

PRELIMINAR

La investigación de la administración pública en las entidades federativas es una urgente necesidad para coadyuvar en la modernización del Estado mexicano, ya que el conocimiento generado permite el fortalecimiento de la toma de decisiones de los gobernantes para los fines propios de cada entidad.

El capital humano es quizá, el recurso más importante con el que cuenta la administración, pues en él nace la operación de las acciones de gobierno; de tal manera que la Simplificación y Mejora Regulatoria en la Administración, se convierten en instrumentos de primer orden en el logro de la eficiencia y eficacia de la gestión gubernamental.

Para la consecución de esta investigación el Instituto de Administración Pública del Estado de Baja California Sur contó con el invaluable apoyo del Titular del Ejecutivo Estatal, Lic. Leonel Cota Montaña, quien convencido de la necesidad de iniciar su gestión con renovado esfuerzo de modernización administrativa no escatimó acción alguna para el logro de los objetivos propuestos.

Los 5 capítulos de este proyecto fueron integrados con la información proporcionada por la Unidad de Desarrollo Administrativo y Control Gubernamental, las Secretarías y la Procuraduría General de Justicia en el estado.

El trabajo de recopilación y procesamiento de la información contenida en esta investigación estuvo a cargo de Alfonso Gavito González, Director General del Instituto Sudcaliforniano de Cultura. La coordinación estuvo a cargo de José Francisco Mercado Romero, Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de Baja California Sur, contándose con el apoyo de la M.C. Graziella Sánchez Mota, Subsecretaria General de Gobierno y Coordinadora de Investigación del Instituto.

Instituto de Administración Pública del Estado de
Baja California Sur

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES Y PROBLEMAS DE LA MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO

1.- ANTECEDENTES

El Estado de Baja California Sur, dividido políticamente en cinco municipios, es una de las entidades federativas con el menor índice poblacional. Según los datos más recientes del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en el censo del año 2000, son poco más de 423 mil habitantes los que se encuentran distribuidos en los 77 mil kilómetros cuadrados de superficie. Un 70% de ellos se ubica en seis grandes centros urbanos, la capital La Paz; San José del Cabo y Cabo San Lucas al sur, así como Ciudad Constitución, Santa Rosalía y Guerrero Negro al norte. Existen un sin número de comunidades rurales dispersas en la geografía sudcaliforniana que históricamente, desde la colonización española a partir de 1697, se han dedicado a la pequeña ganadería, pesca y agricultura.

Hasta 1974 fue territorio federal, y es a finales de ese año que se incorpora como otro estado a la federación. El Senado de la República emitió un decreto que entró en vigor el 8 de octubre, y en el que se manifiesta que sudcalifornia deja atrás la categoría de territorio y se convierte en entidad libre y soberana. Esta modificación constitucional fue el resultado de muchos años de lucha de grupos sociales y políticos locales, quienes con diversas acciones demandaron intensamente –sobre todo en el periodo comprendido entre los años de 1964 y 1970– la transformación política, siendo la exigencia central que el gobierno que surgiera del cambio estuviera en manos de ciudadanos de procedencia civil, ya sea que fueran nativos y/o con arraigo en la media península.

La historia local registra que las amplias movilizaciones de la sociedad en favor de la transformación política y social se debieron fundamentalmente a que la mayor parte de la etapa que va de los años de 1917 a 1965, el ejercicio del gobierno territorial estuvo a cargo de militares, quienes tenían bajo su responsabilidad al mismo tiempo el mando de la tercera zona militar.

Los gobernadores-comandantes militares eran designados por el Presidente de la República, y una buena parte de ellos provenían de otras entidades del país, con otros intereses y con otras formas muy diferentes de pensar a la de los habitantes de Baja California Sur, dejando al margen de la administración pública y de la toma de decisiones a los ciudadanos de la localidad.

El médico Francisco Cardoza Carballo, en los años de 1944 y 1964, conjuntamente con representantes de distintas corrientes encabezó la inconformidad de importantes grupos de ciudadanos aglutinados en el Frente de Unificación Sudcaliforniana (FUS), y logró con ellos cambios importantes en la sociedad del entonces Territorio. El doctor señala que el objetivo del movimiento era llegar al autogobierno:

Pedíamos que el presidente nombrara una persona del Territorio; una persona nativa, preparada, que pudiera ser gobernador. Queríamos que no fuera militar, que no tuviera el mismo puesto como jefe de la zona militar. Además, demandábamos que se restituyera el Tribunal Superior de Justicia, porque en una época funcionó siendo Territorio. Solicitábamos que se restituyeran los municipios libres, porque estuvieron hasta 1928 cuando de un plumazo desaparecieron por un decreto presidencial junto con los del Distrito Federal ¹.

