



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES

LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN
EL ESTADO DE GUERRERO,
(ESTUDIO DE CASO: “UN GOBIERNO HONESTO Y EFICAZ”
1999-2005)

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA
EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A

ROCÍO MIRNA CERÓN SANTOS

A S E S O R

PROFESOR: GABRIEL CAMPUZANO PANIAGUA



CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.

2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedico esta tesis a
Rocío Elisa y José Luis
Agradezco a la U.N.A.M.
A la división SUA de la FCP y S
A mis maestras y maestros por su gran apoyo y dedicación.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO 1.	
TRANSFORMACIONES Y NUEVAS FUNCIONES DEL ESTADO.....	12
1.1. Cambio y modernización.....	13
1.2. ¿Las nuevas funciones del Estado?.....	18
1.2.1. Las funciones tradicionales del Estado.....	18
1.2.2. Las nuevas funciones de Estado.....	21
CAPÍTULO 2.	
EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN	
DEL APARATO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO: 1970-2006.....	28
2.1. La reforma administrativa en el gobierno de Luis Echeverría Álvarez 1970-1976.....	28
2.2. La reforma administrativa en el gobierno de José López Portillo: 1976-1982.....	31
2.3. La reforma administrativa en el gobierno de Miguel de la Madrid: 1982- 1988.....	33
2.4. La reforma administrativa en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari: 1988-1994.....	37
2.5. La reforma administrativa en el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León: 1994-2000.....	41
2.6. La reforma administrativa en el gobierno de Vicente Fox: 2000-2006....	44

CAPÍTULO 3.	
ESTADO DE GUERRERO:	
CARACTERÍSTICAS Y ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL.....	48
3.1. Características socioeconómicas.....	48
3.1.1. Perfil poblacional.....	49
3.1.2. Actividades productivas.....	49
3.1.3. Condiciones sociales: educación, salud, vivienda.....	50
3.2. Estructura organizacional.....	53
3.2.1. Sector central.....	53
3.2.2. Sector paraestatal.....	57
3.3. Planeación y desarrollo.....	60
3.3.1. Sistema de planeación.....	61
3.3.2. Parámetros y políticas de desarrollo.....	62
 CAPÍTULO 4.	
MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE GUERRERO	
1999-2005: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS.....	67
4.1. Antecedentes.....	67
4.2. Lineamientos del Programa de Modernización de la Administración	
Pública del Estado de Guerrero 1999-2005.....	70
4.3. Análisis de las acciones de modernización durante 1999-2005.....	84
4.3.1. Parámetro de modernización administrativa.....	84
4.3.2. Parámetro de evaluación y control gubernamental.....	88
4.3.3. Parámetro de profesionalización del servidor público.....	94
4.3.4. Parámetro de contraloría social.....	96
4.4. Conclusiones.....	97
 BIBLIOGRAFÍA.....	103

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas el Estado mexicano ha transitado por un proceso de transformación en los ámbitos social, político y económico, obligando al gobierno a emprender cambios y reformas para adecuar las instituciones a las nuevas exigencias de la sociedad contemporánea.

El diseño de las políticas de reforma se ha enfrentado no sólo a los cambios en el sistema político, sino también a factores económicos nacionales e internacionales que han obligado a que el Estado asuma nuevas responsabilidades en un contexto de austeridad presupuestal. Lo anterior amplía la brecha entre la capacidad de gestión del aparato estatal y su capacidad para responder a los nuevos retos a los que se enfrenta. Para superar esta situación, se requiere una administración pública eficiente que legitime la acción gubernamental, lo que supone transformaciones de fondo en el aparato público a fin de asegurar su capacidad de gestión ante las nuevas demandas de la sociedad.¹

En México, durante los años noventa, el análisis cuantitativo del aparato administrativo ha dado paso a la cuestión de la calidad del gobierno, y de una Administración Pública efectiva: “es evidente que el redimensionamiento y la compactación administrativa no ha tenido como resultado la calidad administrativa. Un Estado modesto no necesariamente es un Estado de calidad. Hoy la cuestión de la Administración Pública se concentra ya no en su dimensión y redimensionamiento, sino en su calidad y en su carácter público”.²

¹ Vid AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “La Reforma a la Administración Pública Federal”, ponencia presentada en el Foro Agenda 2000, México, julio de 1999, sin publicar.

² *Ibidem*, p. 3.

La modernización administrativa se entiende como el proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales, así como comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada. Desde esta perspectiva, el fenómeno de modernización consiste en un proceso de creación y transformación institucional, con el que la administración pública eleva su desempeño para hacer frente a las demandas que sobre ella inciden.

Las administraciones públicas de distintos países han transitado por una serie de profundos cambios y transformaciones, a partir de las cuales han tratado de mejorar la prestación de servicios públicos. Bajo el término “modernización” se acoge todo este conjunto de fenómenos de adaptación que parecen intentar alumbrar un nuevo paradigma de gestión pública, una nueva forma de pensar sobre la acción de gobernar y sobre cómo ha de materializarse.³

En este contexto, es imperativo avanzar hacia estudios que reflejen el desarrollo administrativo a nivel local, como en el caso de esta investigación, donde se analiza el caso del gobierno del estado de Guerrero en el periodo de 1999 a 2005; el cual, a través de acciones y esfuerzos orientados a readecuar las estructuras gubernamentales, intentó responder a los requerimientos de una sociedad cada vez más crítica y demandante.

Desde este entendido, estudiar el proceso de modernización administrativa del estado de Guerrero es de gran importancia ya que nos permite conocer las acciones gubernamentales para enfrentar las enormes y contrastantes demandas de la población guerrerense, superar las deficiencias de la gestión pública y sobre todo asumir el desafío de que la función pública se rija con transparencia y honestidad. Por ello, se hace necesario proponer acciones tendentes a eficientar la función del sector público, en beneficio de los sectores desprotegidos principalmente.

El objetivo central de esta tesis es investigar si las acciones de modernización administrativa del aparato público del estado de Guerrero, impulsado por el Ejecutivo estatal durante el sexenio 1999-2005, contribuyeron en el mejoramiento de la gestión pública, o bien si por el contrario deriva-

³ VILLORIA, Manuel, “Modernización administrativa y gobierno postburocrático”, en BAÑÓN, Rafael y Ernesto CARRILLO, (comps.) *La nueva administración*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, pp. 77-78.

ron en la continuidad de una acción administrativa de corte tradicional, donde la rigidez y el verticalismo impidieron cambios sustantivos en detrimento de la sociedad guerrerense.

En Guerrero se han realizado constantes y variados esfuerzos por adecuar las estructuras gubernamentales a los requerimientos de una sociedad cada vez más participativa, que reclama la eficiencia de la función pública. Siguiendo esta necesidad el gobierno estatal elaboró el Programa de Modernización de la Administración Pública “Un Gobierno Honesto y Eficaz”, en el que uno de sus objetivos principales era obtener una estructura eficiente, sustentada en una gestión transparente, honesta y eficaz.

En este Programa de Modernización se perfilaban los lineamientos que servirían de base para el diseño de estrategias y programas específicos de acción, en cada una de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del estado de Guerrero.⁴

La presente investigación se divide en cuatro capítulos:

El Capítulo 1 trata de los conceptos de modernización, modernización administrativa y administración pública, ya que son elementos fundamentales para comprender los fenómenos administrativos, políticos, económicos y sociales del mundo, donde surge un proceso modernizador histórico que se establece como una estrategia de los gobiernos para efficientar la función pública y responder de manera eficaz a la sociedad.

El Capítulo 2 plantea una recapitulación del proceso de reformas administrativas enmarcadas en la modernización administrativa en México, con la finalidad de brindarnos un panorama específico de los esfuerzos y avances que se han hecho para mejorar la administración pública federal.

De este modo, vemos que en el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se emprendieron una serie de acciones para llevar a cabo la reforma administrativa. Resalta el papel que jugó la Comisión de Administración Pública (CAP), la cual elaboró un diagnóstico titulado “Informe sobre la Administración Pública” que contenía una serie de recomendaciones para mejorar la estructura administrativa gubernamental. Dicho informe enfatizaba la urgencia de dar inicio a una reforma administrativa a fondo para cada institución pública de la administración pública centralizada y descentralizada.

⁴ Programa de Modernización de la Administración Pública “Un Gobierno Honesto y Eficaz” 1999-2005, Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, p. 9.

Durante el gobierno de José López Portillo, se emprendió una reforma de importancia cuyo principal resultado fue la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), misma que dio orden y coherencia a los distintos departamentos administrativos que componían al gobierno federal.

La estrategia en el sexenio de 1976-1982 comprendió:

- La promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- La sectorización de actividades.
- La coordinación de unidades administrativas bajo cabezas de sector.
- La desconcentración y descentralización regionales de las unidades administrativas federales.
- La reforma de ventanilla, que se refería a que los servicios públicos dieran mayor énfasis en el trato correcto y eficaz al público.

A partir de un reclamo social generalizado contra actos evidentes de abuso de autoridad en varios órdenes del gobierno, que se manifestó durante la campaña del presidente De la Madrid, se tomaron una serie de decisiones para fortalecer el control de las acciones públicas y recuperar así la confianza de los ciudadanos en la administración pública. De la Madrid se proponía transformarla para convertirla en un medio fundamentado en la equidad y la eficiencia, que proporcionara estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación.⁵ Las acciones derivadas de esa decisión política se inscribieron en el Sistema Nacional de Control y Evaluación. Se pensó que las tareas de control y evaluación se encontraban dispersas y desintegradas, por lo que era necesario fortalecerlas dentro del supuesto de un sistema integrado.⁶

A iniciativa del Ejecutivo se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creándose la secretaría de la Contraloría General de

⁵ DE LA MADRID HURTADO, Miguel, "La Reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica", en *Gestión Pública*, vol. 4, núm. 2, México, CIDE, 1995.

⁶ DEL CARMEN PARDO, María, "La evaluación gubernamental: prioridad política de 1982 a 1988", en *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 4, abril-junio, 1990, pp. 778 y 779.

la Federación (SECOGEF) con facultades específicas en su artículo 32 bis a partir del 1 de enero de 1983.⁷

La reforma administrativa de dicho periodo también contempló otras políticas de suma importancia como la privatización (desincorporación) y descentralización del sector público. El proceso de desincorporación de empresas públicas tuvo como finalidad sanear las finanzas públicas. En términos generales, esta política permitió reducir de forma permanente el gasto corriente del Gobierno Federal, formando parte del proyecto integral de ajuste y estabilización económica.

Uno de los propósitos del gobierno de Carlos Salinas fue el de ganar legitimidad a través de la gestión pública. Lo anterior se basó en dos procesos que transformaron radicalmente el campo de la administración pública: el redimensionamiento y la Reforma del Estado.

El primer proceso, de menor alcance, se sustentó principalmente en razones administrativas de saneamiento de las finanzas públicas y, parcialmente, en razones político ideológicas acerca de la necesidad de repensar el sentido y ámbito de la acción estatal. El segundo proceso replanteó la función del Estado y modificó su patrón de rectoría, poniendo fin al Estado interventor, propietario y empresario, con base en el argumento de que el crecimiento exagerado de sus empresas y ámbitos de acción había terminado por enclaustrarlo administrativa y financieramente, llevándolo, en consecuencia, a incumplir funciones básicas, sobre todo las sociales, asignadas por la Constitución de 1917.⁸

El proyecto de reforma administrativa de Ernesto Zedillo Ponce de León se planteó en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, con las siguientes bases: una administración pública accesible, moderna y eficiente como imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia de avance democrático; la promoción del uso eficiente de los recursos públicos y cumplimiento puntual de los programas precisos y claros de rendición de cuentas; fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servidor público de

⁷ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, "El marco jurídico y administrativo del control de la administración pública", *Revista de Administración Pública*, IIJ-UNAM, México, núms. 57-58, enero-junio, 1989, pp. 43-52.

⁸ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., "Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994)", *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 1-2, enero-junio, 1996, p. 188.

los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en servicio de la sociedad; por último, análisis, revisión, adecuación y congruencia permanentes entre funciones, facultades y estructuras, con el fin de favorecer la descentralización y acercar la administración a la ciudadanía y avanzar así en la conformación de un servicio profesional de carrera.

Las estrategias para cumplir con estos objetivos residían en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) a través del cual pretendía renovar el sector público, promoviendo nuevas actitudes, vencer inercias y mejorar la cobertura, calidad y efectividad de la administración pública.

Por otra parte, el anterior gobierno de Vicente Fox orientó sus acciones a readecuar la administración pública para que diera respuesta a las grandes demandas y expectativas de la sociedad a través de transformar radicalmente los esquemas tradicionales de gestión.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se señalaba que se pretendía: “ser un gobierno estratégico y competitivo, que sea la vanguardia de la sociedad, que establezca democráticamente las prioridades sociales e invierta de manera eficaz sus recursos financieros; un gobierno inteligente, capaz de utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para evitar el dispendio de recursos y promover la eficacia de su función en todos los órdenes. Además un gobierno ágil y flexible capaz de captar las oportunidades; un gobierno abierto y transparente; un gobierno global que se inserte en el contexto mundial; un gobierno austero; un gobierno confiable. En suma un gobierno innovador y de calidad total”.⁹

Si bien la política nacional de la administración pública nos da un marco de referencia, los gobiernos locales presentan aspectos peculiares propios de cada estado. De esta manera, el estado de Guerrero debe atender cuidadosamente múltiples aspectos para darle la legitimación de las actividades del sector público mediante su eficiencia y la revalorización del aparato gubernamental ante la población, ya que son factores a considerar en el marco de la modernización administrativa.

Por ello, en el Capítulo 3 se señalan las características generales socioeconómicas del estado de Guerrero, mostrando los contrastes que prevale-

⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, México, 2001, pp. 63-64.

cen, el incremento de la marginación y la pobreza en la mayoría de la población, a pesar de ser una entidad que cuenta con una gran riqueza de recursos naturales. Se trata de un problema que representa un reto importante para lograr el desarrollo en la región.

Asimismo, en este capítulo, se presenta la estructura organizacional de la administración pública local central y paraestatal, así como el papel que tiene la planeación en la acción gubernamental, y los parámetros y estrategias que estableció el gobierno del estado durante el periodo 1999-2005 para enfrentar los grandes problemas que aquejan a la entidad.

En el Capítulo 4, se estudia el proceso de modernización de la administración en el estado de Guerrero durante el gobierno de Rene Juárez Cisneros. En este sentido, se examinan las directrices y los objetivos de los subprogramas que integraban el Programa de Modernización de la Administración Pública 1999-2005, el cual tenía como propósito delinear un sistema en el que se hiciera énfasis, de manera ordenada y coherente, en la necesidad de que la gestión gubernamental se ejerciera con honestidad, eficacia y eficiencia, sustentada en la transparencia, la responsabilidad social, la vocación de servicio para la sociedad, así como en la dignificación y profesionalización del servidor público.

En esta lógica, se analizan las acciones hechas durante el periodo de gobierno de esta administración en el marco del proceso modernizador de la función pública para responder a las demandas de la sociedad. Finalmente, se establecen las conclusiones sobre este tema.

Capítulo 1

TRANSFORMACIONES Y NUEVAS FUNCIONES DEL ESTADO

Durante mucho tiempo el poder del Estado, como señalaba Weber, ha sido utilizado para la represión o para la destrucción. Pensemos en las revoluciones y guerras mundiales de los dos siglos anteriores. Aún hoy contemplamos exhibiciones del poderío de los Estados en distintas manifestaciones que pueden hacernos pensar de manera negativa: experimentos nucleares, bloqueos económicos de potencias a países menos poderosos, invasiones a otros Estados en nombre de la seguridad, la democracia o la libertad, entre otras problemáticas actuales. Aunque también observamos la impotencia estatal para frenar y contener las distintas variantes del crimen organizado que generan inseguridad y la inestabilidad, tales como el secuestro, el narcotráfico, la pornografía infantil, la piratería o los fraudes cibernéticos.¹⁰

Por supuesto que el poder del Estado también ha sido utilizado para impulsar el crecimiento económico, el desarrollo social la construcción de las grandes obras de infraestructura de las sociedades contemporáneas. Asimismo, ha ofrecido los sistemas públicos de asistencia social (seguro de desempleo, atención médica y jubilación), creando al mismo tiempo, grandes burocracias y organizaciones públicas muy poco eficientes. Sin embargo, a pesar de estos avances y del gran poder de los Estados, la pobreza y la marginación social no han podido ser eliminadas del planeta.

¹⁰ CAMPUZANO PANIAGUA, Gabriel “Notas sobre los poderes antiestatales y las nuevas funciones de los Estados”, inédito, de próxima publicación por la H. Cámara de Diputados.

Después del término de la Guerra fría, de las diferentes crisis del Estado benefactor, de la caída del muro de Berlín, de la manifestación pública del neoconservadurismo y el surgimiento de gobiernos anclados bajo esta ideología, los críticos del asistencialismo estatal redoblaron fuertemente sus argumentos para conseguir la disminución de los aparatos estatales, plantearon la decadencia del Estado y la transformación de sus tareas y de sus estructuras.

