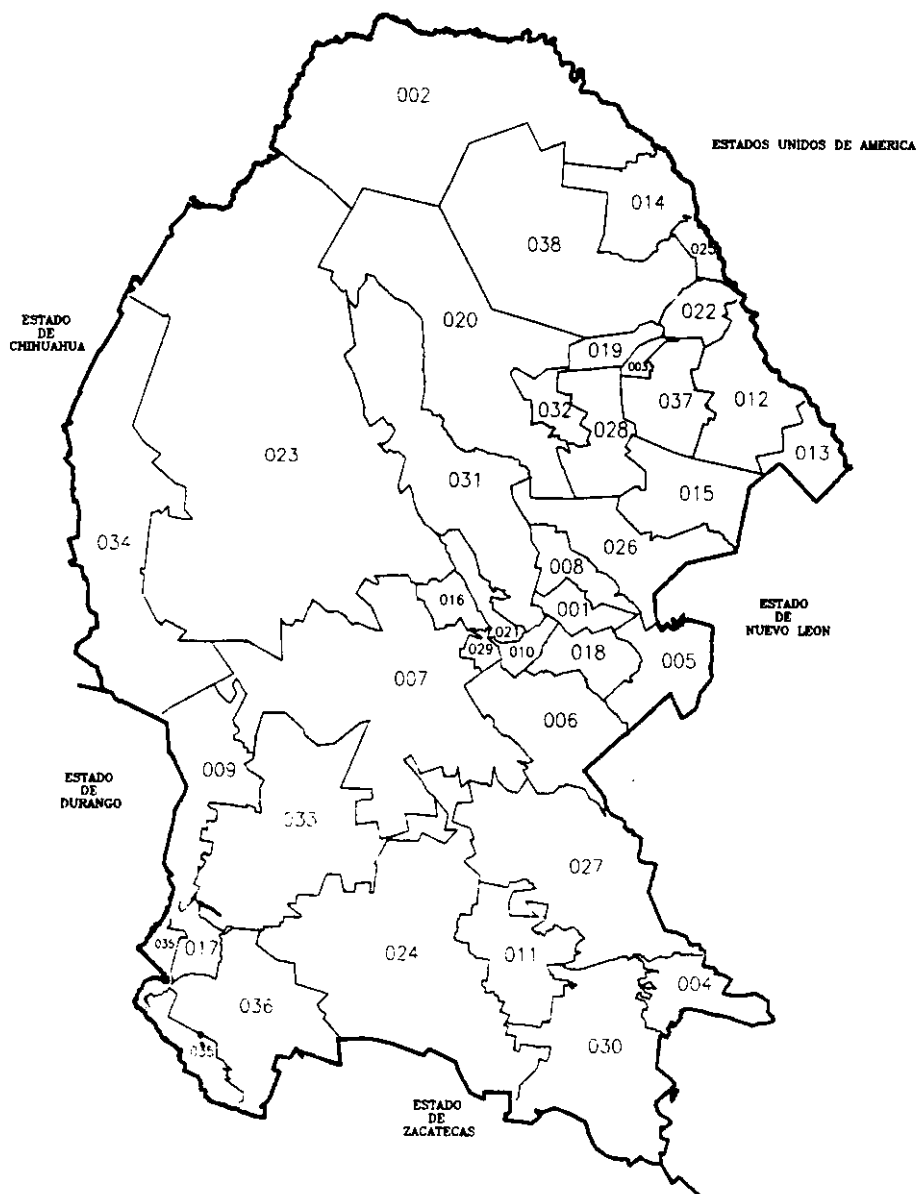




Coahuila

Preliminar	309
Características socioeconómicas	313
Organización de la administración pública	325
Sistemas administrativos para la gestión pública	345



Preliminar

El Instituto de Administración Pública del Estado de Coahuila (IAPEC) acogió con entusiasmo la iniciativa de investigar, bajo temas comunes, la administración local en México. El proyecto nos ha permitido apreciar el valor de conocer más sistemáticamente las condiciones, características y modalidades más significativas de nuestra administración pública; también nos ha hecho reflexionar sobre los aspectos dinámicos y evolutivos que hoy en día, con más aceleración que antes, tienen las estructuras, los procesos y los sistemas en que se apoya la labor administrativa. Precisamente por ello, vale la pena aclarar que si bien la investigación monográfica tiene la ventaja de ser una toma instantánea, difícilmente se le pueden incorporar aspectos dinámicos que darían más cuenta de la historia, los actores y los procesos de largo plazo que intervinieron en configurar la administración tal como es hoy día. Asumimos las limitaciones que el género monográfico impone a la investigación, pero también reconocemos sus ventajas principalmente para obtener una vista comparada de las administraciones estatales tanto en lo regional como en lo nacional.

Para facilitar la visión comparada, adoptamos la estructura temática indicada por el INAP en las especificaciones del proyecto. Creemos que se logrará uniformidad, pero sin menoscabo de la diversidad y las peculiaridades de cada administración estatal. Un resumen global de los 6 capítulos en el caso de Coahuila, es el siguiente:

- 1. Características socioeconómicas y regionales; los indicadores más representativos del entorno geográfico económico y demográfico, de la satisfacción de las necesidades básicas y de la participación productiva reflejan el entorno donde tiene su actuación la administración pública estatal en Coahuila. En cuanto a estructura y dinámica de población, resalta el crecimiento en las principales zonas urbanas tanto por incremento natural como por inmigración atraída por el desarrollo industrial; la transición demográfica, descrita como el descenso notable de la mortalidad y de la fecundidad y la modificación de la pirámide de edades, ha hecho aparecer fenómenos demográficos emergentes. Los cambios son efecto, también, de la mejoría substancial en educación, salud y política demográfica. En cuanto a necesidades básicas, Coahuila es una entidad con avances significativos en materia de vivienda, agua y alcantarillado, salud y educación; sin embargo, debido a la industrialización, urbanización e inmigración, la demanda de servicios públicos y de satisfactores sociales básicos tiende todavía a ser mayor que la oferta en el mediano plazo. En cuanto a la participación en actividades productivas, al PIB estatal contribuyen principalmente las actividades del sector terciario y del secundario, hay especialización regional en la contribución a la economía y ventajas competitivas asociadas. La administración estatal ha venido adoptando cada vez más el enfoque regional en la planeación e instrumentación de los programas de desarrollo, sin menoscabo alguno del enfoque municipal.*
- 2. La organización de la administración pública estatal. La forma de organización ha sido modelada y determinada por el régimen político constitucional, por los imperativos y dinámica*

del desarrollo y de las relaciones entre sociedad y estado, por la incorporación de nuevas misiones y la expansión de funciones; finalmente, por la incorporación de métodos modernos de gestión pública. La participación social en la gestión pública se asegura mediante un número importante de organismos como consejo, comités, comisiones, tanto a nivel global como regional y municipal. Si bien, en sentido estricto, no se ha planteado una política de desincorporación, se observa la tendencia hacia el adelgazamiento del aparato administrativo.

3. *Sistemas administrativos para la gestión pública.* Se identifican varios conjuntos interdependientes en un arreglo determinado para lograr objetivos o productos relativos a procesos claves de la administración considerada ésta como un todo. Sumisión es incrementar el desempeño global de la gestión pública. Estos sistemas son principalmente siete: planeación-programación-presupuestación; evaluación y seguimiento; información; control; administración de recursos humanos; administración de recursos materiales y técnicos; sistema integral de la calidad en la administración pública. De ellos vale la pena resaltar el grado de formalización, avances y resultados que han tenido los sistemas de planeación-programación y el de calidad integral ya que ambos están dirigidos primordialmente a la instrumentación de un enfoque moderno de la administración. Todos estos sistemas son verdaderos dispositivos sociales, organizacionales y en casos, computacionales; son interfuncionales e interorganizacionales y su misión mira al desempeño global de la gestión pública.
4. *Profesionalización de los servidores públicos.* En cuanto al régimen jurídico, la relación de trabajo entre las dependencias gubernamentales y los trabajadores a su servicio está regida desde 1972 por un estatuto jurídico decretado por el Congreso local. Dicho estatuto prevé la clasificación de trabajadores de base y de confianza. El perfil predominante de los mandos superiores ha venido evolucionando hacia una comunicación óptima de los criterios de especialidad profesional, experiencia político-administrativa e identificación política y programática con las prioridades del ejecutivo; los mandos medios tienden también a ver corresponder el puesto que ocupan con atributos profesionales cada vez más especializados. De esta manera se ha avanzado en la profesionalización haciendo clarificar y establecer catálogos completos de puestos con funciones y requisitos para ocuparlos y brindando al personal preparación y entrenamiento intensivos en su respectiva área y en las técnicas modernas de gestión pública. En el sentido estricto de una definición de servicio civil de carretera no se registran avances sino en elementos afines.
5. *Relaciones intergubernamentales.* Como mecanismos, se pueden mencionar: el COPLADEC, el cual se ha convertido en un órgano más dinámico, participativo y decisivo en el proceso de planeación; órganos de consulta y coordinación como consejos y comisiones; programas bipartitas y tripartitas; reuniones nacionales y estatales, por ejemplo de procuración de justicia y asuntos fiscales; convenios como el de Coordinación Fiscal y el de Desarrollo Social. En cuanto a procesos descentralizados relevantes se pueden mencionar: los recursos del Ramo 26 de la Secretaría de Desarrollo Social; el programa de conservación de caminos rurales de la Secretaría de Comunicaciones; construcción de espacios educativos del CAPFCE; los servicios de salud. En dirección hacia los municipios, las principales acciones se refieren al

fortalecimiento de los Comités de Planeación de Desarrollo Municipal y el Fondo correspondiente en materia social; ventanillas únicas en materia de desarrollo urbano, y el DIF. En este capítulo se añaden recomendaciones especiales para fortalecer el sistema federal.

6. *Experiencias de modernización administrativa. En Coahuila existe una política explícita y deliberada de modernización administrativa, inspirada en las necesidades de los coahuilenses y en el movimiento internacional y nacional que se da en esta dirección. El instrumento ha sido un sistema integral denominado Sistema Integral de Calidad en la Administración Pública. Los métodos y herramientas que se utilizan se han derivado de la calidad total, la reingeniería y la mejora continua. Las principales experiencias se inscriben en materia de legislación, seguridad y justicia, registros y documentación, administración patrimonial y de recursos humanos e informática. En estas áreas se reportan experiencias exitosas en indicadores específicos de eficiencia y productividad. Finalmente, se apuntan aquellos factores que pueden ser claves para darle a estas experiencias mejores perspectivas en el futuro.*

Estamos seguros que esta monografía no solamente contribuirá al estudio de la administración pública estatal y a la administración pública comparada, sino que además le dará nuevas perspectivas al quehacer del IAPEC, en particular en cuanto al estudio sistemático de la teoría, de la práctica y de los métodos de gestión pública.

En este trabajo debemos reconocer el apoyo otorgado por el gobierno del estado presidido por el Doctor Rogelio Montemayor Seguy, así como la colaboración del Ing. José Antonio Lozano Ramírez, Director General de Desarrollo y Modernización y del Lic. José Manuel Cuevas Arango, Director de Modernización y Calidad ambos de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Así mismo, nuestro reconocimiento a la Profra. María Concepción de la Rosa Vázquez, Directora del IAPEC, por su invaluable trabajo de coordinación y apoyo. Mención especial merece el apoyo conceptual, metodológico e investigativo que aportaron el Lic. Humberto Dávila Hernández, Director de Consultoría y Diseño de Sistemas, S.C., así como sus asistentes, L.S.C.A. Ma. del Carmen Nakasima G. y L.A.E. Victor Manuel García G.

Los manuales de metodología definen la monografía como el estudio descriptivo de un fenómeno social o administrativo, ubicado en un marco conceptual, el cual permite clasificar los aspectos del fenómeno estudiado en categorías que facilitan generar hipótesis de trabajo, interesantes para su comprensión global. Con esta intención, entregamos a lectores, estudiosos y practicantes de la administración pública, este modesto esfuerzo del IAPEC.

Instituto de Administración Pública del Estado de Coahuila.

CAPITULO I

CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS

ESTRUCTURA Y DINAMICA DE LA POBLACION

Con 2.17 millones de habitantes en 1995, Coahuila participa con el 2.4% de la población total del país (91.1 millones) y ocupa el décimo sexto lugar, tomando en cuenta el Distrito Federal y el Estado de México. Dicha participación porcentual tiende a ascender a partir de 1990, después de las décadas 1970 y 1980. De hecho, en el lustro 1990-1995 la población del estado pasa de 1.97 a 2.17 millones de habitantes, registrándose un incremento del 10.13%. Con todo, la tasa promedio de crecimiento anual que llegó hasta 3.3 en el período 1970-1980, ha descendido, en 1990-1995, a 1.7.¹

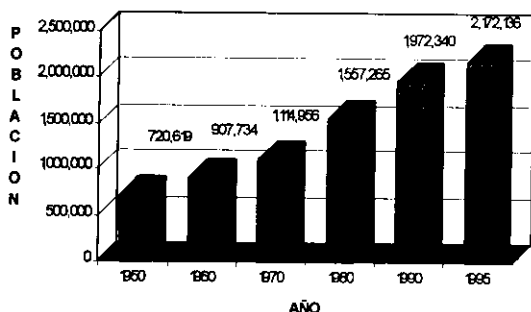
La región que en el período 1990-1995 ha registrado mayor crecimiento es: la región Frontera (22%); le siguen la región Sureste (18.6%), la región Desierto (9.7%), la del Centro (4.7%) y la Laguna (4.4%), la región Carbonífera permaneció prácticamente igual (0.5%) (ver cuadro).²

Los municipios más poblados son Saltillo con 528 mil habitantes (24.3% de la población del estado), Torreón con 507 mil (23.3%), Monclova con 189 mil (8.7%), Piedras Negras con 116 mil (5.3%), San Pedro con 91 mil (4%), Acuña con 81 mil (3.7%), Frontera con 63 mil (2.9%), Múzquiz con 62 mil (2.8%); en los 29 municipios restantes se asienta el 20.3% de la población, lo que da idea del grado de concentración relativa de la población.³ La densidad de la población va desde 32 habitantes por km² en la región Laguna, hasta 0.7 en la región Desierto, pasando por 20 y 21 en la Sureste y Centro. La densidad global en la entidad es actualmente de 14 habitantes por km².

