

Profesionalización de los servidores públicos	435
Relaciones intergubernamentales	443
Experiencias de modernización administrativa	455

CAPITULO IV

PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

El Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997, en su política de desarrollo denominada “Renovación política para fortalecer la democracia”, establece como eje fundamental la modernización de la administración pública.

Para lograr este propósito fue necesaria la adecuación de su estructura administrativa a fin de racionalizar su funcionamiento, pero para lograr su pleno alcance se consideró necesario imbuir criterios y evaluaciones de eficacia en los recursos humanos del aparato público, y de esta forma alcanzar los objetivos de una adecuada promoción de la modernización económica, política y social que persigue esta reforma institucional.

Este proceso significa transformar la atención en la prestación de los servicios gubernamentales, elevar su calidad, agilizar los trámites y la aplicación de una esmerada atención por quien lo proporciona.

Para la consecución de estos cambios sustanciales, que se reflejarán en un mejoramiento de la imagen de las estructuras administrativas y en la conducta del servidor público, cuyo desempeño se tradujera en una mayor responsabilidad, honestidad, plena eficiencia y transparencia en cada una de sus acciones, fue necesario trazar claramente las líneas de acción que tuvieran como base la ética y la nueva cultura de profesionalización de los servidores públicos, coadyuvando de esta manera a una mejor satisfacción de la demanda social.

En este sentido, dentro de la modernización de la administración pública se establecieron las siguientes líneas de acción:

- Definir los perfiles profesionales para implementar el servicio civil de carrera con cuadros especializados en las tareas gubernamentales.
- Fortalecer la superación profesional de los servidores públicos, a través de la capacitación permanente y el estímulo a los que se distingan por su eficiencia y voluntad de servicio.
- Exigir a los servidores públicos eficiencia, transparencia y honestidad en el desempeño de su responsabilidad.

A la fecha, las acciones realizadas para la profesionalización de los servidores públicos, las podemos enlistar en el siguiente orden. Primeramente se realizó el censo de recursos humanos con que contaba la administración pública centralizada estatal, con la finalidad de localizar aquellos factores y áreas susceptibles de aprovechamiento para el desarrollo de personal, y también conocer directamente los aspectos de los perfiles específicos requeridos por los análisis de puestos en cada función administrativa. Sin duda alguna, este diagnóstico real del personal al servicio del estado, de los sistemas y procedimientos administrativos vigentes, el análisis de las estructuras organizacionales para detectar ausencias y duplicidad de funciones, así como los tamaños de los tramos de control, sirvieron como base para la formación de estrategias y mecanismos para redimensionar el aparato burocrático y especificar las funciones y atribuciones de cada dependencia, en razón de lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima y ajustarse al ámbito de acción conferido en los reglamentos interiores.

Luego, el procesamiento y análisis de la información nos proporcionó los elementos necesarios para la instrumentación y orientación de las normas, lineamientos y políticas, en un marco de los requerimientos y necesidades institucionales en materia de capacitación.

Para mayor eficacia en el desempeño de los servidores públicos este esfuerzo conjunto de normas tuvo como objetivo adjunto la reforma del marco jurídico para la profesionalización de la función pública. Esto es, la valoración de los deberes y principios éticos que integran la moral del ejercicio de la función pública, como son: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, e institucionalidad, entre otros.

Con el ejercicio metodológico de la aplicación de cuestionarios, se obtuvo una evaluación de la función realizada en cada área de la estructura orgánica, definiéndose los perfiles predominantes en cada área administrativa.

Esta evaluación del puesto permitió conocer si sus ocupantes se ajustaban a los perfiles profesionales requeridos por las áreas de trabajo y por las atribuciones conferidas en los reglamentos internos y manuales de organización de cada dependencia, para posteriormente orientar con mayor conocimiento su campo de acción y alcanzar más fácilmente las metas y programas institucionales encomendados.

A partir del establecimiento del análisis de puestos y de los aspectos sustantivos del perfil que debe reunir un servidor público para el desempeño de su trabajo, se dieron los primeros pasos para la profesionalización del servidor público.

En el gobierno del estado de Colima, la conformación de su burocracia está comprendida en trabajadores de base, de confianza, por honorarios y eventuales, rigiéndose su relación laboral por una ley de alcance estatal, en la cual se garantizan ingresos, estabilidad, capacitación, vacaciones y otros satisfactores laborales que benefician ampliamente al personal calificado como de base.

En el aspecto de capacitación se reconoce y acepta lo establecido por la Ley Federal del Trabajo, que determina que en toda relación laboral formal es fundamental e indispensable la capacitación teórica y el adiestramiento práctico para la formación y desarrollo del trabajador.

En este rubro la administración pública estatal, dentro de su programa de modernización, estableció acciones específicas para profesionalizar a sus servidores públicos, en todos sus niveles, tanto operativos como en mandos medios y superiores, con la finalidad de crear nuevos hábitos, sensibilizándolos en el sentido de la responsabilidad e inculcándoles el espíritu de servicio público.

Para elevar la calidad del servicio público, se establecieron convenios con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), con el Instituto de Administración Pública del Estado de Colima (IAPEC) y con la Universidad de Colima, realizándose diversos talleres, cursos y seminarios a todos los niveles de la burocracia estatal.

En este proceso de capacitación integral nos hemos encontrado frecuentemente con un problema, en él se observa que las acciones de capacitación se han realizado en forma indiscriminada, dejando de lado las necesidades reales requeridas por las áreas administrativas; sintiéndose que en ocasiones el trabajador tiene poco aprecio por estas acciones que benefician su formación y desarrollo y lo que es más absurdo provocan el desperdicio del tiempo y el gasto invertido.

Hasta la fecha, no existe un seguimiento sistemático evaluatorio que establezca la relación objetiva entre el aprovechamiento y el costo de la capacitación. Por otra parte, el empleado no ha valorado la capacitación en función de su formación, sino que más bien la enfoca en cuanto al término de los cursos, el gobierno aprovecha sus servicios, pero no le ofrece ninguna remuneración extra acorde a sus nuevas capacidades y aptitudes.