Precisamente por su carácter de territorio federal, todas las políticas gubernamentales eran dictadas por la administración central, y la participación local era prácticamente marginal en la implementación y operación de las acciones de gobierno en el entorno regional. En lo concerniente a la representación política, los ciudadanos de Baja California Sur solamente podían elegir a un diputado federal cada tres años, ya que el sistema de administración municipal había desaparecido en los territorios federales y en el Distrito Federal por decisión central desde fines de 1928, quitando con ello la posibilidad de votar por sus autoridades más cercanas.

Al asumir el mandato del primer gobierno constitucional, se abrió la oportunidad para que las decisiones en aspectos de desarrollo económico, social y político se tomaran en la entidad por servidores públicos locales, la mayor parte de ellos originarios del estado. En este contexto, a la nueva administración le correspondió la organización del aparato gubernamental estatal, sustentado en un esquema de leyes propias, tal como había sido la demanda de los grupos de poder.

Desde que inició la década de los 80 hasta el año 2000, la actividad turística se ha convertido en el puntal del crecimiento económico, en tanto que por diversas condiciones el avance en otras ramas productivas ha sido irregular.

¹ CARDOZA, Elizabeth, *Frente de Unificación Sudcaliforniano (FUS)*, entrevista con el Dr. Francisco Cardoza Carballo que apareció en Revista de la UABCS, III Época, Núm. 25 noviembre-diciembre 1984, La Paz, B.C.S., México, p. 21.

La apertura comercial del país trajo consigo que la actividad sustentada en el comercio de importación (que había dado dinamismo a la economía desde la entrada en vigor del régimen de zona libre a fines de los 30's), en la actualidad prácticamente ya no tiene vigencia, ya que la actividad comercial dejó de ser competitiva en relación con otros estados del país.

Históricamente y determinado en mucho por las condiciones antes mencionadas, la captación de recursos propios del gobierno estatal ha oscilado en un rango entre el 2.5 y el 4.5% del total del presupuesto anual de egresos de la administración estatal, el cual es el más bajo en todos los sentidos en el concierto nacional, lo que permite asegurar que Baja California Sur es un estado subsidiado, lo que le da una connotación especial dentro del entorno de las entidades federativas.

Una referencia importante para el desarrollo político de la entidad es que a su surgimiento en 1974, México vive un proceso de cambio con la puesta en marcha de las reformas administrativa y política, que modificaron sustancialmente al Estado Mexicano de fines de la década de los 70's. Estas acciones del gobierno de José López Portillo tuvieron impacto de diversa manera en las distintas regiones del país. Las modificaciones son retomadas en Baja California Sur, y en lo que corresponde al aparato gubernamental; es hasta el periodo de Alberto Alvarado Arámburo de 1981 a 1987, cuando se presentan los primeros procesos de reorganización de la administración pública estatal.

Asimismo, una entidad federativa presupuestariamente dependiente del centro, con altos índices de subsidios, tanto para el gasto administrativo como para el desarrollo económico, se ve afectada cuando el Estado de bienestar llega a su fin con la crisis económica de 1982, y la implantación de un nuevo modelo de desarrollo nacional, que termina con la política de subsidios directos para el desarrollo de actividades empresariales.

A lo largo de cuatro sexenios, y lo que ha transcurrido de la actual administración, la estructura gubernamental ha sufrido modificaciones de diverso tipo, determinadas por tres aspectos fundamentales. El primero, se puede considerar en función de los cambios necesarios para que la estructura administrativa funcione mejor ante las demandas de la sociedad, contemplados en los lineamientos de gobierno y planes de desarrollo que a partir de 1975 se han diseñado para el estado. Aquí han estado presentes estilos personales de gobernar que han impreso políticas específicas en cada sexenio.

El segundo aspecto lo encontramos con relación a las transformaciones que se presentan en el entorno nacional, que afectan a los gobiernos locales, tanto en el ámbito estatal como en el municipal. En este caso podemos citar los procesos de descentralización del gobierno federal que entrega atribuciones y recursos a las administraciones estatales y municipales, que obligan a efectuar cambios en la legislación estatal y en los organigramas gubernamentales.

El tercer aspecto se puede ubicar con la recurrente crisis económica que ha estado presente desde el año de 1976, prácticamente desde que Baja California Sur es entidad federativa. Esto sin lugar a dudas ha condicionado y modificado la aplicación de políticas e incidido en la conformación de la estructura de gobierno.

Podemos afirmar que por la juventud del estado, para la mayor parte de los sudcalifornianos que participan en los gobiernos municipales y en el estatal, la experiencia en la administración pública es nueva.

El Programa de Descentralización de la Vida Nacional y Modernización Administrativa impulsado por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado entre 1982 y 1988, tuvo sus primeras repercusiones en Baja California Sur en el último tercio de la década de los 80's al inicio de la administración de Víctor Manuel Liceaga Ruibal.

En 1987, en los denominados *Lineamientos de Acción 1987-1993*, documento que sirvió de base para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo para ese periodo, en lo relacionado a política administrativa, reconoció que: *pese a los cambios que se han ido generando en Baja California Sur en el proceso administrativo de Gobierno, no ha sido posible consolidar modelos y sistemas que permitan cumplir satisfactoriamente con la simplificación y modernización administrativa*².