A Coahuila, como a la mayoría de las entidades del país, cambios substanciales en la estructura y dinámica poblacionales lo han hecho ingresar a un proceso de transición demográfica que despegó en los años 40 y 50, cuando fueron establecidas las bases para el proceso rápido de industrialización. Los principales efectos han sido:

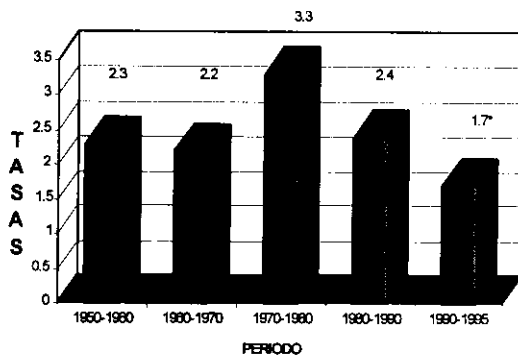
- El descenso notable de la mortalidad, que en el país se redujo de 23 por cada mil habitantes en 1940, a 4.7 en 1994. En Coahuila esta cifra fue de 4.5 en 1993.⁴ Efectos notables en la estructura y dinámica demográficas los ha tenido también el descenso de la mortalidad infantil, que en el país pasó de una tasa de 158.7 por mil nacidos vivos a otra de 29.0, en el periodo 1940-1990.⁵
- El descenso notable de la tasa de fecundidad que en el país llegó en 1960 hasta 7 hijos por mujer y después de un período de estabilización llegó, en 1994, a 2.9;⁶ cifra esta última a la que se acerca Coahuila desde 1990.⁷
- La tasa de crecimiento intercensal ascendió de 2.3 % en la década de los cincuenta, hasta un máximo de 3.3% entre 1970-1980, para descender en 1990-1995 a 1.7. Como efecto de este fenómeno, la población se triplicó entre 1950 (720 mil habitantes) y 1995 (2.1 millones de habitantes); es decir, en sólo 45 años. De acuerdo con estimaciones, si la población de Coahuila era de 1.9 millones de habitantes en 1990 y de 2.1 millones en 1995, para el 2000 tendrá 2.3, y para el 2010 la población ascenderá a 2.7 millones de habitantes. El incremento que se habrá registrado en la década 1990-2000 será de 18.1% y en la década 2000-2010, será de 14.7%.⁸
- Otro importante factor que viene modificando la estructura y dinámica poblacionales, es el incremento de la esperanza de vida en el país la cual, de 40 años en 1940, se elevó hasta 72.6 años en 1994.⁹

EVOLUCION DE LA POBLACION TOTAL, 1950-1995



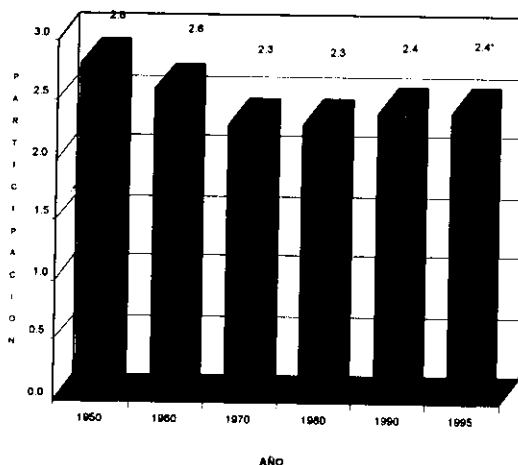
Fuente: INEGI. Resultados preliminares del Censo de Población y Vivienda. Estado de Coahuila, versión fotocopiada, 2pp.

TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DE POBLACION TOTAL, 1950-1995



Fuente: INEGI. Resultados preliminares del Censo de Población y Vivienda. Estado de Coahuila, versión fotocopiada, 2pp.

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LA POBLACION EN EL TOTAL NACIONAL, 1950-1995



Fuente: INEGI. Resultados preliminares del Censo de Población y Vivienda. Estado de Coahuila, versión fotocopiada, 2pp.

- Los cambios en la tasa de fecundidad y de mortalidad han causado modificaciones en la pirámide de edades. Coahuila, como el país, mostraba en 1970 una base ancha y un vértice angosto para irse reduciendo lentamente la población de menos de cinco años. A partir de 1990, los grupos de 15 años en adelante han crecido con relativa celeridad, incluyendo la población mayor de 60 años. Comparando las pirámides de edades de 1980 y 1990 con la estimada para el año 2000, se observa que: a) la frecuencia del intervalo de 0-4 años no se modifica substancialmente en las tres pirámides; b) hacia el año 2000 tienden a emparejarse los intervalos que van de 5 a 29 años en 225,000 habitantes en cada uno de los 5 intervalos quinquenales; c) tienden a crecer los intervalos de 60 a 74 años. Esta comparación hace ver el tipo de necesidades que habrán de ser satisfechas para una población cada vez mayor en las etapas productivas y postproductivas.

Los cambios en la estructura y dinámica de la población son efectos de la mejoría substancial en la economía general, la educación y la salud y de la política demográfica establecida desde 1974. De estos cambios surgen problemas y retos para el futuro:

- Programas importantes para dar respuesta a las necesidades de educación, empleo y servicios a una población en pleno proceso de transición demográfica y en vías de inserción en un proceso más acelerado de industrialización y de economía global.
- Recursos no solamente cada vez más limitados sino insuficientemente coordinados en su ejercicio.

GRADO DE SATISFACCION DE LAS NECESIDADES SOCIALES BASICAS

Empleo

Según datos de 1990, las personas mayores de 12 años eran 1,397,353 (30% de la población total) y de ellas 605 mil, es decir, el 43.3%, eran económicamente activas. De dicha proporción, 586 mil, es decir, el 96.8% se encontraba ocupada, siendo la tasa promedio de desocupación del 3.15, elevándose a 4.5 en la región Carbonífera, pero descendiendo a cerca de 2.0 en la regiones Fronterizas y Desierto.¹⁰ Esta situación cambió después significativamente, pues según los indicadores trimestrales de la población económicamente activa, por áreas urbanas, en 1994, Monclova registró hasta un 8.7 de tasa general de desempleo abierto, Saltillo hasta un 6.2 y Torreón hasta un 6.3, en el trimestre julio-septiembre.¹¹ Importantes acciones gubernamentales, federales y estatales, se han encaminado a abrir y conservar fuentes de empleo, a raíz de la crisis económica iniciada en 1994. Así, para 1996 el programa de promoción económica logró establecer 131 nuevas empresas y generar 46,000 empleos.¹²

Vivienda

En 1990 había 408,091 viviendas para 1.97 millones de coahuilenses lo que significaba un índice de 4.82 personas por cada vivienda.¹³ A ello se debe agregar que casi el 25% de las viviendas no eran propiedad de sus habitantes; el 94.7% contaba con energía eléctrica, el 92% con agua entubada y el 68% con drenaje.¹⁴ En cuanto a las condiciones físicas, el 96% se registró de pared sólida, el 57% de techo perdurable, el 16.3% con dos cuartos y cocina, y el 6.4% con un solo cuarto.¹⁵ Lo anterior refleja el marco de necesidades que viene satisfaciendo el INFONAVIT con 8,185 unidades de vivienda concluidas en 1994.

Estimando la formación de familias a partir de la población por edades, la edad promedio de matrimonio, el número de hogares desaparecidos por año, la demanda insatisfecha acumulada de vivienda, y otros factores, un estudio revela que en el año 2000, la población requerirá 667 mil viviendas es decir un incremento del 44% respecto de 1990.¹⁶ Este será un reto enorme en el rubro no solamente de la vivienda, sino también del desarrollo urbano en su integralidad.

Agua y alcantarillado

En 1993 se estimó que la cobertura promedio en estos servicios era aproximadamente del 89% y del 67%, respectivamente. Esto significaba, ya entonces, una cobertura superior al promedio nacional, aunque con municipios rurales abajo de dicho promedio y con la tasa media de crecimiento menor a la de la población.¹⁷ En el reporte del INEGI a diciembre de 1994, se registran 424 mil tomas domiciliarias de agua potable, cifra que se acerca al rango del número de viviendas.¹⁸ Los retos que están siendo enfrentados y que ocuparán todavía muchos esfuerzos de inversiones y coordinación de los diferentes órdenes de gobierno, son:

- Hacer más eficiente la administración de los órganos con competencia en el área y consolidar el sistema financiero del agua.
- Aumentar la cantidad y calidad del agua aprovechable, vía regulación, reciclaje, tratamiento y lucha contra la contaminación, y fomentar una nueva cultura del agua.
- Mejorar la exploración de largo plazo en las regiones hidrológicas.
- Cubrir el rezago o la brecha entre la tasa media de crecimiento poblacional y la de cobertura de agua potable y balancear los escasos recursos hídricos aprovechables en uso doméstico, industrial y agrícola y destinar inversiones a infraestructura hidráulica.

Salud

Coahuila enfrenta simultáneamente dos grandes retos, de acuerdo con el Plan Estratégico que elaboró la Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario, en 1995:¹⁹

- Terminar con el rezago en la atención de enfermedades propias de una sociedad con poco desarrollo, tales como las infecciones comunes, la desnutrición, y las muertes maternas y perinatales.
- Enfrentar los problemas emergentes asociados a la industrialización, a la urbanización y al deterioro del ambiente y que traen consigo enfermedades como el cáncer, los padecimientos mentales y psicosociales, las adicciones, las enfermedades cardiovasculares y crónico-degenerativas, todos ellos padecimientos emergentes de la transición demográfica y, por ende, epidemiológica.

Además de los retos anteriores, ciertas características de la entidad generan perfiles epidemiológicos propios: su carácter fronterizo, gran número de intercambios internacionales de variada naturaleza, incremento de la industria maquiladora, inmigración, incremento notable del nivel de escolaridad, creciente participación social, y otras características.

Según datos de 1994, de la población derechohabiente y potencial hicieron uso de los servicios institucionales de atención médica, al menos una vez en el año, 1,971,672 personas. De ellas el 61% fue atendido por las instituciones de seguridad social (IMSS 54% e ISSTE 7%); el 39% restante fue atendido principalmente por la Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario del Gobierno del Estado (25%), por el Programa IMSS-Solidaridad (11%) y por la Universidad Autónoma de

Coahuila (3%). En el estado se cuenta con 272 unidades médicas de las cuales 232 son de consulta externa o de hospitalización. De los hospitales, 18 son de las instituciones de seguridad social y 22 de las de asistencia social. El número de médicos que atiende a la población usuaria es de 3,342, adscritos principalmente a las instituciones de seguridad social (71%).²⁰

Según un reporte de principios de 1995, la población abierta que atiende la Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario se estima en 648,898. Cuenta para ello con 16 unidades móviles, 51 unidades auxiliares de salud, 23 centros de salud rural dispersos y 13 concentrados, 14 centros de salud urbanos y 7 con hospitalización; esta infraestructura brinda servicios de primer nivel (promocionales, preventivos y curativos en padecimientos de tipo general y de mayor frecuencia). Los servicios de segundo nivel (consulta externa y especializada, incluyendo hospitalización) cuentan con 10 hospitales; pero aquí se manifiestan deficiencias graves, que se reflejan en las siguientes cifras: se cuenta sólo con el 40% del personal médico necesario, sólo se tiene el 45% del equipamiento actualizado y el abastecimiento de insumos sólo llega al 43% del requerido.²¹ Para 1996, mediante un programa para abatir el rezago en infraestructura, ampliar los servicios móviles y especializar la atención a la mujer, los hospitales generales se incrementaron a 4, las unidades móviles a 33, se remodelaron y equiparon 29 centros de salud y se puso en marcha el Hospital Estatal de la Mujer.²²

Educación

En cuanto al nivel promedio de instrucción recibida efectivamente por la población de 15 años o más, Coahuila es de las pocas entidades del país que rebasan los 7 años de instrucción recibida (7.3) y se ubican arriba del promedio nacional (6.6), de conformidad con datos de 1994.²³ El analfabetismo, expresado como el porcentaje de personas de 15 años o más no capaces de leer y escribir una breve y sencilla exposición de hechos relativos a su vida cotidiana, para 1994 se estimó en 4.87; 6 años atrás la cifra tenía una unidad más. Cabe notar que el promedio nacional en dicho año se registró en 9.81%.²⁴

Otro indicador básico de la satisfacción de las necesidades educativas es la atención a la demanda en educación preescolar, primaria y secundaria. La satisfacción de la demanda de educación preescolar ha ido creciendo significativamente, pues mientras en 1988 llegaba al 68.7%, para 1994 fue del 83.4%, es decir, creció 14.7 puntos en los últimos seis años, ubicándose el promedio nacional en 76%. La satisfacción de la demanda en educación primaria llega casi al 95%, ligeramente abajo de la media nacional; y en el nivel de secundaria llega al 88.4%, ubicándose la media nacional en el mismo rango.²⁵

El índice de eficiencia terminal, relación entre los que egresan respecto a los que ingresan en cada nivel, en primaria se estimó en 1994 en 75.6%, siendo 62% el promedio nacional; en secundaria 76.2%, siendo ese mismo el promedio nacional; y en bachillerato 60%, siendo 59% la media nacional.²⁶

El índice de absorción, definido como la relación entre el ingreso en el primer grado de un nivel educativo y el egreso del nivel educativo inferior del ciclo escolar anterior, para secundaria en 1994 se estimó en 87.1, para educación media superior en 87.9 y para el nivel superior en 104.1, cifras más altas que los promedios nacionales respectivos.

