se realizó el análisis de las áreas de conocimiento en que se había recibido la capacitación y las principales instituciones que la ofrecieron.

De tal manera que la principal fuente de capacitación provino de dependencias del gobierno federal, le siguieron las universidades públicas. La tercera posición les correspondió a dependencias del gobierno estatal que ofrecieron cursos de capacitación en aproximadamente un 11% y casi en igual proporción las asociaciones civiles ofrecieron sumar esfuerzos en el campo de la capacitación.

Los organismos descentralizados del nivel federal participaron elevando la profesionalización de los empleados de la administración pública casi en idéntica proporción con las anteriores instituciones. En menores proporciones han contribuido otros grupos y organizaciones como se puede observar en la siguiente gráfica.



La profesionalización del personal³⁰ dedicado a la procuración de justicia es un punto esencial, porque cada uno de sus miembros representa, en las relaciones con los particulares, al ministerio público. La forma en que realizan su trabajo y las actitudes en su comportamiento son elementos determinantes en la percepción que tiene la ciudadanía de la acción pública. El número y

³⁰La información a este respecto nos fue proporcionada en un documento elaborado en la Procuraduría General de Justicia del estado a cargo de la Lic. María de la Luz Ramírez Ramírez.

peso proporcional del personal dedicado a atender problemas de seguridad pública nos conduce a considerar que no deben escatimarse esfuerzos en la formación educativa y técnica de dicho personal, y tampoco en las recompensas, estímulos y seguridades sociales que se le destinen, dado el alto riesgo de sus quehaceres. El agente que se percibe rodeado de la inmediata protección del estado se desempeña con más limpieza y si a esto se suma una eficiente educación y conciencia de sus deberes, el resultado será óptimo, reflejándose en la confiabilidad y la credibilidad ciudadana en la procuración de justicia a cargo del ministerio público.

La profesionalización y la moralización son acciones que permiten superar los niveles alcanzados por los servidores públicos de la procuración de justicia, en relación a su formación profesional, técnica y humana. La sociedad requiere para su atención servidores públicos que rijan su actuación por un código ético que sólo pueden poseer trabajadores que aúnen a sus capacidades profesionales y técnicas, valores humanos y compromisos sociales.

La Procuraduría General de Justicia del estado de Baja California Sur, a partir de la elaboración de un diagnóstico para detectar las necesidades del personal en materia de profesionalización y capacitación, ha emprendido una serie de acciones en ese sentido.

Se llevó a cabo el taller de diagnóstico y planeación con el propósito de determinar la problemática que enfrenta la Procuraduría General de Justicia, tanto a nivel de organización interna como en relación al servicio que brinda a la comunidad. Asimismo, se propone definir conjuntamente con los niveles directivos y operativos de la institución, la instrumentación de un programa de mejora continua y permanente.

En el taller, se logró la participación del personal en la identificación de los problemas comunes y la formulación de propuestas para resolverlos entre la problemática más sentida se detectó la siguiente:

- La necesidad de capacitación y actualización en casi todas las áreas.
- Una buena parte del personal que integra el área de servicios periciales carecía del perfil que requiere el puesto.
- La homologación de salarios acordes con el puesto y la función que desempeña.
- La necesidad de rotación de personal y evaluaciones periódicas en el área de averiguaciones previas.
- La modernización del equipo y la sistematización de procedimientos para agilizar la atención a la comunidad.

Como consecuencia de lo anterior, en el mes de marzo de 1996, se creó la Agencia del Ministerio Público Especializada en el Delito de Robo; su estructura se compone de un agente del ministerio público coordinador y tres agentes del ministerio público, quienes atienden las tres zonas en las que se divide la ciudad.

Para brindar una mejor atención al público, en ese mismo mes, se inauguró la agencia desconcentrada del ministerio público ubicada en la colonia El Esterito, la cual da atención a la población de la zona norte de la ciudad.

Dentro del programa de actualización y capacitación, se impartió una conferencia sobre ética y capacitación profesional a los agentes del ministerio público; se llevó a cabo una evaluación de los agentes de ministerio público, incluyendo los adscritos al procurador; se impartió el curso de reanimación cardiopulmonar básica al personal de servicios periciales, y se ha asistido a diversas reuniones y encuentros nacionales.

Con el propósito de homologar al personal secretarial que trabaja durante los turnos matutino y vespertino, se realizó un análisis de su situación laboral, lo que permitió la reasignación de compensaciones de manera equitativa. Para complementar el esquema de profesionalización, se diseñó el Programa de Capacitación para lo que resta de 1996.

En cuanto a la sistematización de las actividades que realiza la Procuraduría, se diseñó un programa de computación para la captura, control y seguimiento de las órdenes de aprehensión, de reaprehensión y de presentación, con el cual se ha agilizado notablemente la búsqueda de información relativa a presuntos responsables de delitos. Por otro lado, se está trabajando en el diseño de otro programa, encaminado a sistematizar los procedimientos correspondientes a la averiguación previa. En principio, se pretende iniciar con la agencia del ministerio público en turno, como proyecto piloto, y una vez que se realicen los ajustes y se disponga de recursos financieros necesarios, extenderlo a las demás agencias.

AVANCES EN EL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

A pesar de que la cuantificación del personal empleado en el gobierno considera a todos los trabajadores indistintamente de su ubicación en poder legislativo, ejecutivo o judicial, el servicio civil de carrera queda circunscrito al ámbito del poder ejecutivo. Ello se debe a que el personal que se requiere en el poder judicial reclama de un perfil sumamente especializado que se limita en gran medida a los profesionales del derecho por su parte, el poder legislativo por su carácter electivo no puede quedar limitado en términos de perfiles profesionales preferentes. De tal manera, que el servicio civil de carrera y su instauración se aplica al personal empleado en el poder ejecutivo y, dentro de dicho personal, a quienes se encuentran ubicados jerárquicamente dependientes de su titular.

Podríamos señalar que en Baja California Sur, a pesar de los indicadores favorables que se tienen en términos de los perfiles detectados en los mandos medios, el servicio civil de carrera se encuentra en incipiente proceso de construcción. Se cuenta con una alta proporción de profesionales egresados de universidades que eventualmente reúnen perfiles adecuados en algunas de las dependencias. A pesar de este hecho, las medidas tomadas en procurar profesionalizar al personal no se encuentran aún dirigidas hacia las metas que se logran cuando el servicio civil de carrera se encuentra en plena vigencia.