Las administraciones públicas padecieron la crítica severa por sus deficiencias y por los resultados adversos en el tratamiento de muchos de los grandes problemas sociales, apareciendo las nociones de modernización, racionalización, democratización, liberalización, desregulación y privatización.

1.1. Cambio y modernización

Si queremos pensar en una constante de los últimos tiempos tendríamos que pensar en el cambio. Parece ser que lo único permanente en los tiempos actuales es que todo cambia. Lógicamente son diferentes los cambios desde el plano individual, organizacional, institucional y social. Las reacciones ante los cambios también son variadas y van desde la indiferencia o la negación, pasando por el temor y el rechazo, para finalmente aceptarlos, incorporándose a los mismos, o simplemente verlos pasar.

Temer o rechazar los cambios es una primera reacción, normal y necesaria; el quid del asunto consiste en no quedarse inmóviles o escondidos sino reaccionar rápidamente a las fases de aceptación e incorporación al cambio. Por supuesto, la parte más complicada es desde el punto de vista colectivo o de la organización y de las sociedades en general.

Modernización y cambio se condicionan dinámicamente, estableciéndose rutas de influencia e interrelación importantes, aceleradas y a veces caóticas. En la modernización los individuos deben tener la capacidad para adaptarse al cambio, tomar decisiones y asumir la conducción de su destino, lo cual implica un alto grado de racionalidad y la necesidad de saber manejarse ante las nuevas circunstancias.

La modernización abarca la esfera de lo económico, lo social, lo político, lo cultural y hasta lo religioso. En la esfera de lo económico se caracteriza por la diferenciación de las actividades económicas y los papeles ocupacionales, por las unidades de producción y el mercado libre. En lo social se

caracteriza por la exigencia de la educación, la alfabetización, el desplazamiento del campo a la ciudad; rompiéndose de un sector a otro con los esquemas tradicionales de estratificación, de valores, de actitudes, en un ambiente de secularización de la cultura. Sin embargo, hay que recordar que un alto índice de movilidad social no garantiza un desarrollo colectivo o un crecimiento sostenido, como también puede no existir movilidad social pero sí desarrollo económico. En la esfera de lo político, se caracteriza por el respeto de la población al derecho a votar, la capacidad de las autoridades para dirigir los negocios públicos, controlar las tensiones sociales y afrontar las demandas de los miembros del sistema.

Omar Guerrero agrega al respecto: “Como campo de estudio, la modernización resulta básicamente un conjunto de interpretaciones de hechos ya conocidos o en plena emergencia histórica, es también una reelaboración de viejos problemas, así como un nuevo planteamiento de otros que surgen. La modernización es una etapa de la historia que representa fenómenos relativos al progreso de las sociedades, a su retroceso o su estancamiento y la teoría de la modernización es una visión de las capacidades e insuficiencias de los Estados para progresar o evitar el colapso”.¹¹

Para Marshall Berman la historia de la modernidad tiene tres etapas. La primera, comienza en el siglo XVI y termina a fines del siglo XVII. Es en este período donde se empiezan a gestar cambios de pensamiento y en la manera de concebir el mundo (Humanismo, Renacimiento, Reforma protestante, por ejemplo).

La segunda fase comienza en el siglo XVIII con la Revolución francesa y culmina en el siglo XIX. Jean Jacques Rousseau fue el primero en utilizar la palabra *moderniste* en el sentido que se utilizaría en el siglo XIX y XX. Gianfranco Pasquino¹² considera que el proceso de modernización se da en la Revolución francesa y en la Revolución industrial en donde hubo cambios políticos y económicos estrechamente relacionados, que fueron repercutiendo paulatinamente en el ámbito internacional, aun cuando ciertos resultados pudieron ser a muy largo plazo.

La tercera etapa de la modernización inicia en el siglo XX abarca todo el mundo. “En el siglo XX, los procesos sociales que dan origen a esta vorá-

¹¹ GUERRERO, Omar, *El Estado en la era de la modernización*, Plaza y Valdés, México, 1998, p. 15.

¹² BOBBIO y MATEUCCI, Concepto de “Modernización”, en *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1988.

gine manteniéndola en un estado de perpetuo devenir han recibido el nombre de modernización. A lo largo del siglo pasado, estos valores y visiones, llegaron a ser agrupados bajo el nombre de *modernismo*".¹³

En el siglo XIX, Nietzsche, considerado uno de los autores que dio sustento ideológico al modernismo, decía que una nueva clase de hombre, el hombre del mañana, es quien en oposición a su hoy tendrá el valor y la imaginación para crear nuevos valores necesarios a través de los peligros infinitos en que se vive y al mismo tiempo con una abundancia de posibilidades.¹⁴

La modernización en el ámbito gubernamental, de acuerdo con Omar Guerrero, es el proceso de dirigir y gobernar conscientemente las consecuencias sociales. Consiste, además, en la habilidad de desarrollar capacidades. La modernización es un caso particular de desarrollo y requiere tres condiciones: un sistema social capaz de realizar innovaciones constantes, sin desfallecer y aceptar la posibilidad de cambio; estructuras sociales diferenciadas y flexibles; y una organización social que brinde la capacitación y el reconocimiento necesario para vivir en un mundo tecnológicamente avanzado.

La modernización entiende el cambio en términos de evolución, el cambio es consustancial a la sociedad; una sociedad está perfectamente organizada siempre y cuando sepa resolver sus conflictos, algunas perturbaciones que llevan a la desorganización social pueden ser por carencia de recursos, lucha de clases o por diferencias de interés colectivo.

El Estado moderno está organizado en un régimen constitucional, nutrido por una diversidad de organizaciones y separado de la Iglesia. Dentro de los elementos generales de la modernización, el análisis comparado puede mostrar variantes estructurales que evidencian actitudes diversas con relación al cambio y a la capacidad de absorción que tienen algunas instituciones o grupos para movilizar nuevas fuerzas y recursos sin destruir necesariamente la estructura existente.

La modernización no significa un cambio suave y equilibrado, con frecuencia implica transformaciones revolucionarias. Berman dice que "no sabemos utilizar la modernidad en donde nuestro pensamiento ha llegado a un punto de estancamiento y regresión; el hombre moderno como sujeto, como ser vivo capaz de prestar juicio y acción sobre el mundo, ha desaparecido".¹⁵

¹³ BERMAN, Marshall, *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, Siglo XXI, México, 1997, p 2.

¹⁴ *Ibidem*, p. 9.

¹⁵ *Idem*.

Pero, ¿cuáles son los rasgos que definen y condicionan el cambio de nuestra época? Por un lado, los cambios tecnológicos que han impactado al mundo y transformado nuestra época, llamada ahora “sociedad de la información y del conocimiento”; por otro, la economía que se ha visto transformada también debido a esta revolución tecnológica, caracterizándose fundamentalmente por tres grandes rasgos interrelacionados: En primer lugar, es una economía que está centrada en el conocimiento y en la información como bases de la producción, de la productividad y de la competitividad, tanto en empresas como en regiones, ciudades y países. En segundo lugar, es una economía global, pues las actividades económicas dominantes están articuladas mundialmente y funcionan como una unidad en tiempo real. Fundamentalmente, se mueve en torno a dos sistemas de globalización económica: por un lado, la globalización de los mercados financieros interconectados en todas partes, a través medios electrónicos y, por otro, la organización a nivel planetario de la producción y gestión de bienes y servicios. En tercer lugar, la nueva economía no son las empresas que hacen Internet, no son las empresas electrónicas; son las empresas que funcionan con y a través de Internet. La red no es una tecnología, es una forma de organización de la actividad. Lo que era la fábrica en la era industrial es Internet en la era de la información.¹⁶

Otro rasgo distintivo de los cambios en esta época es una mayor presencia de la sociedad y avance de los procesos democráticos y de transformación en los regímenes políticos en el mundo, lo que ha dado en llamarse la revolución democrática permanente.¹⁷ Por todo lo anterior, se hace indispensable que la administración pública no esté ajena a estos cambios y deba reconvertirse para enfrentar con éxito el futuro. Por lo tanto, hay que encontrar, inventar o adecuar tecnologías indispensables para el desempeño gubernamental, las cuales pueden ser la calidad total, la planeación estratégica, la reingeniería y propuestas de la nueva gerencia pública como las 5 “R”.¹⁸

¹⁶ CASTELLS, Manuel. “La ciudad de la nueva economía”, en *Revista Memoria*, núm. 144, febrero de 2001.

¹⁷ Vid. SMELSER, NEIL J., “Las transformaciones y los cambios sociales”, en *Revista internacional de Ciencias Sociales*, núm. 156, junio de 1998.

¹⁸ LAWRENCE R. Jones y THOMPSON, Fred, “Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado”, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, núm. 15, octubre, Caracas, 1999.

En este mismo sentido, una gran característica de los Estados contemporáneos, derivada de los cambios mundiales, es la búsqueda constante de opciones económicas y modelos publiadministrativos con el propósito de salir de la crisis económica y política en la que se encuentran y enfrentar con éxito los cambios. En algún momento las opciones que se percibieron como viables para mejorar la calidad, eficiencia y efectividad de la Administración Pública fueron la modernización, la privatización, el redimensionamiento del aparato estatal, el abatimiento del déficit fiscal y finanzas públicas sanas, el combate a la inflación, la liberalización y desregulación de la economía y del comercio¹⁹, así como el fomento de la vida cívica y de la participación política y democrática, por mencionar algunas.

Con la modernización, se persigue la supremacía del mercado y la modificación o innovación de los procesos productivos existentes, adaptándolos al cambio mundial y a la nueva economía. Es por esto que debería de existir la capacidad por parte de la sociedad para adaptarse al entorno en el que se vive, tanto en el interior como en el exterior de cada nación, pues la sociedad es quien pide los cambios y es quien debe adaptarse a ellos. La modernización conjuga procesos de cambio abiertos y continuos que comprenden una diversidad de transformaciones, existiendo una interrelación entre instituciones sociales, culturales y técnicas. Por ello, la sociedad reclama la participación proactiva e inteligente del Estado para conducir y moderar estos acelerados procesos de transformación y modernización, ya que es quien tiene la capacidad y la visión global para guiarlos y evitar el caos que pudiera derivarse de dichos procesos acelerados sin referentes sociales, históricos y culturales, y, además, a veces sin sociedades suficientemente conscientes y capaces para afrontarlos. Como explica Dror: “Las sociedades no están preparadas para las transformaciones globales. Y las formas disponibles de gobernación no son adecuadas para manejar las necesidades y oportunidades de un mundo en constante cambio”.²⁰

Un extremo de los procesos de cambio y modernización se da cuando la población tiene la percepción colectiva e individual de que sus necesidades y niveles de bienestar no están satisfechas por la ineficacia de la Administración y los gobiernos consideran que con “disminuir” el tamaño del Estado y de la Administración se solucionarán los problemas.

¹⁹ Es decir, las llamadas reformas de primera generación según el “Consenso de Washington”.

²⁰ DROR, Yehezkel, *La capacidad de gobernar*, FCE, México, 1996, p. 77.

Pero en el fondo, el problema más grave al que se enfrentan los gobiernos, por la sobreacumulación de demandas sociales insatisfechas, consiste en el nivel de ingobernabilidad. Omar Guerrero explica la ingobernabilidad como la incapacidad del Gobierno para dar soluciones a las demandas generadas por los actores presentes en la sociedad: partidos políticos, grupos de presión y opinión pública.

Lógicamente un nivel elevado de ingobernabilidad²¹ pone en riesgo la estabilidad de los gobiernos y de la misma sociedad al generar conflictos que pueden ser difícilmente solubles y ocasionar graves alteraciones sociales.

1.2. ¿LAS NUEVAS FUNCIONES DEL ESTADO?²²

Determinar las funciones del Estado en el futuro es un ejercicio académico complejo, sobre todo, porque hay que vislumbrar en dos planos sus actividades: por un lado están las funciones tradicionales, que ahora tienen que llevarse a cabo con un alto grado de calidad, de efectividad y de eficiencia, debido a la gran demanda ciudadana y a la movilización social; y por otro lado están todas las funciones nuevas que el contexto mundial impone.

1.2.1. LAS FUNCIONES TRADICIONALES DEL ESTADO

El siglo XX concluyó con la difusión de la idea de que el Estado nación era completamente obsoleto y que el despojo o traspaso de algunas de sus funciones y responsabilidades a ámbitos privados y sociales, incluso internacionales, eran señal inequívoca de su ocaso y del fin de las administraciones burocratizadas, ineficientes, corruptas y clientelares. En las dé-

²¹ Para Bovero, la ingobernabilidad tiene tres sentidos principales. El más fuerte y apropiado se refiere a una situación en la que se multiplican los centros de poder que luchan por la supremacía, incluso recurriendo a la fuerza. El segundo es la inestabilidad permanente de las formaciones de gobierno —regímenes parlamentarios— por la dificultad de mantener los arreglos, acuerdos y alianzas entre los partidos. Un tercer significado, más técnico, se refiere a la situación en la que las democracias occidentales no están en posibilidad de satisfacer las reivindicaciones sociales. *Vid* BOVERO, Michelangelo, “Los verbos de la democracia”, en *Este País*, abril de 1998.

²² Sigo los planteamientos del profesor Campuzano en “Notas sobre los poderes antiestatales...”, *op. cit.*

cadadas de los ochenta y noventa, por ejemplo, muchos países, tanto europeos como del continente americano, llevaron a cabo amplios procesos de privatización de empresas que eran propiedad del Estado al sector privado: Nueva Zelanda redujo radicalmente las prestaciones del Estado de bienestar, e incluso China ha establecido zonas industriales expansivas y prometió el mantenimiento del régimen de libre empresa a Hong Kong. El colapso de determinados Estados como la Unión Soviética o Yugoslavia puso de manifiesto que por lo menos algunos gobiernos eran incapaces de seguir coordinando las tareas que tradicionalmente les correspondían. Ante estos hechos, se recrudeció el discurso exacerbadamente ideologizado de sectores conservadores, según el cual el sector privado es intrínsecamente más eficaz que las autoridades estatales en lo que hace a la prestación de servicios de todo tipo, desde las pensiones de vejez hasta la administración de las cárceles.

Sin embargo, pese a la privatización²³ y al fracaso de algunos gobiernos en lograr el bienestar para sus sociedades y la estabilidad social, está demostrado que *las funciones del Estado están cambiando en lugar de disminuir*. Los ciudadanos desean que el Estado nación funcione para atender muchas de sus necesidades, y los dirigentes estatales deben responder a esas demandas, habida cuenta de que la ola democratizadora mundial obliga a que los regímenes políticos se vuelven más receptivos y participativos, sujetos a la evaluación ciudadana y al refrendo del sufragio universal.

Por ejemplo, el Estado sigue interviniendo de manera decisiva en el amplio abanico de programas que buscan promover el crecimiento económico,²⁴ atender las necesidades básicas de los ciudadanos más necesitados,

²³ En realidad la privatización tiene varios sentidos. Uno de ellos, el más publicitado, tiene que ver precisamente con el traspaso de propiedad de activos públicos a mano de inversionistas privados, independientemente de que la actividad o rubro corresponda a un servicio público. Otro sentido de privatización es el que se refiere a adoptar lenguaje, formas de organización, técnicas del sector privado e incorporarlas al sector gubernamental, un tercer sentido se refiere al arreglo de la administración pública de un país en consonancia a los sectores, preferencias y necesidades del sector privado; el último sentido, quizá el menos extendido se refiere a la creación de un sector empresarial privado en aquellos países en donde no existe o es mínimo. Para una descripción más amplia y de diversos ejemplos en el mundo véase: *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 1, Marzo de 1990.

²⁴ Para Musgrave, el Estado tiene cinco funciones sustantivas, dentro de su función económica general: asignación de recursos, distribución del ingreso, estabilización, y promoción del crecimiento y regulación económica. AYALA ESPINO, José. *Mercado, Elección públi-*

regular el sector privado, conformar las pautas de la migración y la inmigración y garantizar la seguridad de los ciudadanos frente a la delincuencia y a las contingencias naturales, lo que también se llama “procura existencial”.²⁵ En cada uno de estos terrenos, *una administración pública efectiva, eficiente y de calidad* puede acrecentar la eficacia de las políticas estatales.²⁶

La sana complementariedad entre algunas actividades gubernamentales y las que lleva a cabo el sector privado en campos como el financiamiento de la enseñanza, por ejemplo, puede beneficiar considerablemente a los ciudadanos a largo plazo y los incentivos fiscales pueden ser un elemento importante de esas reorientaciones normativas.

Finalmente, en el plano internacional, la globalización hace necesariamente que los gobiernos consideren la eficacia, la eficiencia, la transparencia, la congruencia, la rendición de cuentas y la calidad de manera no ideológica, sino como estrategias o vías indispensables para mejorar su desempeño y acrecentar su legitimidad en el seno de la sociedad.