En el período escolar 1993-1994, de preescolar a bachillerato, el sistema educativo de la entidad tenía 589,138 alumnos inscritos, de los cuales el 13% de preescolar, el 54% de primaria, el 19% de secundaria y el 7% de bachillerato. A dicha población la atendieron 27 mil docentes en 3640 escuelas.²⁷

En cuanto a educación superior, en el mismo período 1993-1994, solamente la Universidad Autónoma de Coahuila y las escuelas normales tenían 22,051 inscritos correspondiendo el 84% a la primera y el resto a las segundas.²⁸ Sin embargo, son mucho más elevadas las cifras en cuanto a este nivel de enseñanza. En efecto, la matrícula en 1990, sin contar las normales pero incluyendo universidades e institutos tecnológicos -sector público y privado-, llegaba a 33,521 estudiantes.²⁹

Cabe destacar que el gobierno del estado destina una proporción importante de su presupuesto al sector educativo. Por ejemplo, en 1996 se destinó el 55% del presupuesto estatal.³⁰

ENFOQUE REGIONAL

En la entidad se distinguen seis regiones geoeconómicas relativamente diferentes por su fisiografía, clima, recursos naturales y vocación económica: Laguna, Sureste, Centro, Frontera, Carbonífera y Desierto. La región Laguna, ubicada al suroeste, se extiende en el 14.5% del territorio y sus cinco municipios alojan al 36.6% de la población de la entidad, la cual de acuerdo con los resultados preliminares del Congreso de Población y Vivienda 1995, es de 2,172,136 habitantes.³¹ La región Sureste donde se encuentra Saltillo, la capital, ocupa el 17.6% de la superficie y en cinco municipios se concentra el 27.2% de la población. En importancia poblacional, -15%- , pero con sólo 9% de territorio y diez municipios, sigue la región Centro, ubicada al centro-este del estado. Con el 11.4% de la población y 20.8% del territorio es diez municipios, sigue la región Frontera ubicada en el norte y colindando con Estados Unidos de Norteamérica. Finalmente, la región carbonífera en el noreste, con el 8% de la población, con 27.2% del territorio, y con tres grandes municipios.

El territorio de Coahuila es de 151,571 km². En tamaño es superado únicamente por Chihuahua y Sonora y constituye el 7.7 % del territorio nacional. Sus coordenadas extremas son: al norte 29° 53', al sur 24° 32' de latitud norte; al este 99° 51', al oeste 103° 58' de longitud oeste. Colinda al norte con Estados Unidos de América, al este con Estados Unidos de América y Nuevo León, al sur con Nuevo León, San Luis Potosí, Zacatecas y Durango y al oeste con Durango y Chihuahua.³²

Predominan los climas del semiárido, por tanto, extremosos; el territorio es relativamente accidentado, con pocos recursos naturales y escasez de agua. Las provincias fisiográficas son: Sierra Madre Oriental (68%), Sierras y Llanuras del Norte (16%), y Grandes Llanuras de Norteamérica (16%). En la superficie estatal se presentan los siguientes tipos o subtipos

CARACTERIZACION DE LAS SEIS REGIONES GEOECONOMICAS

REGION	% DE TERRITO- RIO	% DE POBLA- CION	% DE MUNI- CIPIOS	CRECIMIENTO POBLACIONAL			CARACTERIZACION GEO-ECONOMICA
				1990	1995	%INC.	
Laguna	14.53	36.63	14.53	722,607	754,511	4.41	Predomina actividad agrícola y de la industria química y textil, importantes explotaciones de ganado lechero y de carne.
Sureste	17.64	27.28	17.64	538,080	638,665	18.69	Extensa actividad industrial: armadoras de automóviles, autopartes, productos metálicos, materiales para construcción, alimentos, productos químicos.
Centro	9.15	15.07	9.15	297,402	311,293	4.70	Siderurgia, pailería y metal-mecánica.
Frontera	20.85	11.43	20.85	225,466	275,134	22.03	Ganadería, termoeléctrica, industria maquiladora.
Carbonífera	10.30	8.05	10.30	158,833	159,662	0.52	Minería: fluorita, carbón, celestita, barita, etc.
Desierto	27.22	1.51	27.22	29,952	32,871	9.74	Sólo algo de vinatería y de ganadería.
TOTALES	100.00	100.00	100.00	1,972,340	2,172,136	10.13	

Fuente: Elaboración de esta monografía a partir de datos extraídos de: INEGI, Anuario Estadístico del Estado de Coahuila, 1991. INEGI, datos preliminares del conteo de Población y Vivienda. 1995. Gobierno del Estado de Coahuila, Fundación para el Desarrollo Económico de Coahuila, CONACIY, ITESM: Coahuila ante el Reto del Futuro, Tomo I pp. 27-41, 1994

predominantes de clima: muy seco semicálido, 47%; seco semicálido, 28%; semiseco templado 8%; y semiseco semicálido, 6%. La precipitación promedio anual oscila entre 515 mm. (Piedras Negras) y 186 mm. (Cuatrociénegas).³³

PARTICIPACION EN ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

De acuerdo con análisis recientes, la estructura económica a nivel agregado no ha registrado cambios significativos en las dos últimas décadas si se toma como referencia el patrón seguido en el país. Para 1993, el PIB de la entidad se calculó en 31,296,899 miles de pesos; lo que significó el 2.78% del PIB nacional. En cuanto a contribuciones por sector al PIB estatal es el terciario el que se ha fortalecido (54% en 1990), seguido del secundario (42% en 1990). La disminución de las actividades agropecuarias ha sido reflejo del proceso de industrialización nacional y la relativa estabilidad del sector terciario lo es del flujo turístico y de las actividades fronterizas.³⁴

Se ha aplicado el coeficiente de concentración económica para identificar el grado de especialización regional y las ventajas competitivas asociadas: de 1980 a 1990 disminuyeron de 9 a 6 las

ramas especializadas, pero casi todas se ubicaron en el sector industrial, manufacturero y extractivo: extracción de carbón, fabricación de materiales de construcción de arcilla, fabricación de cemento, yeso y cal, industria básica del hierro y del acero, fabricación de estructuras metálicas y la industria automotriz. Lo anterior reveló el dinamismo del sector secundario en Coahuila.³⁵

El análisis de la participación del estado en las actividades productivas de acuerdo con el criterio del personal ocupado, y según datos de los censos económicos de 1988 y 1994 revela que:

En 1988, de una población de 398 mil personas, clasificadas ocupacionalmente, el 27.3% estaba en la industria manufacturera; le seguía la ocupada en servicios con 23.7%, después la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca con el 22%, el comercio con el 16%, la minería, 3.2% y la construcción, 2.5%.³⁶

Según los censos económicos de 1994, se clasificó la ocupación de 417,389 personas y reflejaron que la manufactura se incrementó del 27.3 al 31.6% y el comercio del 16 al 22.3%, transporte y comunicaciones de 1.7 a 2.9%, en relación a 1988.³⁷

En 1988 el ingreso bruto total del estado se estimó en 14,329 millones de pesos (corrientes). Sin tomar en cuenta las actividades silvoagropecuarias, el primer lugar en contribución lo ocupó la industria manufacturera con el 56.3%, el segundo el comercio con 28.5%, el tercero la minería con el 5% y el cuarto los servicios sociales y comunales con el 4.2%.³⁸

Los principales retos de Coahuila son los siguientes:

- La limitante de los recursos naturales diversificados, principalmente el agua, debido a las características fisiográficas de la entidad y de sus regiones.
- La gran extensión de su territorio y la vecindad con una región económicamente muy dinámica de los Estados Unidos de América, características ambas que demandan una gran infraestructura de transportes y comunicaciones para aprovechar oportunidades de progreso económico en el marco del TLC y de una economía más global.
- La aceleración de los procesos de industrialización y de urbanización también con todas sus exigencias de infraestructura y demanda de servicios de empleo, vivienda, salud, educación; servicios cada vez más diversificados y segmentados por la transición demográfica que se está operando.
- Una tendencia a la especialización regional, dadas ventajas competitivas, en ramas de la industria manufacturera y, en particular, maquiladora pero sin perder la visión de una entidad que pretende su desarrollo integral.
- Una sociedad más consciente, más preparada, más participativa y más demandante, debido a los niveles educativos alcanzados y a la mundialización del nivel de aspiraciones y demandas.

De acuerdo con criterios e indicadores de la administración pública comparada, estas características del entorno y de la etapa de desarrollo requieren una administración estructurada, eficaz, con planes de largo plazo, adaptada al crecimiento económico y a la evolución de la sociedad y del estado.

Notas

¹ INEGI, Dirección Regional Noreste, **Resultados Preliminares del Censo de Población y Vivienda 1995. Estado de Coahuila**. Versión Resumida, Mayo 1996, p. 2.

² *Ibidem*, p. 2.

³ INEGI, **Resultados Preliminares del Censo de Población y Vivienda 1995**. México, Mayo 1996, p. 55.

⁴ INEGI, Gobierno del Estado de Coahuila, **Anuario Estadístico del Estado de Coahuila. Edición 1995**. México, 1995, p. 84.

⁵ Poder Ejecutivo Federal. **Programa de Reforma del Sector Salud, 1995-2000**. México, 1996, p. 21.

⁶ *Ibidem*, p. 22.

⁷ Gobierno del Estado de Coahuila, Fundación para el Desarrollo Económico A.C., CONACYT, ITESM; **Coahuila ante el reto del futuro**, Torreón, Coah. 1994, Tomo I, p. 49.

⁸ *Ibidem*, pp. 54-56.

⁹ Poder Ejecutivo Federal. **Programa de Reforma del Sector Salud, 1995-2000**. México, 1996, p. 22.

¹⁰ Gobierno del Estado de Coahuila, Fundación para el Desarrollo Económico A.C., CONACYT, ITESM; **Coahuila ante el reto del futuro**, Torreón, Coah., México, 1994, Resumen Ejecutivo, pp. 32 y 33.

¹¹ INEGI, Gobierno del Estado de Coahuila, **Anuario Estadístico del Estado de Coahuila, Edición 1995**, México, 1995, pp. 96-101.

¹² Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de Fomento Económico; **Reactivación económica**, Saltillo, Coah., México, 1996, p. 6.

¹³ INEGI, Gobierno del Estado de Coahuila, **Anuario Estadístico del Estado de Coahuila, Edición 1995**, México, 1995, p. 28.

¹⁴ Gobierno del Estado de Coahuila, Fundación para el Desarrollo Económico A.C., CONACYT - ITESM; **Coahuila ante el reto del futuro**, Torreón, Coah. México, 1994, Resumen Ejecutivo, p. 35.

¹⁵ *Ibidem*, p. 37.

¹⁶ *Ibidem*, p. 39.

¹⁷ *Ibidem*, p. 60.

¹⁸ INEGI, Gobierno del Estado de Coahuila, **Anuario Estadístico del Estado de Coahuila, Edición 1995**, México 1995, p. 33.

¹⁹ Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario del Gobierno del Estado de Coahuila, **Plan Estratégico 1995**, Saltillo Coahuila, documento policopiado, Enero de 1995, p. 3.

²⁰ INEGI-Gobierno del Estado de Coahuila, **Anuario Estadístico del Estado de Coahuila**, México, 1995, p. 133.

- ²¹ Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario del Gobierno del Estado de Coahuila, **Plan Estratégico 1995**, Saltillo, Coahuila, documento policopiado, Enero 1995, p. 5.
- ²² Gobierno del Estado de Coahuila, **Coahuila Tierra de Oportunidades, Avances**, Saltillo, Coah., México, 1996, p. 49.
- ²³ SEP, Subsecretaría de Planeación y Coordinación. **Indicadores educativos 1988-1989 a 1994-1995**, Distrito Federal, 1994, p. 24.
- ²⁴ *Ibidem*, p. 34.
- ²⁵ *Ibidem*, pp. 36-41.
- ²⁶ *Ibidem*, pp. 44-48.
- ²⁷ INEGI-Gobierno del Estado de Coahuila, **Anuario Estadístico del Estado de Coahuila, Edición 1995**. México, 1995, p. 163.
- ²⁸ *Ibidem*, p. 172-173.
- ²⁹ Cifra tomada de: Gobierno del Estado - Fundación para el Desarrollo Económico A.C. - CONACYT - ITESM; **Coahuila Ante el Reto del Futuro**, Torreón, México, 1994, Tomo I, p. 356.
- ³⁰ Gobierno del Estado de Coahuila-**Periódico Oficial**, 22 de Diciembre de 1995, p. 91.
- ³¹ INEGI, **Resultados Preliminares del Censo 95 de Población y Vivienda, 1995**. México, Mayo 1996, p. 55.
- ³² INEGI, Gobierno del Estado de Coahuila, **Anuario Estadístico del Estado de Coahuila, Edición 1995**. México 1995, p. 3.
- ³³ *Ibidem*, pp. 6 y 7.
- ³⁴ Gobierno del Estado de Coahuila-Fundación para el Desarrollo Económico A.C. - CONACYT - ITESM; **Coahuila Ante el Reto del Futuro**, Torreón, Coah. México, 1994, Tomo II, pp. 675-676.
- ³⁵ *Ibidem*, p. 676-682.
- ³⁶ *Ibidem*, p. 683.
- ³⁷ INEGI, **Censos Económicos 1994, Coahuila**. México, 1995, p. 6.
- ³⁸ Gobierno del Estado de Coahuila-Fundación para el Desarrollo Económico A.C. - CONACYT - ITESM; **Coahuila Ante el Reto del Futuro**, Torreón, Coah., México, 1994, Tomo II, p. 689.