Es hasta el periodo comprendido entre 1993 y 1999 cuando se trabaja más a fondo en la modificación del marco legal para dar paso a la simplificación y modernización de la administración pública en Baja California Sur. Aproximadamente veinte disposiciones son presentadas a lo largo del sexenio para efectuar transformaciones jurídicas tanto en el ámbito de la organización gubernamental como en el de la facilitación de la inversión privada. Estos acuerdos y decretos del Ejecutivo no se materializan en la práctica, solamente quedan plasmados en documentos y los procesos administrativos en muy poco son modificados, por lo que un porcentaje importante de los problemas que se presentaban en esta materia hace una década no se resuelven.

Como parte del programa, se edita en enero de 1998 por la entonces Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico, el Catálogo de Trámites para el Exportador, en el que señala a los empresarios la serie de pasos a seguir en las instituciones públicas y privadas para la venta de sus productos al exterior. Dos meses después la misma dependencia da a conocer la Guía de Apoyos Institucionales para las Empresas, publicación en la que se dan a conocer las instituciones municipales, estatales y federales que apoyan al empresario en su desarrollo.

² LICEAGA Ruibal, Víctor Manuel. *Lineamientos de Acción 1987-1993*. Gobierno del Estado de Baja California Sur, p. 21.

En este periodo de gobierno concluye el proceso de descentralización de las Secretarías de Educación Pública y de Salud. En el nivel local desaparecen en 1994 la Oficialía Mayor de Gobierno pasando sus funciones como una Subsecretaría dentro de la Secretaría de Finanzas y Administración. Las Secretarías General de Gobierno, de Desarrollo y de Finanzas reciben nuevas atribuciones y responsabilidades. Asimismo son transformadas las Secretarías de Turismo y de Bienestar Social creadas en 1987. La primera es convertida en una Coordinación y la segunda en Subsecretaría, dentro de la Secretaría General.

En los comicios del 7 de febrero de 1999 la Coalición Democrática y del Trabajo compuesta por los partidos de la Revolución Democrática (PRD) y del Trabajo (PT), triunfa con 18% de diferencia sobre el candidato del Partido Revolucionario Institucional, llevando al poder a Leonel Cota Montaño.

Una de las propuestas de campaña de la Coalición es la de eficientar y transparentar el gasto público y así poder destinar la mayor cantidad de recursos posibles a programas sociales. Para lograr tal objetivo se suprimen gastos superfluos como el avión del Ejecutivo, partidas de financiamiento en forma discrecional a organizaciones partidistas, así como los gastos de la residencia oficial del Gobernador del Estado, que con la nueva administración se destina a Centro de Convenciones.

Al inicio del nuevo gobierno en abril de 1999, se encuentra con que la estructura orgánica en el nivel estatal está sobrecargada de funciones, lo que provoca ineficacia en la función pública, por lo que se *requiere de una reorganización que permita homogeneizar y delimitar las funciones y actividades de cada dependencia a fin de lograr la eficiencia... actualmente, el aparato administrativo muestra heterogeneidad y desequilibrios entre dependencias que impiden un desarrollo armónico en el conjunto del sistema*³.

En febrero del 2000 el Congreso del Estado aprueba reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, restituyendo la Oficialía Mayor, compactando diversas secretarías como la General de Gobierno y de Finanzas y otorgándole nuevas atribuciones a otras como la de Desarrollo, que se le adiciona el concepto de *Promoción y Desarrollo Económico, para poder cumplir con los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005 de un mejor gobierno*.

En lo concerniente a simplificación administrativa dentro del Plan Estatal de Desarrollo de la nueva administración no se contempla un apartado especial para este tipo de programas, pero en lo que se refiere a los sectores productivos se plantean una serie de propuestas para facilitar la inversión privada en el estado de Baja California Sur⁴.

³ *Propuesta de Reorganización y Compaciación de la Estructura de la Administración Pública Estatal*. Gobierno del Estado de Baja California Sur, julio de 1999.

⁴ Para este caso en particular se puede consultar el *Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005*, en su Capítulo 9 denominado *Reforma al Marco Jurídico y Reestructuración Gubernamental*, p. 211. Asimismo el Capítulo 8 en donde se aborda lo relacionado con los sectores productivos, pp. 112-124.

2.- CONCEPTO INTEGRAL DE LA SIMPLIFICACIÓN Y SU UBICACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ENTIDAD

Abordar el tema de la simplificación y modernización de la administración pública en el estado presenta una serie de dificultades, porque a poco más de diez años de que iniciaron estos procesos en la entidad, el trabajo sistematizado que en Baja California Sur se ha hecho, tanto en aspectos teóricos como prácticos es poco, y lo que se ha presentado son una serie de esfuerzos institucionales, la mayoría de las ocasiones un tanto aislados, que no han podido ser articulados a una política integral sobre el particular, por lo tanto, la generación de nuevos conceptos que permitan enriquecer la discusión acerca de estos temas es prácticamente inexistente.

