

|                                                      |            |
|------------------------------------------------------|------------|
| <b>Profesionalización de los servidores públicos</b> | <b>201</b> |
| <b>Relaciones intergubernamentales</b>               | <b>211</b> |
| <b>Experiencias de modernización administrativa</b>  | <b>223</b> |

# CAPITULO IV

---

## PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

## REGIMEN JURIDICO

**E**l personal al servicio del estado está regido por un estatuto jurídico decretado en 1972 por el Congreso local el cual define y caracteriza jurídicamente la relación de trabajo entre las dependencias de los poderes del estado y los trabajadores a su servicio, enumera las garantías sociales, clasifica a los trabajadores en de base y de confianza y Excluye de su régimen a quienes laboran en la educación estatal y municipal, en organismos, institutos y, comisiones sostenidas con aportaciones estatales, federales, municipales o particulares y en institutos u organismos descentralizados. El capítulo tercero del estatuto menciona, por cada dependencia y en cada uno de los tres poderes, los puestos de confianza y define a los Trabajadores de base como aquellos que desempeñan cargos o puestos no mencionados en dicho capítulo. Las principales diferencias entre ambos tipos de trabajadores es la inamovilidad y la capacidad para formar parte del sindicato, atributos propios del personal de base.<sup>1</sup>

El estatuto contiene como títulos los relativos a: nombramientos, condiciones de trabajo, obligaciones de los trabajadores y de los titulares de las dependencias, riesgos de trabajo, organización colectiva, escalafón, huelgas, prescripción de derechos, tribunal de conciliación y arbitraje, y procedimientos ante este tribunal. En relación a la organización colectiva, el Sindicato de Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Coahuila (SUTSGE) es la asociación de trabajadores de base que prevé el estatuto para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

En 1991 el Congreso decretó reformas al estatuto para incluir algunos puestos de confianza en el poder legislativo y perfeccionar la forma de integrar el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.<sup>2</sup>

El gobierno y el SUTSGE convienen el contrato colectivo de trabajo y establecen anualmente el convenio laboral de prestaciones económicas y sociales para trabajadores sindicalizados.<sup>3</sup>

## DATOS CUANTITATIVOS

Actualmente, el personal al servicio de los tres poderes en el estado de Coahuila está clasificado en: A) mandos superiores: secretarios del despacho del ejecutivo (14) y directores generales (107); B) mandos medios, a saber, directores de área (143); subdirectores de área (305) y jefes de departamento (841); C) el personal técnico-operativo, constituido por 120 puestos distribuidos en 14 subcategorías que van desde archivista, auxiliar de mantenimiento, velador, edecán, cocinero, afanador, etc., hasta secretaria ejecutiva de secretario, jefe de grupo de policía ministerial,

<sup>1</sup> Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila, **Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila**, Periódico Oficial No. 85, Oct. 1972.

<sup>2</sup> Gobierno del Estado de Coahuila, **Reformas al Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Coahuila**, Periódico Oficial, núm. 21, 12 de Mayo de 1991.

<sup>3</sup> Gobierno del Estado de Coahuila-SUTSGE, **Convenio Laboral**, Coahuila, Sept. 1996. 18 págs.

encargado de ventanilla única, y coordinador de proyectos (5,972). Al interior de las categorías de director general, director, subdirector de área, jefe de departamento, existen los niveles A, B y C.<sup>4</sup>

Es decir, 7,383 empleados están a cargo del gobierno y la administración pública en los poderes legislativo, judicial y ejecutivo. De ellas, la gran mayoría -80%- tiene la clasificación denominada de confianza, el 16% es sindicalizado y el resto es, principalmente, supernumerario o interino.

La distribución de este personal en los tres Poderes es, actualmente, la siguiente:

|                          | No.   | %     |
|--------------------------|-------|-------|
| <b>Poder ejecutivo</b>   | 6,720 | 91.0  |
| Admón. Central           | 5,915 | 80%   |
| Admón. Descentralizada   | 805   | 11%   |
| <b>Poder judicial</b>    | 568   | 7.7   |
| <b>Poder legislativo</b> | 95    | 1.3   |
|                          | 7,383 | 100.0 |

La distribución geográfica del personal al servicio de los poderes en el estado de Coahuila da idea de la desconcentración de los recursos humanos a municipios y regiones; de los 7,383 empleados y funcionarios, el 60% se concentra en la capital del Estado, el 17% en la ciudad de Torreón, el 6% en Monclova y número semejante en Piedras Negras.<sup>5</sup>

En cuanto al personal adscrito al poder ejecutivo, la distribución actual es:

|                 | MANDOS SUPERIORES |      | MANDOS MEDIOS |       | PERSONAL TEC. OPERAT. |       | TOTAL |       |
|-----------------|-------------------|------|---------------|-------|-----------------------|-------|-------|-------|
|                 | NO.               | %    | NO.           | %     | NO.                   | %     | NO.   | %     |
| ADMON. CENTRAL  | 60                | .89  | 1,022         | 15.25 | 4,822                 | 71.97 | 5,915 | 88.28 |
| ADMON. DESCENT. | 11                | .16  | 83            | 1.23  | 702                   | 10.47 | 805   | 12.01 |
| TOTAL           | 71                | 1.05 | 1,105         | 16.49 | 5,524                 | 82.44 | 6,700 | 100   |

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de Finanzas, Dirección General de Administración, Dirección de Recursos Humanos, **Número de Empleados por Municipio y Tipo de Nombramiento**, E96112SC.XLS, Saltillo, Coah., Dic. 1996.

Por tanto, la administración pública central en el estado está dirigida, con el gobernador a la cabeza, por 60 mandos superiores (secretarios del despacho del ejecutivo y directores generales), por 1,022 mandos medios (directores, subdirectores de área y jefes de departamento) y por 4,822 empleados en el nivel técnico operativo.<sup>6</sup>

Entre las dependencias y organismos del ejecutado que mayormente ocupan personal técnico-operativo, dadas sus funciones y volumen de actividades, se encuentran: la Secretaría de Gobierno (1,941), la Procuraduría General de Justicia (1,014), la Secretaría de Finanzas (681), la Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario (417), y el DIF (311). Estas cinco unidades ocupan el 79% del personal técnico operativo de la administración pública (4,364).

## PERFILES PROFESIONALES PREDOMINANTES

Observaciones de tipo general han hecho ver que en la administración estatal se ha venido operando una mutación gradual en el perfil de los mandos superiores y medios; Ha sido la dinámica, la complejidad y aceleración del crecimiento socioeconómico y de los requerimientos de servicios públicos, la expansión multidimensional creciente de la organización administrativa, la adopción, cada vez mayor, de un enfoque hacia la administración para el desarrollo, y la voluntad deliberada de modernización del aparato gubernamental, lo que ha traído en Coahuila esta mutación en el papel y perfil de los funcionarios públicos.

Si bien las observaciones empíricas no se podrían considerar acabadas como para obtener conclusiones precisas y del todo objetivas, sí se pueden detectar algunas tendencias que se derivan, en particular, de la adopción cada vez con mayor amplitud e intensidad de una administración para el desarrollo y de recurrir más a los métodos y técnicas modernas de gestión pública. Las principales tendencias que aparecen son:

- Un perfil nuevo de mando superior que ya no se circunscribe exclusivamente al de jurista, economo o político, cuya lógica de comportamiento era un tanto rígida y parcial para la dinámica y complejidad creciente de la administración. La función general de un mando superior hoy en día, es integrar, con inteligencia y sensibilidad, racionalidades aparentemente contradictorias como la técnica-administrativa-económica, y la político-social. Ello ha implicado una transformación en cuanto a los requisitos de incorporación a los equipos de trabajo de los gobernadores y al contenido y métodos de su preparación. La forma de seleccionar y promover a altos funcionarios no se basa solo en la cercanía política y personal pero tampoco en la especialización profesional, exclusivamente. Además de los criterios políticos se toma en cuenta la preparación académica y la experiencia y capacidad en el terreno político-administrativo. El perfil general de los mandos superiores incluye en la actualidad una mezcla de los criterios o atributos anteriores.
- La función de los directivos requiere en la actualidad conocer bien la materia o especialidad de sus respectivas competencias desde un punto de vista técnico, la capacidad de interactuar con otros especialistas y la sensibilidad para incorporar la visión, objetivos y restricciones políticas.