Por supuesto que un asunto sigue siendo vital: la seguridad nacional y las estrategias futuras van más en el sentido de la acción colectiva y la diplomacia que en la acumulación gravosa de ejércitos nacionales.

Entre las opciones preferibles están la disminución de los obstáculos al comercio, la reducción del endeudamiento nacional e internacional, así como de las tensiones étnicas y del gasto en defensa. Cada una de estas orientaciones puede arrojar beneficios en la política interna e internacional, pero serán los dirigentes de los Estados nación quienes adoptarán o rechazarán esas disposiciones.

ca e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado, Facultad de Economía, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pp. 55-59.

²⁵ “Las prestaciones de los servicios de abastecimiento son, por así decirlo, el caso clásico de la procura existencial”. La razón principal para que estos servicios sean el caso típico se encuentra en el hecho de la incapacidad de los seres humanos habitando en los grandes conglomerados urbanos de proporcionarse así mismos el abastecimiento necesario y suficiente para su subsistencia. Para una explicación más amplia véase: CAMPUZANO PANIAGUA, Gabriel, “Ernst Forsthoff: La administración moderna de la procura existencial”, en *Textos clásicos comentados para un fin de siglo*. Coedición de varias universidades y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999, pp. 381-397.

²⁶ CAMPUZANO PANIAGUA, Gabriel, “Como reorientar las Entidades Públicas Mexicanas. ¿Será posible llegar a calidad y competitividad plenas en las organizaciones públicas?”, en *Revista Acceso del Fideicomiso FONHAPO*, Año II, # 4, Diciembre de 2005, sección Dossier, pp. 8-10.

En resumen, en los próximos decenios, el Estado seguirá desempeñando distintas “funciones tradicionales”, pero podrá hacerlo con mayor o menor eficacia según las políticas que sus dirigentes políticos y los administradores públicos decidan aplicar. Algo de suma importancia es que las autoridades nacionales seguirán asumiendo las amplias y diversas misiones que sus ciudadanos deseen que desempeñen. Así, por ejemplo, deben regular el sector privado, garantizar por lo menos un nivel de vida mínimo a sus ciudadanos más necesitados y fijar, de la manera más clara posible, metas que permitan medir y evaluar la eficacia, eficiencia y calidad de los organismos públicos. Los legisladores y gobernantes deberán afrontar además aspectos controvertidos de la política pública, como los efectos (externalidades) del crecimiento económico y la justa distribución de la riqueza; los asuntos migratorios; las cuestiones indígenas —entre las tradiciones y la tolerancia— y cómo propiciar ocupaciones idóneas del tiempo libre. El espinoso terreno del fomento de los valores públicos y sociales, y el empleo de la coerción contra algunos ciudadanos por motivos de la seguridad de otros, son asuntos que requieren de una acción estatal proactiva e inteligente.

La atención en estos campos sigue siendo tan esencial para satisfacer las necesidades básicas de los seres humanos que, en el siglo XXI, es probable que los viejos sueños de sociedades sin Estado, o con menos intervención del Estado, permanezcan tan alejados de las realidades políticas cotidianas como lo estaban en el siglo anterior.

1.2.2. LAS NUEVAS FUNCIONES DEL ESTADO

Así como las autoridades pueden desempeñar funciones tradicionales con más eficacia, están apareciendo nuevas funciones del Estado. Por ejemplo, la actual globalización ha suscitado demandas nuevas dirigidas al Estado, ya que las administraciones y las empresas que siguen siendo no competitivas económicamente se encuentran con que los niveles de vida y de bienestar de sus sociedades no están a la altura de los de otras regiones en donde los sectores productivos y los gobiernos son más eficientes.

Hoy día los Estados se encuentran ante la necesidad, por motivos que atañen a la mayor competitividad mundial, de maximizar la libertad personal, reducir sus niveles de endeudamiento interno y externo, así como limi-

tar la corrupción para acrecer su legitimidad política. La proliferación de innovaciones institucionales en varios países permite a otros copiarlas, adaptándolas a sus necesidades y circunstancias. Esas innovaciones son posibles, por ejemplo, en el terreno de los programas de asistencia a los pobres y los ancianos, financiamiento de la educación y modificación de las políticas fiscales. Aunque esas reformas no agotan las posibilidades de adaptación del Estado, apuntan en la dirección de las mejoras políticas que es probable que conciban los dirigentes con capacidad de imaginación.

En términos más generales, la mundialización de la producción y de los mercados también plantea la necesidad de que los Estados adopten políticas y actitudes normativas que aumenten su competitividad en el futuro. Una de las demandas más esenciales es la de garantizar y acrecentar la libertad y la creatividad de los seres humanos. La gente valora grandemente la libertad, por lo que ésta es un importante fin en sí mismo para los regímenes políticos. Ahora bien, la libertad también suscita las condiciones necesarias para que la gente —personalmente y como miembros de una sociedad y de un país— aprovechen lo más posible sus cualidades. Como escribe Federico Mayor, la libertad es el contexto idóneo para los nuevos conocimientos, y la obtención de un nuevo saber y su amplia difusión son axiomáticas para la mejora de la condición humana.²⁷

El castigo de las prácticas comerciales desleales sigue siendo necesario, pero aún más necesaria es una política que estimule y recompense los descubrimientos científicos, fomente la innovación empresarial y garantice, a quienes ideen tecnologías inventivas y empresas productivas nuevas y que no contaminen, que serán premiados generosamente por hacerlo.

Otra medida innovadora para las autoridades es disminuir el nivel de endeudamiento externo e interno. En muchos países, los empréstitos estatales han disparado la deuda a niveles extremadamente altos —a veces impagables— con respecto al PIB. Los Estados fuertemente endeudados deben emplear recursos considerables tan sólo para no caer en moratoria en el pago de los intereses, aunque pueden ejercer presión para ampliar los periodos de pago del principal. El pago de los intereses de la deuda no reporta ningún beneficio al país, pero su cancelación aligera los pagos por concepto de intereses en el futuro, permitiendo a las autoridades dismi-

²⁷ MAYOR, Federico, *The New Page*, UNESCO, París, 1995, p. 48.

nuir los impuestos o aumentar los programas públicos, o ambas cosas a la vez. Cuando existen excedentes presupuestarios y voluntad política de disminuir ese endeudamiento, es muy útil que las autoridades adopten esa medida. Por ejemplo, en 1999 el Presidente Bill Clinton exhortó a reducciones considerables y sistemáticas de la deuda nacional al haberse previsto que los ingresos fiscales de los Estados Unidos serían muy superiores al costo de los programas públicos durante muchos años. El Partido Republicano, en cambio, instó a que se redujesen de inmediato los impuestos, mientras que el Partido Demócrata ejerció presión en favor de un aumento de los programas federales; contando con un notable apoyo de la opinión pública, el Presidente puso el acento en la reducción de la deuda y su cancelación a largo plazo.²⁸

A los gobiernos les es relativamente fácil contraer deudas y mucho más difícil disminuir el endeudamiento, pero si los dirigentes políticos pueden contribuir a que los ciudadanos comprendan los beneficios que a largo plazo reporta el hacerlo, se pueden cosechar esos beneficios, al tiempo que aumenta el nivel de comprensión general de las alternativas políticas.

Otro asunto muy importante es que los dirigentes estatales pueden “copiar” innovaciones administrativas y políticas ya aplicadas en otros países, examinar qué dio buenos resultados y tratar de adaptar esas medidas a sus propias culturas y necesidades nacionales. Es imprescindible que los Estados inviertan en crear instituciones más eficaces y de calidad. Las reformas de las instituciones políticas y los procedimientos administrativos ofrecen grandes oportunidades de mejorar la eficiencia de la actuación del Estado, a los dirigentes corresponde apreciar cuáles convienen y llegar a un consenso político para aplicarlas y respaldarlas.

Observando lo que funciona y lo que no funciona en otros países, los gobernantes pueden disminuir los costos que lleva aparejados la innovación y maximizar su probabilidad de éxito, aplicando en el ámbito de la política pública un pragmatismo que en general redundaría en beneficio del interés público. Por ejemplo, cuando Estados Unidos empezó a aplicar una técnica presupuestaria basada en los resultados, un estudio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos puso de manifiesto

²⁸ TURNER, Frederick C. y Alejandro L. CORBACHO: “Las nuevas funciones del Estado”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, UNESCO, núm. 163, marzo de 2000.

que Australia se encontraba de cinco a diez años por delante de Estados Unidos en el empleo de patrones de medición de resultados. Aunque la diferencia entre el régimen parlamentario australiano y el presidencial estadounidense hacía que la experiencia australiana sólo se pudiese reproducir directamente en Estados Unidos. Empero, buena parte de las lecciones aprendidas en Australia fueron útiles para Estados Unidos lo mismo que para otros países que se orientaron hacia ese método.²⁹

En ningún terreno apremian más esas innovaciones que en el de las políticas dirigidas a beneficiar a los sectores más necesitados de la población de un país, dados los niveles de pobreza y de marginación social que las políticas de ajuste de los años pasados han dejado en nuestras sociedades. Los nuevos métodos de asistencia a los pobres dependen de los recursos existentes en un país dado y de la voluntad política que haya de emplearlos para prestar ayuda a los desfavorecidos.

Ahora bien, conforme ha aumentado la riqueza de distintos países, la gente ha ido recurriendo cada vez más al Estado en demanda de servicios que antes correspondía prestar a las familias o a los ciudadanos. Esta situación se da en todos los planos, comprendido el de las autoridades municipales. Por dar sólo un ejemplo, en muchas partes de Estados Unidos, los ciudadanos de edad que ya no pueden utilizar los transportes públicos o privados, piden a los ayuntamientos que les faciliten transporte para acudir a citas con los servicios médicos, así como para poder cumplir con otros compromisos ineludibles. Los ayuntamientos facilitan furgonetas o abonan taxis para quienes ya no pueden conducir un automóvil o utilizar el transporte público. Se parte de la base de que esos "ciudadanos de la tercera edad" han hecho una aportación a la comunidad durante su edad activa y que la comunidad, a su vez, debe ayudarles cuando ya no puedan valerse por sí mismos. Los jubilados no sólo perciben un ingreso del régimen federal de seguridad social y prestaciones médicas federales a partir de los 65 años de edad, sino que además sus ayuntamientos les ayudan materialmente a desplazarse cuando tienen que hacerlo.

Contrastan con las políticas oficiales hacia los ancianos las relativas a los jóvenes, en particular los nuevos planteamientos de la educación que pueden beneficiar a los alumnos y a la sociedad en general en los decenios venideros. Es útil analizar y comparar las orientaciones respecto de la en-

²⁹ *Idem.*

señanza de algunos dirigentes, entre ellos Bill Clinton, ex presidente de Estados Unidos. Cuando fue gobernador de Arkansas, se esforzó en incrementar el financiamiento federal y estatal a la educación en el Estado. Fundamentalmente la dedicada a la enseñanza permanente, profesional y de adultos, por considerar que estando mejor instruida y más calificada profesionalmente, la gente encontraría mejores puestos de trabajo, sería más productiva y por consiguiente pagaría más impuestos.³⁰

Al mismo tiempo, Clinton enfrentó a la burocracia del Ministerio de Educación federal, privando de automóviles oficiales a los administradores federales e instituyendo un examen de competencia para los profesores de Arkansas, de cuyos resultados se despidió a poco más de mil. Los sindicatos de docentes (de Arkansas y del país) condenaron la actuación del gobernador, pero aquella política correspondía a las necesidades que sentían los ciudadanos y sus hijos, por lo que Clinton fue reelegido por amplio margen y fijó lo que acabaría por ser la orientación de la función de las autoridades, basándose en la cual se presentó por dos veces con éxito al cargo de Presidente del país.

Otro tipo de innovación tiene por objeto aumentar el financiamiento privado de la educación e instaurar unas políticas fiscales que fomenten las aportaciones del sector privado. En muchos países, se aplican deducciones fiscales a las actividades filantrópicas en los campos de la enseñanza, la sanidad y otros. Yendo un paso más adelante, en el plano provincial en Canadá y otros países, cada vez que el sector privado hace una donación para actividades educativas, las autoridades aportan la misma cantidad, o bien una menor pero proporcional. Estas inversiones pueden reportar grandes beneficios a largo plazo. Gracias a las donaciones, aumenta el índice de autofinanciación de las instituciones públicas que, por ejemplo, pueden abonar los sueldos de los profesores y catedráticos con cargo a los intereses de los fondos donados, en lugar de con los ingresos fiscales corrientes, o conceder becas con cargo a esas donaciones a alumnos brillantes que, sin ellas, no podrían aspirar a estudios de alta calidad. Las donaciones fomentan la filantropía del sector privado, produciendo intereses durante muchas generaciones por los impuestos percibidos en determinado momento. Esta orientación propicia asimismo una sana emulación entre las instituciones públicas y las privadas, aumentando el nivel de ins-

³⁰ *Idem.*

trucción de todo el país y haciendo que los ciudadanos vivan mejor y compitan más eficazmente en la economía mundial.

Por lo expuesto, en los años próximos este tipo de filantropía fomentada por el Estado seguramente será objeto de admiración y se copiará en países en que no existe esta orientación. Sea como fuere, la filantropía fomentada por el Estado sólo es viable en los países en que existen regímenes fiscales dignos de ese nombre y se controla la corrupción de los funcionarios públicos, pues si se puede sobornarlos para no pagar los impuestos, de nada sirve recompensar con créditos fiscales las actividades filantrópicas. La corrupción socava las rentas públicas, desviándolas a usos privados (y a veces a bancos extranjeros), en los que difícilmente redundarán en beneficio público.

A veces la confianza de los ciudadanos en las autoridades es limitada, y uno de los múltiples motivos de que así sea es que las autoridades no parecen preocuparse de las necesidades de los ciudadanos y los dirigentes del Estado parecen más interesados en su propio bienestar que en el de sus gobernados. En los países donde se promulgan y aplican leyes para combatir la corrupción, donde los ciudadanos creen que la mayoría de los demás paga la parte que le corresponde de la carga tributaria, se puede emplear el régimen fiscal para avanzar hacia otras metas de la sociedad, entre ellas una filantropía con objetivos definidos claramente.

Como algunos Estados ya aplican esas políticas y otros no lo hacen, la mayor competitividad mundial, tan patente en estos tiempos, resulta una vez más, en cierto sentido, beneficiosa. La emulación propicia que los Estados que no cuentan con esos códigos fiscales progresistas los promulguen, lo cual redundará en beneficio de toda la sociedad al utilizarse, instruirse y crearse con más eficacia los recursos humanos con los que cuenta.

Todo lo anterior nos lleva naturalmente a preguntarnos qué funciones pueden asumir mejor las autoridades estatales al iniciarse el nuevo siglo y un nuevo milenio. ¿Cómo pueden desempeñar los gobiernos nacionales sus funciones tradicionales con más eficacia? ¿Qué nuevas tareas les aguardan y cómo compaginarlas con las actividades, cada vez más numerosas y además cambiantes del sector privado? ¿Cuál sería la mejor manera de relacionarse el Estado nación con otros niveles de gobierno, desde las administraciones municipales a la labor que llevan a cabo las Naciones Unidas en el plano internacional, pasando, por ejemplo, por las zonas francas? Hoy en día, es imposible prever con precisión cómo cambiará la actividad

del Estado en los años próximos, lo mismo que hubiese sido vano tratar de hacerlo a principios de siglo, a pesar de lo cual sigue siendo útilísimo analizar de manera sistemática estas cuestiones, pues sólo así las posibles innovaciones e iniciativas aparecen con más claridad.

La Administración Pública sigue teniendo un papel fundamental en la consolidación del desarrollo económico, político y social de cualquier país del orbe. Se reconoce que su funcionamiento debe transformarse para operar con altos niveles de eficiencia y calidad.³¹

Lo que sí puede desprenderse muy claramente es que la conciencia de la capacitación y la asignación de gasto que se destina a ello, tanto en las pequeñas como en las grandes empresas y en los gobiernos de América Latina, son temas que requieren directrices claras.

El aumento de recursos constituye una estrategia necesaria pero insuficiente. La escasez de recursos, su mala asignación y la ineficiencia con que se utilizan, son factores que obligan ante todo a tomar medidas para que se haga mejor uso de los recursos disponibles, en especial de los provenientes del gasto público. Vinculado a lo anterior está la necesidad de encontrar nuevas fuentes de financiamiento para la formación y capacitación de la fuerza de trabajo, haciendo uso de los incentivos adecuados. Complementariamente, habrá que desarrollar tecnologías de formación apropiadas a las condiciones de los países de la región, reformar las instituciones existentes y crear nuevas formas de relación entre los actores comprometidos.

Sólo así podemos empezar a vislumbrar mejores horizontes para alcanzar mejores niveles de bienestar y etapas de desarrollo social superiores.