EL PERSONAL DEL SECTOR EDUCATIVO EN BAJA CALIFORNIA SUR

El personal total empleado en el sector educativo es de 6,398 personas. Se trata de personal transferido en el proceso de descentralización iniciado en 1992 a través de una política nacional para ser aplicada en todas las entidades federativas. El procedimiento incluyó la homologación de claves del personal estatal y del federal para lograr armonizar el manejo del personal. Los trabajadores de la educación se rigen por un contrato colectivo de trabajo, un Reglamento de las Condiciones de Trabajo de los Trabajadores de la Educación y, después de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, a través de la instrumentación del Programa de la Carrera Magisterial. Estos instrumentos y mecanismos normativos han permitido instaurar un servicio civil de carrera en el sector magisterial que permite a través de la actualización, capacitación y superación profesional la posibilidad de realizar una carrera dentro del sector educativo que conduce a revalorar tanto esfuerzos personales como capacidades. La distribución del personal docente y administrativo de la Secretaría de Educación del estado de Baja California Sur se realiza como se señala en el cuadro proporcionado por esa entidad.

PERSONAL OCUPADO EN EL GOBIERNO DEL ESTADO POR CATEGORIA SEGUN INSTITUCION 1994

INSTITUCION	TOTAL	MANDOS SUPERIORES	PERSONAL TECNICO	APOYO SECRETARIAL
TOTAL	2,756	309	2,279	168
DESPACHO DEL EJECUTIVO	198	35	148	
SECRETARIA PRIVADA	0			15
REPRESENTACION DEL EDO. EN EL D.F.	0			
CONTRALORIA GRAL. DEL	0			
DIR. GRAL. DE INFORMACION Y PRENSA	0			
DIR. GRAL. DE ATENCION A LA CIUDADANIA Y GIRAS	0			
PROCURADURIA DE PROTECCION CIUDADANA	0			
COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DE EDO.	451	54	570	27
COORDINACION DE ASESORES	0			
DIR. DE RELACIONES PUBLICAS	0			
DIR. GRAL. DE DIFUSION INSTITUCIONAL	0			
SECR. DE PROTECCION CIUDADANA	0			
AYUDANTIA DEL GOBERNADOR	0			
SRIA. GRAL. DE GOBIERNO	846	77	706	63
SRIA. DE FINANZAS	538	53	445	40
SRIA. DE DESARROLLO SOCIAL	122	23	89	10
SRIA. DE OBRAS PUBLICAS	161	20	137	4
PROCURADURIA GRAL. DE JUSTICIA	440	47	384	9
SRIA. DE ADMINISTRACION	0			
COMISION ESTATAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y COMERCIO EXTERIOR	0			
COMISION DE CAMINOS COMISION PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO DEL EDO.	0			

INEGI.

CAPITULO V

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

MECANISMOS DE COORDINACION Y COLABORACION INTERGUBERNAMENTAL

Lostrar la armonía en los diferentes niveles de gobierno en nuestro sistema federal es uno de los retos de la administración pública mexicana. La existencia de dos órdenes de gobierno en el sistema federal implica la necesidad de establecer mecanismos que coordinen los esfuerzos diversos para el logro de objetivos comunes. Las dificultades financieras por las que atraviesa el país obligan a reforzar los actos de coordinación a fin de lograr optimizar los recursos tanto humanos como financieros. Existen diferentes tipos de coordinación intergubernamental: la de carácter administrativo, la de orden económico-financiero y la de procuración de la seguridad pública, entre otros. El tipo de coordinación más antigua fue la fiscal que buscó dar orden y evitar duplicidades en el establecimiento de los impuestos así como en su recaudación.

Antes de que Baja California Sur entrara al pacto federal, en 1971, se crearon los primeros mecanismos institucionales de coordinación bajo la denominación de COPRODE's (Comités Promotores del Desarrollo Económico). En 1981 se transformaron en COPLADE (Comité de la Planeación para el Desarrollo) con la finalidad de involucrar a las dependencias (secretarías) federales para que fuese más eficaz la solución a los problemas que se atendieran en los comités. Estos mecanismos de coordinación se sustentaban formalmente en los que se denominaron primero Convenios Unicos de Coordinación o CUC's que cambiaron de nombre a Convenios Unicos de Desarrollo (CUD's) hasta su denominación actual de Convenios de Desarrollo Social (CDS). Estos convenios se firman anualmente y constituyen instrumentos fundamentales de la planeación, programación y participación corresponsable con la ciudadanía y con las diversas instancias gubernamentales tanto federales como estatales y municipales.

La coordinación, desde el ángulo federal, materializada en los convenios tiene fundamento jurídico en la Constitución General de la República, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley de Planeación. En el nivel estatal y municipal resulta indispensable referirse a la normatividad local iniciando por la Constitución Política de cada entidad federativa. En el caso de Baja California Sur, la Constitución local indica que dentro de las facultades del ejecutivo estatal se encuentra la de celebrar convenios y coordinar acciones y asigna a los ayuntamientos las mismas capacidades a fin de lograr acuerdos que permitan generar los espacios y mecanismos de coordinación.³¹

La Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur contempla la integración del sistema estatal de planeación con tres componentes fundamentales que son los planes y programas estatales, los planes y programas municipales y los mecanismos de coordinación. Para ello se señala que deberá integrarse el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de B. C. S., en tanto que a nivel municipal se integrarán los COPLADEM's. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado resulta otro de los referentes obligados en materia legal pues le otorga al ejecutivo estatal la facultad de convenir con la federación, con otras entidades

federativas y con los ayuntamientos para la ejecución de obras o cualquier otro propósito de beneficio colectivo.

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado se creó en 1981 con el decreto 261 expedido el 17 de marzo³². En dicho documento se establece que se trata de un organismo descentralizado. Su objetivo es contribuir en la formulación e instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo a fin de hacer compatibles los esfuerzos de realización federales relacionados con la planeación, programación, ejecución o evaluación del proceso de desarrollo socioeconómico con aquellos esfuerzos que realizan tanto los gobiernos de los ayuntamientos como el ejecutivo estatal y federal.

En el documento de creación del COPLADE se establece la forma en que se organiza el Comité. Es clara la intención de integrar los diversos niveles de gobierno en este instrumento de coordinación pues observamos la participación de los delegados del gobierno federal y los secretarios del gobierno estatal así como de los titulares de las comisiones de los sectores público, social y privado. Asimismo, se considera la integración de los municipios a través de sus presidentes, representación de los centros de educación superior (IES) y centros de investigación, representantes de los empresarios y de los trabajadores, así como los senadores y diputados federales y estatales. La presidencia del Comité queda reservada al gobernador del estado y la coordinación general queda asignada al secretario del desarrollo y fomento económico del gobierno del estado.