<sup>6</sup> *Ibidem.*

- Otro aspecto cambiante en los requisitos para ser incorporados los mandos superiores en los equipos de gobierno es la capacidad de trabajar en equipo, la habilidad de delegar así como la de consultar y concertar.
- Finalmente, también tiene importancia en el perfil, la confianza para asegurar la correcta formulación de políticas y la dirección eficaz de los programas a los que otorga prioridad el ejecutivo.

En cuanto a los perfiles del personal técnico operativo, los requisitos de ingreso, se incrementan gradualmente en las 14 subcategorías yendo en los puestos de nivel más bajo desde solamente constancia de estudios de secundario y examen práctico en el puesto hasta título y cédula profesional, experiencia, examen teórico y práctico y manejo de paquetes computacionales en las subcategorías más elevadas. La observación general que se deriva en cuanto a este personal es que hay una correspondencia aún más clara y precisa entre el perfil y los requisitos y funciones de los puestos ya que éstos están descritos en los catálogos respectivos.

## **ACCIONES DE PROFESIONALIZACION**

Las acciones se refieren a dos aspectos principales; por un lado, a la profesionalización de la administración del personal al servicio del estado y, por otro, a hacer más profesionales a los servidores públicos en el desempeño y resultados de sus tareas.

En cuanto al primer aspecto, sobresale:

- Una dependencia, la Secretaria de Finanzas, se encarga de dirigir y operar, mediante un sistema cada vez más integral de gestión, lo referente a la administración del personal, actuando allí funcionarios con la especialidad en administración e recursos humanos en el sector público
- Se ha hecho avanzar esta administración especializada en lo que se refiere a un programa integral y computarizado de nómina, un sistema de evaluación del desempeño, sistema de nómina magisterial, catálogos de puestos, coordinación estrecha con el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de los trabajadores al servicio del estado, Fortalecimiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad, Higiene, Capacitación y Escalafón y del Instituto de Pensiones.

En cuanto al segundo aspecto, los avances más notables son:

- La clasificación en catálogos de todos los puestos, conteniendo claves, nombre, categorías, funciones y requisitos, detallándose éstos últimos el nivel de preparación, conocimientos y experiencia técnica y profesional requerida y evolucionando así hacia una administración más profesional o especializada.
- La formación continua y la capacitación de los servidores públicos tanto para mejorar su preparación para el desempeño de sus puestos como para involucrarlos en el proceso de modernización ; avances en este respecto que se ampliarán un poco más en el capítulo 6.

## AVANCES EN EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

El sistema de carrera entendido como el conjunto de dispositivos jurídicos, organizacionales y administrativos para que las personas ingresen a laborar en el gobierno y permanezcan en él a lo largo de su vida profesional con la perspectiva de contar con responsabilidades e ingresos crecientes progresivamente según el criterio del mérito, en sentido estricto, no registra avances en la administración estatal. Como en muchos países latinoamericanos, el concepto continúa siendo controvertido principalmente cuando se evalúan los resultados de las experiencias que han tenido lugar. Con todo, recientemente se han mejorado algunos elementos afines, aunque incompletos, lo cual deja ver la existencia y contenido de un estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del estado.

Las 14 subcategorías del personal técnico-operativo de confianza si bien en orden creciente de funciones, responsabilidades, requisitos de ingreso y percepciones económicas, se han diseñado más para obtener un cierto orden en los grupos de empleo y no tanto como escala en que pueden ascender a través de un sistema de méritos en cuanto a preparación y desempeño; las subcategorías se van diferenciando por la especialización profesional al interior de ellas y entre ellas, pero la movilidad está limitada por la duración de los periodos gubernamentales y los cambios eventuales de funcionarios.

## SERVIDORES PUBLICOS POR DEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACION CENTRAL Y REGIMEN LABORAL

| DEPENDENCIA                    | REGIMEN LABORAL |                |           |           |       |
|--------------------------------|-----------------|----------------|-----------|-----------|-------|
|                                | Confianza       | Sindicalizados | Supernum. | Interinos | Total |
| Secretaría de Gobierno         | 634             | 358            | 0         | 15        | 1,007 |
| Personal de Seguridad Pública  | 1,107           | 0              | 0         | 0         | 1,107 |
| Secretaría de Finanzas         | 557             | 288            | 12        | 3         | 860   |
| Procuraduría Gral. de Justicia | 660             | 96             | 0         | 5         | 761   |
| Sría. de Desarrollo Social     | 180             | 5              | 10        | 0         | 195   |
| Sría. de Educación Pública     | 195             | 25             | 0         | 23        | 243   |
| Sría. de Salud y Des. Com.     | 441             | 0              | 0         | 3         | 444   |
| Sría. de Fomento Económico     | 40              | 0              | 0         | 0         | 40    |
| Sría. de Com. y O. Públicas    | 193             | 16             | 5         | 1         | 215   |
| Sría. de Fomento Agropecuario  | 99              | 84             | 0         | 0         | 183   |
| Sría. de la Contraloría        | 72              | 0              | 0         | 0         | 72    |
| Oficinas del Ejecutivo         | 151             | 7              | 1         | 0         | 159   |
| Total                          | 4,329           | 879            | 28        | 50        | 5,286 |

**Nota:** El personal de seguridad adscrito a la Secretaría de Gobierno y a la Procuraduría se ha separado en el cuadro. En la Secretaría de Educación no se incluye al personal docente ni admvo. escolar.

**Fuente:** Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de Finanzas, Dirección General de Administración, Dirección de Recursos Humanos, **Número de Empleados por Dependencia y Régimen Laboral**, Documento Interno, E96112AP.XLS, Saltillo, Coah., Dic. 1996.

# CAPITULO V

---

## RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

## MECANISMOS DE COORDINACION Y COLABORACION INTERGUBERNAMENTALES

### *Presencia de la Administración Federal*

A través de órganos desconcentrados, la administración del orden federal tiene gran presencia y actividad en el estado, tanto desde la perspectiva funcional y de competencia como territorial. Prácticamente todas las secretarías de estado y dependencias del ejecutivo federal, un número importante de organismos descentralizados (PEXEX, CFE, IMSS, FIRCO, CONAGUA, etc.) y de la banca de desarrollo (BANCOMEXT, BANRURAL, BANOBRAS) actúan en forma de representaciones, delegaciones, sucursales, concisiones, centros, agencias, etc., como órganos desconcentrados, jerárquicamente subordinados al centro.

Las características de esta presencia casi total del gobierno federal en las entidades ya han sido descritas en el pasado. Un resumen es el siguiente:<sup>1</sup>

- En las últimas décadas su crecimiento fue tan extraordinario que sus competencias se fueron traduciendo en un aparato administrativo que, de observar sus manifestaciones más aparentes, se pensaría que compite y se duplica con el estatal.
- Está organizada en sectores de acuerdo con la administración federal paraestatal y su coordinación, plantación y control se dan esencialmente en las instancias centrales respectivas.
- Sus órganos son permanentes, con ámbito de acción en los municipios. Su importancia relativa depende del volumen y diversidad de la actividad económica estatal en el sector correspondiente (Agricultura en la región Laguna, industria y comercio en la región Sureste, por ejemplo).
- Parece una estructura sobrepuesta pues su multiplicidad le permite tener acción en casi todos los ámbitos de los asuntos públicos en la entidad.
- Formalmente no cuenta con un mecanismo horizontal de integración y coordinación pues el vínculo común se encuentra varios niveles arriba de una jerarquía encabezada por el ejecutivo federal.