Para concluir este apartado, es necesario incluir y estar al pendiente de la observación de la siguiente consideración.

La profesionalización del servicio público no debe entenderse como una forma de limitar el acceso laboral a la administración pública exclusivamente a quienes poseen un título profesional avalado por una institución educativa; es mucho más que esta simplista concepción. La profesionalización es un compromiso corresponsable entre la autoridad y sus empleados para garantizar el otorgamiento eficaz, oportuno, diligente y atento de los servicios que el estado está obligado a proporcionar a sus mandantes.

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Como en líneas anteriores se mencionó, el servicio civil de carrera en el territorio colimense, está previsto como línea de acción en el Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997. Además, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima, publicada en el periódico oficial de fecha 4 de enero de 1992, denomina al título tercero como "Del Escalafón", quedando éste definido en el artículo 71 como sigue: "Se entiende por escalafón el sistema organizado en cada una de las entidades públicas conforme a las bases establecidas en este título, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores de base, así como autorizar las permutas y movimientos de los mismos".

En la misma ley y dentro del mismo título, el artículo 73 consigna lo siguiente: "En cada entidad pública se expedirá un reglamento de escalafón, conforme a las bases establecidas en este capítulo, el cual se formulará de común acuerdo por el titular respectivo y el sindicato correspondiente".

Estos fundamentos, además de los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regulan las relaciones de trabajo en el gobierno estatal, los ayuntamientos locales y los organismos paraestatales y paramunicipales.

Pero si bien éstos son los elementos jurídicos básicos para la implantación del servicio civil, es evidente que la situación variará según las condiciones fisiográficas de cada municipio, factor que habrá de considerarse al momento de su implantación en este nivel, ya que no debe soslayarse la profundidad del cambio político que experimenta la sociedad y, naturalmente, según el tamaño de la estructura organizacional y los recursos financieros disponibles.

La implantación del servicio civil de carrera en Colima es una aspiración añeja, plena de justicia social y de aprovechamiento de la experiencia laboral. La idea es y siempre ha sido diseñar un mecanismo que garantice que la preparación académica, el reclutamiento, la selección, la inducción y el ascenso sean los más idóneos para las características reales de la administración pública estatal y municipal.

De ahí que el sistema de carrera debe responder a una concepción elaborada de la función pública. La ordenación de la carrera administrativa exige tomar en consideración el acceso a los puestos de la zona superior de la jerarquía administrativa, garantizando la adecuada formación de equipos directivos de alto nivel profesional. Condición fundamental para este logro es establecer legalmente la línea de separación entre los cargos de responsabilidad política y los puestos directivos profesionales.

Actualmente, la administración pública es un instrumento que opera en función de las indicaciones del poder político, adecuándose sin mayores dificultades incluso a la alternancia en el poder de los partidos políticos; igualmente se percibe la tendencia de las instancias políticas a dominar el aparato administrativo para la consecución del buen funcionamiento de los servicios públicos.

Otro factor que incide en la profesionalización del servicio público, es el intento de la burocracia profesional de rebasar los límites de su propio terreno e invadir el campo específicamente político, sin renunciar a su condición de estabilidad laboral. De aquí la importancia de establecer legalmente y con nítida precisión los campos de actuación de unos y otros, partiendo del principio de neutralidad política de los servidores públicos.

Por su parte, el gobierno debe tener en todo momento la posibilidad de designar a las personas que, reuniendo los requisitos de capacidad técnica, compartan las convicciones del gobernante en turno o al menos no se sientan violentadas al tener que ejecutar determinadas políticas. La preocupación fundamental en lo que concierne a la función pública es conseguir una administración eficaz al servicio de los intereses generales en el marco del régimen democrático.

El servicio civil de carrera, como parte de la modernización de la administración pública, no debe considerarse como una sola cuestión de técnica y de ciencia, sino de sentido común, de madurez política y de justicia laboral.

La profesionalización de la función pública, el perfeccionamiento del cumplimiento del principio de legalidad administrativa, el reforzamiento de la responsabilidad de los servidores públicos

y el incremento de la confianza de los gobernados para con su administración, son elementos que van implícitos en esta gran tarea.

Por esto es necesario dar origen a instrumentos y procedimientos de un sistema general de servicio público, con personal eficiente y honesto poseedor de un alto sentido de responsabilidad y solidario con las funciones del estado.

PROBLEMAS Y DESAFIOS

El elemento humano es indispensable, sin él no podemos hacer nada; podemos tener lo más sofisticado en recursos materiales, podemos tener financieramente todo lo que necesitamos, pero si el trabajador no se encuentra capacitado, estimulado o imbuido del espíritu de servicio público, poco podremos hacer aunque dispongamos de los mejores programas y elementos. También el hombre es el único que puede decidir que hacer con su libertad y qué hacer con su trabajo, además de ser numerosas las variables y los factores que influyen en el recurso humano. Estos elementos, aunados a las condiciones imperantes en materia económica y en práctica política, condicionan cualquier intento que se de en el establecimiento de la profesionalización del servicio público. Por lo anteriormente expuesto, es prerrogativa básica que la legislación laboral, en materia de servicio civil de carrera, considere los siguientes aspectos:

- Representar un equilibrio entre obligaciones sancionadas por régimen de responsabilidades y derechos.
- Integrarse como un sistema de garantía y estabilidad laboral.
- Crear las condiciones que impriman eficiencia y eficacia, destacando los factores escalafonarios, reconocimientos y estímulos, aunado a una capacitación constante que constituya la base para la profesionalización al servicio del estado.
- Crear y desarrollar una sólida cultura administrativa que aporte nuevas ideas, actitudes y comportamientos frente a los cambios actuales en la relación entre sociedad y gobierno.