Además, el COPLADE se encuentra compuesto por cuatro órganos: una asamblea plenaria, la comisión permanente, los subcomités y los grupos de trabajo. La primera debe sesionar con la presencia de todos sus integrantes o sus suplentes y lo hace tan sólo en dos ocasiones de manera ordinaria, aunque se puede convocar a sesiones extraordinarias. La comisión permanente es la encargada de poner a consideración de la asamblea plenaria la agenda de trabajo, los programas anuales y el informe de actividades del Comité. La Asamblea Plenaria, se integra con el gobernador a la cabeza, con dos representantes de primer orden de dos niveles de gobierno: el Secretario del Desarrollo y Fomento Económico por la parte estatal y el delegado de la SEDESOL por parte del gobierno federal, por el nivel municipal se incorpora a todos los presidentes municipales y se integran un conjunto de comités especiales que reflejan sectores y programas o regiones específicas que se pretende atender. Cuando se organizan los subcomités por regiones en realidad se convierten en los Comités de la Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEM's).

La comisión permanente queda integrada por el gobernador, en su calidad de presidente, el secretario de Desarrollo y Fomento Económico (coordinador general), el delegado de SEDESOL como secretario técnico, titulares de las dependencias estatales y delegados de las dependencias coordinadoras de sector de la administración pública federal. Cuando la comisión lo considere necesario llamará a los representantes del sector público y de los sectores social y privado, así como a los presidentes municipales.

La participación social se ha convertido en un elemento fundamental en el nuevo escenario de la política nacional y de la modernización administrativa. Encuentra su soporte jurídico en los ordenamientos mencionados anteriormente, pues la Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California Sur establecen la incorporación de la sociedad a través de sus estructuras organizadas en el conjunto del proceso de planeación, programación, ejecución y control del desarrollo económico en el COPLADE, el cual como todos los organismos descentralizados se encuentra dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.³³

Al incorporar la participación de la ciudadanía, ésta comparte el objetivo de promover y coadyuvar en la formulación, actualización e instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo. Se busca que a través de la incorporación de los sectores y de los diversos niveles de gobierno se logre hacer compatibles, a nivel local, los esfuerzos que realiza la administración pública federal, el gobierno del estado y los ayuntamientos de la entidad relacionados con el proceso de planeación-programación-ejecución-evaluación que persigue el desarrollo socioeconómico de la entidad. La creación de este mecanismo de coordinación de niveles de gobierno, sectores organizados de la sociedad, instituciones de educación superior y centros de investigación propicia la colaboración en estas tareas que son de vital importancia para la sociedad.

Es oportuno mencionar las acciones paralelas que en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico se han emprendido al incorporar, cada vez más, a los sectores privado y social en los comités constituidos desde la esfera gubernamental para tratar diversos problemas públicos como formas orgánico-institucionales de participación ciudadana en las tareas administrativas. Destacan, además del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California Sur, el Consejo Estatal Agropecuario, el Comité Estatal de Promoción Económica, la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX), el Comité Técnico del Fondo de Financiamiento de las Empresas de Solidaridad del Estado de Baja California Sur, el Comité Estatal de Solidaridad Forestal, el Comité Técnico del Fideicomiso Ciudad del Recreo La Paz (FIDEPAZ), el Sistema de Investigación del Mar de Cortés (SIMAC), la Junta de Gobierno del Centro de Investigaciones del Noroeste, S.C. (CIBNOR), el Programa Mexicano de Sanidad de Moluscos Bivalvos y los comités directivos de los distritos de desarrollo rural.³⁴

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

En cuanto a las relaciones intergubernamentales destacan, por su importancia planificadora, la de la Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico con los otros órdenes de gobierno; ésta se lleva a cabo fundamentalmente a través de lo establecido en el Convenio de Desarrollo Social 1996, que es la vía a través de la cual fluyen los recursos federales a las instancias estatales y municipales.

Operativamente, la interacción de la secretaría con los H. ayuntamientos de la entidad es armónica y cordial, aunque la escasez de recursos financieros obliga a la instrumentación de

las políticas públicas y los proyectos de manera conjunta. Cabe destacar que el soporte jurídico y formal es incompleto y en algunos casos inexistente.

Dada la naturaleza del ámbito de la gestión pública de la Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico, las relaciones que establece con los organismos de la administración pública federal se realiza principalmente como se señala a continuación:³⁵

Gobierno del estado
Secretaría de Planeación del Desarrollo

*Subsecretaría de Fomento
Agropecuario y Pesquero*

*Subsecretaría de Fomento
Económico y Productividad*

Gobierno federal

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
- Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Finalmente y para efectos de gestión cotidiana, es oportuno destacar que se mantienen eficientes mecanismos de coordinación interinstitucional dado que no constituyen organismos masivos. Estos instrumentos y mecanismos en muchas ocasiones no se encuentran debidamente formalizados con los siguientes organismos de participación privada y paraestatales:

- Fondo Impulsor e Inmobiliario para el Desarrollo del Estado de Baja California Sur.
- Comisión Federal de Electricidad.
- TELECOMM.
- Petróleos Mexicanos.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Organizaciones empresariales.
- Organizaciones de productores agropecuarios y pesqueros.
- Organizaciones de obreros y campesinos.
- Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
- SEMATUR de California, S.A. de C.V.
- Organizaciones mineras.

El otro tipo de coordinación interinstitucional con implicaciones intergubernamentales relevantes es el que se relaciona con las reformas que derivan de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada el 31 de marzo de 1996 en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur.

Este ordenamiento pretende sentar las bases de actuación de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. La acción coordinada intergubernamental busca asegurar “una convivencia civilizada, armónica y política... que haga de la norma jurídica el soporte de la cohesión social...”³⁶ Los problemas inherentes a la crítica situación socioeconómica que atraviesa el país se complican con la creciente influencia e internacionalización del narcotráfico, lo que provoca incertidumbre social y problemas de delincuencia que reclaman de un esfuerzo conjunto y coherente por parte de las diversas entidades públicas encargadas de atenderlos.