### *Los mecanismos básicos*

En cuanto a coordinación e integración, difíciles por el número y diversidad de las unidades, el estado de Coahuila ha pasado por un interesante proceso de aprendizaje interorganizacional. Dicho proceso ha sido más o menos acelerado cuanto ha sido más rápida o lenta la adopción de un concepto de administración para el desarrollo y la generación y compromiso con una estructura de misiones y visiones compartidas en torno al desarrollo de la entidad por parte de los gobernadores, sus equipos de trabajo y las fuerzas más activas de la sociedad local. Cuando un gobernador es capaz de concebir, impulsar y comunicar una estrategia global y, coherente desencadena tres tipos de procesos claves: a) el cognocitivo-racional, que se refiere al entendimiento de los marcos jurídicos y formales, del medio externo y de las capacidades locales; b) el

social, que se refiere a comunicar y desarrollar el consenso entre federación y estado en torno a la visión y estrategias; y c) el político, que se refiere a las acciones para crear, rescatar, retener y, transferir poder al dispositivo interorganizacional —estado-federación con sus múltiples y diversas dependencias—, para que concurra como un todo a los objetivos de la entidad. En esta perspectiva, la tarea del ejecutivo estatal es ser el conductor de los tres procesos en una red de fuerzas interorganizacionales. Esta forma de observar las relaciones iniergubemamentales se inspira en los enfoques modernos para entender y mejorar el proceso de planeación en las grandes organizaciones complejas contemporáneas.<sup>2</sup> Coincide en buena parte, pero con mejor sistematización, con los enfoques que hacen depender las formas concretas que adoptan las relaciones intergubemamentales de los marcos legales, de la estructura del gobierno y la administración, de las relaciones financieras, de los aspectos políticos, de la forma de implantar políticas de las relaciones centro-periferia.<sup>3</sup>

La perspectiva para observar y describir las relaciones inter-gubemamentales, en Coahuila se inspira en los tres procesos claves arriba descritos. Se han identificado los siguientes mecanismos básicos:

- El nacimiento del Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico (COPRODE) a mediados de los setenta, su transformación en Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) en 1981, y su reconversión reciente en un órgano mas dinámico, más participativo y decisivo en el proceso de planeación, ha servido al ejecutivo para activar los tres procesos en dirección de los objetivos y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo de Coahuila.
- Administraciones mixtas. Acuerdos entre estado y federación o disposiciones legales del orden federal. Ejemplos en Coahuila fueron los Servicios Coordinados de Salubridad y Asistencia y el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural.
- Organos de consulta y coordinación. Consejos y comisiones que si bien no disponen de medios directos de acción, permiten agrupar a funcionarios federales y estatales, y sensibilizarlo, hacia la necesidad de dirección hacia objetivos y metas de mayor interés para la entidad, ejemplo reciente el Consejo Estatal Agropecuario.
- Programas bipartitas y tripartitas, con participación de dos o los tres órdenes de gobierno, se instrumentan por organismos mixtos, o son enteramente federales como el CAPFCE hasta hace poco.
- Reuniones nacionales y estatales. Las primeras se refieren a las que se realizan periódicamente por materia especializada del orden federal por ejemplo, en procuración de justicia, en contraloría, en asuntos fiscales, etc. Las segundas se refieren a las que convoca el ejecutivo estatal, también periódicamente, y en las que participan los titulares de los órganos desconcentrados de la federación y, de las dependencias y secretarías del ramo del ejecutivo.
- Convenios. Resalta el de Coordinación Fiscal a partir de 1978 con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el de Adhesión al Sistema Nacional en esta materia. Coahuila, como todas las entidades del país ha visto incrementar sus ingresos por concepto de participaciones a raíz de este mecanismo conjunto. Los convenios son en realidad múltiples y diversos.
- A partir de 1976 un solo documento concentró los acuerdos bipartitas entre estado y federación: el Convenio Unico de Coordinación. Este instrumento junto con el COPLADE, fue el inicio de

transferencias de recursos y atribuciones y de la armonización de las acciones federales y estatales muchas veces concurrentes o desarticuladas, principalmente en inversiones y servicios públicos. La función propiamente coordinadora se hizo corresponder ex officio al gobernador reforzando así su papel institucional. Aunque para 1982 se reporta que, en general, el volumen de montos transferidos no era considerable en relación a las demás inversiones federales y el gobernador ya dispusiera de un instrumento de mayor eficacia, los CUC eran la expresión de una política contractual mas que de medidas descentralizadoras.<sup>4</sup>

- Entre los mecanismos de carácter informar que se han venido dando históricamente son, por ejemplo: el ejercicio pleno de la autoridad del gobernador en el territorio y su papel de árbitro entre las fuerzas locales; su influencia en la selección de los responsables federales; sus contactos y reuniones frecuentes con los titulares de los órganos desconcentrados y con los secretarios y subsecretarios federales y, desde luego, con el mismo Presidente de la República; como mecanismo informal de coordinación se añaden las relaciones de los funcionarios estatales con sus homólogos federales y, finalmente, pero tal vez el más importante, la relevancia y peso político del gobernador en su sexenio.

### ***Coordinación intergubernamental a partir de 1994***

El Plan Estatal de Desarrollo del estado de Coahuila 1994-1999, otorga gran importancia y abre dimensiones y posibilidades nuevas a las relaciones intergubernamentales. En efecto, el Plan propone:<sup>5</sup> Ampliar, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la corresponsabilidad entre los niveles de gobierno y acelerar los procesos de descentralización y desconcentración administrativa del Gobierno Federal que permita acercar distancias y eliminar instancias en los asuntos de su competencia. La estrategia que se formula consiste en consolidar el Sistema Estatal de Planeación y promover la desconcentración administrativa del Gobierno Federal hacia sus representaciones estatales. Como acciones se propone:

- Fortalecer el COPLADEC como órgano de consulta, participación, colaboración, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo de la entidad.
- Ampliar el contenido y alcance del Convenio de Desarrollo Social con el fin de fortalecer la coordinación y optimización de los recursos federales y estatales.
- Impulsar y apoyar la descentralización de programas de inversión al estado y a los municipios.
- Promover, en caso de competencias coincidentes, la descentralización de funciones de dependencias federales a dependencias estatales, con el fin de fortalecer al gobierno estatal.
- Impulsar el proceso de desconcentración administrativa de las dependencias y organismos federales.
- Establecer el marco jurídico que promueva y regule la coordinación y colaboración administrativa entre los municipios, por una parte, y entre éstos y el estado, por otro.
- Celebrar acuerdos específicos de coordinación y colaboración interinstitucional entre dependencias y organismos federales con el estado y los municipios, a efecto de atender en forma conjunta problemas comunitarios.

Asimismo, el plan también propone avanzar en la descentralización y desconcentración de las decisiones económicas, sociales y culturales para que los gobiernos municipales puedan impulsar

su desarrollo de manera autónoma, pero concertada. Como estrategia se propone: el fortalecimiento municipal en el aspecto político, se sustentará en la ampliación de la capacidad de las autoridades para establecer una relación directa y estrecha con la población, que les permita conocer y priorizar con objetividad sus demandas y darles respuesta en forma ordenada y eficiente. Además, se apoyará en la posibilidad de convertir al municipio en núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, ordenamiento territorial y conservación del medio ambiente.<sup>6</sup>

## **PROCESOS DESCENTRALIZADORES RELEVANTES**

### ***Descentralización de la federación hacia el estado***

Se ha fortalecido la composición y la actuación del COPLADEC tal como se expuso en el capítulo 3 de esta monografía. Al contar con todo un modelo de gestión y evaluación se ha llegado a determinar con claridad los programas, presupuestos y compromisos interinstitucionales principalmente con el gobierno federal.

Se han suscrito convenios de descentralización de funciones y recursos con la Secretaría de Desarrollo Social la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), la Secretaría de Salud,<sup>7</sup> y la SAGAR:<sup>8</sup>

- Con la descentralización del Ramo 26 (recursos del Convenio de Desarrollo Social destinados a combatir la pobreza extrema) se dio un gran paso en el fortalecimiento municipal. El gobierno del estado pudo asumir la responsabilidad de operar, directamente con los 38 ayuntamientos y sus respectivos COPLADEM, el Fondo para el Desarrollo Social Municipal (FCSM).
- El convenio con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para transferir funciones y recursos presupuestados al Programa de Conservación de Caminos Rurales (19.0 millones de pesos).
- En cuanto a CAPFCE, el convenio norma la ejecución de 24.7 millones de pesos, y dan cumplimiento a las acciones de construcción y equipamiento de espacios educativos de nivel básico.
- Se analiza actualmente los lineamientos para el proceso de descentralización de los servicios de salud: el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización y el de Incorporación Total Voluntaria al Régimen de Seguridad Social de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Se estudia la propuesta de federalización en la que la SAGAR mantiene las funciones normativas de impacto nacional y transfiere a Coahuila todas las funciones operativas, con los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para efectuar programas adecuados a cada región y microregión.