En síntesis, hay una necesidad imperante de cambio. Se requiere una nueva forma de administración, apegada a las reformas que se han realizado, esto es, operar de una manera distinta y moderna, transformándose aceleradamente como lo reclaman las demandas sociales.

INFORMACION DEL PERSONAL POR TIPO DE CONTRATACION

	CANTIDAD	%
Total burocracia activa	3,478	100.00
Sindicalizados	1,379	39.65
Seguridad pública	976	28.07
Confianza	1,123	32.28

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

INSTITUCION	TOTAL	MANDOS SUPERIORES	PERSONAL TECNICO	APOYO SECRETARIAL
TOTAL	2,346	216	1,889	241
PODER EJECUTIVO	92	23	53	16
SECR. GRAL. DE GOBIERNO	984	54	857	73
SECRETARIA DE FINANZAS	261	19	222	20
SECR. DE LA CONTRALORIA	37	11	22	4
SECR. DE PLANEACION Y PROMOCION ECONOMICA	72	13	45	14
SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO	155	16	124	15
SECRETARIA DE EDUCACION, CULTURA Y DEPORTE	16	4	7	5
SECRETARIA DE DESARROLLO RURAL	54	7	42	5
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA	499	45	388	66
OFICINA MAYOR DE GOBIERNO	157	20	117	20
DIRECCION DE COMUNICACION SOCIAL	19	4	12	3

INEGI.

CONCENTRACION DEL PERSONAL POR DEPENDENCIA 1996

	CANTIDAD	%
Poder Ejecutivo	93	2.68
Secretaría General de Gobierno	1,158	33.30
Secretaría de Finanzas	292	8.40
Secretaría de la Contraloría	53	1.53
Secretaría de Planeación y Promoción Económica	86	2.48
Secretaría de Desarrollo Urbano	160	4.60
Secretaría de Educación, Cultura y Deporte	234	6.73
Secretaría de Desarrollo Rural	73	2.10
Secretaría de Salud y Bienestar Social	356	10.23
Procuraduría General de Justicia	516	14.83
Oficialía Mayor de Gobierno	155	4.45
Dirección de Comunicación Social	18	0.51
Supremo Tribunal de Justicia	284	8.16
Total	3,478	100.00

CAPITULO V

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

MECANISMOS DE COORDINACION Y COLABORACION INTERGUBERNAMENTALES

A través de la Secretaría de Planeación y Promoción Económica del gobierno del estado, se opera el Sistema de Planeación que comprende los planes nacional, estatal y municipales. Estos instrumentos tienen su antecedente más inmediato en los Convenios Unicos de Coordinación (1977); Convenios Unicos de Desarrollo (1983) y los Convenios de Desarrollo Social (1992), teniendo como objetivo coordinar la ejecución de acciones y la aplicación de recursos para llevar a cabo la política para la superación de la pobreza e impulsar el desarrollo regional y social en términos de alcanzar igualdad de oportunidad, y elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de la población. En suma, el Convenio de ha sido el instrumento que da vigencia al federalismo, al coordinar las acciones de los dos órdenes de gobierno; en distintos marcos.

La Secretaría de Desarrollo Urbano, en cumplimiento a los preceptos de la Ley de Preservación Ambiental del Estado, creó el Consejo Estatal de Ecología, con la participación de los tres niveles de gobierno, así como de los ambientales, se reúne 2 veces por año en plenarios, y trabaja de manera permanente a través de 7 comisiones de trabajo. A su vez, la Dirección de Ecología mantiene contacto directo con los diez ayuntamientos, a través de sus Regidores de Ecología y Direcciones de Obras Públicas y de Servicios Generales en su caso, para atender la problemática ambiental. Particular importancia tiene la coordinación existente para el control de podas y derribos de árboles en zonas urbanas.

Actualmente se tiene una buena coordinación por parte del gobierno del estado, con dependencias federales del sector ecología, como SEMARNAP, PROFEPA y CNA, a través de la atención a la denuncia pública, de tal manera que todas las dependencias reciben las denuncias en materia ambiental, aunque no sean de su competencia, y se derivan a la instancia correspondiente, tratando de tener una adecuada capacidad de respuesta.

En materia de salud y salubridad social, la Ley General de Salud asienta las bases para la distribución de competencias entre la federación y los estados, creando el marco legal para la efectiva coordinación de los 3 órdenes de gobierno. Esta disposición otorga al gobierno del estado la facultad necesaria para la prestación de los servicios, así como para la organización e integración del sistema estatal de salud; es decir, en materia de salud se reconoce la autonomía de los estados para llevar a cabo las acciones tendientes a hacer efectiva la garantía consagrada en la Constitución.

En materia de educación, cultura y deporte del gobierno del estado, a través de la dependencia respectiva, señala que como mecanismo de coordinación con los municipios, existen diversas opciones como pueden ser los recursos del ramo 26 denominado "Superación de la pobreza", que son ejecutadas directamente por los ayuntamientos; señala también que se hace necesario establecer una coordinación para los diversos recursos que se manejen por este rubro, ya que hay duplicidad con el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE), los del

Consejo Nacional del Fomento Educativo (CONAFE) y el propio CAPFCE. Esto significan 4 convenios a los que se debe dar seguimiento con la consiguiente duplicidad en costos administrativos y de supervisión.

La delegación estatal de la Secretaría de Desarrollo Social participa coordinadamente con los 10 ayuntamientos municipales y las distintas dependencias del gobierno del estado en todos los procesos de planeación, programación, control y evaluación de obras y acciones, orientados al desarrollo social y al cumplimiento de los objetivos y propósitos comprendidos en el Plan Estatal y el Plan Nacional de Desarrollo.