A fin de lograr un manejo eficiente de este tipo de problemas que aquejan a la ciudadanía, el ejecutivo estatal Lic. Guillermo Mercado Romero reestructuró la Coordinación de Seguridad Pública Estatal, creada el 7 de noviembre de 1984. La Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur entró en vigor el 6 de junio de 1996 y con ella se da plena vigencia a este instrumento de apoyo y coordinación institucional de las diferentes instancias de seguridad de los diversos niveles de gobierno.

El esfuerzo de coordinación se concretó a partir de diversos mecanismos entre los que se incluye el convenio de coordinación firmado entre la propia Coordinación de Seguridad Pública y la Procuraduría de la entidad; a través de este instrumento se señalan diversos planes y programas en los que se incluye la necesidad de contar con la creación de un área de capacitación para el personal dedicado a los servicios policiales. De tal manera que el Colegio de Bachilleres (COBACH) suscribió un convenio con el propósito de dar satisfacción a la necesidad de la sociedad sudcaliforniana de contar con personal debidamente preparado que cuente con estudios de bachillerato y nivel técnico especializado en los servicios públicos policiales. Esta compleja problemática obliga a la Procuraduría de la entidad a contar con una compleja red de relaciones intergubernamentales e interinstitucionales que se describe a continuación:³⁷

Gobierno del estado

- Con el poder judicial.

La coordinación se establece de manera institucional, a fin de normar criterios respecto de la aplicación de los ordenamientos jurídicos en materia penal, civil y familiar.

- Con el poder legislativo.

Se relaciona en el sentido de proponer, a través del ejecutivo del estado, la creación, reforma, adición o derogación de las leyes en la materia.

- Con los municipios.

La coordinación con los ayuntamientos se da particularmente con las direcciones de seguridad y tránsito municipales. Conjuntamente se realizan operativos tendientes a reforzar la vigilancia en la comunidad, prevenir las tendencias delictivas, combatir la delincuencia organizada, intervenir en accidentes y hechos de tránsito, etc.

Gobierno federal

- Secretaría de Gobernación

- Procuraduría General de la República

- Secretaría de la Defensa Nacional

- Secretaría de Marina

- Secretaría de la Reforma Agraria

- Secretaría de Comunicaciones y Transportes

La coordinación con este nivel de gobierno se da con la mayoría de las dependencias que lo integran. Una buena parte de sus funciones inciden de una u otra manera en la actividad de procuración de justicia, las que más destacan son:

- **Secretaría de Gobernación.**

Por ser la instancia federal que coordina las acciones de seguridad nacional, la vinculación con esta dependencia es sustancial. Mediante convenios y acuerdos establecidos con los gobiernos de los estados, se constituyen los mecanismos necesarios para intercambiar información, establecer bancos de datos, integrar censos de personal, elaborar diagnósticos de necesidades, etc.

- **Procuraduría General de la República.**

La coordinación que se establece con la PGR se manifiesta en la naturaleza misma de su actividad. Se mantiene una estrecha colaboración a través de convenios de apoyo recíproco, que permiten a ambas instituciones interactuar bajo criterios homólogos de procuración de justicia. La actividad en que mayormente se incide es en el combate al narcotráfico, quehacer asociado a un incremento en la incidencia delictiva del orden común.

- **Secretaría de la Defensa Nacional.**

Se lleva a cabo la coordinación para el estricto cumplimiento de la normatividad establecida para el registro y control de armamento y municiones.

- **Secretaría de Marina.**

Se coordinan esfuerzos para llevar a cabo la vigilancia de las costas y salvaguarda de los bienes y recursos marinos.

- **Secretaría de la Reforma Agraria.**

Se establece la coordinación para prestar el apoyo que se requiera en la comisión de delitos ocasionados por invasiones o despojos de tierras, o ilícitos que se deriven de los mismos.

- **Secretaría de Comunicaciones y Transportes.**

En coordinación con la Policía Federal de Caminos, se establece la vigilancia a la red carretera estatal para investigar y auxiliar a las víctimas de accidentes y hechos de tránsito y con el Servicio de Navegación Aérea para evitar el uso clandestino de aeropuertos y pistas de aterrizaje.

- **Comisiones Nacional y Estatal de Derechos Humanos.**

Se establece la coordinación con estos organismos, mediante acuerdos que sientan las bases para garantizar que la procuración de justicia se lleve a cabo con estricto apego al respeto de los derechos humanos.

- **Con otras entidades federativas.**

Para lograr una mayor coordinación entre las Procuradurías Generales de Justicia de los estados, se instituyeron las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, en las que participan también la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. En éstas, se toman acuerdos que conllevan el propósito de tener un intercambio de experiencias, opiniones y puntos de vista en relación a conceptos de modernización, profesionalización y eficacia en el desempeño de las tareas que a cada uno le corresponden.

PROCESOS DESCENTRALIZADORES RELEVANTES

Resulta claro que la entidad se ha caracterizado históricamente por la dificultad para generar recursos propios y esto ha constituido un elemento principal que ha inhibido la descentralización de la vida administrativa y económica. En el esquema del nuevo federalismo, a pesar de esta dificultad se cuenta con cierta experiencia en la materia. La nueva política de la administración pública federal que busca la descentralización ha promovido varios procesos descentralizadores.³⁸

En materia de desincorporación, cabe señalar que dentro de los más recientes esfuerzos destaca el traslado del servicio de transbordadores y la constitución de la Administración Portuaria Integral del Estado de Baja California Sur. Los avances en materia de desconcentración administrativa vista como un proceso orgánico-funcional no han sido significativos debido fundamentalmente a las dificultades económicas por las que atraviesa la entidad; sin embargo, habría que agregar la necesidad de fortalecer una cultura de descentralización en Baja California Sur a fin de que arribe al reconocimiento de su responsabilidad y asuma el reto que significa la propuesta de un nuevo federalismo que le permita reorientar de manera creativa el rumbo de su desarrollo socioeconómico futuro.³⁹

Proceso descentralizador federación/estado

En materia de descentralización de funciones fundamentales, las iniciativas de estas políticas se inician como decisiones políticas de la federación hacia el conjunto de las entidades federativas, aunque ello se realice por etapas.