### ***Convenios y programas estado-federación***

Dentro de este conjunto de experiencias recientes, en 1995 y 1996 el estado ha firmado los siguientes convenios o programas con dependencias y organismos federales: con el Instituto

Nacional para la Educación de los Adultos; de Coordinación en Finanzas Públicas con Hacienda; con SECOFI, para la Desregulación de la Actividad Empresarial; de Alianza para el Campo, con la federación; programas de desarrollo agropecuario, industrial, de construcción, de infraestructura, de vivienda y de desarrollo social con 21 dependencias federales, 11 del estado y 5 ayuntamientos en la región Lagunera; con la SCT para descentralizar la ejecución del Programa de Rehabilitación de Caminos y sobre Telefonía Celular; con el CONACYT, para apoyar los dos primeros años de actividad del Consejo Estatal; sobre Descentralización, con el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF); de Colaboración en Materia Penal y de Readaptación Social con la federación; con la SEMARNAP, Programa de Fortalecimiento de la Gestión Ambiental y de Protección de la Flora y Fauna Silvestre; con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo sobre Control, Evaluación y Desarrollo Administrativo.<sup>9</sup>

### ***Ingresos y participaciones del estado***

En 1996 los ingresos del estado han llegado a 4,100.9 millones de pesos. De ellos, el 47% son ingresos propios, el 46% aportaciones federales, y 7% apoyos financieros. Los ingresos propios registraron un incremento nominal del 34.8% respecto a 1995, y las aportaciones federales un 21.3%. Cabe destacar que el estado ya cuenta con los recursos del impuesto sobre hospedaje y sobre bebidas alcohólicas y participa en los ingresos de los puentes fronterizos.<sup>10</sup>

### ***Descentralización del estado hacia los municipios***

Se pusieron en marcha los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal para fortalecer las instancias de interlocución de las autoridades municipales con la ciudadanía, y se empezó a impulsar la formación de organismos y asociaciones de asistencia social.

La Ley sobre el Patrimonio Cultural del Estado de Coahuila fue reformada para reforzar la participación municipal en la preservación de sus valores históricos y artísticos.<sup>11</sup>

En 1995 y 1996, buena parte de los recursos del Ramo 26 se descentralizaron para aplicarlos en el Fondo para el Desarrollo Social Municipal. La definición de obras y acciones, su promoción entre las comunidades, sus presupuestos así como su seguimiento y evaluación quedaron bajo responsabilidad del municipio, con asesoría del gobierno del estado en la autorización y control del ejercicio presupuestal.<sup>12</sup>

Se avanzó en la simplificación, desregulación y descentralización administrativa de los trámites relativos al desarrollo urbano, y vivienda por conducto de ventanillas únicas municipales como facilitadoras de la gestión en esta materia.<sup>13</sup>

Se reestructuró el DIF estatal, y se transfiere gradualmente la operación de sus programas hacia los 38 municipios. Al DIF estatal le corresponderá la responsabilidad de diseñar, normar y vigilar su funcionamiento.<sup>14</sup>

### ***Fortalecimiento de la capacidad de gestión y modernización de los municipios***

Se ha establecido y está en operación un Programa de Colaboración Administrativa Estado-Municipios que comprende las siguientes acciones para su fortalecimiento y modernización:

- Acrecentar las participaciones; para 1996 fueron de 362.4 millones y se destinaron 4.0 millones al Instituto Coahuilense del Catastro, organismo que explora y establece nuevos mecanismos de eficiencia en la recaudación predial. Respecto a 1993 ésta ha tenido un incremento nominal del 90%.<sup>15</sup>
- Se ha gestionado el pago de becas a los alumnos de la carrera técnica de administración municipal del CONALEP por un monto de 55.7 millones de pesos, en el periodo enero-agosto de 1996. Además, se hizo entrega de una remesa de libros sobre lemas municipales y administración pública.<sup>16</sup>
- A finales de 1995, se estableció el Sistema Integral de Calidad en la Administración Municipal (SICAM), que tiene por objetivo evaluar y simplificar el funcionamiento de los sistemas y procesos municipales para mejorarlos. El sistema establece políticas, criterios y lineamientos generales para su modernización, con base en los principios de calidad total, reingeniería de procesos y mejora continua.<sup>17</sup>
- Además, el SICAM apoya a los 38 municipios en el proceso de entrega-recepción de la administración municipal (SERAM), cuyos objetivos son: dar transparencia, orden y uniformidad al cambio de administración municipal. También, se ha capacitado a 940 servidores públicos municipales en cursos de Calidad en el Servicio, calidad total y mejora de procesos y se han instalado 95 equipos de cómputo con sus respectivos sistemas, para el control de la obra pública, seguridad pública y el impuesto predial.
- Solamente en 1996 hubieron 214 reuniones de coordinación intergubernamental estado-municipios.<sup>18</sup>
- De acuerdo al nuevo marco normativo para el desarrollo de los servicios de transporte, se suscribieron los convenios de coordinación para la prestación de los servicios públicos de transporte con 22 ayuntamientos.<sup>19</sup>
- 15 municipios de Coahuila pertenecen ya a la Red Nacional de Municipios por la Salud.<sup>20</sup>

### **RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA FEDERAL**

Se han abierto nuevos horizontes y posibilidades para ir clarificando y mejorando las relaciones intergubernamentales gracias al conjunto de ideas sobre el nuevo federalismo y el renovado impulso la descentralización de parte del ejecutivo federal, cuya grandes líneas fueron planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y en algunos programas sectoriales. A este propósito, se ha inaugurado en Coahuila un importante espacio de reflexión y de generación de propuestas. Ejemplo, es el planteamiento del Dr. Rogelio Montemayor Seguy, gobernador del estado, en relación al nuevo federalismo como instrumento para el desarrollo nacional y regional. Se presenta aquí lo que se considera más relevante:<sup>21</sup>

Después de analizar los nuevos retos y circunstancias internas y externas, la evolución de la sociedad mexicana que se ha vuelto más crítica y participativa, el imperativo mayor por la eficacia la eficiencia, y la necesidad de adaptarse a la dinámica internacional pero sin menoscabo de la integración nacional se concluye, en dicho planteamiento, la necesidad de revisar la organización del poder público y cambiar para dar lugar a una mejor integración de los elementos constitutivos del estado. Como dirección de estos cambios se apunta:

- Estudiar el actual esquema federal y revisar que hace cada esfera gubernamental, definir mecanismos para hacer esta revisión en forma permanente, y ver qué atribuciones deben modificarse o adicionarse, según su naturaleza político-administrativa.
- Buscar fórmulas para mejorar la eficiencia de cada conjunto de atribuciones y encontrar los medios idóneos para financiar su desempeño.
- Remover los obstáculos que han afectado hasta ahora el Funcionamiento cabal del federalismo para que al instaurarse un nuevo esquema de coordinación intergubernamental se vea libre de dichos impedimentos; en particular, se mencionan los mecanismos para activar el potencial fiscal de estados y municipios.
- En las nuevas fórmulas, fortalecer en la federación las funciones de análisis e información sobre los fenómenos nacionales, internacionales y globales, así como las rectoras y normativas; en los estados, fortalecer la capacidad para concebir soluciones para el desarrollo regional y transferirles las responsabilidades operativas en esta materia.
- Basar los mecanismos de cooperación en acuerdos de Trabajo a partir de un propósito común asignando la federación los fondos que tenga disponible para ello y estableciendo las normas para la participación financiera y operativa de estado y municipios.

En dicho planteamiento se sugieren en forma preliminar algunos principios:

- El ejercicio municipal debería ser financiado con sus propios recursos. De ser así, cada comunidad definiría, en la medida de sus capacidades, el tamaño de su propia administración.
- La operación y el mantenimiento de los servicios públicos municipales también debería sufragarse con el cobro de los mismos, en tanto que la inversión necesaria para su establecimiento y ampliación podría financiarse complementariamente por el estado.
- Los estados, además, deberían sufragar sus costos de operación con recursos propios.
- Los servicios de seguridad, los educativos y los de salud, deberían solventarse con nuevos esquemas en los que se involucren las tres instancias de administración.
- Es necesario que se amplíen las facultades fiscales de los estados, para que puedan ampliarse la capacidad de los municipios sobre su propia hacienda. La capacidad de los gobiernos de los estados, por ejemplo, se fortalecería con los dos impuestos que reflejan más directamente la actividad local: el IVA y el ISR. Este proceso debe darse sin aumentar, el monto actual de las contribuciones y sin gravar doblemente la fuente, compartiéndolos, en cambio, por la vía de mantener una parte federal y la otra como estatal (y, en el ámbito del régimen interno, con una adecuada participación municipal).