CAPITULO II

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

LA FORMA DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

En Coahuila, como en otras partes del mundo y del país, la forma de organización administrativa ha sido muy dinámica en las últimas décadas en razón de que los esquemas adoptados han sido determinados, desde luego, por el régimen político-constitucional, pero también por la concepción, vigente de la administración, por la necesidad de orientar el gobierno y la administración hacia la promoción del desarrollo y hacia la satisfacción de necesidades y demandas urgentes de la población, por la naturaleza y creciente amplitud de las misiones y actividades del ejecutivo y -más recientemente-, por la incorporación de los enfoques y métodos modernos de organización, aplicables en el sector público.

Régimen político-constitucional y forma básica de organización

Desde 1824, año de la independencia política y de la aprobación, por el Congreso Constituyente del Estado Libre de Coahuila y Texas, del decreto para el arreglo y organización provisional del gobierno interior del estado, y de acuerdo con el régimen republicano adoptado por la federación, el poder ejecutivo ha estado depositado en una sola persona, que hoy en día es de elección directa y se denomina gobernador constitucional del estado de Coahuila de Zaragoza.¹ Esta disposición, enteramente de régimen constitucional, hace del ejecutivo un órgano unipersonal donde, junto a las demás funciones gubernamentales, reside la jefatura de la administración pública. En la actualidad así lo establecen la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, la constitución política del estado de Coahuila de Zaragoza y la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Para el desempeño y despacho de los asuntos que la Constitución política del estado encomienda al ejecutivo se prevén, como unidades organizacionales mayores, las secretarías del ramo y las dependencias y organismos que señala la ley orgánica de la administración pública. Y para asegurar la buena marcha de la administración, el gobernador puede dictar decretos, acuerdos y demás disposiciones de orden administrativo que estime necesarios, así como establecer nuevas dependencias y separar, unir o transformar las existentes, en atención al volumen de trabajo y trascendencia de los asuntos públicos.²

Por consiguiente, el cimiento fundador de la forma básica de organización es, sin duda, la concepción en los textos constitucionales de un poder ejecutivo que es unipersonal, de elección directa, jefe del gobierno y jefe de la administración, con amplios poderes para asegurar la buena marcha de los asuntos públicos en la entidad. A la cabeza de la administración, representada por el gobernador le siguen, en un organigrama básico, las secretarías del ramo y otras dependencias y organismos de ese nivel cuyo número, misiones y denominación han evolucionado por la acción e influencia de los demás determinantes de la forma de organización.

De esta manera, al lado de las demás funciones gubernamentales clásicas asignadas al ejecutivo, se establece en la Constitución, con suficiente delimitación, el encargo de la administración pública, cuya concepción actual se acerca a su definición clásica como conjunto de:³

- Actividades que tienden a asegurar, en una relación de subordinación y servicio al poder público, la elaboración, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas.
- Actividades emprendidas por el gobierno para asegurar de forma permanente y regular la satisfacción de necesidades colectivas.
- Instituciones, estructuras, procesos, personal y métodos puestos al servicio de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, de los servicios públicos y de las funciones gubernamentales en general.

Este modelo básico comparte importantes elementos con el de los países occidentales, en particular de aquellos que se inspiran en el prototipo napoleónico francés pero más todavía con el de los estados no unitarios sino federales como Alemania y Estados Unidos. Nuestras secretarías de ramo se parecen más a las *executive agencies* norteamericanas que a los ministerios ingleses, franceses o belgas, ya que éstos son responsables ante el parlamento mientras los dos primeros lo son, política y administrativamente, ante el titular del ejecutivo. De hecho, el artículo 82 de la constitución política del estado de Coahuila faculta al gobernador a nombrar, suspender y remover libremente a los secretarios, a los subsecretarios, al procurador general de Justicia del estado, a los directores, a los agentes del ministerio público, a los oficiales del registro civil y a todos los demás servidores públicos del poder ejecutivo, cuyo nombramiento, suspensión o remoción no estén determinados de otro modo en la constitución y las leyes.

A este modelo básico se fueron aplicando en forma natural los principios de la división del trabajo y los de descentralización funcional y geográfica, para que el sistema se fuera diferenciando y articulando orgánicamente dando lugar, pero ya por la acción de otros factores, a la multiplicación de las unidades mayores o de primer nivel, a cada una de las cuales fue correspondiendo un conjunto de facultades y atribuciones consideradas de importancia y que fueron justificando, a la vez, una responsabilidad política y un aparato administrativo especializado.

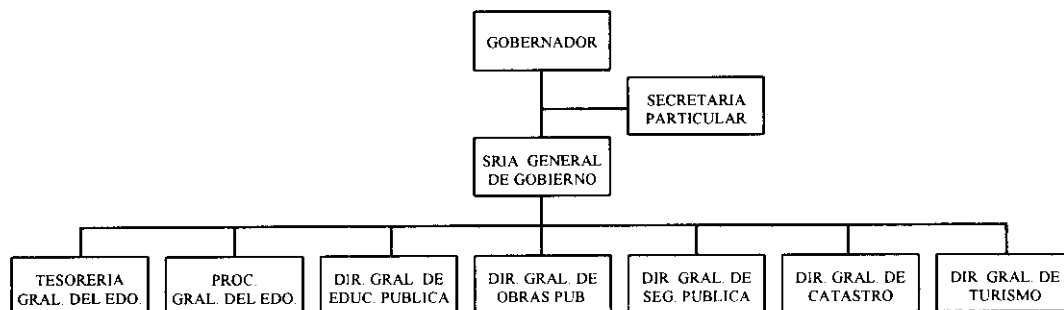
Imperativos del desarrollo y estructura administrativa

Una importante condición para lograr una apreciación correcta de la validez y eficacia de una estructura administrativa en un momento dado es captar que, a partir de esquemas básicos como el anterior, las funciones gubernamentales y administrativas suelen cambiar de acuerdo con la evolución y dinámica de las relaciones entre sociedad y estado. Para cada etapa de su historia, el estado de Coahuila ha ejercido o enfatizado un número de misiones y funciones que, ya en concreto, han venido configurando, vía un movimiento de integración y diferenciación, una organización flexible y, por ende, adaptable.

Un gran determinante de la evolución dinámica de las estructuras administrativas son los imperativos de desarrollo político, económico y social. Ilustra su influencia e impacto la visualización de la estructura administrativa en dos momentos históricos separados por veinte años 1974 y 1994.

Hacia 1974 la estructura básica estaba configurada por el gobernador, por una secretaría particular, por la Secretaría General de Gobierno y, dependiendo de ésta, por cinco direcciones generales (de educación pública, de obras públicas, de seguridad pública, de turismo, y de catastro); además por la Procuraduría General y la Tesorería General. Es decir, siete unidades organizacionales de segundo nivel, pues dependían de la Secretaría General de Gobierno.⁴

LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL EN 1974



Fuente: Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, *Manual de Organización del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza*, Talleres Gráficos del Gobierno del Estado, 1974, pág. 35.

Observaciones en cuanto a la estructura administrativa de hace poco más de dos décadas:

- La estructura, tanto en tamaño como en perfil, corresponde a una complejidad y a un volumen y especialización de las actividades administrativas acordes con los requerimientos de la sociedad y del desarrollo, de principios de los setenta. En esos años la población apenas superaba el millón trescientos mil habitantes y se iniciaba el despegue industrial y la inmigración hacia la entidad.
- El secretario general de Gobierno aparece como el segundo en la jerarquía estatal con autoridad sobre las oficinas adscritas a él, pero también sobre el resto de las dependencias centrales.
- De las dependencias relacionadas con ramos especializados de los asuntos públicos del ejecutivo -en número de siete-, sólo tres se refieren a materias o ámbitos del desarrollo socioeconómico: educación, obras y turismo; dos a aspectos de administración económica y de registro: tesorería y catastro; y los dos restantes a justicia y seguridad.
- El ejecutivo sólo cuenta con una secretaría particular como oficina auxiliar directa en su despacho.

Para 1994 ya se ha operado una profunda transformación de las estructuras administrativas, siempre partiendo del organigrama básico el cual ha permanecido invariable. Culmina esta transformación una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, promovida en diciembre de 1993 por el gobernador Dr. Rogelio Montemayor Seguy.

Los motivos de justificación de la nueva ley se enmarcaron, en primer lugar, en el intenso y dinámico proceso de cambios económicos estructurales y de profundas transformaciones políticas

y sociales que estaban redefiniendo la composición de la sociedad y su organización; la apertura al exterior, la modernización, la reforma del estado, el combate a la pobreza extrema, la descentralización, el nuevo federalismo, el nuevo pacto para el desarrollo sostenible fueron, entre otros, los elementos que impulsaron la iniciativa para adaptar la administración pública de Coahuila a la dinámica nacional. En segundo lugar, en la voluntad de establecer una estructura idónea para cumplir los compromisos plasmados en un Plan Estatal de Desarrollo para cuya elaboración se tomaron en cuenta las grandes demandas y retos de la sociedad coahuilense hacia el horizonte cercano del nuevo milenio. En tercer lugar, en la intención de incorporar nuevos enfoques en la administración y de contar con una experiencia de mejoramiento y perfeccionamiento permanente.

Por lo tanto, ir con la dinámica nacional, incrementar la capacidad de respuesta a las necesidades, demandas y retos de la entidad, e iniciar una cultura de mejora continua en la administración, fueron los motivos de la reforma cuyos criterios y principal contenido, por tener gran relevancia en la conformación y la comprensión del modelo organizativo actual, se sistematizan y exponen a continuación:⁵ La reforma se apoyó en los siguientes principios o criterios:

- Adoptar el concepto de administración para el desarrollo y reactivar la economía de Coahuila.
- Incorporar la planeación y la programación para asegurar congruencia en la definición de prioridades.
- Incorporar en la toma de decisiones, en forma sistemática, los puntos de vista de los ciudadanos, grupos sociales, organizaciones intermedias y agentes económicos.
- Hacer una administración pública que concerte intereses y aspiraciones, dialogue, genere confianza y se comprometa con los que menos tienen.
- Impulsar el fortalecimiento municipal a través de una mayor descentralización de responsabilidades, recursos y funciones.
- Definir con precisión los ámbitos de responsabilidad de cada área para evitar traslapes, desperdicios y lentitud.
- Obligar a los responsables a respetar tiempos y recursos.

A partir de esta reforma se crean importantes dependencias en la administración central:

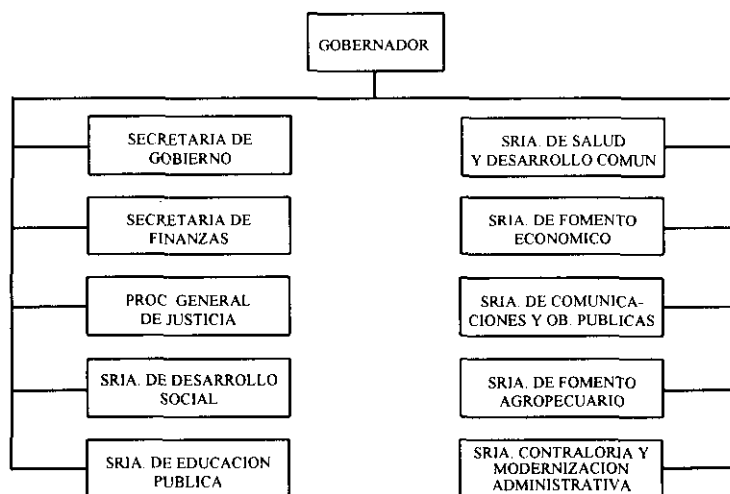
- La Secretaría de Desarrollo Social, a lo que se asigna el despacho de los asuntos inherentes a la planeación, programación y seguimiento de las acciones encaminadas a elevar el nivel de vida de quienes más lo necesitan; así mismo, se le confiere la responsabilidad de conducir y ejecutar las políticas relativas a los asentamientos humanos, la planeación de desarrollo urbano, la vivienda, la preservación ecológica y el equipamiento de las poblaciones.
- La Secretaría de Fomento Económico, que tiene a su cargo impulsar el desarrollo económico del Estado a través del fomento a la industria, el comercio, la minería, el turismo y los servicios. Este organismo desarrolla la concepción integral de las potencialidades de la entidad; con autoridad y recursos suficientes para otorgar estímulos y la obligación de facilitar al inversionista el cumplimiento del sistema normativo.
- La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, que tiene a su cargo la atención de los asuntos correspondientes a la proyección, planeación, programación, diseño, ejecución y control de las comunicaciones y obras públicas de jurisdicción estatal.

Además, se transforman las siguientes dependencias:

- Congruentes con los cambios a la administración pública federal, la Secretaría de Finanzas asume no sólo las funciones inherentes a los ingresos y gastos sino también las relativas a la administración financiera y a la planeación, programación, y evaluación de la inversión y gasto público, así como las de administración de los recursos humanos y patrimoniales.
- A la Secretaría de Salud se le asignan nuevas responsabilidades relativas al desarrollo comunitario.
- La Secretaría de Desarrollo Rural se transforma en Secretaría de Fomento Agropecuario con la responsabilidad de promover y procurar la optimización de los recursos materiales y humanos disponibles en este sector, tomando en consideración las nuevas realidades; además se encarga de fortalecer las acciones de fomento, vinculación y concertación entre los agentes económicos de los sectores privado y social, en un marco de planeación que contempla la cadena de infraestructura, financiamiento, producción, transformación y comercialización.
- La Dirección de Contraloría es transformada en secretaría y se le otorgan importantes funciones en materia de modernización, de calidad total y de informática.
- A la ecretaría de Gobierno se le refuerza su función de conducir la política interior, de preservar el orden público y de protección ciudadana; para ello coordina en adelante todos los cuerpos de policía preventiva que antes dependían de la Procuraduría de Justicia.