Existen una serie de acciones realizadas que en un momento dado se pueden tener como referencia, información cercana que es de importancia para el estado. Estos datos tienen relación con procesos que el gobierno federal ha realizado en los últimos años y que han tenido repercusiones de diverso tipo en la entidad. Uno de los puntos importantes para estas políticas implantadas por el gobierno central se pueden observar en lo concerniente a la instrumentación de estrategias de simplificación, descentralización y desconcentración administrativa con su impacto en las entidades federativas.

Entre las acciones efectuadas se encuentra la desconcentración en 1985 de la empresa paraestatal, Servicio de Transbordadores (SETRA), que cuatro años más tarde fue privatizada. Igualmente se dieron los procesos de descentralización de las Secretarías de Salud y de Educación Pública. El primero iniciado fallidamente desde Baja California Sur a mediados de los 80's y concluido poco después de un proceso de diez años. En lo que se refiere a la Secretaría de Educación Pública su paso a los estados concluyó en los primeros años de la década de los 90's.

Actualmente la conceptualización más avanzada en lo relacionado a una propuesta de modernización administrativa la podemos encontrar en los Planes de Desarrollo del Estado correspondientes a los sexenios 1987-1993, 1993-1999 y 1999-2005, así como algunas disposiciones oficiales tales como decretos y acuerdos, o en documentos internos de algunas dependencias, de donde han surgido una serie de ideas para programas, que no han tenido la continuidad necesaria para el desarrollo conceptual y la instrumentación de estrategias a mediano y largo plazo para modernizar el aparato de gobierno en sus niveles estatal y municipal y con ello otorgar un mejor servicio a los ciudadanos.

En los últimos 12 años, en Baja California Sur ha sido relativamente lenta la marcha de la modernización y simplificación de su administración pública. El dirigente de la Cámara de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), Humberto Lozoya señala que es muy probable que lo lento de las transformaciones de la burocracia para prestar un mejor servicio se deba principalmente a las condiciones sociales y políticas del estado. Al respecto estableció dos grandes apartados. Uno, al esfuerzo que se ha hecho en los últimos años para agilizar los procesos administrativos y otro a la costumbre existente en la burocracia local desde hace mucho tiempo en el sentido de trabajar en función de relaciones personales. *Aquí todos nos conocemos, y un trámite en muchos casos se hace más fácil porque se tiene al amigo o al conocido en la dependencia gubernamental, que porque se sigan los pasos que marcan los reglamentos oficiales...*⁵.

Han sido la actual Unidad de Desarrollo Administrativo y Control Gubernamental del Gobierno del Estado y la Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, las instituciones públicas que realizan las tareas de modernización y simplificación y que han aportado algunas ideas generales sobre este tipo de procesos, y de la información recabada se desprenden algunas líneas, muy generales, de lo que son los cambios en la forma de practicar y ejercer la administración pública.

La modernización integral de los procesos administrativos podemos considerarla como los elementos de mayor importancia para cumplir con eficiencia y eficacia con los programas de desarrollo social, económico y político plasmados en planes de gobierno en sus tres niveles.

En virtud de la alta competencia política en la que se encuentra inmerso el país, una estructura de administración pública de cualquier nivel que presente grados de obsolescencia frena el desarrollo integral de la sociedad, y origina problemas sociales y políticos de diversa magnitud.

Actualmente, tal vez más que en otros años, la sociedad exige del servidor público solución inmediata a sus planteamientos, y para ello el gobierno tiene el reto de estructurar un aparato administrativo en el que la planeación participativa sea el eje de las acciones de gobierno, y al mismo tiempo debe contar con elementos técnicos, recursos económicos y personal capacitado para dar respuesta en cualquier sentido y en corto plazo a la demanda ciudadana.

⁵ Propuesta de *Reorganización y Compactación de la Estructura de la Administración Pública Estatal*. Gobierno del Estado de Baja California Sur, julio de 1999.

3.- DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS, ACCIONES Y EXPERIENCIAS DE REFORMA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO EMPRENDIDAS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

El primer antecedente de una propuesta sobre un proceso de modernización y simplificación de la administración pública en Baja California Sur se remonta al mes de mayo de 1989, cuando en el seno del Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado (COPLADE) se dieron a conocer lo que se puede considerar un anteproyecto del Programa Estatal de Simplificación Administrativa, en el cual el Ejecutivo enfatiza en la necesidad de *formular en la entidad el Programa Estatal de Descentralización, que contendrá la voluntad popular que en esta materia se ha captado para impulsar, los sectores económicos que el Plan Estatal de Desarrollo define como prioritarios. El propósito fundamental del Programa Estatal de Descentralización es definir acciones, recursos financieros, esquemas jurídicos, recursos humanos, técnicos y materiales, así como disposiciones del Ejecutivo Federal hacia el estado que se requieren trasladar por la vía legal correspondiente para impulsar la realización de metas contenidas en planes y programas de alcance estatal*⁶.