•Descentralización de la Secretaría de Educación Pública⁴⁰

En mayo de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en el que participaron todos los gobiernos de las entidades federadas de la República Mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. La firma de este documento implicó de parte de los firmantes el compromiso de realizar el esfuerzo de cobertura de los servicios de educación y elevar su calidad a través de la reorganización del sistema educativo enfatizando la revaloración de la función magisterial. A través de este acuerdo se lograron concretar las responsabilidades entre la federación y los gobiernos de los estados en la conducción y operación del sistema de educación básica y normal. Se estableció que corresponde al gobierno estatal encargarse de la educación preescolar, primaria, secundaria y la formación de maestros incluyendo la educación normal, la indígena y la especial. Se estableció el compromiso de crear la carrera magisterial como el medio idóneo para lograr la revaloración social del maestro y de ella se espera “una gran contribución a la calidad de la educación, pues su objetivo principal es estimular al maestro que está frente a un grupo...”⁴¹

A pesar del reto que representa la fusión de los subsistemas federal y estatal en un todo armónico, en Baja California Sur se ha logrado, a través de este proceso descentralizador la

transferencia de los activos escolares, la responsabilidad operativa los recursos humanos y financieros. La federación mantiene para sí la normatividad general del sistema que incluye la elaboración del currículum nacional y la aprobación de los regionales, la evaluación, la asignación de recursos compensatoria y extraordinarios principalmente.⁴²

Para la realización de la transferencia se ofrecieron dos modalidades a elegir en la localidad: un organismo descentralizado o a través de una dependencia del ejecutivo estatal. El gobierno del Lic. Guillermo Mercado eligió iniciar la transferencia a través de la Dirección de Educación de la Secretaría de Bienestar Social para posteriormente proceder a crear la Secretaría de Educación Pública dentro de la estructura de su gobierno pues había sido una oferta de campaña. En mayo de 1994 se concretó el acuerdo con el acta de recepción de los servicios transferidos a la entidad.

El trabajo se dividió, quedando la operación del servicio educativo a cargo del gobierno de la entidad y los elementos normativos y de política general en el nivel federal. La representación de la federación en la localidad se encarga de realizar la gestión de los programas y se responsabiliza de los servicios educativos del nivel medio superior y superior así como de todos aquellos organismos descentralizados y desconcentrados del nivel federal que operen en la media península.

- Acciones de descentralización de la Secretaría de Desarrollo Social.

Con fecha 15 de julio pasado y como consecuencia de la descentralización y federalización de la Secretaría de Desarrollo Social, el COPLADE, B.C.S. asumió nuevas responsabilidades y recibió en calidad de transferencia los recursos humanos que se desempeñaban en la delegación estatal de la SEDESOL, los cuales realizaban tareas inherentes al control y operación de los recursos provenientes del Ramo 26

- Acciones de descentralización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

En cuanto a las acciones de descentralización de la SAGAR, el gobierno del estado, a través de la Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico, conjuntamente con la delegación estatal de la SAGAR, realizó el análisis de las facultades y funciones de dicha dependencia factibles de transferirse al gobierno del estado. De igual forma, se analizaron los programas y proyectos que opera la delegación de la SAGAR, en congruencia con la normatividad programática y presupuestal de esa dependencia federal, a fin de identificar los programas y proyectos operativos susceptibles de transferirse con sus respectivas justificaciones. Todas estas acciones correspondieron a la primera etapa del proceso de descentralización.

En el mes de marzo de 1996, el gobierno del estado y la federación firmaron el convenio "Alianza para el Campo"; dicho documento define y precisa que sólo se descentralizarán al gobierno del estado las facultades, funciones y recursos humanos, materiales y el gasto de operación de los distritos de desarrollo rural que operan en la entidad. Está en proceso de constitución una comisión bipartita que se integrará con un representante del gobierno estatal y el subdelegado administrativo de la delegación de la SAGAR, que tendrá por objeto coordinar el apoyo financiero, administrativo y la operación de los distritos de desarrollo rural.

- Acciones de descentralización de la Secretaría de Salud.

Los antecedentes de la descentralización de los servicios de salud datan de 1985. En ese año se publicó el Acuerdo de Coordinación para la Integración Orgánica y Descentralización Operativa de los Servicios de Salud a Población Abierta, un poco tiempo después de que se había decretado la creación de la Secretaría de Salud (a la cual nunca se dotó de estructura operativa) y en diciembre se emitió el decreto de creación del Instituto de Servicios Públicos de Salud como organismo público descentralizado.⁴³ En apego estricto a las medidas anunciadas recientemente, el instituto está formulando las modificaciones al Decreto 541 del congreso local para adaptarlo a las nuevas disposiciones nacionales de la Secretaría de Salud. Este proceso descentralizador se ha iniciado desde la federación para realizarse en diez entidades federativas. Esta dependencia ascendió durante 1996 a rango de secretaría.

Proceso descentralizador estado/municipio

No existe una política de descentralización deliberada desde el gobierno estatal que permita apuntalar el fortalecimiento de un proceso permanente de esta naturaleza entre el nivel estatal de gobierno y sus municipios. Hasta el momento, los efectos de la reforma del artículo 115 constitucional son las que mayor impacto han tenido en la descentralización de estados a municipios y algunos de los organismos más consolidados actualmente son los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado (SAPA). Sin embargo, la nueva política de aplicación de recursos a través del Ramo XXVI pudiera consolidar algunos avances en este sentido. A pesar de no existir una política específica y de corte permanente es posible observar intentos en la entidad como ha sido transferir a los municipios el control de transporte (los permisos y otorgamiento de placas), así como en el ramo de permisos de ventas de bebidas. En este proceso de descentralización estado/municipios el estado conserva el derecho de emitir opinión para otorgar los permisos.⁴⁴

EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA FEDERAL Y LA COORDINACION ENTRE NIVELES DE GOBIERNO

Es necesario reconocer que en el país los principales esfuerzos descentralizadores han partido del gobierno federal, impactando con ello las formas del quehacer político-administrativo local. Sin embargo debemos señalar también que en B.C.S., el sector salud pudiera haberse convertido en un programa piloto de descentralización a nivel nacional, en virtud de la disposición del ejecutivo local de asumir esta reponsabilidad y compromiso durante su gestión. Finalmente esta iniciativa no prosperó, quedando tan sólo como un antecedente de la intención del gobierno local por incursionar en el proceso descentralizador como vía de fortalecer el pacto federal. No es sino hasta 1996 en que se descentraliza este sector por iniciativa del gobierno federal.