Se observa con claridad cómo en veinte años se operó una evolución substancial en el perfil y tamaño de la organización básica, fundamentalmente por la atención de los gobernantes a los imperativos y desafíos del desarrollo, evolución que tiene un momento culminante en 1994 (ver gráfica). A partir de ese año la forma básica de organización, comparativamente con la de 1974, se caracteriza porque:

LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL EN 1994



Fuente: Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa. Documento Interno.

- Las dependencias directamente subordinadas al ejecutivo con ramos especializados de atención en los asuntos públicos se incrementan de siete a diez, con igual rango entre ellas y sin preeminencia de alguna. Esta disposición de la ley orgánica, en su artículo 23, es reflejo de una tendencia que se dejaba ver también en otras entidades de la República desde varios lustros atrás, consistente en acortar del todo la línea de mando entre el gobernador y las áreas o ramos especializados, con el objeto de reflejar en la estructura el interés creciente del ejecutivo en la atención prioritaria a las políticas y programas de desarrollo.⁶ En esta reforma hay que ver la idea de que el ejecutivo se involucre más cerca y directamente con una administración eficaz del desarrollo, que la simple intención de suprimir un nivel en la estructura por motivos de eficiencia. Se trata, en realidad, de un cambio de perspectiva pues esta modificación en la estructura básica redundará también en cambios en el perfil del gobernador como promotor y gestor del desarrollo.
- El número de ramos especializados en el primer nivel, relacionados directamente, en su concepción y en sus atribuciones, con sectores y políticas específicas del desarrollo socioeconómico, se incrementa a seis: desarrollo Social; fomento Económico; fomento Agropecuario; comunicaciones y obras públicas; salud y desarrollo comunitario y educación pública.
- También con una concepción de desarrollo, dos ramos especializados se refieren al nivel más general a las funciones estratégicas de la planeación y el control, aparte de sus funciones convencionales, a saber, respectivamente: la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de la Contraloría.
- La Secretaría de Gobierno asume, con mayor claridad y especialización, la delegación en materia de conducción de la política interior, de la preservación del orden público y la protección ciudadana; la Procuraduría de Justicia continúa con la concepción y atribuciones que le dan las leyes.
- Esta estructura básica pone en práctica una administración para el desarrollo con eje, como se dice en la exposición de motivos, en el fomento y no en los controles, a fin de reactivar el desarrollo económico de Coahuila.⁷ El cuadro presenta, para cada dependencia del nivel central o básico, las principales facultades o atribuciones enunciadas en la nueva Ley Orgánica. Se puede observar, en buen número de ellas, una concepción de la facultad o atribución que se acerca más a la de misión que a la de gestión.⁸

Expansión de funciones y nuevos conceptos y métodos en la administración estatal

La expansión o ampliación de las misiones y funciones del gobierno en las actividades económicas así sean éstas hoy en día más de promoción y facilitación que de operación, así como la diversificación y multiplicación de las políticas públicas para el desarrollo, han traído un incremento en el número de unidades, subunidades, oficinas y personal, operando la lógica de la desconcentración funcional. Al mismo tiempo, pero conservándose siempre el modelo básico de una organización centralizada en lo estratégico, ha operado también la lógica de la desconcentración geográfica y la descentralización. Como consecuencia, y se ampliará más adelante en este capítulo, han aparecido también órganos y mecanismos nuevos de coordinación interfuncional e interinstitucional para favorecer la eficiencia en una organización cada vez más compleja.

DEPENDENCIAS DE LA ESTRUCTURA BASICA CENTRAL

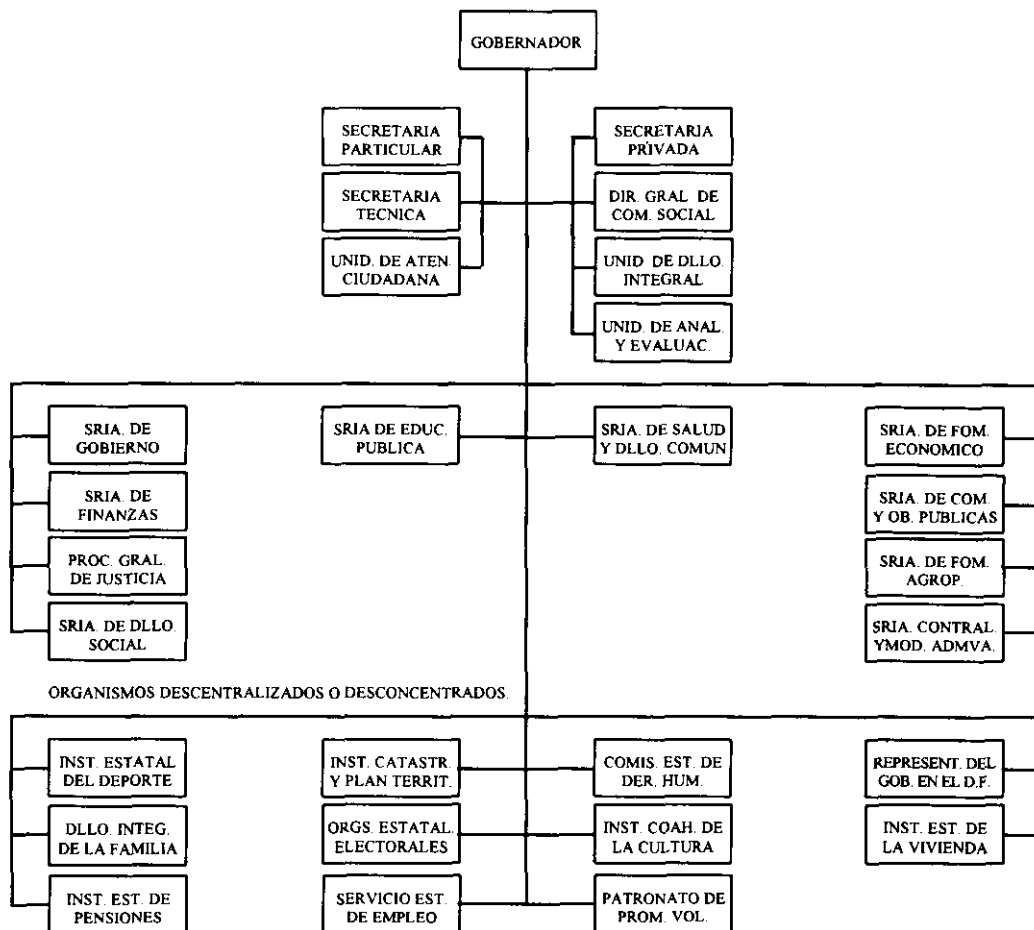
DEPENDENCIAS	PRINCIPALES FACULTADES O ATRIBUCIONES
1. Secretaría de Gobierno	● Conducción de la política interior del Estado ● Preservación del orden público ● Protección ciudadana ● Prevención de delitos y la readaptación social ● Ser el conducto de la relación institucional del Gobierno con los poderes Legislativo y Judicial y con los ayuntamientos ● Coordinación funcional de las áreas relativas a su trabajo, Registro Público de la Propiedad, Registro Civil, notarías y defensorías de oficio.
2. Secretaría de Finanzas	● Elaborar y proponer al Ejecutivo los proyectos de ley, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que se requieran para la planeación, programación, presupuestación y evaluación de la actividad económica, financiera, fiscal y tributaria del Estado; así como la administración de los recursos humanos y materiales.
3. Secretaría de Desarrollo Social	● Formular, coordinar, ejecutar y evaluar los programas para el desarrollo social, del ordenamiento de los asentamientos humanos, de la regulación del desarrollo urbano y de la vivienda, así como los relativos a ecología.
4. Secretaría de Fomento Económico	● Promover, fomentar, regular y evaluar el desarrollo de la actividad económica del Estado, en las áreas de industria, minería, comercio y turismo.
5. Secretaría de Fomento Agropecuario	● Promover y regular el desarrollo agrícola, ganadero, forestal, pesquero, hidráulico y agroindustrial. ● Colaborar en la atención y solución de los problemas agrarios del Estado.
6. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas	● El desarrollo y fomento de las comunicaciones, transportes y la planeación, conservación y ejecución de las obras públicas en el Estado.
7. Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario	● Integrar y coordinar los servicios de salud pública, asistencia social y desarrollo comunitario.
8. Secretaría de Educación Pública	● Establecer y ejecutar la política educativa en la entidad.
9. Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa	● Vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la Administración Pública Estatal, así como el establecimiento de políticas, criterios y lineamientos enerales para su modernización.
10. Procuraduría General de Justicia	● La función del Ministerio Público y le corresponde ejercer las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política Local, la Ley Orgánica del Ministerio Público y los demás ordenamientos aplicables.

Fuente: Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa. Documento Interno.

En la gráfica se presenta el organigrama con las unidades organizacionales más importantes de la actual administración estatal. Se puede observar que:

- Las unidades de apoyo directo a la oficina del gobernador se ha incrementado notablemente en relación a las existentes hace un par de décadas. Además de la secretaría particular, la cual subsiste, el gobernador se encuentra apoyado en su oficina directamente por la Secretaría Técnica; la Secretaría Privada; la Dirección General de Comunicación Social; la Unidad de Atención Ciudadana; la Unidad de Análisis y Evaluación y la Unidad de Desarrollo Integral.
- Las unidades desconcentradas o descentralizadas han crecido también notablemente como lo muestra la siguiente relación de las más importantes y que también aparecen en la gráfica:

LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL EN 1996



Fuente: Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, *Ley Orgánica de la Administración Pública*, Consejo Editorial del Estado, Saltillo, Coahuila, enero 1994.

Instituto Estatal del Deporte; Desarrollo Integral de la Familia; Instituto Estatal de Pensiones; Instituto Coahuilense de Catastro y Planificación Territorial; Organismos Estatales Electorales; Servicio Estatal de Empleo; Comisión Estatal de Derechos Humanos; Instituto Coahuilense de la Cultura; Representación del Gobierno del Estado de Coahuila en el D.F.; Instituto Estatal de Vivienda y Patronato de Promotores Voluntarios.

En otro orden de ideas, factores adicionales ligados a las nuevas concepciones de modernización del aparato estatal y a los nuevos métodos de gestión pública están introduciendo gradualmente, y también sin alterar el modelo básico, nuevos elementos que sin duda harán cambiar si no la substancia sí la fisonomía y algunos procesos importantes de la estructura administrativa. Se trata de las concepciones y métodos modernos relacionados con: movimiento mundial de reforma del estado, impulso en México a la descentralización y hacia un nuevo federalismo, movimiento de calidad, métodos de planeación y programación, y evolución hacia una sociedad cada vez más participativa y más crítica.

Lo anterior ya ha dado lugar a algunas nuevas funciones, nuevos órganos, o nuevos mecanismos o formas de interactuar, por ejemplo:

- A la Secretaría de Finanzas se le atribuyó la facultad de proyectar y coordinar la planeación estatal del desarrollo y elaborar con la participación de los grupos sociales y otros organismos el plan estatal en esta importante materia.
- A la Secretaría de la Contraloría se le asignó la promoción de la modernización, de la productividad y de la calidad en toda la administración.
- Las unidades adscritas directamente a la oficina del ejecutivo se encargan de importantes tareas relativas a la coherencia, seguimiento y coordinación interfuncional de las acciones.
- Se han clarificado y fortalecido las delegaciones regionales de las secretarías y otras dependencias del nivel inmediato al gobernador evolucionando más hacia una estructura regional desconcentrada. Se puede mencionar las jurisdicciones regionales de la Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario, las delegaciones y Consejos Regionales de Fomento Económico, y las cinco delegaciones regionales, con alto grado de autonomía, de la Procuraduría de Justicia. El movimiento de desconcentración geográfica ha tomado como ejes las seis regiones geo-económicas expuestas en el capítulo 1. Sirva añadir que los criterios de regionalización son fundamentalmente socioeconómicos y, por ende, de concentración poblacional. Entre los criterios socioeconómicos de definición se encuentran, principalmente: base de recursos naturales, vocación productiva, infraestructura y población.⁹
- Se han descentralizado importantes órganos y funciones en materia de servicio públicos como las relativas a la ahora Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, y se ha desincorporado el órgano estatal relativo a cuestiones electorales.
- Numerosos consejos, comisiones y comités con participación ciudadana se han puesto en marcha.

Caracterización de la estructura organizacional

Ni la definición ni la caracterización de un ente tan dinámico como la estructura administrativa de Coahuila pueden ser hechas con un solo criterio. Es necesaria una perspectiva múltiple y multidimensional. Es el enfoque que se escoge en esta investigación monográfica.