La propuesta anterior se podría inscribir en una agenda para el mejoramiento de las relaciones intergubernamentales. Si bien el principio federal es valioso en la medida en que se expresa la preferencia por la división en órdenes diferentes de poder, es cierto también que aún falta por diseñar una configuración concreta más adaptada a la dinámica de los tiempos modernos. En general, la agenda debe comenzar por re-visar y actualizar la capacidad de cada orden de: a) perseguir sus propios objetivos de desarrollo; b) controlar los recursos suficientes para ejercer las funciones que le son propios; y establecer un equilibrio eficaz en la distribución de competencias.

## Notas

- <sup>1</sup> Almada Carlos, **La Administración Estatal en México**, Ediciones INAP, México, 1982, pág. 151.
- <sup>2</sup> Hax Arnoldo C., Majluf Nicolas S., **The Strategy Concept And Process. A Pragmatic Approach**, Prentice Hall, 1991 pág. 225.
- <sup>3</sup> Agranoff, Robert, **Marcos para el Análisis Comparativo de las Relaciones Intergubernamentales**, INAP, Documento policopiado. Pág. 179-214.
- <sup>4</sup> Almada Carlos, **La Administración Estatal en México**, Ediciones INAP, México, 1982. Pág. 176.
- <sup>5</sup> Gobierno del Estado de Coahuila, **Plan Estatal de Desarrollo 1994-1999**, Saltillo, Coahuila. Pág. 147.
- <sup>6</sup> *Ibidem*.
- <sup>7</sup> **III Informe de Gobierno**, Coahuila, Oct. 1996, pág. 12-17.
- <sup>8</sup> **II Informe de Gobierno**, Coahuila, Oct. 1996, pág. 152.
- <sup>9</sup> **III Informe de Gobierno**, Saltillo Coahuila, 1996, págs. 26, 33, 52, 54, 61, 65, 76, 94, 102, 106, 122, 150, 155, 156.
- <sup>10</sup> *Ibidem*. pág. 29.
- <sup>11</sup> **III Informe de Gobierno**, Coahuila, Oct. 1996, pág. 6.
- <sup>12</sup> *Ibidem*. pág. 26, 33.
- <sup>13</sup> *Ibidem*. pág. 79.
- <sup>14</sup> **II Informe de Gobierno**, Coahuila, Oct. 1996, pág. 101.
- <sup>15</sup> **III Informe de Gobierno**, Coahuila, Oct. 1996, pág. 26.
- <sup>16</sup> *Ibidem*. pág. 26.
- <sup>17</sup> *Ibidem*. pág. 26.
- <sup>18</sup> **II Informe de Gobierno**, Saltillo Coahuila, 1996, pág. 26.
- <sup>19</sup> *Ibidem*. pág. 76.
- <sup>20</sup> *Ibidem*. pág. 114.
- <sup>21</sup> Montemayor Seguy, Rogelio. **El Nuevo Federalismo como Instrumento para el Desarrollo Nacional y Regional**. Artículo en el periódico "El Diario de Coahuila", 19 Mayo 1996, pág. 3.

# CAPITULO VI

---

## EXPERIENCIAS DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

## VALORES Y CONCEPTOS

En México, como en buen número de países a partir de mediados de los ochenta, las administraciones se orientan cada vez más hacia un cambio sustancial; de considerar la administración sólo en sentido weberiano de especialización, jerarquía, formalización e impersonalidad, pasan a adoptar nuevos principios generalmente extraídos del movimiento de calidad, reingeniería de procesos y mejora continua.

Estos principios, traducidos al sector público, significan: orientación al usuario o cliente; administración basada en resultados; participación de la sociedad; mayor y mejor información a los ciudadanos; desregulación y menos control sobre la sociedad; adopción de procedimientos ágiles y transparentes; y uso generalizado de tecnología de la información.<sup>1</sup>

En esta nueva perspectiva, la administración pública tiene roles mejor definidos que en el pasado en relación a: proveer los servicios esenciales a la comunidad, proporcionar apoyo técnico y normativo a las demás funciones gubernamentales, conducir y estimular los proyectos estratégicos para el desarrollo y garantizar la igualdad de los ciudadanos ante la ley.<sup>2</sup>

Hay siete prioridades en materia de modernización que se han encontrado, en forma comparada, en los países de la OCDE a la que nuestro país pertenece desde hace pocos años: mejorar continuamente la calidad de los servicios, mejorar el acceso a la participación ciudadana, llevar la información y la administración lo más cerca posible de los ciudadanos, incrementar la capacidad de los servicios públicos; desburocratizar y simplificar leyes y reglamentos, descentralizar y desconcentrar decisiones, estructuras y recursos, e innovar los procesos de la administración.<sup>3</sup>

Enmarcadas en este movimiento internacional, en Coahuila se han emprendido significativas experiencias de modernización para cuya ejemplificación se escogen sólo las más recientes. Inician éstas con el planteamiento deliberado y explícito de objetivos y estrategias en esta materia en el Plan Estatal de Desarrollo 1994-1999.<sup>4</sup> Allí se plantea como objetivo: Consolidar, una Administración Pública, moderna, sencilla, ágil y eficiente que, con honestidad y transparencia, promueva el desarrollo de las actividades productivas en la entidad y, el bienestar social de la población. Como estrategias se plantean: simplificación administrativa y programas de mejoramiento continuo y calidad total del aparato administrativo, para responder a las demandas de mayor participación, eficiencia y transparencia. Un resumen de las acciones que el plan se propone es:

- Revisar y actualizar los ordenamientos que norman la administración pública y evitar el burocratismo y la reglamentación excesiva.
- Revisar y adecuar normas, sistemas, métodos y procedimientos administrativos de control interno y de operación, de registro de proveedores y contratistas.

- Utilizar equipo de cómputo en los sistemas y procedimientos administrativos y establecer normas técnicas y criterios para la planeación, programación, seguimiento y evaluación de las acciones en materia de informática y actualización tecnológica.
- Involucrar a las dependencias de la administración pública estatal y a su personal en programas específicos de mejora continua de la calidad.
- Establecer sistemas y normas que aseguren transparencia y honestidad en la función administrativa a través de la profesionalización técnica, ética y social; establecer un programa de inducción y actualización; analizar, revisar y adecuar la Ley, de Responsabilidades; promover la capacitación; y fomentar la motivación a través de estímulos y reconocimientos.

## **EL INSTRUMENTO CLAVE: EL SICAP**

En el capítulo 3 de esta monografía se presentó el SICAP como un sistema global de gestión: Sistema Integral de Calidad en la Administración Pública, al cual se le ha encomendado apoyos y facilitar el proceso de modernización con la concepción arriba descrita, estableciendo políticas, criterios lineamientos y acciones para evaluar, simplificar y mejorar los sistemas, y aplican los principios de calidad total, reingeniería de procesos, y mejora continua. El SICAP, junto con la Conusión de Informática y el Sistema de Información Ejecutiva, constituye el Instrumento clave de la modernización. En la concepción del ejecutivo actual, el SICAP parte de una visión del estado para el año 2005, y de una misión de la administración pública.<sup>5</sup>

Con los objetivos del SICAP también se han coordinado los del SICAM Sistema Integral de Calidad de la Administración Municipal; juntos, constituyen un modelo que se compone de cinco elementos:<sup>6</sup>

- Sensibilización, que consiste en la presentación del proyecto SICAP-SICAM, la filosofía de calidad, la misión del gobierno, el objetivo del sistema y la cultura a promover.
- Mejora continua, áreas de oportunidad, historias de éxito, orientación a los ciudadanos y al Plan Estatal de Desarrollo, y orientación al trabajo en equipo.
- Estandarización de procesos, uso de herramientas estadísticas y administrativas y manuales de políticas y procedimientos.
- Evaluación basada en indicadores del desempeño y mejora de procesos.
- Formación, capacitación y compromiso del personal para lograr continuidad.