Las ideas presentadas en el Programa Estatal de Simplificación Administrativa son materializadas en un documento que se puede considerar el inicio formal del programa de modernización de la administración pública estatal, el cual se presenta en octubre de 1991. En la exposición de motivos publicada en el Boletín Oficial se manifiesta que: *la simplificación administrativa constituye un elemento fundamental para fomentar e impulsar la actividad económica y social del estado, alcanzar grados razonables de eficiencia y facilitar una mayor participación de los grupos involucrados en el quehacer gubernamental. La simplificación administrativa como demanda permanente de la ciudadanía, implica el mejoramiento constante de sistemas y procedimientos a partir de los cuales se proporcionan servicios a la comunidad, así como la reorganización y adecuación de las estructuras administrativas*⁷.

Para la operación del proyecto se responsabilizó a la Contraloría General del Estado, que en administraciones posteriores ha tenido igualmente a su cargo la implementación y evaluación de las políticas relacionadas con la transformación del aparato gubernamental. En este programa se tenía como uno de sus objetivos *reducir, agilizar y mejorar los procedimientos y trámites que se realizan en el ámbito de la administración pública estatal*⁸.

⁶ Propuesta para elaborar el *Programa Estatal de Descentralización*, Gobierno del Estado de Baja California Sur, mayo de 1989. Este es un documento interno del gobierno estatal de la Comisión Intersecretarial de Trabajo sobre Descentralización.

⁷ Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, octubre 20, 1991.

⁸ *Ibidem*.

En marzo de 1993, se instaló el Comité Estatal de Simplificación Administrativa, que tenía como finalidad realizar acciones tendientes a modernizar la estructura del gobierno del estado, en el que todas las dependencias del Ejecutivo tienen participación activa, siendo la Contraloría General la instancia coordinadora del Comité. Será a partir del sexenio 1993-1999 cuando se dan pasos más en firme en el proceso de modernización administrativa.

Al igual que en octubre 31 de 1991, el 10 de junio de 1993, en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado se publicaron nuevamente las *Bases para la formulación, ejecución, coordinación y evaluación del Programa Estatal de Simplificación Administrativa*, documentos entre los cuales no existen diferencias de fondo, y solamente de forma y estilo. En la exposición de motivos para este nuevo Acuerdo, el Ejecutivo manifiesta que el reto es consolidar los esfuerzos emprendido –en la anterior administración–, otorgándoles el debido sustento orgánico institucional, debe ser retomado y actualizado conforme a las nuevas realidades de la administración pública estatal⁹.

Por primera vez en la joven historia del estado y del sistema de planeación, el Plan Estatal de Desarrollo recoge inquietudes sobre modernización administrativa. El que fue presentado en octubre de 1993, en el apartado *Gobierno y Administración*, señala que *el proceso de reconversión económica implica y exige a su vez la refuncionalización de la administración pública, en este marco modernizador, la entidad fortalece sus instancias públicas bajo la directriz de eficiencia y eficacia en sus procesos y procedimientos*.

El objetivo del rubro de *Gobierno y Administración Pública* contenido en el Plan Estatal de Desarrollo es el de *"fortalecer la capacidad de respuesta de la administración pública estatal a los requerimientos de la modernización económica, social y a los retos del nuevo desarrollo del estado"*. La estrategia la sustenta en la reestructuración y refuncionalización del aparato administrativo *para hacer factibles los planes, programas y acciones de desarrollo integral del estado, y para satisfacer las crecientes necesidades de una sociedad cada vez más amplia y compleja, con un aparato público bien organizado, que sea plataforma de apoyo; y no de desaliento para el desarrollo*¹⁰.

Para alcanzar los objetivos presentados se propusieron como líneas de acción *la reestructuración y modernización de la administración pública en el marco jurídico y tecnológico de su estructura. La simplificación, sistematización y automatización de los procesos administrativos en función de la fluidez y calidad de los servicios*¹¹.

⁹ Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, junio 10, 1993.

¹⁰ Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999, Capítulo referente a Administración Pública, octubre 1993, pp. 74-75.

¹¹ *Ibidem*.

El Acuerdo de Modernización Administrativa de junio de 1993 contempla la creación de Comités Sectoriales, como instancias auxiliares, mismas que se formarán en cada dependencia del gobierno estatal, los cuales tendrán como finalidad *emitir las disposiciones necesarias para garantizar que se de cumplimiento a las normas y lineamientos que dicte sobre la materia la Contraloría General del Estado, vigilando su cabal observación... Elaborar el diagnóstico de la situación administrativa de la dependencia o entidad...*¹².

Es a partir de junio de 1995 cuando se inician las actividades propias del Programa Estatal de Modernización y Desarrollo Administrativo. Los participantes asumen el compromiso de elaborar una guía técnica para los comités sectoriales, misma que es concluida en el mes de mayo de 1996, donde se contempla *el contenido de la metodología específica para realizar un diagnóstico de la situación administrativa prevaleciente en cada una de las áreas que integran a las dependencias, a fin de que éstas puedan identificar las acciones necesarias para eficientar su operación*¹³.