- Desde el punto de vista jurídico-político, la forma básica de organización corresponde a los regímenes constitucionales de separación de poderes y a la configuración unipersonal del poder ejecutivo. Por tanto, no se trata, al menos en lo fundamental y básico, de una forma colegial o de gabinete.¹⁰
- Desde la perspectiva sociológica clásica, en particular de Max Weber, este modelo organizacional corresponde al racional-legal pues en él predomina una jerarquía de unidades y puestos especializados funcionalmente, dotados de capacidad técnica y procedimientos predeterminados, a fin de ganar precisión, velocidad, reducción de costos, impersonalidad y, por consiguiente, imparcialidad y equidad.
- Desde la óptica de la teoría de la organización formal, se trata de un esquema funcional pues el criterio básico de división del trabajo en el sentido vertical es la materia o campo de acción especializado, en contraste con un modelo por producto o divisionalizado. Sin embargo, el concepto de programa como unidad organizacional es igualmente importante que la función, pues la integración horizontal se logra mediante un número de programas tanto normales como estratégicos. De esta manera, sin llegar tampoco a formalizar una estructura matricial, son los programas, las unidades y mecanismos que cumplen, entre otros, el papel de ser integradores horizontales. El cuadro muestra las 10 unidades especializadas del primer nivel de la administración pública con la diferenciación funcional o por materia que se opera en el segundo nivel.
- Desde el punto de vista del concepto moderno de las estructuras sobreimpuestas (*overimposed structures*) se han adoptado en la forma de organización elementos importantes de una estructura *line-staff*. Es decir, por el crecimiento en el volumen de trabajo y por la aparición de la necesidad de mayores funciones administrativas y directivas, se ha recurrido a crear unidades que proporcionan asesoría y servicios especializados o integradores. En particular, las unidades adscritas directamente a la oficina del gobernador. También hay que añadir que funciones *staff* también son desempeñadas por algunas secretarías de ramo, en particular la de Finanzas en materia de planeación y procedimientos de manejo de recursos materiales y patrimoniales, y la de Contraloría y Modernización en su respectivo campo.
- Aplicando los criterios de la descentralización y la desconcentración, se observa que se han operado importantes pasos en ambas direcciones, con la creación de un número significativo de organismos de ambos tipos. La administración pública centralizada se integra por las secretarías del ramo, la Procuraduría General de Justicia y demás dependencias y unidades administrativas. El sector paraestatal se integra por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y demás organismos que se constituyen con este carácter, cualquiera que se la forma legal que adopte. Una relación de los organismos descentralizados, se presenta en el cuadro de este capítulo, en anexo.
- Desde la perspectiva del desarrollo, como ya se ha señalado, el perfil de la estructura apunta hacia una organización basada en misiones y procesos, sin dejar de ser funcional.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA EN COAHUILA

DENOMINACION	FECHA DE CREACION
Comisión Estatal de derechos Humanos	17 Jul. 1992
Instituto Coahuilense de Catastro y Planeación Territorial	31 Ago. 1993
Instituto de Pensiones para los trabajadores al servicio del Estado	10 Ago. 1993
Dirección de Pensiones de los trabajadores de la educación	28 Jun. 1975
Seguro de los trabajadores de la educación	22 Mzo. 1969
Servicio médico de los trabajadores al servicio de la educación	8 Feb. 1969
Fondo de la vivienda para los trabajadores de la educación al servicio del Estado de Coahuila y sus municipios	26 Abr. 1986
Universidad Autónoma de Coahuila	4 Ene. 1991
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	4 Abr. 1989
Instituto Estatal de la vivienda popular	31 Dic. 1975
Comité de planeación para el desarrollo del Estado de Coahuila	31 Mzo. 1981
Colegio Coahuilense de Investigaciones Históricas	18 Mzo. 1977
Comisión Estatal de Energéticos	6 May. 1980
Impulsora Turística del Estado de Coahuila	10 Ago. 1976
Patronato del Museo de Coahuila y Texas	17 Mzo. 1992
Instituto Tecnológico de la Región Carbonífera	22 Nov. 1991
Casa Cuna del estado de Coahuila	22 Sep. 1991
Consejo Estatal de recursos para la atención de la juventud en el Estado de Coahuila	28 Ago. 1984
Servicio intermunicipal de transporte colectivo	19 Ago. 1979
Patronato de la Casa-Hogar para los niños de Sabinas, Coahuila	26 Mzo. 1991
Patronato de promotores voluntarios	26 Ago. 1978
Sistema Estatal para el desarrollo integral de la familia del estado de Coahuila de Zaragoza	8 Sep. 1987
Comisión Estatal de Aguas y Saneamientos de Coahuila	31 Ago. 1993
Instituto Coahuilense de Cultura	15 Feb. 1994
Instituto de servicios de salud, rehabilitación y educación especial e integral del estado de Coahuila	31 May. 1994
Instituto Estatal del Deporte	21 Oct. 1994
Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado	21 Oct. 1994
Fomento al desarrollo inmobiliario de Coahuila S.A. de C.V.*	4 Oct. 1994
Instituto Estatal de Capacitación y Actualización del Magisterio	Sep. 1995
Universidad Tecnológica de Coahuila	15 Dic. 1995
Comisión Estatal para la Regularización de la tenencia de la tierra urbana en Coahuila	26 Dic. 1995
Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología	16 Ene. 1996
Patronato promotor del parque Metropolitano	2 Ago. 1996

* Nota: En cuanto a la naturaleza jurídica, todos son organismos públicos descentralizados, con excepción de Fomento al Desarrollo Inmobiliario de Coahuila, S.A. de C.V., que es empresa de participación estatal mayoritaria.

Fuente: Documento Interno de la Dirección General de Gobierno y Asuntos Jurídicos-Dirección de asuntos Legislativos. Parae. doc. 18/09/96, 10 págs.

- Desde una perspectiva social, se trata de una estructura que admite, con bastante amplitud y frecuencia, la participación de la sociedad a través de consejos, comisiones y Comités, característica que la define como participativa y que será ampliada más adelante.
- A manera de resumen y tomando en cuenta las características que se han observado desde las diferentes perspectivas, se puede concluir que la estructura se acerca a un modelo esquema multidimensional de organización.¹¹

LOS MEDIOS DE COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

Por coordinación administrativa se entiende, en esta monografía, el grado en el cual las diversas partes interdependientes de un sistema social operan conforme con los requerimientos de las demás partes y del sistema en su conjunto.

Para una organización con alto grado de complejidad (tamaño, diversificación horizontal, vertical y geográfica) como en la administración estatal de Coahuila, se requieren mecanismos y comportamientos dirigidos, efectivamente, a la coordinación.

Principal función del ejecutivo, tanto en una concepción clásica como moderna, la coordinación puede ser lograda a través de la organización misma; en este caso, consiste en establecer entre la unidad ejecutiva central y las unidades encargadas de las diferentes áreas (funcionales, programáticas, descentralizadas, desconcentradas, de línea o de apoyos y servicios, etc.) un sistema apropiado de comunicación y control. A la coordinación por la organización se añade la coordinación por las ideas y reuniones formales e informales.¹²

En esta investigación sobre la administración pública en el estado de Coahuila, se han encontrado los dos tipos de coordinación. Ceñidos lo más posible a las características o atributos que definen a los mecanismos de coordinación y, mediante análisis documental y observaciones, hemos encontrado que:

- La congruencia global se asegura, en primer lugar, a través de la supervisión del ejecutivo y del desempeño de lo dispuesto en los artículos 39 y 40 de la Ley de la Administración Pública Estatal, a saber, el agrupamiento de las actividades en sectores y, según el cual, cada dependencia del primer nivel funge como coordinadora sectorial. Las relaciones entre el ejecutivo del estado y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal con el Plan Estatal de Desarrollo y con los lineamientos generales en materia de gasto, inversiones, financiamiento, control y evaluación, se llevan a cabo por conducto de la Secretaría de Finanzas, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las coordinadoras de sector.¹³
- Una instancia integradora de la más alta importancia, pues se refiere a la visión global de gobierno y sociedad en materia de desarrollo, lo constituye el Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado de Coahuila (COPLADEC). En él participan los municipios, las dependencias estatales y federales y organizaciones de la sociedad y conforman un mecanismo de planeación donde se generan diagnósticos y propuestas que se deciden por alto grado del consenso y se materializan en programas y acciones interinstitucionales.

- Por la razón anterior, las dependencias de primer nivel y, por consiguiente, también el ejecutivo, cuentan con los programas y subprogramas como mecanismos que promueven la direccionalidad hacia los objetivos y finalidades propuestas en la administración, de acuerdo al concepto de organización multidimensional.
- Un número importante de órganos o funciones staff dentro de cada unidad organizacional del primer nivel son asumidas y desempeñadas en esta materia; también es el caso de la Secretaría Técnica del Ejecutivo. En ellos se contemplan funciones del seguimiento, monitoreo, integración de información y evaluación, actividades todas que coadyuvan a la coordinación.
- Las reuniones del pleno de los secretarios y titulares de las dependencias del primer nivel son un mecanismo efectivo y frecuente de coordinación inter-funcional e interinstitucional.
- Y, nuevamente, un número importante de consejos, comisiones y comités coadyuvan en la coordinación.

PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION PUBLICA

La importancia de la participación de la sociedad en los asuntos públicos se puede comprender y estimar por la voluntad y demanda de participar de los mismos actores sociales y por la permeabilidad y mecanismos que, para ello, ofrece el sistema político-administrativo. En Coahuila estos factores han estado presentes principalmente en la última década y su presencia e influjo se han incrementado en los últimos años. Se ha reportado que sólo durante 1995 cerca de cuarenta mil hombres y mujeres participaron, de manera voluntaria, en consejos, comités, brigadas y otras formas de agrupación para compartir con el ejecutivo responsabilidades y atribuciones en diferentes sectores y áreas de la administración.

Para fines de 1996 se reporta que existen 9,743 organismos de participación social lo que significa un 54.1% más que en 1995. El número de ciudadanos que participan en ellos se incrementó a cerca de sesenta mil.¹⁴

Sin duda alguna, el órgano más importante, por el tipo de actores sociales que participan como por el nivel y las materias que trata, es el COPLADEC y sus diferentes subcomités de: fomento económico, turismo, de comunicaciones e infraestructura, desarrollo agropecuario y forestal, salud y desarrollo comunitario, educación, desarrollo urbano, asistencia social, agua potable, alcantarillado y saneamiento, seguridad pública y procuraduría de justicia, vivienda, ecología, modernización de la administración pública, ciencias y tecnología, deporte, evaluación y seguimiento, cultura, y turismo.

Todos estos subcomités cuentan con coordinador, secretario técnico y un número respectivo de vocales procedentes del sector público, privado y social.

Se ha creado y se encuentra en funcionamiento un número importante de consejos, generalmente consultivos pero de gran influencia para dar dirección a las decisiones:

- Consejos Regionales de Seguridad Pública.
- Consejo de Menores.

- Consejo Estatal de Adicciones.
- Consejo Estatal de Seguridad Pública.
- Consejo Ciudadanos Regionales.
- Consejo Estatal para el Desarrollo Integral del Adolescente.
- Consejo Técnico del Programa de Apoyo a Ejidos de la Zona Ixtlera y Candelillera de Coahuila.
- Consejo Estatal del Deporte.
- Consejo Estatal para la Prevención y Combate de Incendios Forestales.
- Consejo Técnico Consultivo Forestal Estatal.
- Consejo Estatal para la Reestructuración de Carteras Vencidas.
- Consejo Consultivo Estatal de Turismo.
- Consejo Consultivo de Desarrollo Municipal del Estado.
- Consejo Consultivo Estatal de Seguridad Pública.
- Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones.
- Consejo Consultivo del Sistema Aeroportuario Estatal.
- Consejo Consultivo Estatal de Transporte.
- Consejo Estatal de Adopciones.

Entre los comités y comisiones se pueden mencionar:

- Brigadas Multidisciplinarias.
- Comités de Seguridad Pública.
- Comités Municipales de Protección Civil.
- Comités Locales de Ayuda Mutua.
- Comité Estatal del Programa de Alimentación y Nutrición Familiar.
- Comisión Estatal Coordinadora para el Bienestar
- Comité Estatal de Vacunación.
- Comité Técnico de Seguimiento para la Instalación de la Universidad Tecnológica de Coahuila.
- Comité Ejecutivo del Empleo.
- Comité Estatal del Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
- Voluntariado Coahuila.
- Comisión para el Estudio del Federalismo en Coahuila.
- Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, de Capacitación y de Escalafón.
- Comité de Fomento y Prevención Pecuaria.
- Comité para la Planeación Fronteriza.
- Comisión Estatal Coordinadora del Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las personas con Discapacidad.
- Comités Municipales y Locales de Salud.
- Comité Estatal Interinstitucional de Mortalidad Materna Perinatal.

También se pueden mencionar patronatos y fundaciones como:

- Fundación Chrysler.
- Patronato para el Fortalecimiento de los Valores Éticos en la Educación, A.C.

POLITICA DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PUBLICAS

En sentido estricto una política de desincorporar entidades públicas significa venderlas o transferirlas al sector privado o desaparecerlas. En la corriente internacional de modernización se ha adoptado esta política en los casos en que los gobiernos, principalmente los nacionales, han tenido que deshacerse de empresas que por ineficiencia económica introducían distorsiones en la distribución óptima de los recursos públicos.¹⁵

Este no ha sido el caso de Coahuila, como entidad federativa. Hasta la actualidad se ha registrado más bien una acentuación hacia la descentralización y la desconcentración geográfica y funcional. La devolución gradual de facultades y funciones así como de servicios completos también se está operando. Sirve de ejemplo el servicio de agua potable y alcantarillado, el cual ha pasado a ser cargo de los municipios de la entidad con facultades para concesionarlos a personas físicas o morales.¹⁶ Por otra parte, la normatividad técnica y operativa en esta materia a pasado a ser cargo de un organismo descentralizado a nivel del estado.¹⁷

Con todo, pero por factores diferentes a los de la eficiencia económica un caso reciente de desincorporación es el organismo electoral.

En cuanto a problemas de administración paraestatal se refieren principalmente aquellos que son comunes a los grandes sistemas multiorganizativos, es decir, dificultades en la integración y coordinación hacia las políticas y objetivos de gobierno, riesgos de duplicación de esfuerzos y de la lentitud en las comunicaciones y en la toma de decisiones. Son problemas que han venido adordándose mediante las nuevas técnicas de gestión pública y la incorporación de mejores tecnologías de la información.

AVANCES Y RETOS

Desde la perspectiva comparada en el estudio de las estructuras administrativas, se puede constatar que la administración pública en Coahuila ha venido incorporando, gracias a su adaptabilidad y sin alterar la concepción básica que le dan las disposiciones constitucionales, importantes elementos de una administración moderna:

- Una orientación hacia el desarrollo, buscando la estructura coadyuvar en primera instancia a la pertinencia y eficacia de las acciones gubernamentales.
- Funciones y órganos adaptados a los requerimientos tanto de la especialización como de la integración y la coordinación.
- Mecanismos de participación ciudadana
- Los principales retos que se presentan se refieren a la emergencia natural de problemas típicos en situaciones de crecimiento, coordinación y adaptación permanente:
- Hacer que todos los funcionarios conozcan y comprendan las estructuras y contribuyan a su funcionamiento eficiente, mediante el entrenamiento no solo en cuestiones organizativas sino también de gestión pública en general.