## **PRINCIPALES EXPERIENCIAS**

Los objetivos de modernización que se propuso el Plan de Desarrollo y el SICAP como instrumento, reflejan por ellos mismos el contexto general de donde se partió para impulsar e implantar las iniciativas de transformación. Se trataba de superar un conjunto de limitaciones relacionadas con indicadores precisos de eficacia y eficiencia. Al exponer las principales experiencias se percibirá fácilmente la importancia de las acciones de mejora y su contexto de partida. Dichas acciones se agrupan y se describen en cinco áreas, a saber actualización y adecuación de la legislación a la dinámica del desarrollo y a las nuevas necesidades de

normatividad y de marcos jurídicos, mejoramiento de la calidad en los procesos claves de seguridad pública y procuración de justicia, incremento de la eficiencia en actividades referentes a registros y documentación como registro público de la propiedad, tenencia de la tierra, registro civil, notarias y archivos, mejoramiento de procesos y sistemas internos referentes principalmente a la administración patrimonial y de los recursos humanos, y a la incorporación y normatividad de la informática; finalmente, revisión y mejora de diferentes procesos y estructuras orgánicas en dependencias claves por la importancia directa de sus servicios para los ciudadanos.

La información y datos sobre las principales y recientes experiencias de modernización se obtuvieron del análisis sistemático de los dos últimos informes de gobierno<sup>7</sup> y <sup>8</sup> de documentos internos y reportes de la Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa y de entrevistas a funcionarios de dicha dependencia. El resumen organización de la información se adaptó al marco de esta monografía.

### ***Legislación***

En los últimos tres años se han hecho reformas a leyes en las siguientes materias: administración pública del estado, consejo consultivo de seguridad pública, catastro, hacienda, obras públicas, patrimonio cultural, código civil, poder judicial, educación pública, código penal, código de procedimientos civiles, responsabilidades de los servidores públicos estatales y municipales, tránsito y transporte, protección civil, seguridad pública del estado, uso racional de los pastizales, deporte, notariado.

Por, otra parte, se creó: la Comisión de Informática; la Comisión de Operaciones Patrimoniales, el Consejo Estatal de Fortalecimiento Municipal; y el Comité de Apoyo a la Adjudicación y Fallo de los Concursos de Obra Pública. Fue reformado el decreto que creó al Instituto de Servicios Educativos del Estado de Coahuila. Finalmente, se promulgó: el reglamento de Ley que crea la Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento; reglamentos interiores de las secretarías que conforman la administración pública estatal; reglamento interior de la Unidad de Defensa de Menores; y el reglamento interior de la Unidad encargada de la Prevención y Tratamiento de Menores.

### ***Seguridad pública y justicia***

La gran preocupación de la ciudadanía por los problemas de inseguridad llevaron al gobierno estatal a dotar de equipo al cuerpo de seguridad pública y revisar sus principales procesos: control y resguardo de vehículos y equipo de seguridad; investigación y persecución de delitos, operación de los cuerpos policiacos; identificación vehicular.

Como resultado, se hizo una gran inversión en patrullas, se logró alargar su vida útil generándose un ahorro de 3 millones de pesos anuales y, lo más relevante, se ha mantenido en servicio el 95 por ciento del cuerpo vehicular.<sup>9</sup>

Los logros más importantes se refieren a la disminución del tiempo que toma la ejecución de una orden de aprehensión; antes tardaba un promedio de 30 días y ahora tarda poco menos de 13 días. También destaca la reducción de órdenes de aprehensión pendientes de ser ejecutadas, de 3 mil a 500, disminuyendo con ello el nivel de impunidad.<sup>10</sup>

Se dotó de equipo de cómputo a los juzgados para facilitar la administración de la justicia.

### ***Registros y documentación***

**Registro Público de la Propiedad.** Principal instrumento de información y consulta fehaciente y fidedigno que auxilia a la administración pública en planear el desarrollo urbano, sus resultados eran limitados en cuanto a la regularización de la tenencia de la tierra ya que existía una gran cantidad de inmuebles semiurbanos y rurales sin registrar que no pagaban impuesto predial, con perjuicio del erario municipal. Con su regularización, además de otorgar seguridad jurídica a los propietarios, se incrementó la recaudación estatal y municipal; del 1.º de octubre de 1994 al 30 de junio de 1995, se recaudaron 21.5 millones de nuevos pesos, por la cantidad de 87,436 servicios prestados. El medio fue la racionalización de los procedimientos internos para dar mayor agilidad y eficacia; y están en proceso los estudios técnicos para automatizar el servicio.

**Tenencia de la tierra.** Se efficientaron los procesos de escrituración, logrando reducir en un 40% los tiempos de elaboración y tramitación de escrituras.

**Registro civil.** Se adquirió equipo de cómputo para mayor eficiencia, se capacitó a los oficiales personal de apoyo y se supervisa, controla y evalúa de manera permanente la función registral; se emprendió, un programa de corrección de errores y defectos en las diversas actas del registro civil, lográndose en 1995 la rectificación administrativa de 3,222 actas; se trasladó personal de la Dirección de Registro Civil a los municipios. Como resultado, se han depurado los procesos de atención al público y reducido considerablemente los tiempos de atención y resolución.

**Notarías.** Era imperativa la vigilancia y supervisión de las notarías a fin de que la fe pública que el Estado delega se ejerza correctamente y con estricto apego a la ley. La falla principal residía en recuperar los libros de protocolos; para 1995 ya se tenía recuperado el 90% de los libros que por ley deben encontrarse en el archivo de la Dirección de Notarías y se logró registrar la totalidad de testamentos; ya se puede brindar información expedita y colaborar con la administración de justicia.

**Archivos y documentación.** Para normar, regular y coordinar mejor la administración de documentos de interés público, se creó el Sistema Coahuilense de Documentación y el Instituto Estatal en esta materia. La intención fue salvaguardar, organizar y sistematizar los documentos que son patrimonio de los coahuilenses. Se ha capacitado a 616 personas a través de cursos y diplomados. se han recuperado y organizado 34 archivos en igual número de municipios; las 120 toneladas de acervos centrales del Instituto tienen un primer nivel de organización técnica, y se han incorporado nuevas tecnologías para su procesamiento. Gracias a la digitalización, la consulta

directa se ha visto enormemente facilitada para investigadores y usuarios. Además, forman ya parte de un sistema, las bibliotecas, los archivos municipales, la correspondencia, los archivos autónomos y universitarios, y los de informática.

Entre otros avances, el usuario tiene la posibilidad de consultar las síntesis de los documentos, o el documento completo, del período histórico comprendido entre 1675 y 1882.

### ***Áreas claves de la administración***

**Administración patrimonial.** Esta iniciativa de modernización consistió en integrar, regularizar y depurar el inventario de bienes propiedad del Estado; racionalizar los gastos de servicios públicos, reponer y asegurar los activos; y actualizar el marco jurídico y la contabilidad patrimonial. Se han obtenido los siguientes avances: a) se instrumentó el Sistema Integral de Administración Patrimonial para la custodia, salvaguarda, conservación y mantenimiento de activos, y para eficiencia de los servicios generales; b) se automatizó el proceso de control; c) se identificaron 300 inmuebles no incluidos en la contabilidad patrimonial y después de evaluar su uso, aprovechamiento, productividad y contribución al cumplimiento de los fines de la administración, se solicitó al H. Congreso del estado la desincorporación y venta de 18 de ellos, con un valor de 53 millones de pesos; d) se inventariaron físicamente 300 mil activos y se incorporaron a la base de datos; e) medidas de control permitieron ahorros anualizados superiores a los 5 millones de pesos.

**Administración de recursos humanos.** Se implantó un nuevo sistema de nómina para dar seguimiento y controlar los recursos humanos del gobierno del estado, elaborar estadísticas, y reducir a un máximo de 30 días el trámite para pago de sueldo al personal de nuevo ingreso.

Se diseñó un sistema de nómina para el magisterio estatal y federal; movimientos que antes se llevaban tres meses hoy se realizan en la misma quincena en la que son capturados los datos; se logró dar una mayor claridad y transparencia al desglose de las percepciones y deducciones, un mejor aprovechamiento de los recursos destinados a servicios personales, pagos oportunos, confiables, controlados y eficientes; los ahorros han sido significativos.

Para lo anterior, se renovaron los equipos de cómputo y los programas de nómina, y se implantó una red entre la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Educación Pública y el Instituto de Servicios Educativos del Estado de Coahuila.