Lo anterior nos permite reflexionar acerca de la importancia que reviste tomar en cuenta todas aquellas iniciativas que partan justamente de quienes recibirán los efectos de la descentralización. En ese sentido debemos apuntar también una serie de consideraciones que deben tomarse en cuenta y que tienen que ver con: características de los servicios a

descentralizar, particularidades físicas y geográficas de las regiones receptoras de la descentralización, capacidades técnicas y de asimilación del personal que operará el proceso. Para que este esfuerzo pueda ser exitoso resulta fundamental partir del respeto a las diferencias de cada una de las regiones, impidiendo la posibilidad de emprender un ejercicio uniformador. Finalmente valdría la pena agregar que la descentralización debiera ser gradual, de acuerdo a los ritmos, tiempos y necesidades de cada una de las localidades.

Notas

³¹ Ver Luz María Paz Rosas "Evolución en la Asignación de Recursos en Educación que hace el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California Sur Via Convenios de Desarrollo Social en el periodo 1989-1994", documento fotocopiado (inédito).

³² Ibid.

³³ 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, p. 13.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid., p 11 y 12

³⁶ Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada el 31 de marzo de 1996 en el **Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur**. Exposición de Motivos

³⁷ Documento de trabajo entregado para integrar a esta investigación por la Procuraduría General de Justicia del Estado a cargo de la Lic. María de la Luz María Ramírez R., pp. 4 y 5.

³⁸ Cardoza L., Vicente, Op. Cit., p. 15

³⁹ Ibid, pp. 6 y 7

⁴⁰ En la elaboración de esta descripción resultó invaluable la colaboración del profesor Francisco Romero Escoipinichi, actual secretario de Educación Pública de la entidad y del Lic. Miguel de la Fuente Morón, Representante de la

⁴¹ Vivero Castañeda, Arnulfo, "La Federalización de la Educación" en Antología: **El Federalismo Educativo**, elaborada por la Dirección de Análisis y Evaluación de la Coordinación General de Representaciones de la SEP en las entidades federativas, marzo 1996.

⁴² Ornelas, Carlos, "La Descentralización de la Educación en México. El Federalismo Difícil", Versión revisada de un documento de trabajo publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en mayo de 1995.

⁴³ Cardoza Macías, Rubén & Martínez Salcedo, José Antonio, "El artículo 4o Constitucional, antecedentes históricos de las Instituciones de Salud y las Estrategias para Garantizar su Cumplimiento" en **Digesto Constitucional Mexicano. La Constitución de Baja California Sur**, Torreón, Coah., Editora Laguna, S. A. de C.V., 1996, p.500

⁴⁴ Entrevista con el Lic. Carlos Ponce Beltrán, Subsecretario de Gobierno.

CAPITULO VI

EXPERIENCIAS DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

EXPERIENCIAS DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Se ha señalado en varias partes de este trabajo que el estado de Baja California Sur es una entidad que se incorporó en la década de los años setenta a la federación, cuando el país se encontraba inmerso en un proceso de cambios de diversa naturaleza. Aquí, lo que interesa destacar es que el incorporarse en estas condiciones a los ritmos político-administrativos de la nación tiene implicaciones en cuanto a la forma que asume el quehacer administrativo en la entidad.

Automatización en el ejercicio presupuestal

La sistematización de información y el uso de alta tecnología cobra relevancia durante esa década. Se crean las unidades de informática de la administración pública federal que fueron integradas en un Comité Técnico Consultivo. La administración pública estatal nace en este contexto y Baja California Sur estrena estructura orgánica incorporándose a este proceso; desde diciembre de 1976 se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del estado que una de las funciones de la Oficialía Mayor consistía en hacerse cargo del centro de computación electrónica.⁴⁵

Se integró al uso de computadoras en una sola unidad dependiente de la Oficialía Mayor; sin embargo, después de varios años prácticamente todas las entidades que forman la estructura orgánica de la administración pública estatal cuentan con equipos informáticos avanzados. Ello permite que se cuente con sistematización computarizada de la información en prácticamente todas las áreas. Esta rápida incorporación de la actividad administrativa a los elementos informáticos ha permitido a la Secretaría de Finanzas y Administración contar con un sistema computarizado de la información presupuestal con terminales en cada secretaría del despacho que le permiten tener control sobre la aplicación del gasto y transferencias.

Una vez que el Congreso del estado ha enviado los techos financieros para distribuir y calendarizar de acuerdo a lo autorizado se entregan los techos financieros y las políticas de distribución del recurso y material de apoyo: 1) la distribución programática del ejercicio; 2) instructivo y formatos para el llenado de los anexos presupuestales; 3) instructivo y diskettes de computadora para ser capturada la información en los formatos presupuestales respectivos a efectos de trasladarlos a los sistemas de cómputo de la secretaría. Con el fin de hacer más eficiente el ejercicio, manejo y control del presupuesto de egresos se utiliza el sistema de red con todas las dependencias del poder ejecutivo estatal. A través de este mecanismo, las dependencias registran, accesan y trabajan sus movimientos presupuestales desde sus terminales, permitiendo esto obtener en forma inmediata (tanto la dependencia ejecutora como la propia secretaría) la información a nivel de programa, subprograma, partida, ramo, etc.⁴⁶

⁴⁵ Crespo Meza, Saúl, Memoria de Titulación "Problemas contemporáneos de Administración Pública: El caso de la Dirección de Informática en B. C. S." Para obtener el grado de Lic. en C.P. y Admón Pública de la U.A.B.C.S., 1997.

⁴⁶ Información proporcionada por el C. P. Fernando Flores Trasviña para integrar en este trabajo.

Se ha señalado que este proceso de sistematización no fue acompañado de la elaboración de manuales de organización y procedimientos que registraran el funcionamiento del sistema elaborado para la realización del ejercicio presupuestal sino que la serie de políticas que se han establecido para realizar el proceso de presupuestación se ejecuta a través de circulares. A pesar de ello, el hecho de que el estado cuente con sistemas computarizados dentro de las funciones de apoyo global en un alto porcentaje permite contar con una base sólida en cuanto al control sistematizado de los procesos señalados. El hecho de no contar actualmente con manuales, aunque resulta un problema que debe ser resuelto, no invalida la experiencia modernizadora dentro de la estructura orgánica y de capacitación del personal a cargo de la operación de los diversos centros informáticos de la administración pública estatal.

El programa de modernización y desarrollo administrativo⁴⁷

La Coordinación de la Contraloría es la dependencia del poder ejecutivo sobre la cual recae la función administrativa global de la estructura del estado. Esta dependencia está consciente de las diversas carencias administrativas tanto estructurales como de procedimiento existentes. Reconoce la falta de sistemas globales de manejo de recursos humanos y materiales o de apego a los presupuestos aprobados así como la necesidad de actualizar reglamentos. En atención a lo anterior y aprovechando una iniciativa de la Secretaría de la Contraloría (SECODAM) se ha iniciado la promoción y fortalecimiento de los Programas de Modernización y Desarrollo Administrativo en todo el país.