³¹ CAMPUZANO PANIAGUA, Gabriel. "Ejes condicionantes para un Administración Pública de calidad". Publicado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, de Catalunya, España. http://iigov.org/documentos/?p=4_0112. Publicado también en la Revista *Hacienda Municipal*, No. 81, 2003, pp. 43-53. El autor propone que para alcanzar una gestión pública de calidad es indispensable resolver condiciones que limitan actualmente el desempeño de la Administración Pública y que también podrían convertirse en diques que frenen el logro de una alta calidad en el desempeño gubernamental. La primera condicionante se refiere a la civilidad y al cumplimiento de la Ley. La segunda condicionante tiene que ver con aspectos de cultura y de ética en el servicio público. El tercer eje condicionante es el establecimiento de un sistema de servicio civil de carrera y de amplios procesos de desarrollo organizacional. Por último, el cuarto eje condicionante, que es el indispensable elemento técnico, se desprende del punto de vista de la Nueva Gerencia Pública.

CAPÍTULO 2

EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL APARATO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO: 1970-2006

Desde la independencia de México, se experimentaron diversos intentos por mejorar a la administración pública y adaptarla a las distintas circunstancias prevaletentes de la nación. Sin embargo, varios estudios que se han hecho sobre los intentos de reformas administrativas a lo largo del siglo XIX y parte del XX revelan que fueron esfuerzos aislados sin continuidad y muchos de los casos no alcanzaron a concretizarse, además no contaron con el suficiente apoyo político y técnico para su viabilidad e instrumentación. No fue sino hasta en 1970 que se presentó un panorama diferente para llevar a cabo una reforma administrativa seria, sistemática y paulatina.

2.1. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL GOBIERNO DE LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ: 1970-1976

En este periodo de gobierno se emprendieron una serie de acciones para llevar a cabo la reforma administrativa, resalta el papel que constituyó la Comisión de Administración Pública (CAP), la cual elaboró un diagnóstico titulado “Informe sobre la Administración Pública”, que contenía una serie de recomendaciones que urgían a dar inicio a una reforma administrativa a fondo para cada institución pública de la administración pública centralizada y descentralizada.

Una de las propuestas principales de la CAP fue la institución de sistemas de organización y métodos, que cada institución contara con Unidades Internas de asesoría y técnica de gestión permanentes las cuales se denominarían de Organización y Métodos (UOM). Estos órganos administrativos debían encargarse de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia.

Este tipo de unidades de análisis administrativo interno fueron impulsadas de manera informal de 1965 a 1970, y a partir del gobierno de Luis Echeverría tuvieron un respaldo formal ya que se fijaron las bases operativas del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal, con el cual se unificaron criterios de gabinete.

Como una de las primeras acciones, se crearon la Dirección General de Estudios Administrativos y la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social, dependientes de la Secretaría de la Presidencia. La primera sustituyó a la CAP iniciando sus actividades el 1º de febrero de 1971; esta Dirección elaboró un marco global de referencia y un programa operativo de reforma, con fundamento en los estudios y diagnósticos elaborados con anterioridad por la CAP.³²

Bajo este marco global de la administración pública federal se partió de una premisa fundamental a fin de cumplir satisfactoriamente las tareas gubernamentales: “se cuenta con un aparato burocrático constituido con más de 850 órganos administrativos que dependen del ejecutivo federal, creando una gran complejidad en la función pública, por lo que se requiere reorganización institucional”.³³

Esta reorganización institucional se sustentaba de un adelgazamiento total de la estructura administrativa gubernamental, partía de identificarlas por sector y actividad, de carácter social, económico, político o cultural, a fin de agruparlas de manera ordenada; por otro lado, estaban las actividades de apoyo operativo, las que se orientan a actividades administrativas. En este contexto se harían cambios sobre los siguientes ejes: instituciones; sistemas comunes de administración; sectores y del conjunto total

³²CARRILLO CASTRO, Alejandro, *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa (1971-1979)*, Miguel Ángel Porrúa, México 1980, pp. 45-47.

³³ *Idem.*

de la administración pública, conforme a las estrategias y prioridades que señalaría el Ejecutivo Federal.³⁴

Lo anterior arrojó un diagnóstico global de reforma, fijando los parámetros generales, los enfoques y las políticas a seguir en el corto, mediano y largo plazo. De ahí, se fundamentaron once macroreformas administrativas que significaban los objetivos y/o subprogramas a seguir, y que se conocen como Bases para el Programa Administrativo del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976:

1. Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa;
2. Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación;
3. Racionalización del gasto público;
4. Estructuración del sistema de información y estadística;
5. Desarrollo del sistema de organización y métodos;
6. Revisión de las bases legales de la actividad federal;
7. Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público;
8. Revisión de la administración de recursos materiales;
9. Racionalización del sistema electrónico de datos;
10. Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental;
11. Macroreforma sectorial y regional.³⁵

Los propósitos de la reforma administrativa fueron los siguientes:

- a. Incrementar la eficacia y la eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, con el fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado para cumplir debidamente sus atribuciones.
- b. Responsabilizar a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas.
- c. Simplificar, agilizar, desconcentrar los mecanismos operativos de las entidades, acelerando y simplificando los trámites.

³⁴ *Ibidem*, p. 48

³⁵ *Ibidem*, pp. 51 y 52.

d. Procurar que el personal público cuente con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia de servicios, así como una actitud innovadora dinámica y responsable.

e. Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno, para terminar con la insularidad y falta de coordinación.³⁶

Se destaca que el proceso de reforma administrativa se fundamenta principalmente y exige ciertos comportamientos en la toma de decisiones, en el apoyo técnico, en la asignación de recursos, en las actitudes participativas e innovadoras, en la buena voluntad, señalando con claridad los beneficios directos en la función pública.

Con el Plan Global de Reforma se definieron los once Programas que dieron base y orientación y fueron el marco de referencia que determinaron las actividades de la Reforma. Con el citado Plan Global “se establecieron los compromisos con el fin de garantizar que la revisión interna de cada institución o entidad pública se llevara a cabo tomando en cuenta los criterios y las medidas que paralelamente se debían de intentar tanto a nivel de los sectores económicos, como de los sistemas generales de apoyo de la administración pública en su conjunto. Con ello se buscaba evitar la dispersión y la duplicación de esfuerzos así como las acciones parcial o totalmente contradictorias y aun anulatorias entre sí”.³⁷

2.2. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL GOBIERNO DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO: 1976-1982

Posterior a las acciones emprendidas en el gobierno federal anterior, se emprende la primera reforma de importancia durante el gobierno de José López Portillo. Dicha reforma tuvo como principal resultado modificaciones al marco jurídico con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) EN 1976, misma que dio orden y coherencia a los distintos departamentos administrativos que componían al

³⁶ *Ibidem*, pp. 49 y 50.

³⁷ CARRILLO CASTRO, Alejandro, *La reforma administrativa Actual y Futura. Revista de Política y Administración*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1975, p. 32.

Gobierno Federal. Se expidieron también la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Federal de Deuda Pública, instrumentos mediante el cual el Ejecutivo modernizó y mejoró el manejo del presupuesto de la contabilidad y del gasto público federal.

La estrategia en el sexenio de 1976-1982 comprendió:³⁸

- La promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Estrategia de sectorización de actividades. El Central y el Paraestatal.
- Coordinación de unidades administrativas bajo cabezas de sector.
- La desconcentración y descentralización regionales de las unidades administrativas federales.
- La reforma de ventanilla, que se refiere a que los servicios públicos dieran mayor énfasis en el trato correcto y eficaz al público.
- Se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto y en 1977 se establecen los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico (COPRODES) y el programa Integral de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER)
- Se formuló el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.
- y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, las funciones de control y vigilancia quedaron distribuidas de la siguiente forma:³⁹

1. La gestión de la deuda pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales quedó bajo responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2. El control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos, de los contratos de obra pública, de la informática, y de las adquisiciones de toda clase, en manos de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

³⁸ CHANES NIETO, José, "Conceptualización y alcance de la reforma administrativa", en *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*, México, INAP, 1975.

³⁹ *Idem.*

3. La administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales no renovables y los de dominio público de uso común, bajo control de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

4. La administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad federal y el establecimiento de las normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales, a cargo de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Por disposiciones posteriores, la competencia en materia de control se complementó de la siguiente manera:

5. La intervención en las adquisiciones de toda clase y el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles, quedó bajo la responsabilidad de la Secretaría de Comercio.

6. La responsabilidad de control, desde el punto de vista presupuestario, al personal federal, en manos de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

7. El registro y control de la manifestación de los bienes del personal público federal recayeron en las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.

El empeño principal de la administración de López Portillo fue otorgar certeza jurídica a las unidades administrativas que componían al Gobierno Federal y, con ello, ordenar las distintas dependencias bajo cabezas de sector y políticas sectoriales. Aun con sus limitaciones, las reformas en este periodo contribuyeron a sentar las bases de un sistema administrativo más coherente y jurídicamente ordenado.

2.3. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID: 1982-1988

A partir de un reclamo social generalizado que se manifestó durante la campaña del presidente De la Madrid contra actos evidentes de abuso de autoridad en varios órdenes del gobierno, se tomaron una serie de decisiones para fortalecer el control de las acciones públicas y así recuperar la

confianza de los ciudadanos en la administración pública. Dada la difícil situación financiera y económica el énfasis en este periodo se hizo en la política de austeridad, la renovación moral y la reforma administrativa. De la Madrid se proponía transformar la administración pública para convertirla en un medio fundamentado en la equidad y la eficiencia, y que proporcionara estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación.⁴⁰ Y para dar respuesta para solucionar la Administración Pública fue el llamado Cambio Estructural. En 1983 se presenta el Plan Nacional de Desarrollo en el que se determinaron las metas a alcanzar dentro de la Administración Pública. Dentro del Plan aludido fue la llamada Renovación Moral.⁴¹ Las acciones derivadas de esa decisión política se inscribieron en el Sistema Nacional de Control y Evaluación. Se pensó que las tareas de control y evaluación se encontraban dispersas y desintegradas, por lo que era necesario fortalecerlas dentro del supuesto de un sistema integrado.⁴²

A iniciativa del Ejecutivo se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tratando de fortalecer los Sistemas de Control Interno y vigilar el funcionamiento y operación de las unidades. se promulgo la Ley de Planeación y se consolido el Sistema Nacional Democrática. Los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) se convirtieron en Convenios Únicos de Desarrollo (CUD).

Creándose la secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) con facultades específicas en su artículo 32 bis a partir del 1 de enero de 1983.⁴³

Esta nueva Secretaría estaba diseñada para cumplir con varios fines: contar con atribuciones normativas que deberían cumplir el resto de las dependencias y, aparentemente, sin que pudiera entrar en conflicto de competencias con la Contaduría Mayor de Hacienda dependiente de la Cámara de Diputados, continuar con los controles y supervisiones existen-

⁴⁰ DE LA MADRID HURTADO, Miguel, "La Reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica", en *Gestión Pública*, vol. 4, núm. 2, México, CIDE, 1995.

⁴¹ Este principio fue motivado por el descontento social ante los abusos de autoridad del grupo en el poder del sexenio de José López Portillo.

⁴² PARDO, María del Carmen, "La evaluación gubernamental: prioridad política de 1982 a 1988", en *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 4, abril-junio, 1990, pp. 778-779.

⁴³ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, "El marco jurídico y administrativo del control de la administración pública", en *Revista de Administración Pública*, *op. cit.* núms. 57-58, pp. 43-52.

tes en el ámbito interno de cada dependencia; así como ser pieza clave en la idea de contar con un sistema nacional de control y evaluación.

De ahí, que esta Secretaría fuera la responsable de instrumentar las acciones derivadas de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, con lo que, a su vez, se modificaron artículos del título cuarto de la Constitución y se incluyeron también reformas al Código Penal.

La reforma administrativa del periodo analizado también contempló otras políticas de suma importancia como la privatización (desincorporación) y descentralización del sector público.

El proceso de desincorporación⁴⁴ de empresas públicas tuvo como finalidad sanear las finanzas públicas. En términos generales, esta política permitió reducir de forma permanente el gasto corriente del Gobierno Federal, formando parte del proyecto integral de ajuste y estabilización económica.

De las 1,216 entidades paraestatales que existían en 1982, al final del sexenio se había concluido la desincorporación de 770. No obstante, aunque impresionante en términos relativos, la reducción en términos macroeconómicos no fue significativa. La participación de las entidades desincorporadas en el PIB tuvo poca relevancia; su bajo impacto se debió principalmente a que las grandes empresas públicas (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Conasupo, Teléfonos de México, Ferrocarriles Nacionales, Fertilizantes Mexicanos) habían quedado fuera del proceso por imperativos constitucionales o por razones de conveniencia política o financiera.

Las primeras empresas vendidas al sector privado (1985-1988) eran en su mayoría empresas medianamente rentables y operaban en mercados relativamente competitivos. Su traslado no requería cambios en leyes o

⁴⁴ Desincorporación es la expresión que suele emplear el gobierno mexicano para incluir todos los procesos de redimensionamiento: liquidación o extinción (de las entidades sin viabilidad económica o con objetivos alcanzados), fusión (para mejorar el uso de los recursos), transferencia (a los gobiernos estatales de empresas prioritarias de importancia regional), y venta (de empresas no estratégicas ni prioritarias que, por su viabilidad económica pueden ser de interés para el sector social o privado). En el fondo, es una cuidadosa expresión elaborada para no denotar ni enfatizar la privatización, particularmente si denota un compromiso ideológico o valorativo con tesis liberales duras (utilitaristas o no), del individualismo, la autorregulación de los mercados y, en consecuencia, el llamado “Estado mínimo”.

reglamentos, la valuación de sus activos era sencilla y la adquisición no necesitaba grandes capitales. Alrededor de la mitad de las empresas incorporaban ya un porcentaje significativo de capital privado.⁴⁵

De diciembre de 1982 a agosto de 1988, fueron sometidas a desincorporación 722 entidades, a través de diversos procesos, siendo 260 de liquidación, 136 de extinción, 80 de fusión, 28 de transferencia y 218 de venta, los que sumados a las 48 desincorporaciones vía ley, suman un total de 770 entidades paraestatales desincorporadas; esto representó 63% del total de las mil 216 entidades que conformaban la administración paraestatal, quedando a finales de 1988 un total de 446 entidades paraestatales.⁴⁶

Respecto a la política de descentralización se enfocó primordialmente en los servicios de salud, la reforma municipal, la descentralización en todas las secretarías, en acciones para el desarrollo regional como la creación del Sistema Estatal de Planeación Democrática y el Convenio Único de Desarrollo (CUD), en la integración regional, el desarrollo urbano y el desarrollo rural integral.

Se emprendieron cuatro grandes líneas de acción. En primer lugar, como piedra angular del proceso general, una reforma municipal que se propuso redistribuir facultades y atribuciones entre las autoridades federales, estatales y municipales para equilibrar la participación de las tres instancias en el desarrollo nacional.

En segundo término, un Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, con el que los tres ámbitos de gobierno compartirían la responsabilidad de acciones centralizadas en el Federal. En este proceso destacó la transferencia de la educación básica y normal, y de los servicios de salud de primero y segundo niveles.

En tercer lugar, una política regional que propuso utilizar el gasto público federal para revertir el desarrollo regional desequilibrado. En esta política destacó la incorporación de los gobiernos estatales y municipales a la toma de decisiones sobre inversión pública federal en las localidades a través del CUD; los programas estratégicos de integración regional, y la política de desarrollo urbano, basada en el impulso al crecimiento ordenado de las ciudades de tamaño medio. Finalmente, el proyecto de descentralización concibió que sólo si se contenía la cre-

⁴⁵ Se trataba de hoteles y restaurantes, fábricas de textiles, autopartes, alimentos, bebidas, tabaco y petroquímica secundaria, principalmente.

⁴⁶ DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *op. cit.*

ciente desigualdad en las condiciones de vida entre el campo y la ciudad se moderaría el crecimiento urbano y, en esa medida, se podría avanzar en su objetivo.⁴⁷

En 1984, se instrumentó el Programa de Simplificación Administrativa a través de la recién creada SECOGEF. La simplificación del proceso administrativo público contribuiría a elevar la productividad y eficiencia del aparato productivo, así como a disminuir el desperdicio de recursos que aumentaba innecesariamente el gasto corriente del sector público. En el fondo, se trataba de un instrumento complementario para superar los obstáculos de la crisis económica, que simultáneamente reactivaba la economía y reducía el gasto público. Además el Programa de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana, el Sistema de Atención y Resolución de Inconformidades y más tarde el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL). Es difícil apreciar si el programa alcanzó sus objetivos, ya que continuó la demanda ciudadana de mayor eficiencia en las oficinas gubernamentales, y se mantuvo la presión del gobierno sobre sus organizaciones al exigirles economizar recursos.