Se diseñó el sistema de evaluación del desempeño del personal, para que los servidores públicos evalúen su desarrollo, conozcan sus perfiles de trabajo y detecten los aspectos positivos y negativos, a fin de que apliquen medidas para reformar, impulsar y motivar su mejor desempeño.

Se llevó a cabo la credencialización del personal de gobierno del estado; y se elaboró un catálogo de puestos de personal técnico, operativo, sindicalizado y de confianza.

Para elevar la productividad y superación del personal, se fortalecieron las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, de Capacitación y de Escalafón, y actualmente se reorganiza el Instituto de Pensiones; se asignó un seguro de vida para el total de trabajadores del estado; se desarrollaron los manuales de políticas y procedimientos administrativos, de control presupuestal, de control de almacenes, y se modernizó el sistema de concursos.

Capacitar e involucrar al personal de gobierno en el proceso de modernización administrativa es la base fundamental del SICAP. En 1995 y 1996 recibieron capacitación 1,210 servidores públicos en calidad total, herramientas estadísticas básicas, mejora de procesos, valores, liderazgo, calidad en el servicio, e integración grupal. Además, 2,633 empleados de gobierno recibieron 136 diferentes cursos, talleres, diplomados y maestrías; todo ello en diversas materias como gestión pública y economía, administración, relaciones humanas, informática e inglés, entre otras.

Seminarios sobre calidad y planeación estratégica para los responsables de las dependencias estatales, han permitido definir las líneas de trabajo centrales o pilares, así como los proyectos estratégicos en relación a los objetivos generales de gobierno.

**Informática.** En 1994 se estableció la Comisión de Informática la cual agrupa a los 23 representantes de las áreas de informática de las secretarías, dependencias y organismos descentralizados del poder ejecutivo, así como a los representantes de los poderes legislativo y judicial. Este órgano ya ha elaborado el Padrón de Informática (hardware, software y recursos humanos); el Plan Estatal de Informática; y el Manual de Normatividad Informática, el cual cubre aspectos como los criterios mínimos de selección de los equipos y sistemas a adquirir, lo que ha permitido lograr una mejor inversión y funcionamiento de los mismos.

En materia de informática también se ha avanzado en la modernización de los sistemas electrónicos de programación y de control presupuestal y en los sistemas de nómina de los servidores públicos.

### ***Revisión de procesos y estructuras***

**Procesos.** En cuanto a la revisión con enfoque de calidad total y reingeniería de los diferentes procesos de trabajo, a la fecha el SICAP ha concluido los siguientes: modernización del Hospital Psiquiátrico de Parras, modernización y control de los Centros de Rehabilitación Social, escrituración de predios, actualización y modernización del Inventario de infraestructura y equipamiento urbano, diseño de las plantillas de maestros, y evaluación del Consejo de Menores.

Actualmente se encuentran en análisis, evaluación y mejora, los procesos como: modernización del Hospital del Niño, requisición, abastecimiento y utilización de Insumos de la Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario, proceso de ejecución de la obra pública, contratación, instalación y facturación de los servicios de agua, recaudación de rentas y modernización de la Procuraduría General de Justicia, Delegación Laguna.

Algunas mejoras significativas que se han logrado son, por ejemplo:<sup>11</sup>

- Ya se cuenta con el inventario de infraestructura y equipamiento urbano, el cual sirve para orientar y validar los programas de inversión estatal y municipal. Antes no se contaba con esta herramienta para facilitar y controlar las decisiones en la materia.
- En tenencia de la tierra urbana se disminuyó de 12 a 3 meses la entrega de escrituras, se liberaron 2000 escrituras rezagadas y se llegó a cero errores en su elaboración.
- En contratación de servicios de agua el tiempo de fila del usuario se redujo de 50 a 10 minutos y la ejecución del contrato de 3 a 1 día.
- Se automatizó la determinación de las plantillas docentes en las escuelas conociendo ahora déficits y superávits por escuela, zona y región y obteniendo criterios para la optimización de plazas y tiempos.
- Se completó en un 80% el padrón de identificación vehicular en el estado.
- Se ha mejorado la elaboración de expedientes técnicos para obra pública disminuyendo el proceso de 8 a 3 semanas y reduciendo a cero la tasa de rechazo por la entidad normativa.
- El proceso de abasto de insumos de salud se redujo de 5-10 días hábiles a 2, y se identificaron los insumos prioritarios.
- El tiempo ocioso del paciente en el Hospital Psiquiátrico se redujo del 70% al 30%, y la atención semanal por paciente se incrementó al 100%.
- Se sistematizó el mantenimiento preventivo y el control vehicular con ahorros de 3.4 millones al año.
- Las averiguaciones previas en la Procuraduría disminuyeron de 72 a 38 días y el número de ellas por agente investigador se incrementó de 15.5 a 24.5. Se elabora cartografía del delito y se instrumentó un sistema de coordinación de policías.

**Estructuras.** Actualmente, se analizan las estructuras organizacionales de diferentes secretarías para mejorar su adecuación al objeto social para el que fueron creadas, dentro de un marco de eficiencia y racionalidad en la aplicación de los recursos. Por ejemplo, ya se llevó a cabo la reestructuración orgánica del DIF para incorporar a más familias de escasos recursos en los programas de asistencia social.

## PERSPECTIVAS

El esquema que se desprende de las experiencias recientes de modernización deja ver un verdadero proceso de transformación cultural en la manera de gobernar y administrar. Si a lo expuesto en este capítulo se toma en cuenta también el avance en los sistemas globales de gestión se complementa la idea de este proceso cultural. Reformar al sector público es una empresa muy considerable. En muchas partes se reportan reformas iniciadas pero inconclusas o superficiales. Las perspectivas favorables de la modernización de la administración en Coahuila dependerá, sin duda, de aquellos factores que a nivel internacional se reportan como claves: determinación política, seriedad en los enfoques y métodos utilizados, objetivos claros y aceptados en los más altos niveles, continuidad de una administración a otra y un soporte legal sólido para los cambios.

## Notas

- <sup>1</sup> Secretariat for Administrative Modernization, **New Trends in Administrative Modernization**, Portugal, Nov. 1995 Documento Internet, 1996, pág. 2.
- <sup>2</sup> ENAP, Oullet, A., **La Réforme dans le Secteur Public dans les pays de l'OECD**, Montréal, 1995, pág. 140.
- <sup>3</sup> Secretariat for Administrative Modernization, **New trends in Administrative Modernization**, Portugal, Nov. 1995, Documento Internet, 1996, pág. 2.
- <sup>4</sup> Gobierno del Estado de Coahuila, **Plan Estatal de Desarrollo 1994-1999**, Saltillo, Coahuila, pág. 140.
- <sup>5</sup> Cárdenas Elsa P., **Un Gobierno de Calidad para una Sociedad más exigente**, Revista Integratec, ITESM, año 3, No. 16, Mzo.-Abr. 1996, págs. 24-27.
- <sup>6</sup> Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa, **Proyectos Estratégicos, El Mejor Desempeño del Gobierno Estatal y Municipal**, págs. 5-6.
- <sup>7</sup> **II Informe de Gobierno**, Coahuila, 1995, págs. 67-81.
- <sup>8</sup> **III Informe de Gobierno**, Coahuila, 1996, págs. 36-41.
- <sup>9</sup> Cárdenas Elsa P., **Un Gobierno de Calidad para una Sociedad más exigente**, Revista Integratec, ITESM, año 3, No. 16, Mzo.-Abr. 1996, págs. 24-27.
- <sup>10</sup> *Ibidem*.
- <sup>11</sup> Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa, **Sistema Integral de Calidad en la Administración Pública**, pág. 20 y ss.

## Bibliografía

### CAPITULO I

Almada, Carlos, **La administración estatal en México**, Ediciones INAP, México, 1882, 204 págs.

Gobierno del Estado de Coahuila, Fundación para el Desarrollo Económico A. C., CONACYT, ITESM, **Coahuila ante el reto del futuro**, tres tomos, Torreón Coah., 1994, 1872 págs.

Gobierno del Estado de Coahuila, **Coahuila, tierra de oportunidades. Avances**, Saltillo, Coah., México, 1996, 68 págs.

Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de Fomento Económico, **Reactivación económica**, Saltillo, Coah., México, 1996, 16 págs.

Hood, Christopher. "Emerging issues in public administration", **Public Administration**, London, 73, printemps 1995, pp. 165-183.