En materia de Política Industrial y Comercio Exterior se plantea como objetivo conformar, a través de la acción coordinada con los sectores productivos, una planta industrial competitiva a nivel internacional, orientada a producir bienes de alta calidad y mayor contenido tecnológico. Para el cumplimiento de dicho objetivo se han establecido las siguientes líneas estratégicas:

- Crear condiciones de rentabilidad elevada y permanente en la exportación directa e indirecta, y ampliar y fortalecer el acceso de productos nacionales a los mercados de exportación.
- Fomentar el desarrollo del mercado interno y la sustitución eficiente de importaciones, para sustentar la inserción de la industria nacional en la economía internacional.
- Introducir el desarrollo de agrupamientos industriales, regionales y sectoriales, de alta competitividad, con una elevada participación de micro, pequeñas y medianas empresas.

En materia de política industrial esta, no se agota en un conjunto estático de prescripciones de acción, por el contrario, debe ser un instrumento dinámico, capaz de modificarse oportuna y adecuadamente, según las circunstancias del entorno económico. Con tal propósito, un componente esencial del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, derivado del PND 1995-2000 lo constituyen los mecanismos de coordinación y seguimiento de acciones y de evaluación de sus resultados, que se realizan a través de dos instancias:

La Comisión Intersecretarial de Política Industrial, tiene como propósito mejorar la coordinación y eficacia de los instrumentos de apoyo gubernamental a la industria. Esta comisión la preside el titular de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y participan como miembros permanentes, los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Educación Pública, la Nacional Financiera, el Banco Nacional de Comercio Exterior y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Los mecanismos mixtos de seguimiento y evaluación se fundan en el diálogo y colaboración estrechos entre las autoridades gubernamentales y los productores. Por ello, el programa recoge una de las lecciones más importantes de las experiencias internacionales exitosas en materia de política industrial: la importancia decisiva de hacer de la colaboración entre gobierno e industria una práctica habitual e incluso una institución, operan en dos niveles:

1. General: Consejo Nacional para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y los Programas de Sectores Productivos.

El Consejo Nacional para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa fue establecido el 9 de mayo de 1995, con el propósito de:

- Estudiar, diseñar y coordinar las medidas de apoyo para promover la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa.
- Fomentar mecanismos para que las micro, pequeñas y medianas empresas reciban asesoría integral y especializada.
- Estimular la asociación entre las micro, pequeñas y medianas empresas y su vinculación con la gran empresa, para elevar la integración y eficiencia de las cadenas productivas.
- Desarrollar estrategias de promoción a la exportación directa e indirecta de las micro, pequeñas y medianas empresas.

El Consejo está presidido por la SECOFI, con la participación de diversas dependencias del sector público cuando se traten temas relacionados con sus esferas de competencia y responsabilidad (SHCP, SECODAM, SEP, SEDESOL, STPS, SAGAR, SEMARNAP, NAFIN, BANCOMEXT Y BNCI) y organismos empresariales del sector privado (Consejo Coordinador Empresarial, Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, Confederación Patronal de la República Mexicana, Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, Cámara de la Industria de Transformación de Nuevo León y Cámara de la Industria de Transformación de Jalisco).

2. Especializado: Consejo Asesor para las Negociaciones Comerciales Internacionales; Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX); Consejo para la Desregulación Económica.

De acuerdo con los términos del decreto que lo creó, el Consejo opera tanto a nivel federal —en pleno a través de los grupos de trabajo— como a nivel estatal —a través de los comités estatales— con el fin de dar seguimiento a la aplicación de las decisiones y recomendaciones a las que se lleguen.

El Consejo Asesor para las Negociaciones Comerciales Internacionales, es un órgano colegiado coordinado por la SECOFI, en el que participan representantes de los sectores académico, agropecuario, empresarial y laboral. Tiene por objeto evaluar y dar seguimiento a los tratados y acuerdos comerciales en vigor, conocer las necesidades de los sectores productivos del país en materia de comercio exterior; conocer la opinión de los sectores directamente involucrados en las negociaciones comerciales internacionales y facilitar la comunicación permanente entre los grupos sociales, los sectores productivos y el gobierno en relación con las negociaciones comerciales internacionales que realiza nuestro país.

A nivel local, el consejo asesor está integrado por, el secretario de Planeación y Promoción Económica, representante del gobierno del estado; presidente de la Federación Estatal de

Propietarios Rurales, representante del sector agropecuario; secretario general de la CTM en Colima, representante del sector laboral; presidente de la Cámara Nacional de Comercio de Colima, representante del sector empresarial, y rector de la Universidad de Colima, representante del sector académico. La Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX) fue creada mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1989. Cuando se publica la Ley de Comercio Exterior el 27 de julio de 1993, su artículo 7o. establece a COMPEX como una comisión auxiliar del ejecutivo federal en materia de promoción de exportaciones. Su reglamento se publica el 30 de diciembre, y en su título IX detalla la estructura, funciones, niveles y modalidades de la Comisión.

La COMPEX es un mecanismo de concertación entre los sectores público y privado que tiene por objeto analizar, evaluar, proponer y coordinar acciones en materia de exportaciones de bienes y servicios.

Los integrantes de esta comisión que fungen como miembros permanentes son los titulares de las siguientes dependencias, entidades y organismos:

- Sector público: SRE, SHCP, SEDESOL, SE, SSA., SEMARNAP, SAGAR, SCT, STPS, NAFIN Y CONMEXT.
- Sector privado: COPARMEX, CONCANACO, CONCAMIN, ANIERM, CANACINTRA, CANACO Cd. de Mexico, Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales, Consejo Nacional de Comercio Exterior, Consejo Nacional Agropecuario, Consejo Coordinador Empresarial, Confederación de la Asociación de Agentes Aduanales de la República Mexicana.

La Comisión sesiona en los niveles estatal, regional y nacional y en las modalidades internacional y sectorial. La estructura y niveles de COMPEX están diseñados para brindar a los empresarios una atención expedita a los casos que presenten a la Comisión. Las reuniones nacionales aseguran, cuando los casos presentados de interés general no han sido resueltos en los otros niveles y/o modalidades, la atención de los secretarios de estado y los presidentes de las cámaras empresariales y, de ser necesario, la del presidente de la República. Esta estructura brinda a COMPEX un gran poder de gestoría que ha permitido desde solucionar pequeños problemas hasta promover modificaciones a leyes y reglamentos que involucran medidas generales en beneficio del sector exportador.