2.4. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI: 1988-1994

Uno de los propósitos del gobierno de Carlos Salinas fue ganar legitimidad a través de la gestión pública. Lo anterior se basó en dos procesos que transformaron radicalmente el campo de la administración pública: el redimensionamiento y la Reforma del Estado.

El primer proceso, de menor alcance, se sustentó principalmente en razones administrativas de saneamiento de las finanzas públicas y, parcialmente, en razones político ideológicas acerca de la necesidad de repensar el sentido y ámbito de la acción estatal. El segundo replanteó la función del Estado y modificó su patrón de rectoría, poniendo fin al Estado interventor, propietario y empresario, con base en el argumento de que el crecimiento exagerado de sus empresas y ámbitos de acción había terminado

⁴⁷ BELTRÁN, Ulises y Santiago PORTILLA, "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)", Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 115-116.

por enclaustrar administrativa y financieramente al Estado, llevándolo, en consecuencia, a incumplir funciones básicas, sobre todo las sociales, asignadas por la Constitución de 1917.⁴⁸

El proyecto de Reforma del Estado durante el periodo salinista tuvo como principal premisa que “un Estado propietario no es el más justo”. Esta idea llevó al régimen a desarrollar una política de reforma basada en cinco dimensiones interdependientes que, para fines de análisis, pueden distinguirse en:

a) Reformas en la organización del gobierno federal y en el patrón y ámbito de gobierno y administración. Este grupo de reformas continuaron con las políticas emprendidas por el presidente Miguel de la Madrid de reducir el tamaño del aparato estatal mediante la fusión, liquidación y privatización, e indujeron cambios en la manera de realizar las funciones económicas y sociales del Estado a través de desregulaciones, concesiones y contrataciones de servicios públicos, focalización de los subsidios y medidas de cooperación entre el gobierno y la sociedad en el cumplimiento de la función pública.

b) Reformas del régimen político que se plasmaron en el cambio de las instituciones y procesos electorales, en una incipiente limitación del poder presidencial, fortalecimiento del federalismo mediante algunas políticas de descentralización y una protección más activa de los derechos humanos. Por lo cual se estableció el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

c) Reformas a la Constitución política que rediseñaron el ámbito de lo público y lo privado del Estado y del mercado, con el objetivo de construir la nueva economía política nacional.

d) Reformas en el modelo de desarrollo que dieron paso a la liberalización, apertura y globalización económica y reubicaron el papel del Estado en el nuevo patrón productivo y distributivo.

e) Reformas en la cultura política o filosofía pública. Surgieron y se argumentaron nuevas ideas y expectativas sobre la función del Estado y el criterio de legitimidad del gobierno.

⁴⁸ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994)”, *op. cit.*, p. 188.

Las reformas en materia de modernización de la administración pública se pueden agrupar en seis conceptos:

1. *Desincorporación de las empresas públicas.* El proceso de desincorporación llevó de manera clara el proceso de redimensionamiento del Estado a su concepto político institucional. Para diciembre de 1988 existían 446 entidades paraestatales y al final de 1991 el gobierno ya sólo administraba 239 empresas contra 1,216 que había en 1982.⁴⁹

Otras desincorporaciones importantes fueron las de Teléfonos de México (Telmex), empresa en la que también se abrió después de 30 años, a la participación mayoritaria de capital privado; y la desincorporación de las 18 instituciones de banca múltiple que existían en 1990.⁵⁰

2. *Simplificación administrativa y desregulación.* Se planteó la necesidad de una tramitación y regulación simplificada como condición para incrementar la productividad y la competitividad, sentándose las bases para la ejecución, seguimiento, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (PGSAPF). Este programa tuvo cuatro vertientes: *a)* agilización de trámites, *b)* desconcentración y descentralización, *c)* modernización integral de los sistemas de atención al público y *d)* desregulación administrativa.

3. *Reestructuración administrativa.* Las acciones en materia de reestructuración administrativa implicaron el reordenamiento interno de algunas dependencias, la fusión de secretarías y modernización de los sistemas administrativos. Así, se realizó un proceso de modernización de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y de las empresas públicas del sector energético, que consistió en modificaciones al marco jurídico y a la estructura administrativa.

Asimismo, se realizó un proceso de reordenamiento en la SECOFI con el Programa Permanente de Calidad Total, cuyas principales vertientes fueron: *a)* la participación activa de los servidores públicos y usuarios; *b)* la simplificación de procedimientos y la implantación de sistemas computarizados; *c)* el entrenamiento y desarrollo de las habilidades técnicas y ejecutivas del personal, y *d)* la transferencia de funciones centrales a las delegaciones federales.

⁴⁹ *Desincorporación de entidades paraestatales*, México, FCE-Secogef-SHCP, 1994, p. 57.

⁵⁰ Por la desincorporación de las instituciones bancarias el gobierno obtuvo 37 mil 856 millones de pesos. El precio promedio ponderado de la enajenación de los 18 bancos resultó 3.09 veces su valor en libros.

Por su parte, en 1992 se publicó un decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para regresar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las atribuciones que en materia administrativa tenía la recién desaparecida SPP. Integrando y racionalizando las decisiones en materia de política económica, en busca del balance entre gasto público e ingresos fiscales (“presupuesto balanceado”), es decir, la necesidad de una estrecha vinculación entre gasto e ingreso, para mantener un equilibrio sano de las finanzas públicas. En este apartado, merece mención la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que respondió a la importancia progresiva que fue adquiriendo paulatinamente el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

Se puso en marcha la Contraloría Social, se creó la Procuraduría Agraria y el Tribunal Superior Agrario. Se amplió el alcance de la SECOGEF convirtiéndose en Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

Por último, otra de las acciones importantes fue la autonomía del Banco de México que, más allá de una simple descentralización (autonomía orgánica y técnica), obedeció a la voluntad de institucionalizar la política antiinflacionaria o de estabilidad macroeconómica, para lo que se consideraba necesario que la determinación y manejo de la política monetaria estuviera aislada de las presiones políticas del gobierno sobre el gasto público y otras variables económicas clave.

4. *Gobierno de políticas focalizadas.* El gasto gubernamental focalizado se basó en un enfoque microeconómico como estrategia para atacar las demandas sociales. Fueron diseñadas e instrumentadas diversas políticas bajo este enfoque: Procampo, Pronasol y el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

5. *Federalización educativa.* A través de la SEP, se diseñó, se negoció y se puso en marcha el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en mayo de 1992. Esta política descentralizadora buscó la federalización mediante la cooperación entre los diversos niveles de gobierno integrantes de la federación bajo el principio de que cada gobierno dispone de un específico campo de decisión, operación, recursos y disponibilidades.

6. *Administración pública indirecta.* Como resultado de varias iniciativas de organizaciones ciudadanas y también de una nueva manera de concebir la administración pública, creció el espacio y la legitimidad de la participación social en el desarrollo de las diferentes políticas. De esta manera

se fue solidificando la idea de que lo propio del gobierno es regular, coordinar, asignar recursos, supervisar y evaluar las agencias encargadas de efectuar las acciones de interés público, sin que necesariamente tenga que hacerse cargo, en forma directa, de la operación de todos los programas orientados a la solución de problemas y satisfacción de demandas.⁵¹ Así, el gobierno promovió y reglamentó la participación directa de individuos y organizaciones privadas en los sectores de comunicaciones y transportes, turístico, minero, energético, pesquero y social.

El conjunto de reformas obedecieron al consenso internacional mayoritario del decenio de 1980 que, ante la crisis (fiscal, administrativa, política) del Estado revalorizó la eficiencia de los mercados y de la libre iniciativa de los individuos, a la vez que reconceptualizó la función pública y social del Estado, redimensionándola e innovando su instrumental.

2.5. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL GOBIERNO DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN: 1994-2000

El proyecto de reforma administrativa de aquel sexenio se planteó en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, con las siguientes bases:⁵²

1. Una administración pública accesible, moderna y eficiente como imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia de avance democrático.

2. Promover el uso eficiente de los recursos públicos y cumplir puntualmente con los programas precisos y claros de rendición de cuentas.

3. Avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción.

4. Fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en servicio de la sociedad.

⁵¹ Esta concepción se basa en una piedra de toque de muchos cambios en las concepciones de la administración, que nos dice que “no todo lo público es gubernamental”.

⁵² Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995.

5. Análisis, revisión, adecuación y congruencia permanentes entre funciones, facultades y estructuras, con el fin de favorecer la descentralización y acercar la administración a la ciudadanía.

6. Avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo. Lo anterior establecerá normas claras para que el ascenso esté basado en la capacidad y en el rendimiento profesional, y que el servicio público culmine con una jubilación digna y decorosa.

7. Dotar a los órganos encargados de evaluar y fiscalizar la gestión pública el ejercicio del gasto, la independencia, la capacidad técnica y la credibilidad necesarias.

8. Perfeccionar y ampliar los procedimientos de contraloría social para extender los mecanismos de supervisión y vigilancia que ejerce la comunidad en el desarrollo de programas y proyectos de obra pública, financiados con recursos federales.

9. Revitalizar los esquemas de trabajo, reorientar los incentivos, simplificar los procedimientos y modernizar los métodos de gestión del sector público.

10. Actualizar la normatividad de las funciones presupuestales globales y propiciar la revisión y actualización de los reglamentos y disposiciones que rigen los procesos administrativos en las dependencias y entidades del sector público, con objeto de reducir costos, incrementar la oportunidad y transparencia de las operaciones, y favorecer la iniciativa de los servidores públicos para mejorar la calidad y atención a la ciudadanía.

11. Modernizar la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos y fortalecer su observancia mediante programas de orientación, capacitación y consultoría, así como la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento.

Las estrategias para cumplir con estos objetivos residían en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)⁵³ que pre-

⁵³ Se basó en los principios clásicos del *new public management*: reformulación del rol gubernamental para facilitar el cambio social y económico. Su objetivo era modernizar la estructura regulatoria, provisión de información de programas y servicios; ajustes de estructuras para evitar jerarquías excesivas; cambio cultural entre empleados, indicadores para aumentar la eficiencia de la provisión de servicios y cultura orientada hacia el cliente.

tendía renovar el sector público, promoviendo nuevas actitudes, vencer inercias y mejorar la cobertura, calidad y efectividad de la administración pública.

El PROMAP establecía cuatro subprogramas:⁵⁴

1. *Participación y atención ciudadana.* Establece que las dependencias y entidades deberán realizar consultas sistemáticas a la población que atienden, mediante la creación de mecanismos de participación: el desarrollo de la contraloría social, la extensión de los sistemas de atención directa a la población y otros que mejoren los procesos de toma de decisiones (revisión y simplificación del marco normativo actual; establecimiento de estándares de calidad; promoción de una cultura sobre la calidad; vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos).

2. *Descentralización y/o desconcentración administrativa.* Propone fortalecer el Pacto Federal a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, dotando a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para promover su racionalización permanente. Lo anterior se sustenta en la obligada delimitación de las competencias de los diferentes ámbitos de gobierno previstas en la Constitución. Además de la simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario; fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas; así como de la delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades.

3. *Medición y evaluación de la gestión pública.* Modernizar los esquemas a través de mecanismos de medición y evaluación del desempeño que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos. Para ello se establece la creación de indicadores de desempeño, un sistema integral de información y el fortalecimiento de los órganos internos de control.

4. *Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.* Profesionalizar el servicio público para eficientar el desarrollo administrativo mediante sistemas de selección; actualización de conocimientos y habilida-

⁵⁴ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, México, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Poder Ejecutivo Federal, 1996.

des; sistema integral de desarrollo de recursos humanos; establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo; fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público; y revisión del sistema de control y fiscalización de la gestión pública.

La propuesta modernizadora que promovió Ernesto Zedillo se realizó a través de lo que denomina administración por resultados desde la perspectiva de la gerencia pública, reingeniería de procesos y de la denominada calidad total.

2.6. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL GOBIERNO DE VICENTE FOX: 2000-2006

El gobierno de Vicente Fox orientó sus acciones a readecuar la administración pública para que diera respuesta a las grandes demandas y expectativas de la sociedad a través de transformar radicalmente los esquemas tradicionales de gestión.

En este sentido, se establecieron principios para obtener un gobierno participativo que consultara a la sociedad sus necesidades y prioridades para convertirlas en políticas de gobierno.

Se estableció como eje rector un gobierno estratégico y competitivo, que pretendía establecer democráticamente las prioridades sociales e invertir de manera eficaz sus recursos financieros; un gobierno que buscaba utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para evitar el dispendio de recursos y promover la eficacia de su función en todos los órdenes. Según el Plan Nacional de Desarrollo de dicho sexenio, pretendía ser “un gobierno ágil y flexible capaz de captar las oportunidades; un gobierno abierto y transparente; un gobierno global que se inserte en el contexto mundial; un gobierno austero; un gobierno confiable. En suma, un gobierno innovador y de calidad total”.⁵⁵ Innovación Gubernamental como estrategia de modernización. El citado modelo propuesto tiene como misión hacer del gobierno una organización exitosa capaz de cumplir cabalmente con las funciones que se llevan a cabo en las entidades y dependencias de la administración pública. El Modelo de Innovación instrumen-

⁵⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, México, 2001, pp. 63 y 64.

tado para las instituciones gubernamentales de nuestro país considera fundamentalmente cinco componentes que son:⁵⁶

- Planeación Estratégica
- Enfoque de Calidad
- Reingeniería de procesos
- Gobierno Electrónico
- Código de ética y combate a la corrupción
- Innovación y profesionalización del servicio público

Una de las acciones que se destacó fue la reestructuración de la administración pública, a partir, por ejemplo, de cambios en las Secretarías de Estado, como la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) que pasó a ser la Secretaría de Economía, o bien como la transformación que tuvo la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) en la Secretaría de la Función Pública, adquiriendo una nueva visión y misión en el ejercicio de la función pública y en el establecimiento de dispositivos para la transparencia de la gestión gubernamental.

Desde el inicio de su mandato, Vicente Fox emprendió acciones orientadas a combatir la corrupción, emprendiendo medidas para este cometido, como la creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, cuyo objetivo era coordinar los esfuerzos del Poder Ejecutivo al más alto nivel para prevenir y combatir prácticas de corrupción e impunidad; sancionar conductas ilícitas; impulsar el rediseño de la Administración Pública Federal, la mejora de procesos y la calidad de la acción pública; y lograr la participación de la sociedad en un entorno de estrecha coordinación entre los tres órdenes de gobierno, a fin de construir así una nueva cultura de lo público.

Asimismo, se instituyó el Acuerdo Nacional para la Transparencia y Combate a la Corrupción y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 con el propósito de prevenir actos de corrupción a través de una

⁵⁶ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. “El Modelo de Innovación Gubernamental”, En *Memoria del Diplomado: “Liderazgo para la Innovación Gubernamental”*. Chetumal, Quintana Roo, 2002. p. 65.

ética de servicio, de programas, sistemas y procedimientos transparentes y sencillos y de personal debidamente calificado.

Del mismo modo, se expidió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, creándose el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) como una acción que pretendía responder a la demanda social de acabar con la cultura del secreto y la discrecionalidad. El acceso a la información se convirtió en uno de los mecanismos de rendición de cuentas, para pasar a una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, donde, por lo menos en teoría, se cumplía el principio de conocimiento y escrutinio público de las acciones del gobierno.⁵⁷

Además se emitió la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003. El objeto de la Ley establece las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley.

Se estableció el Sistema de Servicio Profesional de Carrera como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar su desarrollo para beneficio de la sociedad. El Sistema dependería del titular del Poder Ejecutivo Federal sería dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estaría a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública. Sus principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

En suma, las reformas administrativas emprendidas de 1982 a la fecha han estado inmersas en situaciones de crisis económicas y de transición democrática. Para reformar el Estado se requieren cambios no sólo en el

⁵⁷ Revista *Prospectiva: temas de Gobierno y Administración Pública, Acceso a la Información Pública*, Órgano de difusión de Agrupación Política Nueva, AC. Año 8, núm. 24, julio 2003, p. 8.

aparato público sino que implica una transformación en la relación entre el Estado y la sociedad.

La política nacional de administración pública debe atender cuidadosamente múltiples aspectos. La legitimación de las actividades del sector público mediante su eficiencia, así como la revalorización del aparato gubernamental y sus miembros ante la población, son factores a considerar en el marco de la reforma administrativa.

CAPÍTULO 3

ESTADO DE GUERRERO: CARACTERÍSTICAS Y ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL

Guerrero es un estado lleno de contrastes, por un lado se caracteriza por su riqueza natural y gran potencialidad de desarrollo, pero a la vez se perfilan profundos desequilibrios sectoriales y regionales derivado de los altos índices de marginación y pobreza que prevalece en su población. Por ello, es importante adecuar la estructura organizacional del Poder Ejecutivo Estatal a las nuevas circunstancias para dar respuesta eficazmente a los problemas que aquejan a la entidad.