La guía establece el trabajo en cuatro apartados fundamentales. El primero está referido a la revisión de funciones y programas. El segundo propone un análisis del marco reglamentario, en tanto que un tercero busca analizar los recursos y estructuras existentes, y por último se pretende efectuar un diagnóstico administrativo en forma general.

Como primer resultado del trabajo de los comités sectoriales, se concluye el diagnóstico de la estructura administrativa del gobierno estatal en el que se pone de manifiesto que para contar con una administración pública *más ágil y eficiente*, existe la necesidad impostergable de *actualizar el marco jurídico de las dependencias y entidades estatales, así como la elaboración de los manuales de organización y de procedimientos. Por otra parte en el aspecto de los recursos con los que cuenta el gobierno del estado, se considera necesario que se establezca un mecanismo de control más eficiente en la administración de los recursos humanos, financieros y materiales, mediante la revisión y actualización de los catálogos de puestos y la recategorización de plazas; la elaboración de presupuestos por programa donde se tome en cuenta la opinión de los titulares en cuanto a los recursos que se requieren para alcanzar las metas mediante el establecimiento de un sistema integral de desarrollo en el aspecto computacional y la revisión y actualización de la ley de*

¹² Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, junio 10, 1993. En esta fecha se publicó el Programa de Simplificación Administrativa, el cual sería elaborado por un Comité Estatal auxiliado por Comités Sectoriales.

¹³ Fue la entonces Contraloría General del Estado la que publicó en el Boletín Oficial del Gobierno de Baja California Sur en mayo de 1996, la Guía Técnica para la Implementación del Programa Estatal de Modernización y Desarrollo Administrativo, y posteriormente presenta un trabajo denominado: Documento sobre Simplificación y Desregulación, La Paz, Baja California Sur, diciembre 1999, pp 8-9.

*adquisiciones del gobierno del estado. En el aspecto de las estructuras orgánicas y funcionales, se estableció que es necesario realizar un proyecto de compactación de estructuras, procurando la creación de formas de organización horizontales, en donde cada empleado sea responsable de una función específica*¹⁴.

Tras haber firmado los ejecutivos federal y estatal el Acuerdo de Coordinación para la Desregulación Empresarial el 23 de noviembre de 1995, es prácticamente un año después cuando el Poder Ejecutivo de Baja California Sur publica el 20 de octubre de 1996 en el Boletín Oficial del estado, el decreto en el que se establecen las bases para la desregulación económica y la simplificación administrativa, para así poder promover la modernización del gobierno del estado contando para ello con la más amplia participación posible de los sectores sociales *en la definición y operación de los cambios que habrán de emprenderse en lo económico, lo social y lo político*¹⁵.

El objetivo central de este programa es: *I.- Establecer las bases para llevar a cabo la desregulación de requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y operación de empresas cuya aplicación compete a las dependencias y entidades de la administración pública estatal..., II.- Establecer las bases y evaluación del Programa Estatal de Desregulación Económica y Simplificación Administrativa*¹⁶.

Para llevar a la práctica este programa se integra un Consejo reconocido como Órgano de Apoyo Técnico, mismo que encabeza el Gobernador del Estado como Presidente y el Secretario de Desarrollo y Fomento Económico como Vicepresidente. En este caso, el representante estatal de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial funge como Responsable Técnico e igualmente tienen participación cinco representantes del sector empresarial, y uno por los sectores obrero, campesino y académico a nivel estatal.

Desde que en 1991 a la Contraloría General del Estado le fueron encomendadas tareas para el proceso de desregulación y simplificación administrativa, se han dado pasos para llegar a una serie de acuerdos interinstitucionales con el fin de conformar el marco normativo que regulará este tipo de programas.

Es en marzo de 1994 cuando aparece en el organigrama de la Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico del gobierno estatal la Unidad de Desregulación Económica como la instancia oficial que tendrá bajo su responsabilidad los programas de *Revisión del marco regulatorio de la actividad económica de la*

¹⁴ Guía Técnica publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, mayo 1996.

¹⁵ Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, octubre 20, 1996.

¹⁶ *Ibidem*.

*entidad para propiciar la libre concurrencia de los particulares y grupos sociales en el quehacer económico con criterios de equidad, competitividad y productividad*¹⁷.

4.- DIAGNÓSTICO E IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS QUE ENFRENTABA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y QUE FUERON PUNTO DE PARTIDA, PARA INICIAR LOS ESFUERZOS DE MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Por las condiciones geográficas, demográficas y económicas de Baja California Sur, era necesario a fines de la década de los 80's incorporarse al proceso de descentralización que incipientemente se presentaba en el país, y con ello estar en condiciones de sumarse a la política federal que en el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado se impulsó a nivel nacional, y que en el caso de la entidad eran pocas las tareas que sobre el particular se habían realizado. Ante esta realidad, las demandas de los sectores productivos eran, y lo son actualmente, en el sentido que el aparato gubernamental pusiera fin a la *excesiva tramitología*, y con ello dar facilidad a la inversión productiva.