El objetivo central es el diseño y realización de acciones concretas que contribuyan al mejoramiento administrativo tanto en los sistemas como en las funciones, sin descuidar las estructuras orgánicas y promoviendo la depuración de los ordenamientos legales. Para que estos programas cobren vigencia y actualidad se requiere empezar por reconocer que la administración pública ha ido tejiendo una red compleja de normas y procedimientos que han entorpecido su capacidad de armonizar el trabajo público con las necesidades de la sociedad. El punto de partida es el reconocimiento de que se requiere una administración pública más simple, ágil y dinámica capaz de fomentar la actividad económica y social del estado al mismo tiempo que logre que los gobernantes se acerquen y se identifiquen con los gobernados.

El Programa de Modernización y Desarrollo Administrativo que instrumenta actualmente la SECODAM a través de la Coordinación de la Contraloría consta de cinco etapas fundamentales que apenas se iniciaron y se considera que es el vehículo para instrumentar el proceso que cumpla con las características de ser programa objetivo y práctico de compromisos institucionales que sean lo suficientemente claros y precisos como para darles seguimiento y evaluación constante; consiste en:

- Elaboración de lineamientos y normatividad, por parte de la Contraloría General del Estado, a través de la Dirección de Evaluación y Programas Coordinados.

⁴⁷ Información presentada en un documento de trabajo por el C.P. Mario Meza Moreno, Coordinador de la Contraloría General del Estado de B. C. S.

- Actualización de la estructura del Comité Estatal y de los Comités Sectoriales en cada una de las dependencias de la administración pública estatal y el establecimiento de funciones y responsabilidades específicas de sus integrantes.
- Diagnóstico de actividades en el seno de cada Comité Sectorial mediante el análisis del marco reglamentario, revisión de procedimientos y programas, así como el análisis de estructuras.
- Integración del programa global.
- Instrumentación y operación de un mecanismo de control y seguimiento de las acciones comprometidas en el programa global realizado por la Contraloría General del estado.

Las actividades se iniciaron con una reunión presidida por el ejecutivo de la entidad con los titulares de las dependencias de la administración pública estatal el día 22 de octubre de 1996. En este acto se establecieron las bases para la instrumentación del Programa Estatal de Modernización y Desarrollo Administrativo Constitucional del Estado. Inmediatamente se actualizaron las estructuras de cada uno de los 10 comités sectoriales, los cuales quedaron integrados como sigue:

- Presidente, titular de la dependencia
- Coordinador técnico, director de Evaluación y Programas Coordinados de la Contraloría General del Estado
- Asesor en materia de asuntos jurídicos, director de Asuntos Jurídicos del gobierno del estado
- Asesor en materia de evaluación de recursos, Director de Recursos Humanos de la Secretaría de Finanzas y Administración.
- Miembros del comité, directores o sus representantes de cada una de sus áreas.

Después de contar con la estructura necesaria para la operatividad del programa, se procedió a elaborar la guía técnica que sirve como directriz para la realización de los trabajos programados para cada uno de los comités sectoriales. El documento es el elemento que permite establecer bases uniformes para lograr un adecuado desarrollo de las actividades que permitan aprovechar las experiencias obtenidas en los comités sectoriales. Con ello se espera contar con una mejor evaluación de los avances y el seguimiento efectivo de los compromisos contraídos.

Los diez comités sectoriales constituidos en el gobierno del estado trabajan basándose en la guía técnica a fin de elaborar el diagnóstico administrativo de cada una de las dependencias de la administración pública estatal. El procedimiento para que este diagnóstico se realice de manera integral consta de tres fases: revisión de funciones, análisis de estructuras y de recursos y revisión del marco reglamentario.

Dado que el programa inició recientemente se trabaja en la etapa relativa a la revisión de funciones y se tienen programadas las actividades siguientes:

- Determinación de la misión de cada una de las secretarías y direcciones del gobierno del estado.

- Elaboración de diagramas de flujo de las funciones de las dependencias.
- Obtención de los principales indicadores de gestión de las dependencias.
- Elaboración de la matriz servicio - usuario.
- Determinación de las estrategias y líneas de acción factibles de intrumentar en las dependencias.

El resultado conducirá a la integración de un documento que establecerá las estrategias necesarias para mejorar la operatividad de alguna función o actividad. Contendrá, asimismo, los recursos de que se dispone en cada una de las direcciones o unidades administrativas para llevar a cabo las funciones. A la vez, detectará y hará explícitas las carencias de toda índole que impiden que una acción se realice con efectividad e incorporará las líneas de acción necesarias para mejorar los procedimientos.

Esta actividad de revisión de funciones se lleva a cabo mediante un meticuloso análisis de las diferentes actividades encomendadas a cada dirección o unidad administrativa, lo que permitirá realizar acciones como las que se describen a continuación:

- Identificar las actividades factibles de simplificar o rediseñar.
- Evitar duplicidad de esfuerzos.
- Determinar la verdadera importancia de las funciones que se realizan.
- Verificar si es congruente la normatividad, con su aplicación práctica.

Para visualizar las perspectivas futuras del Programa de Modernización y Desarrollo Administrativo, debe considerarse que el aumento de las actividades a nivel estatal hace más complejos los procedimientos de regulación jurídica, afectando el curso normal de los mecanismos de administración que llevan a cabo los grupos de la sociedad civil así como la estructura estatal.

Existe un exceso de ordenamientos legales entre los que se cuentan leyes, reglamentos y decretos; ello dificulta la actividad creativa que necesita el gobierno para cumplir con sus objetivos sociales. En lugar de contar con normatividad expedita las actividades gubernamentales se estancan en una serie de procesos burocráticos, que hacen lenta su acción. La burocratización dificulta la pronta y eficiente prestación de los servicios y tiene su origen en la existencia de muchas normas que desalientan la acción de los individuos y saturan las estructuras administrativas. La realización de los procesos normales en la toma de decisiones se dificulta constituyendo una carga económica y convirtiéndose en un problema social.

El Programa de Modernización y Desarrollo Administrativo será el instrumento o mecanismo que busque el mejoramiento constante de los procedimientos burocráticos y la promoción de la transparencia de las actividades gubernamentales, mediante el análisis y actualización permanente del marco reglamentario de las dependencias, la revisión y adecuación constante de funciones y la inspección y evaluación de estructuras y recursos. A través de él se pretende lograr una mística en la administración y una nueva cultura del servidor público.