3.1. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS

Guerrero es una de las entidades federativas que forma parte de las regiones más atrasadas del país, ocupando el tercer lugar de marginación, después de Oaxaca y Chiapas. Es un estado que está lleno de contrastes, ya que a pesar de poseer abundantes recursos naturales y una gran riqueza cultural, enfrenta fuertes problemas sociales. Históricamente se han arraigado procesos de rezago y exclusión económica, social y cultural, que influyen para que la mayoría de la población padezca condiciones precarias en su calidad de vida. Asimismo, la degradación de las zonas agropecuarias y forestales ha originado más pobreza en la población de las comunidades rurales, causando su emigración a zonas urbanas, donde aumentan los cinturones de miseria.

3.1.1. PERFIL POBLACIONAL

La población que comprende Guerrero es de 3 millones 115 mil 202 habitantes. De los cuales 48.1% son hombres y 51.9% son mujeres. Tres cuartas partes de la población tiene menos de 30 años de edad y el 8.9% es mayor de 60. El 12.6% de la población estatal es indígena. La tasa global de fecundidad en el estado es de 2.5%, que junto con Chiapas se establece en el primer lugar del país, conduciendo a un crecimiento anual de población de 0.2%.⁵⁸

Grupo de edad	Población total
0-14 años	1,119,682
15-24 años	585,344
25-49 años	886,398
50 y más años	462,667
No especificado	48,310

La población se encuentra ubicada en 7 mil 718 localidades, de las cuales 6,242 localidades tienen una población de menos de 500 habitantes; de 500 a 2 mil 500 habitantes se concentran en 824 localidades y de más de 15 mil en 16. De este modo, ante el creciente proceso de urbanización de los últimos años la población rural aún es significativa superior al promedio nacional.⁵⁹

Con relación a las zonas urbanas Guerrero tiene importantes ciudades, en las que destacan Acapulco como el principal polo concentrador de población, servicios públicos, empleo y turismo. Las otras son Chilpancingo, Iguala, Taxco, Zihuatanejo, Tlapa y Ciudad Altamirano. Que ofrecen un potencial de crecimiento económico impactando en el desarrollo regional.

3.1.2. ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

Los problemas que existen en este terreno son principalmente rezagos y desequilibrios de la estructura capacidad para generar riqueza, ante lo cual resulta necesario distribuir equitativamente el ingreso, ampliar las

⁵⁸ II Censo de Población y Vivienda, INEGI. Estados Unidos Mexicanos, 2005.

⁵⁹ *Idem.*

oportunidades de desarrollo para productores sociales y privados, así como generar empleos bien remunerados para la población. La economía estatal tiene una estructura poco diversificada, tanto entre sectores como entre regiones. El turismo (concentrado en Acapulco, Ixtapa Zihuatanejo y en menor medida en Taxco) y la agricultura, aportan un porcentaje muy importante de la producción y del empleo formal en la entidad.⁶⁰

Una parte importante de la producción agropecuaria se caracteriza por ser tradicional, poco tecnificada y en un alto porcentaje destinada al autoconsumo. La agricultura presenta problemas que obstaculizan su crecimiento, tales como: conflictos agrarios por tenencia de la tierra, minifundismos y escasez de apoyos financieros y técnicos. Por su parte, la actividad ganadera también tiene baja productividad y rentabilidad. Sin embargo, el estado cuenta con potencial para el desarrollo de la pesca y la acuicultura, así como con la minería. Cuenta con parques industriales con amplias potencialidades para su desarrollo en la industria maquiladora y en la agroindustria. Respecto al turismo, es una actividad importante que genera un número significativo de empleos directos e indirectos, un alto porcentaje de divisas para el país y de los ingresos estatales.

Por otro lado, la actividad artesanal es uno de los aspectos principales de ocupación estatal, particularmente en los pueblos y comunidades indígenas, al generar aproximadamente 200 mil empleos directos, e importantes ingresos para la población rural.

3.1.3. CONDICIONES SOCIALES: EDUCACIÓN, SALUD Y VIVIENDA⁶¹

Uno de los problemas principales de esta entidad federativa es la marginación y exclusión como circunstancia social, económica y política de amplios grupos sociales que no han recibido los beneficios esperados de los

⁶⁰ Gobierno del estado de Guerrero, Plan Estatal de Desarrollo, 1999-2005, René Juárez Cisneros, Gobernador del Estado de Guerrero, Chilpancingo Guerrero, septiembre de 1999. Parte Diagnóstico

⁶¹ Datos obtenidos: INEGI. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; INAP, La Administración Local en México, Tomo II, junio 1997, Parte Guerrero; Gobierno del estado de Guerrero, Plan Estatal de Desarrollo, 1999-2005, Parte Diagnóstico.

proyectos de desarrollo y de los servicios sociales básicos; de esta manera, casi la mitad de la población guerrerense carece de niveles de bienestar.

EDUCACIÓN

Es fundamental para el progreso de toda sociedad lograr niveles de educación para la población. En la entidad existen todavía elevadas tasas de analfabetismo; bajo promedio de escolaridad; altas tasas de deserción y reprobación; insuficiente calidad y cobertura, especialmente en niveles de primaria y secundaria; escasa formación para el desarrollo comunitario; limitada atención a la capacitación para el trabajo y para el desarrollo de proyectos productivos.

Según cifras del último conteo del INEGI, en el ámbito de la educación se estima que se atiende aproximadamente el 92.4% de la demanda total educativa vía el sistema escolarizado. A pesar que se han emprendido acciones para contrarrestar el analfabetismo, aún existe un número importante de la población que no sabe leer ni escribir. El INEA estima que atiende sólo el 7.6% de la población adulta analfabeta, anualmente el analfabetismo se ha reducido en 3.1%.

El nivel primaria tiene una cobertura de 92.8% de la demanda; alrededor de 100 mil niños y niñas faltan por incorporarse a este nivel educativo. Por cada 10 alumnos y alumnas entre 6 y 14 años que ingresan a primaria, menos de 8 la terminan lo cual muestra una alta deserción escolar del 2.8%.

El nivel secundaria se imparte en tres modalidades: secundaria general, que representa el 53.2% de la matrícula; técnica, que representa el 37.7%, y telesecundaria, que representa el 15.5%, ésta última compensa las limitaciones del servicios formal de las poblaciones aisladas.

La educación media superior cuenta con una tasa de absorción del 89.0%, lo cual implica que la mayoría de las y los egresados de secundaria tienen acceso a estas instituciones educativas, sin embargo existe una alta tasa de deserción, alrededor del 13.9% y la tasa de eficiencia terminal es alrededor del 65%, lo que indica más de la mitad de los que ingresan no logran terminar su bachillerato.

Respecto al nivel superior, la cobertura oscila alrededor de 78% mediante en el plano universitario, tecnológico y normal. La entidad cuenta con la Universidad Autónoma de Guerrero que ofrece 31 licenciaturas y

con nivel de postgrado: maestrías, especialidades, diplomados y un doctorado. Asimismo tiene 22 escuelas normales, siete institutos tecnológicos de educación superior, tres universidades privadas, un Colegio Superior Agropecuario; un Instituto de Administración Pública y el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa.

SALUD

La marginación está reflejada en un alto porcentaje de la población que no tiene acceso a la atención y cobertura de estos servicios; existe un alto grado de desnutrición en la niñez rural e indígena, un elevado número de población que padece enfermedades claramente asociadas a la pobreza, y preocupantes índices de morbilidad y de mortalidad en los segmentos más vulnerables de la población femenina, infantil, senescente, con discapacidad, indígena, migrante e indigente.

La población con derechohabencia a servicio médico es de 23.7%, ocupando el 31º lugar de los estados de la República. Las enfermedades más frecuentes que se presentan en la población son de tipo respiratorio, infecciones intestinales, amibiasis y parásitos intestinales. Se registran alrededor de más de 700 establecimientos de salud federales y estatales.

El primer nivel de atención cuenta con 914 unidades médicas, de las cuales 48 son unidades móviles para atender localidades dispersas, de difícil acceso y que no cuentan con unidades de salud. En el segundo nivel se cuenta con 40 unidades y como apoyo se tiene el Laboratorio Estatal de Salud Pública y el Centro de la Transfusión Sanguínea. En el tercer nivel de atención existe el Centro Estatal de Cancerología y el Centro Estatal de Oftalmología.

VIVIENDA

Para tener calidad de vida es indispensable contar con una vivienda digna; en este sentido, en Guerrero impera un rezago habitacional, esta entre los tres estados que presentan las más bajas condiciones en cuanto al nivel de calidad y habitabilidad de sus viviendas.

La mayor parte de las viviendas del estado están hechas con materiales ligeros, naturales y precarios. El 32.2% tienen piso de tierra, casi la mitad

tiene piso de cemento o firme y muy pocas tienen piso de madera, mosaico u otro recubrimiento. En las paredes predomina el tabique, ladrillo, *block*, piedra o cemento con el 51%. Respecto a los techos, aunque los materiales ligeros van siendo sustituidos por otros de mayor duración y mejor calidad, sólo el 36.8% de viviendas tienen loza de concreto, el resto son de teja, lámina de asbesto o cartón, palma y otros elementos de usos perecedero.

3.2. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

El marco jurídico que regula la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal del Estado de Guerrero es la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero.

En el Programa de Acciones Inmediatas y de la propuesta del Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, se emprendió la modernización del marco jurídico de la Administración Pública del estado, siendo prioritario la racionalización y funcionalidad de la estructura orgánica y administrativa, así como de las funciones y atribuciones de la misma; alcanzar estas metas implicó la necesidad de adecuar y modernizar las actividades y funciones de la administración pública centralizada y paraestatal, a las necesidades, deseos y aspiraciones de la población guerrerense, y sustentar la gestión pública en la eficacia, transparencia, atendiendo los principios de racionalidad y austeridad del gasto público.

3.2.1. SECTOR CENTRAL⁶²

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos en los diversos ramos de la Administración Pública del Estado, auxilian al Titular del Poder Ejecutivo las siguientes dependencias:

Secretaría General de Gobierno: conduce, por delegación del Ejecutivo, la política interna del Estado.

⁶² Datos obtenidos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, núm. 433. Última reforma publicada en el *Periódico Oficial* el 13 de julio de 2004.

Secretaría de Desarrollo Social: formula, coordina y evalúa la política general de desarrollo social en la Entidad.⁶³

Secretaría de Finanzas y Administración: es el órgano encargado de la Administración de la Hacienda Pública del Estado y de prestar el apoyo administrativo que requieran las dependencias del Poder Ejecutivo.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas: se encarga de ordenar los asentamientos humanos, regular el desarrollo urbano, así como de conducir, normar, proyectar y ejecutar las obras públicas del Estado.

Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana: se ocupa de conducir y proporcionar los servicios de seguridad pública en el ámbito de su competencia; protección civil; prevención y readaptación social, asistencia y apoyo a reos liberados; así como de coadyuvar en el diseño e implantación de las políticas estatales en materia criminal y de prevención del delito, fundando sus acciones en la integridad y derechos de las personas, en la preservación de las libertades y la paz pública y el respeto a los derechos humanos.

Secretaría de Educación Guerrero: tiene como tarea impulsar integralmente los programas de educación pública y privada en el Estado.

Secretaría de Salud: es la instancia asignada para coordinar el Sistema Estatal de Salud e impulsar integralmente los programas de salud en la Entidad, tanto en materia de salud pública como de atención médica, promover la interrelación sistemática de acciones que en la materia lleven a cabo la Federación y el Estado y ejercer facultades de autoridad sanitaria en su ámbito de competencia.

Secretaría de Desarrollo Económico: planea, regula, promueve y fomenta el desarrollo económico, industrial, agroindustrial, minero, artesanal y comercial en el Estado.⁶⁴

Secretaría de Fomento Turístico: regula, promueve y fomenta el desarrollo turístico del Estado, correspondiéndole el despacho de los asuntos correspondientes al desarrollo del turismo.

Secretaría de Desarrollo Rural: es el órgano asignado para promover y fomentar el desarrollo agrícola, forestal, ganadero, pesquero, así como para regular el manejo de los recursos naturales en el Estado.

Secretaría de Asuntos Indígenas: establece y conduce las acciones encaminadas a preservar los derechos y cultura de las comunidades indígenas,

⁶³ Última reforma publicada en el *Periódico Oficial* el 14 de diciembre de 2004.

⁶⁴ *Idem.*

asimismo da seguimiento a la aplicación y operación de los programas y acciones de las dependencias federales, estatales y municipales, dirigidos a promover el desarrollo integral de los indígenas.

Secretaría de la Mujer: establece y ejecuta las políticas y acciones que favorezcan el bienestar y la incorporación de la mujer al desarrollo integral del Estado.

Secretaría de la Juventud: tiene como principal fin conducir integralmente la política de desarrollo e impulso de la juventud en el Estado.

Asimismo dependen del Titular del Poder Ejecutivo:

Contraloría General del Estado: está encargada de establecer y operar el Sistema Estatal de Control Gubernamental, aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, realizar estudios y recomendaciones administrativas, vigilando su cumplimiento y observancia para una mejor funcionalidad estructural y operativa de la Administración Pública Estatal. Fue el órgano encargado de llevar a cabo el Programa “Hacia un Gobierno Honesto y Eficaz”.

Procuraduría General de Justicia: está encargado del Ministerio Público y representante del Estado en juicio, cuando la ley lo disponga, salvo en los casos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal, y ejerce las facultades y obligaciones que específicamente le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y demás leyes respectivas.

Procuraduría de Protección Ecológica: formula, conduce y evalúa la política estatal en materia ecológica, de conservación de los recursos naturales y protección al ambiente.

Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado: es el órgano técnico de asesoría del Gobernador del Estado en la materia. Al frente de la Consejería Jurídica hay un Consejero que depende directamente del Gobernador del Estado y es nombrado y removido libremente por éste.

Coordinación General de Fortalecimiento Municipal: su tarea es proporcionar asesoría, asistencia, capacitación y apoyo a los Ayuntamientos; contribuir a la coordinación eficiente entre dependencias y entidades estatales, y entre éstas y los gobiernos federal y municipal; promover las acciones que sin afectar la competencia municipal conduzcan al desarrollo integral de

los municipios de la entidad, coadyuvando así a la construcción del nuevo federalismo.

Para resolver los conflictos que se susciten en materia laboral entre el Estado y sus trabajadores, existe un *Tribunal de Conciliación y Arbitraje*, que goza de autonomía en la emisión de sus fallos. Se cuenta, asimismo, con un *Tribunal de lo Contencioso Administrativo*, que atiende las controversias del orden administrativo que se presenten entre la Administración Pública—incluyendo los organismos públicos descentralizados, revestidos de autoridad— y la ciudadanía, así como entre éstos y la administración municipal, el cual goza, igualmente, de autonomía jurisdiccional. Para el ejercicio de sus funciones, estos Tribunales cuentan con el apoyo administrativo del Poder Ejecutivo del Estado, y la organización, integración y competencia de los Tribunales a los que se refieren los artículos anteriores se rigen por sus propias leyes orgánicas y demás disposiciones legales aplicables.

Las Dependencias que integran la Administración Pública del sector Central son:

SGG	SDUOP	SEFINA	SDS
Secretaría General de Gobierno	Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Secretaría de Finanzas y Administración	Secretaría de Desarrollo Social
SESA	SEG	SEDE	SEFOTUR
Secretaría de Salud	Secretaría de Educación Guerrero	Secretaría de Desarrollo Económico	Secretaría de Fomento Turístico
SEDER	SAI	SEMUJ	SEJUVE
Secretaría de Desarrollo Rural	Secretaría de Asuntos Indígenas	Secretaría de la Mujer	Secretaría de la Juventud
PGJ	SSP y PC	CGE	CGFM
Procuraduría General de Justicia	Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana	Contraloría General	Coordinación General de Fortalecimiento Municipal
	CJPE	PROPEG	
	Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo	Procuraduría de Protección Ecológica	

3.2.2. SECTOR PARAESTATAL⁶⁵

Conforman la Administración Pública Paraestatal los organismos descentralizados creados por decreto del Congreso del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten; así como las sociedades de cualquier naturaleza: en las que el gobierno Estatal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarias de más del 50% del capital social; que en la constitución de su capital hagan figurar títulos representativos de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Estatal; y en las que corresponda al Gobierno Estatal la facultad de designar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

También están incluidas las sociedades civiles y las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Estatal o servidores públicos estatales que participen en razón de sus cargos, o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes; así como los fideicomisos públicos que el Gobierno Estatal constituya como unidad empresarial, y no sólo como afectación patrimonial, con el propósito de auxiliar en el impulso de las áreas prioritarias del desarrollo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública otorga al Gobernador del Estado la facultad para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Estatal se realicen a través de la dependencia que, en cada caso, se designe como coordinadora del sector correspondiente.