A nivel estatal, la Comisión la preside el secretario de Planeación y Promoción Económica y el delegado de la SECOFI ocupa el secretariado técnico. Colima junto con Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Nayarit y Zacatecas, conforman la región Occidente, celebrando sesiones de manera bimensual.

El Programa de Desregulación Económica busca impulsar la competitividad y, por lo tanto, la creación de empleos del sector productivo nacional, por medio de una revisión y profunda mejora de nuestras disposiciones normativas, que es la materia del Consejo para la Desregulación Económica.

El 24 de noviembre de 1995 el presidente de la República emitió un Acuerdo para la Desregulación Empresarial en el cual establece los procedimientos precisos para la revisión de los requisitos y trámites que cada dependencia, entidad u organismo federal impone actualmente en esta materia, así como de los proyectos de disposiciones elaborados por las dependencias y entidades federales.

Acuerdos de Coordinación entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas

La participación de las entidades federativas es esencial para la materialización de los beneficios del esfuerzo desregulador. Por ello, es necesario que los tres niveles de gobierno coordinen sus acciones de desregulación en sus respectivos ámbitos de competencia a través de la celebración de acuerdos de cooperación, estrictamente respetuosos de la soberanía local y estatal. Dichos acuerdos reconocerán la responsabilidad fundamental del gobierno de cada estado, con el apoyo técnico de SECOFI y la colaboración de los sectores productivos de la entidad.

Con tal propósito, simultáneamente con la publicación del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial, el gobierno federal, en estricto respeto a la soberanía de los gobiernos estatales y municipales, solicitó su cooperación para instrumentar en toda la República programas de desregulación similares al emprendido por el gobierno federal, en el marco de un Convenio Nacional de Desregulación.

Actualmente, en el estado de Colima se ha cumplido con las dos propuestas y compromisos contraidos en dicho acuerdo. El primero, a través de la creación de la Comisión Estatal de Desregulación Económica y Simplificación Administrativa. Dicha comisión la integran todas las dependencias del ejecutivo estatal como vocales y los consejeros son las dependencias federales, los presidentes municipales y los organismos empresariales. El segundo aspecto es la adhesión —vía coordinador— de los 10 municipios al Acuerdo de Desregulación Empresarial.

Con lo anterior, se obligará a realizar una revisión de la normatividad existente por parte de la autoridad fundamentando y justificando cualquier trámite. Posteriormente se someterá a consulta de los organismos empresariales a fin de conciliar intereses, concluyendo con la publicación de un “catálogo único de trámites y formatos”.

La Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, señala que en materia de medio ambiente la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece la coordinación intergubernamental entre la federación, estado y los municipios.

Por lo que se refiere a los recursos naturales y pesca, se celebran convenios con el estado, para establecer la coordinación de acciones para la conservación, protección y restauración de los recursos naturales, como son: acuacultura rural, prevención, detección y combate de incendios forestales y el Programa de Reforestación (PRONARE).

PROCESOS DESCENTRALIZADORES RELEVANTES

El gobierno de la República —conjuntamente con las entidades federativas, municipios, organizaciones sindicales y partidos políticos— ha dado pasos sustanciales y avances considerables en distintas áreas para impulsar el sistema federal.

Reforma al sistema de justicia

Las reformas constitucionales promovidas al inicio de este sexenio en materia de administración de justicia en favor del régimen federal mexicano han fructificado en hechos concretos: se ha avanzado en la puesta en marcha de los mecanismos de resolución de controversias constitucionales y así, en lo que va de la reforma al artículo 105 constitucional, al 31 de mayo de 1996 se presentaron 24 controversias promovidas por ayuntamientos contra diversos actos de autoridades estatales.

Se debe destacar que estos recursos han sido sometidos a proceso por primera ocasión en la historia del país a través de una ley especializada en la materia. Con ello, se da en la teoría y en la práctica del estado de derecho vigente en México un paso en materia de administración de justicia que complementa e impulsa al federalismo, ya que la resolución de los conflictos entre las instancias de sus diversos órdenes de gobierno es encauzada, por la vía del orden constitucional.

Hacienda municipal

En materia hacendaria y con el fin de apoyar las finanzas públicas del estado y de los municipios se introdujeron modificaciones al Sistema de Coordinación Fiscal, se ampliaron las potestades tributarias del estado, se promovió una distribución más equitativa de las participaciones existentes y se liberaron fuentes de riqueza anteriormente reservadas a la federación. Estos son hechos que constatan lo que antes fue propósito:

- Se incrementó el Fondo General de Participaciones, pasando del 18.51 al 20 % de la recaudación federal participable.
- La federación entrega directamente al Estado el 20 por ciento de la recaudación que se obtiene por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que se aplica a bebidas alcohólicas y cerveza, así como el 8 por ciento de la de tabaco.
- A partir del próximo año el gobierno federal cederá al estado la potestad de establecer tributos locales sobre automóviles nuevos, tenencia o uso de vehículos.
- El impuesto sobre adquisición de inmuebles, que hasta el año pasado era de carácter federal, se abrogó a partir de 1996, lo que permite al estado diseñarlo de acuerdo con sus características y necesidades particulares.

Caminos

El proceso de descentralización más relevante actualmente es el de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que transforma en favor de las entidades federativas la

construcción y mantenimiento de los caminos rurales y alimentadores y la conservación de la red federal secundaria, actualmente a cargo del gobierno federal.

El objetivo principal de esta descentralización es impulsar al desarrollo de la entidad y de sus municipios, fortaleciendo de esta manera al sistema federal establecido en nuestra carta magna, vinculando los esfuerzos que realizan los tres niveles de gobierno para llevar a cabo los programas sectoriales, institucionales y regionales, con el fin de que las acciones que se realicen sean congruentes y permitan la equidad en la planeación estatal para el desarrollo nacional.