Es en el gobierno de Víctor Liceaga Ruibal cuando se trata de llevar a la práctica ideas para desarrollar programas de descentralización, como antecedente y referencia importante para la puesta en marcha del proceso de modernización y simplificación administrativa que iniciaría a partir del último tercio del periodo gubernamental en la entidad.

En el caso de sudcalifornia, conceptos como desregulación y simplificación administrativa empezaban a conocerse e introducirse al inicio del gobierno de Carlos Salinas con la finalidad de buscar resolver una serie de problemas que se presentaban para un mejor desarrollo de los sectores agropecuario, pesquero, educativo, de comunicaciones, comercial y turístico en la entidad. Es en el primer semestre de 1989, cuando se da a conocer el *Programa Estatal de Descentralización*, en el cual se contempla un diagnóstico sobre este programa en Baja California Sur, y algunas propuestas de los representantes de los sectores sociales, público y privado con respecto a la modernización del aparato gubernamental en sus tres niveles.

La Población del estado manifestó en reuniones convocadas por el Centro de Estudios Políticos Económicos y Sociales del PRI (CEPES) –durante la campaña política presidencial 1987-1988 sobre el tema de la descentralización, la necesidad

¹⁷ Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, marzo 10, 1994. A casi un año del inicio de la administración se da a conocer la reestructuración de la Secretaría de Desarrollo y como una de sus responsabilidades atenderá lo relacionado con la desregulación de las actividades económicas.

de iniciar una política más agresiva en virtud de que las decisiones de una gran cantidad de dependencias, aún se encontraba ubicada en sus oficinas centrales, situación que ocasiona malestar y un costo excesivo en lo económico, político y social...¹⁸.

El gobierno del estado, en ejercicio de su soberanía propone al Ejecutivo Federal lo que a su juicio y estructura administrativa receptora resulte viable descentralizar para los diez sectores que intervienen en el desarrollo de la entidad.

En estas propuestas se consideran otros procesos convergentes y complementarios a la mera descentralización tales como desconcentración, desregulación y simplificación administrativa. El hecho de presentar el programa al Jefe del Ejecutivo Federal, evita la desgastante negociación con cada sector o dependencia, y facilita la toma de decisiones para todo el estado, impidiendo además la interferencia de sectores y dependencias que en público y privado manifiestan un marcado desinterés en apoyar estos esfuerzos en beneficio del estado. Conviene decir que esta actitud es un comportamiento general, sin embargo, para las dependencias federales la resistencia y negativa en la mayoría de los casos, obedece a la creencia de que perderán poder económico y presencia política en la entidad y en el país al generalizarse estos procesos.

5.- LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MARCO DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO

El Estado de Baja California Sur vivió un profundo cambio político y social a partir de febrero de 1999, cuando el electorado decidió mediante el voto la alternancia en el gobierno estatal, en cuatro de los cinco ayuntamientos y en la legislatura local. El ciudadano fue receptivo a la propuesta *de un mejor gobierno* planteada por los candidatos de la coalición PRD-PT. Con los resultados de este proceso electoral terminaban cuatro sexenios locales de administraciones emanadas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), e iniciaba en abril de 1999 *una nueva forma de hacer gobierno y de practicar la política*, como lo enfatizó en su toma de protesta el Gobernador Leonel Cota Montaño.

El nuevo gobierno estatal plantea como eje de su política sexenal, la participación activa de la sociedad en las tareas de gobierno y en la solución de los problemas, así como el compromiso de los servidores públicos de realizar un ejercicio gubernamental con total transparencia en el manejo de los recursos públicos, y con una puntual atención a las demandas que expongan los ciudadanos.

¹⁸ Programa Estatal de Descentralización. Gobierno del Estado de Baja California Sur, mayo 1989.

Como lo marca la Ley Estatal de Planeación, los representantes de los sectores social, público y privado aportaron elementos para estructurar el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, mismo que fue presentado seis meses después del arribo de la nueva administración. El documento tiene como grandes objetivos:

- La reforma democrática que garantice la participación ciudadana.
- La distribución de la riqueza del estado a través de la promoción en la creación de empleos, la elevación del ingreso familiar y la orientación productiva regional.
- Garantizar los derechos sociales de los sudcalifornianos.
- El desarrollo equilibrado entre sectores productivos, regiones, y ambiente.
- La reforma al marco legal vigente y reestructuración de la administración pública estatal¹⁹.