Asimismo, el Gobernador podrá solicitar al Congreso del Estado la creación de organismos descentralizados, ordenar la creación, fusión o liquidación de empresas de participación estatal o disponer la constitución y liquidación de fideicomisos públicos para la atención del objeto que ex-

⁶⁵ Datos obtenidos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero.

presamente les encomiende. El Ejecutivo estatal deberá rendir cuenta a la Legislatura del uso que hiciere de esta facultad.

Un asunto de gran relevancia que estipula esta ley es que el gobierno podrá participar en la integración del capital social de aquellas empresas cuyo objeto tienda a complementar los programas de gobierno, o a satisfacer las necesidades sociales existentes en la entidad. En la integración del capital social de estas empresas podrán participar los particulares y los grupos sociales interesados. Sin embargo, en ningún caso los funcionarios del gobierno del Estado y de los organismos descentralizados podrán participar en la integración del capital social de estas empresas.

De la misma forma, este ordenamiento jurídico indica que la Administración Pública se ajustará al principio de desconcentración territorial y establecerá, progresivamente, oficinas regionales que apoyen la coordinación entre las dependencias y entidades federales, estatales y municipales, auxilien a los municipios con sujeción al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y favorezcan la eficiencia administrativa y el mejor servicio a la ciudadanía, auspiciando el desarrollo regional.

Otro aspecto que cabe destacar es la creación de establecimientos públicos que puede establecer el Poder Ejecutivo, de forma directa o a través de las entidades de la Administración Pública paraestatal, estas figuras cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismos que independientemente de la forma jurídica que adopten, no tendrán carácter de entidad paraestatal siempre y cuando actúen en materia de educación, cultura, recreación, salud, atención a la juventud, deporte o cualquier otro servicio público de naturaleza análoga, conforme a los convenios que se celebren con el gobierno federal, ya sea que participe la sociedad en ellos, realicen los particulares cooperaciones de carácter económico o material, o bien que cuente con subsidios o transferencias del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos.

El sector paraestatal además de regularse de la Ley Orgánica de la Administración del Estado de Guerrero, también se rige por la Ley de Entidades Paraestatales del estado, que tiene por objeto regular la creación, modificación, fusión, funcionamiento y extinción de las entidades que conforman este sector.

Las dependencias que integran la Administración Pública del sector Paraestatal son:

AS	CEGUECIPE	COBACH	CONALEP
Agroindustrias del Sur	Centro Guerrerense de Ciencias Penales	Colegio de Bachilleres	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
CAPASEG	CICA	CAPECE	
Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Guerrero	Comisión de Infraestructura Carretera y Aeroportuaria	Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas	Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Guerrero
	CECOCO	FAMPME	ISSSPEG
Consejo Estatal del Café	Consejo Estatal del Cocotero	Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	Instituto de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero
INVISUR	INDEG	INESCA	
Instituto de Vivienda y Suelo Urbano de Guerrero	Instituto del Deporte de Guerrero	Instituto Estatal de Cancerología "Dr. Arturo Beltrán Ortega"	Instituto Guerrerense de Ciencias Penales
IGC	PROTUR	PASPZFMTA	PASPZFMTZ
Instituto Guerrerense de la Cultura	Promotora Turística de Guerrero	Promotora y Administradora de los Servicios de Playa en Zona Federal Marítimo - Terrestre de Acapulco, Guerrero	Promotora y Administradora de los Servicios de Playa en Zona Federal Marítimo - Terrestre de Zihuatanejo, Guerrero
RTG	DIF	UTCG	FIDACA
Radio y Televisión de Guerrero	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia	Universidad Tecnológica de la Costa Grande	Fideicomiso Acapulco
FIBAZI			
Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo	Fideicomiso Centro Internacional Acapulco	Fideicomiso de la Ciudad Industrial de Iguala	Fideicomiso Guerrero Industrial

3.3. PLANEACIÓN Y DESARROLLO⁶⁶

La planeación es una herramienta fundamental para llevar eficazmente el desempeño de las responsabilidades del gobierno del estado y de los gobiernos municipales en el desarrollo integral de la nación y de cada entidad de la República, atendiendo a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constituciones Políticas de los estados.

La Ley de Planeación para el estado de Guerrero define a la planeación estatal del desarrollo:

Como la ordenación racional y sistemática de acciones que tienen como propósito la transformación de la realidad económica y social del estado de Guerrero, para mejorar los niveles de vida de la población, así como el bienestar social, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la Constitución General de la República, la del Estado y esta Ley establecen.⁶⁷

Es a través de la planeación donde se fijaran objetivos, metas, estrategias, prioridades y programas; asignándose recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, donde las acciones se establecen de forma coordinada acciones para evaluar resultados.

La planeación estatal del desarrollo se ejerce conforme a las atribuciones del Ejecutivo Estatal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural de Guerrero. De tal suerte, que es responsabilidad del Ejecutivo del Estado y de los Municipios conducir, dentro de sus respectivas jurisdicciones, la planeación del desarrollo de la entidad con la participación responsable y democrática de los diferentes grupos sociales, con base a los objetivos y los lineamientos que establece el Plan Estatal de Desarrollo respectivo, y en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

⁶⁶ Datos obtenidos Ley de Planeación para el Estado de Guerrero, publicada en el *Periódico Oficial* del 9 de marzo de 1991.

⁶⁷ Ley de Planeación para el Estado de Guerrero, Gobierno del Estado de Guerrero, Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal, pp. 3 y 4.

Para cumplir de manera eficiente lo dispuesto en el Plan estatal, el Ejecutivo del Estado se apoyará en las dependencias y órganos auxiliares de la administración pública. De este modo las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a las políticas, estrategias, prioridades y objetivos del Plan Estatal de Desarrollo, en congruencia con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Es una disposición legal la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, cuyo responsable es el gobernador del Estado, quien debe remitirlo al Congreso del Estado para su examen y opinión, en un plazo que no exceda de 6 meses a partir del inicio de su gestión, para posteriormente proceder a su ejecución.

El Congreso local tiene la facultad de formular las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan. De este modo, el gobernador, al informar cada año ante el Congreso el estado general que guarda la administración pública lo referirá al Plan Estatal de Desarrollo y a programas respectivos, así como a sus avances y resultados.

Por ello, la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos se elaboran en relación con lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo. De esta manera, los titulares de llevar a cabo la gestión de la Administración Pública deberán de informar también sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan Estatal y de los programas operativos anuales conforme a sus propias atribuciones y responsabilidades.

Por su parte, los Ayuntamientos de la entidad son responsables por medio de los presidentes municipales de conducir la planeación del desarrollo municipal, en el ámbito de su jurisdicción y de las competencias que les otorga la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables en la materia.

3.3.1. SISTEMA DE PLANEACIÓN

El Sistema Estatal de Planeación Democrática es el instrumento para formular, ejecutar, controlar y evaluar los planes y programas de desarrollo, que se diseñen para el estado de Guerrero. Las autoridades y órganos responsables del Sistema Estatal de Planeación Democrática son: el Congreso del Estado, el Gobernador Constitucional del Estado, los Ayuntamientos, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero (COPLADEG), los

Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, así como las Dependencias y Entidades de las Administraciones Públicas Estatal y Municipal.

El Sistema Estatal de Planeación además se conforma por los sectores social y privado, así como por la sociedad civil. Los integrantes del sistema participan en el proceso de planeación mediante las siguientes vertientes:

- a. Obligatoria. Para las dependencias y entidades de la Administración Pública estatal;
- b. Coordinación. Para las dependencias y entidades de las Administraciones Públicas federales y municipales, y
- c. Concertación e inducción. Para los sectores social y privado, y para la sociedad civil en general.

Por su parte, el Sistema Municipal de Planeación Democrática tiene como propósito formular, ejecutar, controlar y evaluar los planes y programas municipales de desarrollo. Así, la planeación municipal del desarrollo se llevará a cabo por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal, así como por las instancias estatales y federales que tengan residencia en el ámbito territorial del Municipio.

En el Sistema Municipal de Planeación concurrirán, en forma coordinada y obligatoria, el sector público, y de manera inducida y concertada, los sectores social y privado. La Comunidad, a través de consulta popular, debe participar con la presentación de demandas de obras y servicios.

Una figura importante en este sistema de planeación son los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, los cuales son responsables de coordinar el Sistema Municipal de Planeación Democrática, y les corresponde, sin perjuicio de lo que dispongan los ayuntamientos respectivos.

3.3.2. PARÁMETROS Y POLÍTICAS DE DESARROLLO⁶⁸

En el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, se establecían los grandes objetivos, las estrategias y las líneas de acción del gobierno resultado de las demandas de los diferentes sectores sociales de la población guerrerense.

⁶⁸ Datos Obtenidos en el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005. René Juárez Cisneros, Gobernador del Estado de Guerrero.

El objetivo general era mejorar sustancialmente las condiciones de vida y el bienestar de las y los guerrerenses, mediante la promoción de un desarrollo económico, social, político y cultural, de manera sostenida, sustentable e incluyente.

Los objetivos específicos eran: garantizar la vigencia del Estado de Derecho basado en la gobernabilidad democrática; lograr un desarrollo económico diversificado y sustentable, tanto regional como sectorialmente, en el marco abierto y competitivo; abatir la pobreza extrema y lograr un desarrollo social general, diferenciado e integral en los ámbitos social, asistencial y productivo; e impulsar un desarrollo regional y territorial equilibrado, identificando y potencializando las vocaciones productivas y culturales interregionales.

Dentro de las estrategias que se plantearon destacan las siguientes: emprender una reforma profunda de las instituciones responsables y normas legales en vigor, con una política de diálogo y tolerancia con todos los grupos sociales; impulsar una reforma que perfeccione la democracia y la equidad electoral; fortalecer los tres poderes, en un contexto de respeto; haciendo posible un nuevo equilibrio entre ellos.

Asimismo, modernizar la administración pública a fin de mejorar su desempeño, mediante la reestructuración organizativa, la optimización de los recursos y una nueva ética de servicio; fortalecer el federalismo y establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad, de manera que sea capitalizado el esfuerzo social a favor del desarrollo.

En el ámbito económico, se establecieron estrategias encaminadas a crear las condiciones que hicieran posible el crecimiento y diversificación económica, para tal motivo se señaló la necesidad de desarrollar la infraestructura física de la entidad, ampliando la red carretera; rehabilitar y optimizar el uso de los actuales sistemas de riego y mejorar la infraestructura urbana y de las comunidades rurales; fortalecer el desarrollo de los recursos humanos en todos los niveles, mediante la educación y la capacitación para el trabajo, el impulso de la investigación científica y tecnológica; así como de crear condiciones sociales y políticas, administrativas y fiscales, para dar certidumbre a la actividad económica de los sectores social y privado.

También, se establecieron estrategias encaminadas a fortalecer los distintos sectores productivos, con la finalidad de crear empleos bien remunerados, además de diversificar la actividad productiva y equilibrar el desarrollo regional de la entidad.

En el aspecto social, se planteaba que el desarrollo económico debía de ir acompañado de una política social integral, a través de las siguientes estrategias: abatir la pobreza extrema mediante programas especiales en las zonas marginadas; mejorar la cobertura de los servicios básicos, especialmente de educación, salud y vivienda; ampliar la infraestructura urbana y rural, para mejorar la cobertura de servicios públicos; vigorizar la atención a grupos específicos, como la población indígena, jóvenes, mujeres, migrantes, asistencia social a grupos vulnerables como los niños, los ancianos y personas con discapacidad.

En lo que se refiere a lo regional, las estrategias se fundamentaban en asegurar que los programas y las acciones en materia económica, política y social tuvieran impactos territoriales que produjeran un desarrollo equilibrado entre las regiones de la entidad.

Las directrices en lo referente a la modernización de la Administración Pública eran:

- Reestructurar, modernizar y descentralizar las instituciones respecto a las funciones, atribuciones, composición interna y relaciones interinstitucionales.

- Mejorar la eficiencia de las instituciones a través de la revisión y modificación de la estructura orgánica y administrativa, para asegurar la presencia real de todas las regiones; profesionalización de los recursos humanos; mantenimiento de las finanzas sanas, así como de disponibilidad de recursos materiales y técnicos.

- Establecer mecanismos para la rendición de cuentas y la participación social, de manera que se reforzara la relación estrecha y cercana de la sociedad, asegurando una administración pública más eficiente, eficaz y honesta.

- Modernizar el marco jurídico normativo institucional.

Las líneas de acción que establecía dicho Plan Estatal de Desarrollo eran las siguientes:

1. Renovar la estructura organizativa y los métodos de trabajo, a fin de hacer un gobierno cercano a la gente, de servicio, con rostro humano y caracterizado por su honestidad y austeridad en el uso de los recursos públicos.

2. Descentralizar la toma de decisiones, los recursos y las funciones gubernamentales hacia las regiones y los municipios, para acabar con las disparidades que tradicionalmente se habían presentado en la administración, así como para acercar más la función pública a las necesidades de la población.
3. Actualizar y fortalecer al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero, para que cumpliera a plenitud sus funciones como instancia de coordinación y concurrencia de los distintos órdenes de gobierno y de los sectores social y privado, en las tareas de planeación del desarrollo en todos los niveles.
4. Establecer programas de austeridad y racionalización del gasto público, para optimizar su uso y sus efectos.
5. Renegociar y, en su caso, lograr la condonación de la deuda pública del estado.
6. Crear el Instituto de Capacitación para el Desarrollo de la Administración Pública.
7. Revisar y actualizar la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado.
8. Poner a consideración del Congreso Local una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.
9. Elaborar los manuales administrativos de organización y procedimientos para asignar actividades y responsabilidades específicas, a efecto de hacer más eficiente la coordinación entre dependencias.
10. Actualizar la Ley Estatal de Adquisiciones y Obra Pública, para entre otras cosas, hacer transparentes y públicos los mecanismos de asignación de contratos, adquisiciones, licencias y concesiones por ser áreas susceptibles a mayor corrupción.
11. Implantar un código de ética profesional, que permitiera prevenir y sancionar la corrupción, las deficiencias y abusos de los servidores públicos.
12. Actualizar la Ley de lo Contencioso Administrativo y fortalecer las funciones del tribunal correspondiente.
13. Diseñar y aplicar nuevos mecanismos informativos de la labor de gobierno, que no se limitaran al informe anual, y de contacto permanente de las y los servidores públicos con la sociedad.
14. Crear instancias ágiles y eficientes para recibir y procesar quejas y denuncias de la ciudadanía sobre las deficiencias, incumplimientos y actos deshonestos de servidoras y servidores públicos.

Estas 14 líneas de acción se establecían como las grandes directrices que el gobierno emprendió para enfrentar los retos que presentaba en ese momento la complejidad del aparato gubernamental, donde los procedimientos se dificultaban para operar eficazmente la gestión gubernamental y donde en las decisiones prevalecía la discrecionalidad por parte de los servidores públicos. Esta situación estaba ocasionado perjuicios a la ciudadanía, por la dificultad que representaba la realización de diversos trámites.

En el marco de la modernización se plantearon líneas y políticas que permitieran instrumentar acciones tendentes a alcanzar el objetivo ideal de todo gobierno: un modelo de calidad en los servicios públicos, la eficacia y la eficiencia de la función pública sustentada en la transparencia.

CAPÍTULO 4

MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN GUERRERO 1999-2005: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS

La modernización administrativa se establece como un proceso de revisión y readecuación permanente del marco jurídico y de las estructuras organizativas del gobierno, que tiende a perfeccionar los esquemas de operación interna y a la mejoría de los diversos trámites y servicios públicos. Modernizar también significa la incorporación de mecanismos administrativos ágiles, adaptativos y flexibles, con el propósito de actualizar lo útil y crear lo necesario, suprimiendo lo inoperable u obsoleto a través de una evaluación constante. En este tenor, se observa que en las últimas décadas del siglo XX los titulares del Poder Ejecutivo de Guerrero emprendieron acciones para mejorar la administración pública estatal.

4.1. ANTECEDENTES⁶⁹

A lo largo de la historia de Guerrero se observa que se han llevado a cabo acciones para instrumentar e instaurar nuevos elementos a fin de adecuar el aparato gubernamental en el estado. No obstante, en la práctica es evidente que para lograr el impacto esperado se necesita un sistema que integre decisiones y acciones de los distintos sectores de gobierno en forma adecuada y congruente para las acciones de mejoramiento en la operatividad de los órganos que conforman la administración pública, así como en la eficaz prestación de servicios.

⁶⁹ Información obtenida en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1999-2005 del estado de Guerrero, parte de Antecedentes.

En 1976 se inicia el proceso estructural de reforma administrativa del gobierno federal, en congruencia los gobiernos de las entidades federativas hacen en su administración interna al adaptarse a este proceso de modernización de las estructuras gubernamentales.

En concordancia con lo anterior, en Guerrero se expide la Ley Número 3 Orgánica del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero, aprobada por el Congreso Local el 29 de marzo de 1978 y publicada el 12 de abril de ese mismo año; legalizándose con ella la existencia de las dependencias que venían operando desde antaño y las que surgieron con la propia Ley.