- Incorporar a la estructura los cambios y adaptaciones que se requieren por el movimiento hacia la descentralización federación-estado y estado-municipio, así como estudiar las implicaciones de nuevas formas de concretar el federalismo.
- Incorporar de una manera metódica, sistemática y adaptable al sector público los nuevos enfoques del movimiento de Reforma del Estado y sus técnicas correspondientes, de modo que los estudios y los cambios se operen con un enfoque integral.
- Llevar a cabo una evaluación organizacional periódica de manera que el Ejecutivo y sus colaboradores de primer nivel logren una estimación del desempeño de la estructura, de sus contribuciones reales a los objetivos, así como de la necesidad de reformas y ajustes.

NUMERO DE UNIDADES ADMINISTRATIVAS POR EL NIVEL JERARQUICO EN LA ADMINISTRACION CENTRAL

	Secretario	Dir. Gral.	Dir. Area	Subdir. Area	Jefe	Total
Secretaría de Gobierno	1	10	20	41	100	173
Secretaría de Finanzas	1	6	23	48	98	177
Procuraduría Gral. de Justicia	1	10	10	47	243	311
Sría. de Desarrollo Social	1	5	8	15	38	67
Sría. de Educación Pública	1	3	12	13	32	61
Sría. de Salud y Des. Com.	1	1	4	3	19	27
Sría. de Fomento Económico	1	3	4	6	8	21
Sría. de Com. y O. Públicas	1	4	8	13	30	56
Sría. de Fomento Agropecuario	1	7	1	20	33	62
Sría. de la Contraloría	1	5	8	10	26	50
Oficinas del Ejecutivo	1	2	9	10	35	57
Total	11	56	107	226	662	1,062

Fuente: Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de Finanzas, Dirección General de Administración, Dirección de Recursos Humanos, Número de Empleados por Dependencia y Nivel, Documento Interno, E96112SC.XLS, Saltillo, Coah., Dic. 1996.

Notas

¹ Universidad Autónoma de Coahuila, **Prontuario de Leyes y Decretos del Estado de Coahuila de Zaragoza**, Biblioteca, de la UA de C, Saltillo, 1982, Vol. II, p. 19.

² **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Coahuila**, Arts. 85 y 86, Edición Especial, Librería Martínez, Saltillo, 1995, pp 40-41.

³ Molitor, André. **Theorie de l'administration publique. Cours de 1974**, Université de Louvain, Bélgica, 1974, p. 16-19.

⁴ Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, **Manual de Organización del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza**, Talleres Gráficos, 1974, pág. 26 y ss.

⁵ Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, **Ley Orgánica de la Administración Pública**, Consejo Editorial del Estado, Saltillo, Coahuila, enero 1994, pág. 5-11.

⁶ Almada, Carlos, **La administración estatal en México**, Ediciones INAP, México, 1982, pág.139.

⁷ Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, **Ley Orgánica de la Administración Pública**, Consejo Editorial del Estado, Coahuila, enero 1994, pág. 8.

⁸ Pisani, Edgar: "Administration de gestion, administration de mission", **Revue Francaise de Science Politique**, Francia, 1956, pp. 315 y ss.

⁹ Gobierno del Estado de Coahuila, **La Situación Regional**, en Plan Estatal de Desarrollo 1994-1999., Coahuila, 1994, p. 58.

¹⁰ En sentido estricto, el término gabinete es sinónimo de gobierno, entendido como consejo de ministros. Esta figura es propia de los regimenes parlamentarios donde los ministros son responsables, tanto solidaria como individualmente, ante el parlamento. Por consiguiente, cuando en nuestro medio se utiliza este término, se hace impropia para designar las reuniones de los más cercanos colaboradores del Gobernador, generalmente de los del primer nivel, reuniones sin otras facultades que las que el Ejecutivo les delega. Ver: UNESCO, **Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales**, Vol. II. Gabinete, pág. 933, De. Planeta-Agostini, España, 1988.

¹¹ Ackoff, Russell, L., **Towards flexible organizations: a multidimensional design**. OMEGA, 5, 1977, pp 649-662.

¹² Chester I Barnard, **The functions of the executif**, Cambridge, Harvard University Press, 1938, pp 92-94.

¹³ Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, **Ley Orgánica de la Administración Pública**, Consejo Editorial del Estado, Coahuila, 1994, pág. 60.

¹⁴ **Tercer Informe de Gobierno, Coahuila**, Oct, 1996, p. 11.

¹⁵ ENAP-Ouellet, A., **La réforme dans le secteur publique dans les pays de l'OECD**, Montréal, 1995. p. 4.

¹⁶ Gobierno del Estado de Coahuila, **Ley para los servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado en los municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza**, Periódico Oficial No. 12, Feb. 9 de 1993 p. 418.

¹⁷ Gobierno del Estado de Coahuila, **Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado "Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento de Coahuila"**, Periódico Oficial No. 70, 31 Ago. 1993, p. 407.

CAPITULO III

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS PARA LA GESTION PUBLICA

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS GLOBALES DE GESTION

El concepto básico que se adopta en este capítulo es el de sistema integral de gestión pública, el cual corresponde, en la terminología internacional de las ciencias administrativas, al de *public management system*. Se define como el conjunto interdependiente y finalizado de órganos, funciones, recursos, y procedimientos, dispuestos deliberadamente en un arreglo determinado para lograr objetivos o productos relativos a procesos claves de la administración considerada ésta como un todo. Su misión es, por tanto, incrementar el desempeño global de la gestión pública.¹

En la administración estatal de Coahuila se puede identificar como sistema global de gestión, los siguientes: 1) planeación-programación-presupuestación; 2) evaluación y seguimiento; 3) información; 4) control; 5) administración de recursos humanos; 6) administración de recursos materiales y técnicos; 7) sistema integral de calidad en la administración pública (SICAP).

Las principales características generales de organización y funcionamiento de estos sistemas, los cuales llenan los atributos principales de los modelos globales de gestión expuestos en el concepto básico que encabeza este subtítulo, son:

- Se trata de verdaderos dispositivos sociales, organizacionales y, en casos, computacionales.
- Están finalizados para lograr objetivos o productos relativos a procesos claves de la administración, considerada ésta como un todo.
- Son mecanismos integrantes, generalmente interfuncionales (como el de recursos humanos o el de administración patrimonial) e interorganizacionales e incluso, intergubernamentales (como el de planeación-programación-presupuesto).
- Su misión mira al desempeño global de la gestión pública.

Son sistemas que cuentan en la organización con apoyos estructurales, principalmente en la Secretaría de Finanzas y en la de la Controloría que es donde se concentran los aspectos normativos y reguladores. El sistema más importante, el de planeación, descansa en una amplia estructura participativa. Las demás dependencias funcionan como coordinadoras de sector con funciones operativas precisas, lo cual refleja el grado de descentralización, pues los sistemas siguen a la estructura ramificada y distribuida en la entidad.

Los subtítulos que siguen tienen el objetivo de caracterizar en lo particular cada uno de los sistemas principales de gestión global que actualmente están en operación en la administración estatal de Coahuila.

PLANEACION-PROGRAMACION-PRESUPUESTACION

Sin duda es el sistema más importante y con un alto grado de formalización, pues está enmarcado en una legislación precisa,² la Ley de Planeación del Estado, y se opera en concordancia con lo que dispone la Ley Federal de Planeación y el Sistema Nacional de Planeación. Sus principales atributos son:³

- **Participación y representatividad.** El Plan 1994-1999 se elaboró a través de quince subcomités; ocho de ellos de carácter sectorial y siete de carácter especial. Los primeros: Comunicaciones; Infraestructura Urbana y Carretera; Fomento Agropecuario; Salud y Desarrollo Comunitario; Desarrollo Económico y Turístico; Educación, Cultura y Deporte; Desarrollo Urbano; y Asistencia Social. Los especiales: Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento; Seguridad Pública y Procuración de Justicia; Evaluación y Seguimiento; Vivienda; Modernización de la Administración Pública; Ecología; y Ciencia y Tecnología. Los subcomités se integraron con los representantes de las instancias federales, estatales y municipales, las diversas cámaras y organismos del sector privado, las instituciones del sector social, las organizaciones obreras y populares, colegios de profesionistas, entre otros.
- **Productos.** Para la elaboración del Plan 1994-1999, los subcomités se reunieron con grupos de ciudadanos para recoger en forma ordenada sus puntos de vista sobre los principales problemas del sector o la región y los planteamientos para resolverlos; con este material se fue generando: el diagnóstico, los objetivos, las estrategias, las líneas de acción y las acciones, todo lo cual constituyen el cuerpo del Plan. En 1996 se registraron 28 reuniones de los subcomités para formular la propuesta de inversión y evaluar lo planeado a la luz de las nuevas circunstancias. En Coahuila, este sistema hace realidad la planeación democrática.
- **Las cuatro vertientes.** El sistema genera líneas de acción y acciones, se enmarcan en las cuatro vertientes previstas en el Sistema Nacional de Planeación: la obligatoria, de coordinación, de inducción, y de concertación.
- **Capacidad normativa y estratégica.** El plan, producto principal del sistema, orienta los convenios de desarrollo social entre el gobierno del estado y la federación, los programas operativos que formulan las dependencias estatales y los convenios de desarrollo municipal, todos de carácter anual.
- **Evaluación y control.** El sistema evalúa comparando en forma periódica los objetivos propuestos con los resultados obtenidos, y se controla a través de la contraloría social (comités de solidaridad) y la contraloría institucional (Secretaría de la Contraloría de la Federación y la Secretaría de la Contraloría del Estado). La evaluación, además de cotejar los resultados obtenidos por los programas operativos anuales, analiza su impacto en el desarrollo estatal, así como las causas de las desviaciones. El control del plan tiene como propósito vigilar, en la modalidad obligatoria y coordinada, la ejecución de las estrategias y las líneas generales de acción, y el cumplimiento de los objetivos.
- **Estructura de apoyo.** Se encuentra, principalmente, en la Secretaría de Finanzas dependencia a la que, de acuerdo al artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública le compete.⁴

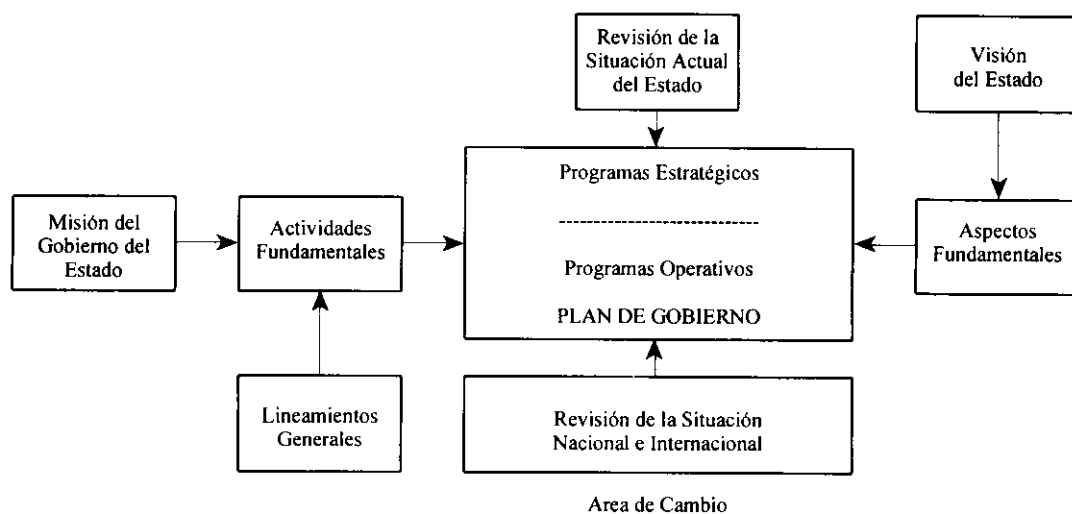
proyectar y coordinar la planeación estatal del desarrollo, promover la participación de los grupos sociales y organismos interesados e integrar, el Plan Estatal de Desarrollo; integrar los programas sectoriales, regionales y el programa estatal anual de inversión, con la participación de las dependencias del ejecutivo y de aquellos organismos de carácter especial que fije el gobernador del estado; instrumentar la congruencia del Plan Estatal con el Plan Nacional de Desarrollo, y con los planes de desarrollo de los ayuntamientos, en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADEC); apoyar y asesorar a los municipios en la elaboración e integración de los planes y programas de desarrollo, en la formulación de proyectos específicos de inversión y en las gestiones para la obtención, disposición y control de los recursos. Además, el artículo 40 de la misma ley dispone que para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal con el Plan Estatal de Desarrollo y con los lineamientos generales en materia de gasto, inversiones, financiamiento, control y evaluación, intervendrá la Secretaría de Finanzas, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector.⁵ Finalmente, cabe decir, que el sistema se apoya en una coordinación general del COPLADEC.