El desarrollo futuro del Programa de Modernización y Desarrollo Administrativo se orienta hacia la búsqueda de eficiencia en la actividad gubernamental. El logro no sólo depende de obtener más recursos o generar planes y programas. Ambos son aspectos indispensables pero existen principios fundamentales que deben promoverse de manera constante hasta que se conviertan en hábitos como son: el procurar no cometer errores, tener una actitud de mejoramiento constante, hacer lo más posible con pocos recursos y hacer bien el trabajo cotidiano. Si estos hábitos se pueden convertir en acciones de aplicación constante, el beneficio a la profesionalización y mejoramiento de la función de gobierno redundará inmediatamente en un incremento en la calidad y productividad en el trabajo, así como en ahorro de recursos y mayores oportunidades de realización.

La unidad de atención ciudadana⁴⁸

Además del trabajo de la Contraloría por lograr realizar un diagnóstico para establecer el programa que permita adecuar tanto la estructura como las funciones, normatividad y actitudes del conjunto de la administración pública de la entidad, la Unidad de Atención Ciudadana, a pesar de ser una pequeña oficina y contar con poco personal resulta ser un espacio de la administración pública estatal a través del cual la ciudadanía busca solución a los problemas que enfrenta cuando acude a solicitar algún tipo de ayuda en el gobierno o quejarse cuando el servicio que se le ha brindado en alguna dependencia no ha sido eficiente.

De tal suerte que la información sistematizada y manejada a través de medios electrónicos en la Unidad de Atención Ciudadana permite detectar los principales problemas que afectan a la ciudadanía, así como la dependencia a la que corresponde atenderlos. Un primer acercamiento a los problemas que se presentan se relaciona con la ubicación geográfica. Como resulta lógico suponer, la magnitud de las quejas o solicitudes se relaciona, en algunos casos, con el peso de la población como sucede en el municipio de La Paz. Cabe hacer notar que si comparamos los municipios de Mulegé y Los Cabos aunque su magnitud poblacional es muy similar; vemos que el número de quejas presentadas en la Unidad de Atención Ciudadana en La Paz es sensiblemente inferior a la presentada en el de Mulegé.

También, relacionada con el tamaño de las dependencias y la cantidad de funciones asignadas así como el peso del sector desconcentrado y paraestatal, aparece la cantidad de trámites y solicitudes que presenta la ciudadanía a cada dependencia gubernamental.

Como ya hemos señalado, la Secretaría General de Gobierno presenta la mayor complejidad, la estructura administrativa más amplia así como la atención de algunos de los asuntos de más difícil solución como es el ámbito de la seguridad pública. De tal manera que el número de trámites y/o quejas expresa además la magnitud de la atención que atiende esta dependencia. Sigue, por la frecuencia, la Secretaría de Planeación Urbana e Infraestructura, con solicitudes que se relacionan con problemas de vivienda de la población.

⁴⁸ La información recabada para este trabajo nos fue proporcionada por el Lic. Francisco Mercado Romero, Jefe de la Unidad de Atención Ciudadana. Las gráficas fueron elaboradas con los datos tomados de la Memoria de Titulación del Lic. Heber Olmos presentada a la Universidad Autónoma de Baja California Sur bajo el título "Problemas Contemporáneos de la Administración Pública: Unidad de Atención ciudadana".

Es claro que esta oficina es una ventana a la ciudadanía cuyo potencial consiste en abrir la posibilidad de evaluar las necesidades más urgentes de la población, la eficiencia de las dependencias o la sobrecarga de funciones de unas oficinas con relación a otras dentro de la administración pública. Podríamos señalar, en general, que esta oficina puede resultar de valor incalculable en la detección de múltiples problemas de la administración pública estatal.

Bibliografía

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.

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

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

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, 1996.

Cardoza Macías, Rubén & Martínez Salcedo, José Antonio, "El artículo 4o Constitucional, antecedentes históricos de las Instituciones de Salud y las Estrategias para Garantizar su Cumplimiento" en **Digesto Constitucional Mexicano. La Constitución de Baja California Sur**, Vargas Aguiar, Mario y González Oropeza, Manuel; Torreón, Coah., Editora Laguna, S. A. de C.V., 1996.

Crespo Meza, Saúl, Memoria de titulación **Problemas contemporáneos de administración pública: el caso de la Dirección de Informática en B. C. S.** Para obtener el grado de Lic. en C.P. y Admón Pública de la U.A.B.C.S., 1997.

Decreto 609 del 7 de mayo de 1987.

Diario de los Debates, 19 de diciembre de 1974.

Diario de los Debates, 30 de diciembre de 1974.

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.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada el 31 de marzo de 1996 en el **Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur**. Exposición de Motivos

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de 11 de enero de 1977.

Oficio que acompañó la iniciativa de la 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.

Oficio que acompañó la iniciativa de la Ley Orgánica con fecha 3 de diciembre de 1993, firmada por el Lic. Guillermo Mercado Romero

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.

Olmos, Heber, Memoria de Titulación **Problemas contemporáneos de la administración pública: Unidad de Atención Ciudadana** presentada a la Universidad Autónoma de Baja California Sur Para obtener el grado de Lic. en C.P. y Admón Pública de la U.A.B.C.S., 1997.

Ornelas, Carlos, **La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil**, Versión revisada de un documento de trabajo publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en mayo de 1995.

Paz Rosas, Luz María, **Evolución en la asignación de recursos en educación que hace el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California Sur Vía Convenios de Desarrollo Social en el periodo 1989-1994**, documento fotocopiado (inédito).

Programa de Formación y Actualización de los Mandos Medios del Estado de Baja California Sur, Cuatro tomos, INAP/CEDAEM, Septiembre de 1993.

Sánchez Mota, Graziella (Coord), **La composición del poder en Baja California Sur**, La Paz, B.C.S., IAP-SEP-UABCS, 1989.

Sánchez Mota, Graziella y Gavito, Alfonso, "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**, Vargas Aguiar, Mario y González Oropeza, Manuel; Torreón, Coah., Editora Laguna, S. A. de C.V., 1996.

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

Vivero Castañeda, Arnulfo, "La Federalización de la Educación" en Antología: **El federalismo educativo**, elaborada por la Dirección de Análisis y Evaluación de la Coordinación General de Representaciones de la SEP en las entidades federativas, marzo 1996.