INEGI- Gobierno del Estado de Coahuila, **Anuario Estadístico del Estado de Coahuila, Edición 1995**, México, 1995, 336 págs.

INEGI, **Resultados Preliminares del Censo de Población y Vivienda 1995**. México, 1996, 301 págs.

INEGI-Dirección Regional Noreste, **Resultados Preliminares del Censo de Población y Vivienda 1995. Estado de Coahuila**. Saltillo, Coah. 1996, 2 págs.

Meynaud J. L' **Exécutif dans l'État Moderne**, in **Bulletin international des sciences sociales**; Paris, 1958, pp. 202 y ss.

Molitor A., **Droit administratif et développement national**, N. Y., Nations Unies, 1967, pp. 3-5.

Poder Ejecutivo Federal, **Programa de Reforma del Sector Salud, 1995-2000**, México, 1996, 77 págs.

Roson H., "Les grandes tendances de l' evolution de l' administration publique dans les pays en voie de développement", **Revue Française d'Administration Publique**, Francia, 1978, No. 7 págs. 7-20.

Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario del Gobierno del Estado de Coahuila, **Plan Estratégico 1995**, Saltillo Coah., 1995. 56 págs.

SEP-Subsecretaría de Planeación y Coordinación, **Indicadores Educativos 1988-1989 a 1994-1995**, Distrito Federal, México, 1994, 107 págs.

## CAPITULO II

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

Almada, Carlos, **La Administración Estatal en México**. Ediciones INAP, México, 1982, 204 págs.

ENAP, Ouellet, A., **La réforme dans le secteur public dans les pays de l' OECD**, Montréal, 1995.

GAO/T-GGD **Improving government: need to reexamine organization and performance** -93-9, Mar. 11, 1993.

GAO/T-GGD/AIMD **Government reorganization: issues and principles** -95-166, May 17, 1995.

Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, **Ley Orgánica de la Administración Pública**. Consejo Editorial, Coahuila. 1994, 64 págs.

Gobierno del Estado de Coahuila, **Plan Estatal de Desarrollo 1994-1999**, Saltillo, Coahuila, 154 págs.

Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, **Manual de Organización del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza**, Talleres Gráficos, Saltillo, 1974, 209 págs.

Gobierno del Estado de Coahuila, **II Informe de Gobierno, y Anexo Estadístico**, Consejo Editorial, Coahuila, 1995, 332 págs.

Jay R., Galbraith, Edward E. Lawler III, & Associates, **Organizing for the Future, The New Logic for Managing Complex Organizations**. The Jossey-Bass Management Series, 1993, p. 362.

Librería Martínez (Eds.), **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Coahuila**, Edición especial, Saltillo, Coahuila, 1995. 82 págs.

Montemayor Seguy R., **Tercer Informe de Gobierno**, Coahuila, Oct, 1996, 156 págs.

Osborne, David, y Gaebler, T., **Reinventing government**, N.Y. Plume. 1993. 405 pp.

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

Universidad Autónoma de Coahuila, **Prontuario de Leyes y Decretos del Estado de Coahuila de Zaragoza**, Biblioteca de la UA de C. Vol. 11, Saltillo, 1982, pp 796.

UNESCO, **Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales**, 4 Vols., España, 1988.

### CAPITULO III

Estado de Coahuila de Zaragoza, "Ley de Planeación del Estado de Coahuila de Zaragoza", **Periódico oficial** No. 72, 8 de Sept. 1987, pág. 145.

Gobierno del Estado de Coahuila, **Ley Orgánica de la Administración Pública**, Consejo Editorial del Estado, Enero 1994, 64 págs.

Gobierno del Estado de Coahuila, **Plan Estatal de Desarrollo 1994-1999**, 154 págs.

Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa, **Sistema Integral de Calidad en la Administración Pública**, 17 págs.

Montemayor Seguy, Rogelio, Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila, **II Informe de Gobierno**, Saltillo Coahuila, 1995, 285 págs.

Montemayor Seguy, Rogelio, Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila, **III Informe de Gobierno**, Coahuila, Oct. 1996, 156 págs.

Poullet, E., **Principes du management en secteur public**, Université de Louvain, 1980, 114 págs.

### CAPITULO IV

Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de Finanzas, Dirección General de Administración, Dirección de Recursos Humanos, **Catálogo de puestos para el personal de confianza (Técnico-Operativo)**, Ago. 1996, Saltillo, Coah.

Gobierno del Estado de Coahuila, **Convenio Laboral Gobierno del Estado de Coahuila-SUTSGE 1996-1997**, Saltillo, Coah., Sept. 1996, 18 págs.

Gobierno del Estado de Coahuila, "Reformas al Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Coahuila", **Periódico Oficial**, núm. 21, 12 de Mayo de 1991.

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, 1 pág.

Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de Finanzas, Dirección General de Administración, Dirección de Recursos Humanos, **Número de Emplados por Municipio y tipo de Nombramiento**, E96112SC.XLS, Saltillo, Coah., Dic. 1996, 1 pág.

Poder Ejecutivo de Coahuila, **Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila**, Periódico Oficial No. 85, Oct. 1972.

## CAPITULO V

ACIR-Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Home Page. **What is intergoveninient, relations, USA**, 1996.

Agranoff, Robert, "**Las relaciones intergubernamentales y el estado de las autonomías**". *Política y sociedad*, 13 (1993), págs. 87-105.

Agranoff, Robert, **Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales**, INAP, Documento policopiado, pág. 179-214.

Almada, Carlos, **La administración estatal en México**, Ediciones INAP, México, 1982. págs.

El Nacional. **Nuevo federalismo**, serie de artículos publicados por éste periódico en 1996.

Gobierno del Estado de Coahuila. **Plan Estatal de Desarrollo 1994-1999**, Saltillo, Coahuila. 154 págs.

Hax, Arnoldo C., Majluf, Nicolás S: **The strategy concept and process, a pragmatic approach**, Prentice Hall, 1991, 430 págs.

Lorch, Robert Stuart. **State and local politics: the great entanglement**, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall 1995. 434 p. JK 2408 L865 1995 Québec.

Montemayor Seguy, Rogelio. El Nuevo federalismo como instrumento para el desarrollo nacional y regional. Artículo en el periódico **El Diario de Coahuila**. 19 de mayo de 1996. pág. 3.

Montemayor Seguy, Rogelio. Gobernador constitucional del estado de Coahuila, **II Segundo Informe de Gobierno**, Saltillo Coahuila. 1995, 285 págs.

Montemayor Seguy, Rogelio. Gobernador constitucional del estado de Coahuila, **III Segundo Informe de Gobierno**, Saltillo Coahuila. 1996, 156 págs.

## CAPITULO VI

Cárdenas, Elsa P., "Un gobierno de calidad para una sociedad más exigente", **Revista Integrales, ITESM**, año 3, No. 16, Marzo-Abril 1996, págs. 24-27.

ENAP. **La réforme dans le secteur publique dans les pays de l'OECD**, Montréal, 1995, 11 págs.

Gobierno del Estado de Coahuila. **Plan Estatal de Desarrollo 1994-1999**, Saltillo, Coahuila, 154 págs.

Gobierno del Estado de Coahuila Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa, **Proyectos estratégicos: El mejor desempeño del gobierno estatal y municipal**, Coahuila, Mayo 1996, Documento Interno, 63 págs.

Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa, **Sistema Integral de Calidad en la Administración Pública**, 17 págs.

Keith Smith, A., **Total quality management in the public sector**, Part 1, Quality Progress, June. 1993, págs. 45-48.

Keith Smith, A., **Total quality management in thie public sector**, Parl 2, Qutlity Progress, July. 1993, págs. 57-61.

Montemayor Seguy, Rogelio. Gobernador constitucional del estado de Coahuila, **II Informe de Gobierno**, Coahuila, 1995, 285 págs.

Montemayor Seguy, Rogelio. Gobernador constitucional del estado de Coahuila, **III Informe de Gobierno**, Coahuila, 1996, 156 págs.

Secretariat for Administrative Modernization, **New trends in administrative modernization**, Portugal Nov. 1995, Documento Internet, 1996, pág. 2.

Sensenbrenner, Joseph, **Quality comes to City Hall**, Harvard Business Review 69, Mar. Apr. 1991, págs. 64-75.

Swiss, James., "Adapting total quality management to goverment". **Public Administration Review**, 52 July-Aug., 356-62.