Las dependencias coordinadoras de sector tienen un papel substantivo en la operación del sistema. La ley orgánica dispone que cada una formule sus políticas y sus programas en conformidad con el plan (desarrollo social, fomento económico, fomento agropecuario, comunicaciones y obras públicas, salud y desarrollo comunitario y educación pública). Cada dependencia y, a la vez, coordinadora de sector, desempeña las funciones normativas y de regulación hacia su interior en las materias de su competencia. La fase de programación arranca enteramente en las dependencias coordinadoras, así como la formulación de su presupuesto de gasto e inversión.⁶

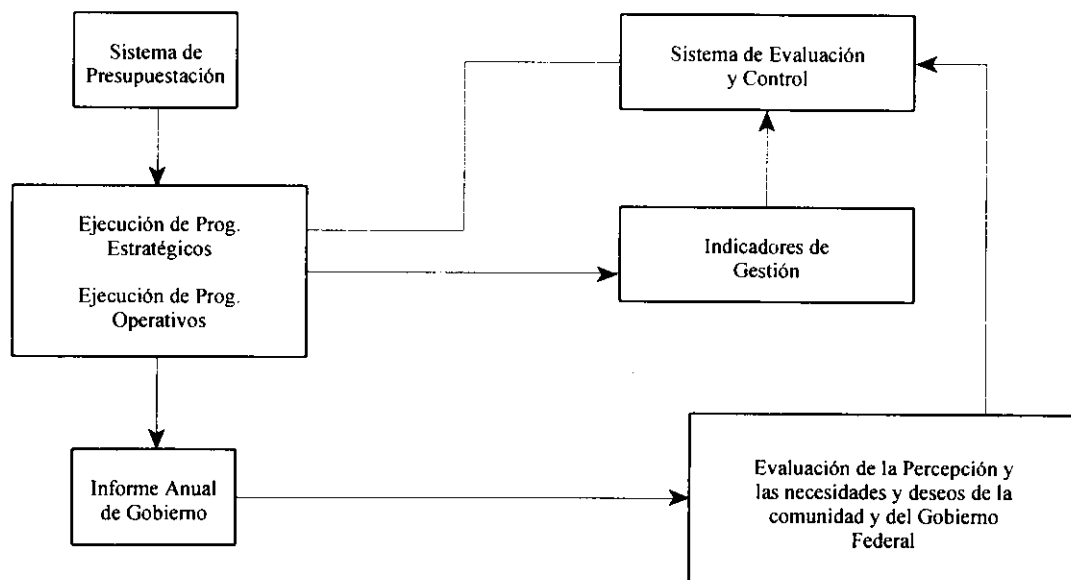
Sin embargo, el apoyo funcional y el carácter normativo y regulador global, es también competencia de la Secretaría de Finanzas ya que a ella le corresponde: solicitar, recibir e integrar las propuestas o programas y proyectos de gasto e inversión; planear, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias del ejecutivo y de sus auxiliares; vigilar el cumplimiento de la normatividad nacional y estatal en materia de programación, presupuestación y evaluación del gasto; elaborar la planeación financiera del gobierno del estado y coordinar la correspondiente a la de los organismos paraestatales; formular y elaborar el proyecto de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Estado, en coordinación con las dependencias del ejecutivo y organismos paraestatales, y someterlo a la aprobación del Titular del ejecutivo.⁷

En las figuras 1 y 2 se presenta el plan maestro de operación del Plan Estatal de Desarrollo en donde se incorporan los conceptos de misión y visión del gobierno, programas estratégicos y operativos y se vincula en un sistema integral el sistema de presupuestación, el de evaluación y control y los indicadores de gestión. Importantes avances se registraron con la utilización de este modelo principalmente en términos de evaluación y definición de prioridades ante los nuevos escenarios.⁸

FLUJO PARA LA INSTRUMENTACION DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO



VINCULACION DE SISTEMAS GLOBALES DE GESTION



Fuente: Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa, Documento Interno.

EVALUACION Y SEGUIMIENTO

Este sistema se vincula estrechamente al anterior, como se puede ver en las figuras 1 y 2.

A cada dependencia, como tal y como coordinadora de sector, le corresponde evaluar y hacer seguimiento a las políticas, programas, proyectos y actividades competencia de su ramo.

Además, el apoyo funcional y de carácter regulador a este proceso le corresponde también a la Secretaría de Finanzas ya que tiene la atribución de evaluar los programas de inversión pública de las demás dependencias del ejecutivo y de sus auxiliares; y además establecer y operar un sistema de seguimiento de los programas federales y estatales de inversión, conforme con las leyes y acuerdos de coordinación. Adscrita directamente al despacho del gobernador se encuentra, además, la unidad de evaluación y seguimiento.

INFORMACION

Cada dependencia como coordinadora de sector debe establecer y operar su sistema de información. Por ejemplo la Secretaría de Fomento Económico sobre los recursos y características de las actividades industriales, comerciales, mineras y de servicios en el estado así como de los agentes que las llevan a cabo; la Secretaría de Fomento Agropecuario sobre actores y recursos para el desarrollo rural, pronóstico de condiciones climatológicas y meteorológicas en el estado, etc.; la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en cuanto al inventario actualizado de la infraestructura de comunicaciones y transportes; a la Secretaría de Finanzas le compete organizar, manejar y controlar la contabilidad pública y la estadística financiera del estado.

Para apoyar las tareas de planeación, programación, control, seguimiento y evaluación de la obra pública, en 1996 se instaló el sistema de cómputo de inversión pública en 10 dependencias estatales y en nueve municipios.⁹

CONTROL

En general, se repite el mismo esquema en cuanto a la distribución de las actividades entre las dependencias coordinadoras de sector y una dependencia de apoyo global en esta materia, en el caso, la Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa.

A cada dependencia le corresponde ejecutar las acciones técnicas, de seguimiento, evaluación y control de sus propias actividades.

A la Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa le corresponde, en relación al todo: vigilar, fiscalizar y controlar ingresos, gastos, recursos y obligaciones. En particular: inspeccionar el cumplimiento de las normas de control y registro de la contabilidad, de contratación de recursos humanos, servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, adjudicación, pérdida, enajenamiento y uso de activos y recursos. También vigilar que las obras públicas se

realicen de acuerdo a las normas establecidas y a la planeación, programación y presupuesto establecido. Además, intervenir para efectos de verificación y control, en los contratos que emanen de convocatorias y licitaciones, y en los actos de entrega y recepción de las unidades administrativas y de los activos que conforman el patrimonio estatal. Finalmente, implementar y vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización en las dependencias, entidades y organismos coordinados, y planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación del ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos.¹⁰

ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS

En cuanto a los recursos humanos: a nivel global es la Secretaría de Finanzas la que se encarga de dirigir y operar los sistemas de administración y nómina del personal al servicio del poder ejecutivo, y de los pensionados; de hecho, en 1996 arrancó el sistema de nómina magisterial y el sistema de evaluación del desempeño del personal del gobierno del estado; además, autoriza, para efectos presupuestales, los cambios en la estructura de la Administración; tramita los nombramientos, remociones, licencias, retiros, pensiones y jubilaciones de los servidores públicos de la administración pública estatal.¹¹

También interviene la Secretaría de Gobierno en cuanto a: mantener relación de coordinación con el Tribunal de Conciliación y Arbitraje para los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y de los Municipios y el tribunal competente para discernir controversias contencioso-administrativas; coordinar y vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo y previsión social y apoyar las acciones emanadas de las juntas de Conciliación y Arbitraje; diseñar y promover programas de capacitación, seguridad, calidad e higiene para los trabajadores; vigilar que en los centros de trabajo se cumpla con las disposiciones legales relativas a la seguridad e higiene en el trabajo.¹²

Las dependencias coordinadoras de sector dentro del sistema retienen funciones como las de selección y capacitación del personal, estímulos y, en general, las funciones y actividades relativas a organización, coordinación y desempeño del personal.

SISTEMA INTEGRAL DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACION PUBLICA (SICAP)

En el marco del Plan Estatal de Desarrollo, el SICAP tiene como objetivo la modernización de la administración pública estatal evaluando y simplificando el funcionamiento de sus sistemas, estableciendo políticas, criterios y lineamientos generales para la modernización, con base en los principios de calidad total, reingeniería de procesos y mejora continua.¹³

El SICAP para el logro de sus estrategias se fundamenta en los siguientes principios: establecimiento de la filosofía de la mejora continua; orientación hacia los ciudadanos; orientación hacia el Plan Estatal de Desarrollo; orientación a la administración por procesos; orientación al trabajo de equipo; y uso de procesos dinámicos y flexibles.

PROBLEMATICA DE LA GESTION PUBLICA

La naturaleza y propósitos de los sistemas globales de gestión, donde se ha iniciado su diseño, instrumentación y experimentación, generalmente apuntan hacia la solución o atenuación de una problemática de naturaleza igualmente global en la gestión pública. En Coahuila se pueden identificar los rasgos de esta problemática, los cuales son comunes a buen número de administraciones contemporáneas en el mundo:

- Finanzas públicas críticas. En los últimos lustros ha venido disminuyendo el margen de maniobra debido principalmente a la crisis económica, las elevadas tasas de interés, los niveles impositivos, las alzas de precios; fenómenos todos relacionados, hoy en día, más con fenómenos mundiales y nacionales que locales pero que impactan la eficacia y los impactos de la gestión pública estatal.
- La economía abierta, dinámica y más concurrencial, estimulada por la evolución acelerada de la tecnología de las comunicaciones y la movilidad de los capitales, ha hecho que el sector público local incremente su importancia como actor en el conjunto, de manera que en adelante debe incorporar o reforzar nuevas misiones en cuanto a estrategias y posibilidades nuevas de desarrollo y a mejorar el desempeño eficiente de sus actividades tradicionales en un contexto de competitividad.
- A la problemática anterior se añade la relativa a los cambios en la sociedad: la transición demográfica, comunidades y organizaciones más participativas y críticas, la competencia política, el poder de los medios; fenómenos todos que obligan al sector público a ser más racional, más cercano a la sociedad, más flexible en sus estructuras y sistemas, y con mayor capacidad de respuesta.
- Finalmente, un aspecto importante de la problemática es la dificultad creciente para sentar o restablecer las bases de la credibilidad, principalmente en cuanto a los costos de la administración, los resultados de las acciones contra problemas graves como la delincuencia e inseguridad, la drogadicción, el narcotráfico, la degradación ambiental, la falta de empleo, la carestía.

Frente a esta problemática, apenas esbozada, los sistemas globales de gestión, en particular los de planeación y programación, información, calidad total y administración de recursos se consideran en Coahuila intentos serios para encaminarse a las profundas transformaciones que son necesarias.

En cuanto a estos sistemas, el reto más importante para el futuro, se considera, es su formalización, principalmente si se incrementa la complejidad en las relaciones gobierno-sociedad; también, el sustentar los procesos y productos de los sistemas con un avance, en paralelo, de los estudios estratégicos sobre el desarrollo de la entidad y sobre la misma administración pública como totalidad.

EGRESOS TOTALES DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS SEGUN CONCEPTO 1993

(Miles de nuevos pesos)

CONCEPTO	EGRESOS TOTALES DEL ESTADO	EGRESOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS
TOTAL	1 736 699 a/	419 463
GASTOS ADMINISTRATIVOS	444 782	326 110
OFICINAS SUPERIORES ADMINISTRATIVAS	161 967	68 236
SEGURIDAD PUBLICA	3 874	39 276
SALUBRIDAD PUBLICA	13 854	1 497
EDUCACION PUBLICA	2 809	84 145
ACTIVIDADES CULTURALES	633	11 572
PREVISION SOCIAL	-	4 384
REGISTROS PUBLICOS	-	833
DIVERSOS	261 644	116 167
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	103 407	33 374
OBRAS PUBLICAS	68 905	28 097
FOMENTO	34 501	5 277
TRANSFERENCIAS	1 138 290	21 507
SUBSIDIOS	217 428	12 161
AYUDAS	4 449	1 235
PARTICIPACIONES Y DEVOLUCIONES	166 268	7 936
APORTACIONES AL SECTOR PUBLICO	750 143	175
DEUDA PUBLICA	13 230	28 545
DISPONIBILIDADES	-	9 927
POR CUENTA DE TERCEROS	36 989	

a/ La suma de parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección de Estadísticas Económicas.

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994
COAHUILA					
INGRESOS	551 743	682 822	855 698	1 736 699	2 552 754
IMPUESTOS	879	22 741	32 005	39 847	48 613
PARTICIPACIONES FEDERALES	496 289	611 239	739 535	834 596	964 120
DERECHOS	23 211	35 285	67 109	68 892	109 492
PRODUCTOS	7 677	6 833	8 281	15 704	6 657
APROVECHAMIENTOS	23 685	6 941	8 766	768 225	76 093
DEUDA PUBLICA	-	-	-	11 833	223 535
POR CUENTA DE TERCEROS	-	-	-	-	1 124 241
DISPONIBILIDADES	-	-	-	-	-
EGRESOS	551 743	682 822	855 698	1 736 699	2 552 754
GASTOS ADMINISTRATIVOS	198 998	256 482	359 774	444 782	502 289
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	93 982	66 452	79 944	103 407	549 543
TRANSFERENCIAS	237 474	288 032	360 571	1 138 290	1 403 790
DEUDA PUBLICA	7 958	9 698	7 808	13 230	81 000
DISPONIBILIDADES	11 046	53 177	15 746	-	-
POR CUENTA DE TERCEROS	2 283	6 976	31 851	36 989	16 130

Notas

- ¹ Pouillet E., **Principes du management en secteur public**. Université de Louvain, 1980, pág. 5.
- ² Estado de Coahuila de Zaragoza, **Ley de Planeación del Estado de Coahuila de Zaragoza**, Periódico oficial No. 72, 8 de Sept. 1987, pág. 145.
- ³ Gobierno del Estado de Coahuila, **Plan Estatal de Desarrollo 1994-1999**, pág. 153, 154.
- ⁴ Gobierno del Estado de Coahuila, **Ley Orgánica de la Administración Pública**, Consejo Editorial del Estado, Enero 1994, pp. 25, 30.
- ⁵ *Ibidem*, 60.
- ⁶ *Ibidem*, 32-58.
- ⁷ *Ibidem*, 25, 29, 30.
- ⁸ **III Informe de Gobierno 1996**. Coahuila, Oct. 1996, pág. 27.
- ⁹ **III Informe de Gobierno 1996**. Octubre 1996, pág. 26.
- ¹⁰ *Ibidem*, 25, 29, 30.
- ¹¹ *Ibidem*, p. 31.
- ¹² *Ibidem*, p. 23.
- ¹³ Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa, **Sistema Integral de Calidad en la Administración Pública**, 17 págs.