El estado sigue en proceso de desincorporación de la red estatal de carreteras, aquellos tramos interurbanos en favor de los municipios con los mismos objetivos.

Se inició la transferencia de recursos presupuestales hacia el gobierno del estado para el mantenimiento y conservación de las carreteras que conforman la red federal.

Empleo

Se avanzó en el fortalecimiento del empleo. En el presente año el gobierno federal ha aportado al estado, para conservar caminos rurales utilizando mano de obra local.

Recursos hidráulicos

En lo que se refiere a la descentralización de la política hidráulica, se transfiere la infraestructura para riego a usuarios organizados en asociaciones civiles. Como parte de la política de descentralización del gobierno federal, el Programa de Modernización y Manejo de Agua (PROMMA) propiciará la participación de las gerencias de la Comisión Nacional del Agua correspondientes a las regiones hidrográficas. En cada una se ha iniciado la integración de un consejo de cuenca que representa una instancia de coordinación entre el gobierno, los usuarios y la sociedad. Se ha suscrito ya el acuerdo de coordinación entre el gobierno federal y el gobierno del estado.

Desarrollo social

Desde el inicio de la actual administración, en el marco del Convenio de Desarrollo Social, se ha venido avanzando en la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.

Mención especial merece la política de superación de la pobreza y desarrollo regional y social, que ha recibido un fuerte impulso del gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, y en la cual el ejercicio de los recursos del Ramo XXVI ha sido trasladado a los ayuntamientos, especialmente en los provenientes del Fondo de Desarrollo Social Municipal, que significa el 65% del total del presupuesto autorizado a dicho ramo.

Medio ambiente y desarrollo urbano

A iniciativa de la SEMARNAP, y por instrucciones del ejecutivo federal, está en proceso un programa en todos los estados, iniciado en este año, para descentralizar algunas de las atribuciones en materia ambiental. En Colima se efectúan estos trabajos coordinados por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Económico por parte del gobierno estatal, y la delegación de SEMARNAP; actualmente se trabaja en un convenio marco, como pauta general para aterrizar gradualmente la transferencia de atribuciones y fondos.

A través de la Dirección de Ecología se trabaja en el Programa Permanente de Apoyo a la Gestión Ambiental Municipal, partiendo del principio de fortalecer la capacidad de los ayuntamientos en esta materia, para que asuman gradualmente atribuciones y obligaciones de acuerdo a sus necesidades y posibilidades. En ese sentido, a la fecha siete de los diez ayuntamientos cuentan con unidades operativas que atienden los asuntos ambientales de su competencia.

También se ha impulsado a los ayuntamientos para que promulguen su normatividad ambiental, de tal forma que a la fecha 3 ya la tienen promulgada, 3 más están en proceso de promulgación y el resto de los municipios están desarrollando sus reglamentos.

En atención al artículo 115 constitucional, el Lic. Carlos de la Madrid Virgen, gobernador constitucional del estado, envió al congreso la iniciativa de ley mediante la cual se delega a los municipios la responsabilidad de administrar su propio desarrollo urbano, iniciativa que dio origen a la Ley de Asentamientos Humanos del estado de Colima, la cual señala entre otras atribuciones del municipio los siguientes:

- Aprobar los programas parciales de urbanización.
- Aprobar directamente el uso del suelo para:
 - Subdivisiones, relotificaciones y funciones.
 - Aprovechamiento urbano del suelo que implique la transformación de predios rústicos a urbanos, etc.

Salud

En términos legales, la descentralización de los servicios de salud no presenta ningún obstáculo para la Secretaría de Salud y Bienestar Social, llevándose a cabo a través de convenios específicos y acuerdos de coordinación, a fin de encauzar el ejercicio de acciones conjuntas con los municipios.

Educación

A partir de la firma del Convenio para la Descentralización Educativa de 1992, son los estados los directamente responsables de la conducción de la educación; en este proceso, considera la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte estatal que la normatividad, los planes y los

programas educativos sigan operándose a nivel central, ya que de lo contrario tendríamos programas diversos en toda la nación; sin embargo, se hace necesaria la participación activa sindical para consolidar este proceso.

En dicho proceso se fortalecen los municipios al descentralizarles el programa constructivo del CAPFCE, así como los recursos del ramo 26; sin embargo, esta Secretaría señala que se hace necesario establecer una coordinación para unificar programas y recursos que se manejan para este rubro con el fin de no duplicar esfuerzos.

Obra pública

Adicionalmente, se buscará que la obra pública relativa a los servicios esenciales se programe y ejecute por las autoridades locales, que la ciudadanía participe en la supervisión de su desarrollo y que se reduzcan las cadenas burocráticas que alejan las decisiones operativas de las demandas de la población. Es indispensable, asimismo, destinar el ahorro generado por la racionalización de estructuras y procesos a mayores y mejores servicios para la población.

Mediante el Fondo de Desarrollo Social Municipal se atenderán las demandas de infraestructura y servicios básicos, se apoyarán pequeños proyectos para el cultivo de las áreas agrícolas de alta siniestralidad y/o baja productividad, y se continuará el programa para disminuir la deserción escolar.

Este fondo se dirigirá específicamente a los siguientes programas: suministro de agua potable; alcantarillado y drenaje; electrificación de colonias marginadas urbanas y comunidades rurales; urbanización de colonias populares y comunidades rurales; construcción y conservación de infraestructura educativa básica; infraestructura de salud y caminos rurales; así como a apoyos a mejoramiento de vivienda, instalaciones deportivas menores, eficiencia educativa terminal en educación primaria, alimentación y nutrición, proyectos productivos para los grupos marginados, acciones para el cultivo de áreas agrícolas de alta siniestralidad y/o baja productividad y acciones para el mejoramiento de la capacidad técnica-administrativa de los municipios.