El Plan contempla cinco principios rectores de gobierno para su ejercicio cotidiano. En el primero, se precisan situaciones de carácter administrativo y de gobierno, los conceptos se relacionan fundamentalmente con la ética, honestidad y transparencia con la cual debe de funcionar la administración pública a nivel estatal. En este renglón se establece la necesidad de que exista una nueva relación entre servidores públicos y la comunidad, porque *recuperar la ética como valor fundamental en la conducta de los responsables de la conducción del gobierno, constituye el primer paso de la reforma de fondo, de la administración pública y de la acción integradora del gobierno*²⁰.

En un segundo apartado habla del respeto y promoción del Estado de Derecho, y que todo acto de gobierno debe estar sustentado en la ley. El tercer punto se relaciona con un desarrollo regional integral y sustentable, que haga buen uso de los recursos naturales y que no ponga en riesgo a las futuras generaciones.

El cuarto principio está referido a la política de género, y por último el Plan Estatal 1999-2005 plantea el desarrollo integral con justicia, en el que todos los sudcalifornianos tengan iguales oportunidades de participar en los productos del desarrollo regional²¹.

¹⁹ Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005. Gobierno del Estado de Baja California Sur, p. 17, octubre 1999. Para mayor información se puede consultar el documento en el apartado relativo a los objetivos de gobierno para el sexenio que encabeza Leonel Cota Montaña.

²⁰ *Ibidem*, p. 81.

²¹ *Ibidem*, p. 17.

En la relación entre el gobierno estatal y los sectores productivos, el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, señala que se promoverá la consolidación de un nuevo modelo de desarrollo económico y social, siendo el eje del nuevo pacto de la administración pública con los factores de la producción. En el diagnóstico puntualiza que: *en gobiernos anteriores la relación con los sectores productivos, se caracterizó por la subordinación política y de organización a la existencia de intereses de grupos políticos y económicos, provocando múltiples distorsiones que inhibieron un desarrollo sano, libre y dinámico de las potencialidades de los trabajadores, los empresarios*²².

Sin embargo el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, no destina un apartado especial para abordar los aspectos de la reforma administrativa, sino que en los capítulos correspondientes a los sectores productivos de mayor importancia para la entidad y al de administración pública plantea superficialmente la necesidad de realizar las tareas de simplificación y desregulación administrativa.

El Plan propone en los rubros de comercio y servicios, industria y minería, la desregulación para que aquéllos que deseen invertir en Baja California Sur no tengan problemas en los trámites ante las instancias públicas correspondientes.

En el sector comercio manifiesta que es necesario *actualizar el marco regulatorio para el sector, facilitando la transparencia y rapidez del establecimiento de empresas comerciales...* En lo relativo a la industria, señala que *se dará seguridad jurídica a las inversiones productivas mediante un marco regulatorio más sencillo y expedito. Se conformará un nuevo marco legal de fomento económico, que tenga mayor impacto para la generación de empleos, que sea justo y equitativo, para las diversas regiones del estado*²³.

En el capítulo denominado *Reforma al marco jurídico y reestructuración gubernamental*, el documento menciona que *el gobierno democrático de Baja California Sur tiene el firme propósito y convicción de revisar, y en su caso modificar, adicionar o derogar en su conjunto y en lo individual, el marco legal que rige a la entidad a fin de generar una normatividad que sea expresión de la actualidad y vigencia de las relaciones entre los sudcalifornianos.*

²² *Ibidem*, p. 81.

²³ En el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, se puede efectuar una consulta con mayor amplitud en lo relacionado con la reforma a los sectores productivos del estado de Baja California Sur. Aquí se plantea una redefinición de la economía local, acompañada de una reforma administrativa.

Cumpliendo con el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, el 18 de febrero del 2000 el Congreso del Estado aprobó reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California Sur, con las que se busca terminar con los desequilibrios en las cargas de trabajo de las secretarías estatales y homogeneizar funciones, y realizar una reorganización del primer nivel jerárquico de las dependencias del Ejecutivo.

La reestructuración y reorganización del Gobierno consiste en lograr una mayor armonía en el funcionamiento global del sistema administrativo a través de la homogeneización de atribuciones al interior de cada una de las dependencias del Ejecutivo. El reordenamiento de la estructura administrativa en el primer nivel jerárquico brinda el marco normativo general que permitirá posteriormente la compactación del segundo y tercer nivel jerárquico de la estructura administrativa que permita reducir los costos y eficientar el funcionamiento general²⁴.

²⁴ Oficio de exposición de motivos que acompañó la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, turnada por el Ejecutivo al Legislativo en agosto de 1999, y aprobada en febrero del año 2000 por el Congreso del Estado. Aquí se hicieron una serie de cambios a la estructura de gobierno, entre los que destacan: la restitución de la Oficialía Mayor, y la reestructuración de las secretarías General de Gobierno, de Finanzas, y de Desarrollo, dependencias que se modificaron para descargarlas de funciones. En el Plan Estatal de Desarrollo en el capítulo referente a la Reforma al Marco Jurídico y Reestructuración Gubernamental se presentan estrategias para la transformación del aparato gubernamental en Baja California Sur para el sexenio 1999-2005.