Comercio e industria

En materia de Comercio y Fomento Industrial, a partir de 1991 se implementó el fortalecimiento físico de las delegaciones federales; el 1o. de febrero de ese año se publicó un nuevo acuerdo delegatorio de facultades para avanzar en la desconcentración de facultades y la simplificación de trámites. Además de contemplar una estructura de delegaciones más acorde con las nuevas funciones de la Secretaría, el documento desconcentró el 80% de los trámites gestionados ante ella, permaneciendo únicamente aquellos que por su especialización técnica o complejidad resulta más eficiente proporcionar en las oficinas centrales. Cabe hacer notar que en el esquema regional (esquema de operación anterior al actual) sólo 55% de los trámites estaba desconcentrado.

Con este acuerdo delegatorio se avanzó en la desconcentración de facultades, a través de:

- La disminución y simplificación del número de trámites.
- La adecuada instrumentación de los servicios desconcentrados.
- El impulso a nuevas actividades.

El nuevo esquema se centra en la operación de 3 áreas básicas: análisis, promoción y servicios; lo que modifica sustancialmente el objetivo anterior, pasándolo de regulador a promotor de la actividad económica.

Si bien es cierto que no hay un proceso de desconcentración de funciones al gobierno estatal, sí existe hacia el estado a través del fortalecimiento de la delegación federal, siendo homogénea en los programas y servicios que se otorgan a nivel nacional.

Por último, en el Reglamento Interior de la Secretaría vigente, publicado el 2 de octubre de 1995, se incluyen nuevas atribuciones en materia minera que anteriormente eran competencia de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, hoy Secretaría de Energía.

CAPITULO VI

EXPERIENCIAS DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

En el estado de Colima se integró el Comité Estatal de Simplificación Administrativa, con la finalidad de coordinar la Ejecución del Programa de Simplificación administrativa Pública Estatal, de conformidad al acuerdo publicado el día 27 de marzo de 1992 en el periódico oficial N° 15.

Este Comité se integró de la siguiente forma: como presidente el C. gobernador del estado; como secretario técnico, el secretario de la Contraloría; como secretario administrativo; el oficial mayor de gobierno, y como miembros los demás titulares de las dependencias y entidades del gobierno del estado.

Las funciones encomendadas al Comité se centran en 6 grandes líneas de acción

- Vigilar la integración, desarrollo y evaluación del Programa de Simplificación Administrativa.
- Garantizar que se dé cumplimiento a las normas y lineamientos que dicte la Secretaría de la Contraloría en materia de Simplificación Administrativa.
- Analizar, dar seguimiento y controlar la aplicación de las acciones de simplificación, puestas en marcha por las dependencias.
- Las dependencias y entidades de la administración pública estatal formarán sus programas de simplificación administrativa con acciones que eleven la calidad, transparencia, oportunidad y agilidad de la prestación de los servicios públicos.
- Ampliar la concertación social como instrumento de transformación de la acción pública.
- El cumplimiento honesto y eficaz de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.

Es en 1994 cuando la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado reformula las líneas de acción del Programa de Simplificación para denominarlo Programa de Desarrollo Administrativo. Dicho programa se caracteriza por incluir la participación de la sociedad en los procesos de control y gestión de la administración pública estatal.

Con el Programa de Desarrollo Administrativo se pretende:

- Agilizar los procesos administrativos, a fin de reducir tiempos, pasos y requisitos de trámites y servicios.
- Modernización de la administración a través de la incorporación de sistemas computarizados, introducción de tecnologías modernas y capacitación de los servidores públicos.
- Desconcentración y descentralización de la administración pública, mediante la transferencia a otras dependencias e instancias de gobierno de funciones y atribuciones, o bien hacia los municipios.
- Desregulación administrativa, consistente en la eliminación de normas y disposiciones obsoletas e inadecuadas, y actualización de leyes y reglamentos con el propósito de agilizar los procesos administrativos.

Los objetivos del programa son:

- Elevar la calidad y eficiencia de la prestación de los servicios al público evitar trámites, para ahorrar tiempo y gastos y evitar la corrupción.
- Impulsar la profesionalización de la función pública y disponer de los medios e instrumentos necesarios para el desarrollo de su potencial y creatividad en el servicio a la sociedad.
- Adecuar los procesos administrativos a las nuevas necesidades del desarrollo estatal.
- Fortalecer los órganos de control a fin de garantizar el cumplimiento de los programas de trabajo y el uso honesto y transparente de los recursos públicos.

Para el logro de estos objetivos se instrumentaron las siguientes acciones:

- Seguimiento a las acciones de simplificación administrativa.
- Seguimiento de las metas de los programas de actividades de las dependencias.
- Levantamiento de encuestas de opinión a usuarios de los servicios públicos.
- Atención a quejas, denuncias y sugerencias de la ciudadanía sobre los servicios públicos.
- Servicios de información telefónica INFORTELE para dar información a la ciudadanía sobre trámites y servicios.
- Creación del Consejo Ciudadano de la Secretaría de la Contraloría.

Acciones de simplificación administrativa

A partir de 1993 se ejecutaron 117 acciones de simplificación administrativa en las distintas dependencias a fin de llevar a cabo la reducción de tiempos, pasos, requisitos, trámites y procedimientos. Las acciones de agilización más sobresalientes que se aplicaron fueron las referentes a la creación del Comité de Precios Unitarios, la adecuación de los formatos para la presentación de declaraciones patrimoniales, la instalación de una mesa en la Procuraduría General de Justicia para atender denuncias por delitos de rápida solución, la reducción del número de documentos para escrituración y la elaboración del Manual de Trámites de la Ventanilla Unica de Gestión. En la Coordinación de Turismo se redujeron en 50% los requisitos para la inscripción de establecimientos turísticos; también se ejecutaron acciones tendientes a evitar el rezago en la elaboración y dictado oportuno de los proyectos de laudo de la Dirección del Trabajo (esto es en los municipios de Tecmán y Manzanillo); se agilizaron los procedimientos para la radicación de sueldos de los trabajadores de la Educación para que cobren en el centro de trabajo donde laboran.

La Secretaría de Salud y Bienestar Social elaboró un manual denominado "ABC del farmacéutico", que se otorga a las personas interesadas en este tipo de autorización para presentar el examen; también se instrumentó el envío de formatos para su llenado en el domicilio del propietario del establecimiento, mismo que puede hacerlo llegar, una vez requisitado, a través del personal de su confianza; además, se eliminó el fotocopiado de los recibos de pago de particulares que acuden al laboratorio estatal, quedando únicamente constancia del número de recibo.

MODERNIZACION

La modernización también consiste en la sistematización por computadora de los procesos administrativos. Las acciones que se llevaron a cabo fueron dirigidas a sistematizar los registros y controles del gasto público, las altas y bajas de predios en transmisiones patrimoniales, los avalúos certificados, las cartas de no propiedad y los registros en catastro, en el IVECOL las cuentas por cobrar, los estados financieros y la elaboración de planos y proyectos, y en FIMAGA los procesos de verificación de no duplicidad de lotes, estados de cuenta y presupuestos y la elaboración de planos y proyectos. Asimismo se llevaron a cabo acciones dirigidas a la instalación de equipo de cómputo en las receptorías de rentas de los municipios de Colima, Tecomán y Manzanillo y a la sistematización del Servicio INFORTEL para dar una mejor orientación de los servicios que presta el gobierno del estado, así como para la recepción de quejas, denuncias y sugerencias de la ciudadanía. También se sistematizó la totalidad del Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

En cuanto a las acciones de desconcentración, destacan la instalación de una ventanilla única de gestión en el municipio de Manzanillo para apoyar a los empresarios colimenses en la instalación de nuevas empresas; la Secretaría de Desarrollo Urbano inició la transferencia a los ayuntamientos de la autorización para poda y derribo de árboles.

Servicio INFORTEL

Dentro del Programa de Desarrollo Administrativo que se lleva en el estado, se instrumentó el sistema de Información Telefónica INFORTEL, el cual permite tener un contacto más directo con el usuario de los servicios públicos. El propósito de INFORTEL es informar a la ciudadanía sobre los teléfonos de los servidores públicos municipales, estatales y federales, la ubicación de las oficinas de gobierno, los teléfonos y ubicación de las principales organizaciones sociales y de profesionistas, y teléfonos y direcciones de instituciones bancarias, cámaras patronales y organizaciones de productores, bibliotecas, hoteles y restaurantes, así como sobre los requisitos y trámites de servicios al público en las dependencias. También se reciben las quejas, denuncias y reconocimientos acerca de trámites, servicios y obras del gobierno del estado. INFORTEL se instaló a partir del mes de junio de 1993, teniendo como partes medulares: El directorio integral de servidores públicos. Quejas, denuncias y sugerencias. Requisitos y trámites de servicios al público.

Para la promoción del Sistema INFORTEL se cuenta con un programa de difusión permanente, lográndose el presente año distribuir 5,000 trípticos en todo el estado, en dependencias estatales, municipales, federales, centro comerciales, etc., y se está promocionando a través de la estación de radio XEBCO con 10 impactos durante el día; por medio de la prensa en 4 periódicos que circulan en el municipio de Colima y uno en el municipio de Manzanillo, con un anuncio en cada periódico por día y a través de la televisión por el canal 11 XH-AMO con 4 spots por día. En lo que lleva operando el Servicio se ha atendido a 8,028 ciudadanos.

Un directorio integral de servidores públicos fue integrado a partir de 1993 y se recabó información de las dependencias, contando inicialmente con datos oficiales de aproximadamente

642 registros de servidores públicos. Actualmente se tienen 1600 registros integrados al directorio, información de colegios, consejos y asociaciones de profesionistas, instituciones de beneficencia, orfanatorios y asilos, además de sindicatos, uniones y federaciones, asociaciones, medios de comunicación, partidos políticos, escuelas de educación media y superior, bibliotecas, museos, cámaras patronales, instituciones bancarias, empresas y empresarios, hoteles y restaurantes.

Con el directorio integral, la ciudadanía cuenta con información sobre los nombres, cargos, teléfonos y domicilios de los servidores públicos del gobierno del estado. Hasta su creación se ha atendido a 6,722 ciudadanos.

Programa de Quejas, Denuncias y Sugerencias

Desde su creación se han recibido 113 quejas, de las cuales 5 se encuentran en proceso. La mayoría de las quejas fueron atendidas vía telefónica y se refirieron a problemas como falta de luminarias, fugas de agua, alcantarillas tapadas, etc.; estas quejas se reportaron a las dependencias respectivas, atendiéndolas en un tiempo de 24 a 48 horas.

La Secretaría de la Contraloría tiene instrumentado un Programa de Quejas, Denuncias y Sugerencias que cuenta con 18 fuentes de información, que son:

- Audiencias del gobernador: públicas, en comunidades campesinas, con partidos políticos, con productores.
- Giras de trabajo: agropecuarias, en comunidades, por escuelas.
- Reuniones de trabajo.
- Programas radiofónicos.
- Reuniones de evaluación de la gestión pública.
- Evaluación del COPLADE.
- Correspondencia: del gobernador, de la Coordinación de Atención Ciudadana y de la Secretaría de la Contraloría.
- Dependencias federales.
- Ayuntamientos.
- Consejo ciudadano.
- Encuestas de opinión.
- Periódicos: 8 locales y 3 nacionales.
- Revistas: 3 locales y 7 nacionales.
- Radio: monitoreo programas de opinión.
- T.V.: programas de opinión.

Bibliografía

Memoria de Foro Nacional de Oficiales Mayores y Directores de Administración. Villahermosa, Tabasco. 1993.

Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997. Colima. 1992.

Ley de los Trabajadores al Servicio de Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima. 1992.