Con el objeto de proveer a la actualización de las normas que regulan las responsabilidades de los servidores públicos —y renovar su denominación de funcionario o empleado por la de servidor público, así como para que se pudieran asumir sus funciones y tener un comportamiento de honradez, lealtad, imparcialidad, y eficacia— se publicó, con fecha 3 de febrero de 1984, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero N° 674.

Más adelante, se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, el 21 de abril de 1987 ante la necesidad de modernizar con flexibilidad y oportunidad la actividad desarrollada por el gobierno; así como reorganizar las dependencias, adecuando la actividad administrativa.

Posteriormente, se expidió el 7 de agosto de 1987 un Acuerdo por el que se les agrupan por sectores, con el fin de incrementar la productividad y la eficacia de las entidades paraestatales; así como tener el control y la coordinación de forma equilibrada por parte del Ejecutivo Estatal, para evitar duplicidades y contradicciones.

Cabe destacar, que desde el inicio de la gestión gubernamental del ex gobernador José Francisco Ruiz Massieu se estipuló en su Plan Sexenal de Gobierno la formulación e instauración de un Programa de Modernización Administrativa. Lo anterior, en virtud de la necesidad de que la acción gubernamental se basara en la racionalización y mejora de la organización y funcionamiento de los aparatos administrativos, y de que, en el marco de coordinación definido por el Artículo 115 de la Constitución Po-

lítica Federal, se promoviera que los municipios llevaran a cabo programas afines.

Dentro de la gestión gubernamental de José Francisco Ruiz Massieu, se establecieron las primeras acciones de mayor relevancia para reorganizar y adecuar la operación y funcionamiento de la administración pública estatal. Con fecha 29 de abril de 1988, se expidió un oficio circular dirigido a los titulares coordinadores de Sector por el cual se establecen los Lineamientos Generales para la Integración y Funcionamiento de los Órganos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Estatal y Paraestatal; señalándose como órganos de gobierno de las entidades paraestatales, a los Consejos de Administración, las Juntas de Gobierno, las Juntas Administrativas, las Juntas Directivas, los Comités Técnicos y cualquier otro cuerpo colegiado que las administre.⁷⁰

Otra de las acciones del gobierno de José Francisco Ruiz Massieu fue la institución del Sistema de Quejas de los Servidores Públicos y de Vigilancia en Materia Salarial y de Pagos, con el fin de dar una mejor respuesta a las necesidades de los servidores públicos, en el cual se instruía a la extinta Secretaría de Desarrollo Administrativo y Control Gubernamental (hoy Contraloría General del Estado), establecer y operar dicho sistema, instalándose en los principales edificios públicos de la ciudad de Chilpancingo y de los municipios en los que hubiera un mayor número de servidores públicos.

Con fecha 2 de diciembre de 1988 se expidió la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guerrero, a fin de regular la creación, modificación, fusión, organización, funcionamiento, control y extinción de las entidades de la administración pública paraestatal, así como establecer las bases para el ejercicio de la plena autonomía de gestión para su desarrollo, en el marco de las directrices que establece la Ley de Planeación para el Estado de Guerrero, el Plan Estatal de Desarrollo y los Programas Sectoriales derivados del mismo, así como las asignaciones de gasto y financiamiento autorizados.

En junio de 1999, se expide un nuevo acuerdo que establece los gabinetes de la Administración Pública; donde se contempla nuevamente a los gabinetes de Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Turismo, y se crean los de Desarrollo Agropecuario, Seguridad Pública y Desarrollo Administrativo; este último ya instituido con fecha 17 de diciembre de

⁷⁰ Poder Ejecutivo Estatal de Guerrero, Programa de Modernización de la Administración Pública, 1999-2005 "Un Gobierno Honesto y Eficaz", Chilpancingo, Guerrero, marzo del 2000.

1999, e integrado por las Secretarías de Planeación y Presupuesto, Finanzas y Administración y la Contraloría General del Estado, que funge como coordinadora del mismo.

En la administración de Ángel Aguirre Rivero se elaboró en la entidad un Programa de Modernización Administrativa que plantea cinco objetivos básicos: mejorar el nivel de desempeño de la administración pública, en función de las necesidades de la sociedad; fortalecer el uso honesto de los recursos; imprimir mayores grados de racionalidad al manejo de estos recursos; agilizar y simplificar la prestación de los servicios públicos y apegar el comportamiento administrativo a la noción del Estado de derecho.

4.2. LINEAMIENTOS DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO 1999-2005⁷¹

Una de los principales propósitos del gobierno estatal era impulsar un proceso de modernización que reestructurara y estableciera mecanismos ágiles, flexibles, dinámicos de la función pública para responder eficazmente a las demandas de la ciudadanía, así como efficientar la gestión pública en un marco de transparencia.

Siguiendo lo anterior, se elaboró el Programa de Modernización de la Administración Pública denominado “Un Gobierno Honesto y Eficaz”,⁷² publicado en marzo del 2000: Este programa contenía siete subprogramas:

⁷¹ La información de este apartado esta tomada del Programa de Modernización de la Administración Pública 1999-2005 “Un Gobierno Honesto y Eficaz”, Chilpancingo, Guerrero, marzo del 2000.

⁷² En los últimos años, alrededor del planeta, gobiernos de diferente signo han emprendido campañas contra la corrupción e impulsando la transparencia de las acciones gubernamentales, junto con otras medidas que permiten afianzar la gobernabilidad. Organismos multilaterales, como el FMI, Banco Mundial, OCDE, BID, han sido entusiastas promotores de esta línea de trabajo. Se ha vuelto recurrente en nuestros días hablar de la necesidad de la transparencia, de la visibilidad de las acciones de gobierno, como un elemento central de la confianza y de la disposición de los ciudadanos para acatar las disposiciones gubernamentales (legitimidad) y como garantía de desempeño de un buen gobierno apegado a la ley y al respeto de los derechos (legalidad) de los habitantes de un país. *Vid.* CAMPUZANO PANIAGUA, Gabriel. “La necesidad de la transparencia en la Ad-

- I. Vigilancia del ejercicio del gasto público y auditoría gubernamental;
- II. Control y fiscalización de la inversión pública;
- III. Vigilancia y evaluación de la gestión pública;
- IV. Responsabilidades de los servidores públicos;
- V. Contraloría social;
- VI. Modernización administrativa y
- VII. Profesionalización del servidor público.

SUBPROGRAMAS

I. VIGILANCIA DEL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO Y AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

Los objetivos generales eran: vigilar estrictamente la aplicación correcta de los recursos del gasto público, en cuanto a transparencia, austeridad, racionalidad y disciplina que debían privar en el ejercicio de las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto estatal, como municipal y asegurar que las instancias respetaran los montos y calendarios autorizados, enfatizando la vigilancia en las áreas de obra pública y adquisiciones.

Las líneas de acción eran las siguientes:

1. *Control y seguimiento del gasto público.*

- Vigilar el acatamiento de las disposiciones de transparencia, racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales, así como del comportamiento global del gasto en las dependencias y entidades estatales y municipales.
- Practicar auditorías administrativas, técnicas, financieras y operacionales a las dependencias y entidades de la Administración Pública estatal y municipal.
- Establecer, de manera coordinada con los órganos internos de control de las dependencias y entidades, la práctica de acciones preventivas en las operaciones realizadas por dichas instancias.

ministración Pública Mexicana”, en *Revista de Administración Pública (RAP)*, No. 107, enero-abril 2003, INAP, México, 2003, pp. 43-52.

- Emitir opiniones técnicas sobre los proyectos de normas en materia de contabilidad, presupuestación y recursos materiales y financieros.
- Promover adecuaciones al marco jurídico estatal, para la vigilancia de los recursos transferidos por la Federación a los municipios.
- Revisar exhaustivamente los informes sobre el ejercicio del gasto, especialmente aquellos sujetos a racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

2. Verificación y evaluación de las operaciones y sistemas de control.

- Crear Delegaciones Regionales de la Contraloría General del Estado.
- Crear órganos internos de control en aquellas dependencias o entidades estatales municipales que aún no contaran con ellos.
- Fortalecer y consolidar la presencia y jerarquía alcanzada de las contralorías internas y comisariatos existentes, en el ámbito de la dependencia o entidad a la que se encontraran adscritas.
- Asegurar que las contralorías internas formularan sus programas de trabajo.
- Desarrollar un programa de reuniones con los contralores internos de las dependencias y entidades.
- Desarrollar un programa de visitas de evaluación de los órganos internos de control, a efecto de detectar sus debilidades en cuanto a funcionamiento o incongruencias en la información que generan.
- Dictaminar las estructuras de organización de los órganos internos de control así como su grado de eficiencia.
- Realizar análisis de experiencia, perfil profesional y entrevistas a los candidatos a ocupar los cargos de Contralor Interno, Comisario o Delegado y demás personal operativo de los órganos internos de control.

3. Auditorías externas y auditorías directas.

- Auditorías externas: Este tipo de revisiones debían ser efectuadas por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, quien actuó como un órgano externo de fiscalización en el Estado, por lo que este rubro estaba sujeto al programa que para el efecto tuviera la propia SECODAM.
- Auditorías directas: Se contemplaban como una de las vertientes más importantes del Programa. Estaban integradas por un conjunto de actividades especializadas orientadas a reforzar la vigilancia de los rubros más significativos del gasto público federal.

II. CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

El objetivo general de este subprograma era fortalecer las acciones de vigilancia y fiscalización en lo que se refiere a obras y adquisiciones del Estado, con el fin de evitar la dispersión del esfuerzo en la inversión pública, promover el uso adecuado y racional de los recursos y vigilar los términos de los contratos de obra y su cumplimiento.

Las líneas de acción eran:

1. *Verificación de convocatorias y licitaciones de obras y adquisiciones.*

- Vigilar que todas las obras, adquisiciones y contratación de servicios del Sector Público Estatal y Municipal se sometieran rigurosamente a un proceso de licitación, evitar las excepciones a la norma y las compras urgentes o innecesarias.

- Vigilar el estricto apego a la normatividad, evitando que las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal optaran por la adjudicación directa, verificando en la entrega de la obra el volumen, precio, calidad y oportunidad.

- Verificar el cumplimiento del procedimiento en casos de licitaciones declaradas desiertas.

- Revisar estrictamente bases y convocatorias de toda licitación, a efecto de detectar las irregularidades que se pudieran presentar, así como de su venta y difusión a través del Sistema Compranet.

- Intervenir en licitaciones de adquisición o de baja y venta de bienes muebles e inmuebles, con la finalidad de verificar que éstos se apegaran a los procedimientos señalados en la normatividad correspondiente.

2. *Fiscalización de la obra pública.*

- Diagnosticar la obra pública, a efecto de detectar aquellos proyectos que por su problemática debían ser objeto de una auditoría.

- Desarrollar auditorías a obras públicas, con especial atención a la eficiencia operacional, cumplimiento de la normatividad, avances físico-financieros y medidas correctivas.

- Fiscalizar la recepción de obras públicas, a efecto de determinar posibles ajustes económicos, antes de que se finiquitaran los contratos y se liberaran las fianzas respectivas.

- Desarrollar un inventario de obras ociosas, obras nuevas y en proceso, con el fin de identificar la infraestructura inconclusa o inoperante y promover ante las instancias correspondientes la inclusión de esas obras en el ejercicio vigente, para su conclusión.

III. VIGILANCIA Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Dentro de los objetivos estaban el combatir el mal ejercicio del servicio público y vigilar la correcta aplicación de los recursos públicos, sancionar a los Servidores Públicos que incumplieran con las obligaciones que marca la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, así como vigilar el cumplimiento de las normas que regulan los procesos de adquisición, adjudicación, contratos de obra pública y servicios.

Las líneas de acción eran:

1. *Vigilancia del cumplimiento de las normas jurídicas y disposiciones administrativas.*

Este punto consistía en la observación del cumplimiento de las normas que regulaban los procesos de adjudicación de bienes, de contratos, de obra pública y servicios, la Contraloría General contaba con personal para vigilar directamente el desahogo de los actos que normaban dichos procesos, por lo que, se planteaba llevar a cabo la ejecución del programa de la Secretaría de la Función Pública, relativo a la capacitación del personal que vigilaba el cumplimiento de las normas que regulaban estos procesos, así como las acciones en la Verificación de Convocatoria y Licitaciones de Obras y Adquisiciones.

De este modo, una de las acciones permanentes era verificar el estricto cumplimiento de la normatividad en los procedimientos respecto a la adjudicación y contratación de adquisiciones de bienes muebles, obras públicas y servicios relacionados con la misma, que se realizaban con recursos provenientes de la Federación, de inversión estatal directa o, en su caso, de financiamientos otorgados mediante créditos externos.

2. *Seguimiento de las políticas generales de gobierno.*

Con la finalidad de cumplir de manera puntual con los principios de honestidad y eficacia, el gobierno estatal 1999-2005 puso atención en la Contraloría General como Órgano de Control y Vigilancia en el cumpli-

miento de las normas que regulaban la aplicación de los recursos públicos, con el objetivo específico de informar sobre el buen manejo de la cuenta pública, así como de vigilar que los recursos fueran implementados para el fin que habían sido liberados; por lo anterior se intentó ampliar el grado de profundidad de las siguientes acciones:

- Atender las quejas y denuncias promovidas por ciudadanos contra los servidores públicos, aplicación de recursos, así como del ejercicio en el servicio público, salvaguardando la lealtad, honradez, legalidad, imparcialidad y eficiencia.
- Ocuparse, igualmente, de las quejas e inconformidades de las personas físicas y morales con relación al desempeño de los servidores públicos, relacionadas con el pago de pasivos, derivados de adjudicación, contratos y/o pedidos.
- Vigilar el cumplimiento de las normas que regulan los procesos de adquisiciones y enajenaciones de bienes, contratos de obras públicas y servicios.
- Instaurar y sustanciar los procedimientos administrativos de responsabilidades de acuerdo a los resultados arrojados por las auditorías físico-financieras y administrativas-financieras, imponiendo las sanciones respectivas.

Para que lo anterior se ejecutara se consideró necesario: promover una amplia participación de la sociedad en la denuncia de los hechos irregulares en la aplicación de recursos; instalar en los ayuntamientos buzones para la recepción de quejas y denuncias promovidas en contra de los servidores públicos por el mal ejercicio de su función y/o aplicación de recursos; impulsar la obligatoriedad de los ayuntamientos a publicar en cada ejercicio las obras y acciones que se ejecutarán cada año.

IV. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Definía las responsabilidades en el servicio público, así como las obligaciones de quienes desempeñaban un empleo, cargo o comisión, para salvaguardar los preceptos de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Este subprograma preveía, tal como lo señalaba el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, la revisión y actualización, de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado de Guerrero, ya que la responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas.

Se destacaba que las acciones se orientarían tanto a la función sancionadora, como a la prevención del ilícito y a la adecuación de las sanciones según la gravedad de la conducta ilícita. De esta manera, todo servidor público debía cumplir con los deberes que se le hubieran impuesto; en caso de incumplimiento, se hacía acreedor a un procedimiento administrativo y a las sanciones que le correspondían, según la naturaleza de la infracción que hubiera cometido.

De la misma manera, se promovía que los servidores públicos cumplieran con oportunidad en la presentación de su declaración patrimonial, de conformidad con la ley de la materia, para mejorar los sistemas y procedimientos de análisis del patrimonio declarado de los servidores públicos.

Líneas de acción eran:

- Vigilar la cabal aplicación de la Ley, tanto en los servidores públicos como en los responsables de aplicarla.
- Verificar que la declaración patrimonial fuera presentada con veracidad y que mostrara todos los bienes del servidor público.
- Practicar una revisión dinámica y comparativa a las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos.
- Hacer hincapié en las medidas preventivas como son la promoción y difusión de un código de conducta, ética y profesional, que permitiera prevenir y sancionar la corrupción, las deficiencias o abusos de los servidores públicos.
- Analizar el Padrón de Declarantes, a fin de determinar qué servidores públicos no cumplieron con la presentación de la declaración patrimonial.
- Aplicar las sanciones que correspondan a los servidores públicos que incurrieran en responsabilidad por incumplimiento a lo establecido en el artículo 78 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

La vigilancia del cumplimiento de responsabilidades era una de las funciones principales para que se ejerciera con responsabilidad la función pública encomendada a los servidores públicos, verificando su conducta apegada a las obligaciones previstas por la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado.

Mediante la verificación física y documental relacionada con la actuación del servidor público, y en su caso, con el comportamiento de su situación patrimonial, se podía determinar el apego del mismo a los lineamientos de legalidad, honestidad, lealtad, eficacia y eficiencia que señala la Ley.

La Contraloría General del Estado era el órgano competente para lograr los objetivos trazados y para que se ejerciera la gestión pública con honestidad y servicio, pero bajo el entendido de que dependía de la denuncia oportuna sobre la presunta responsabilidad de un servidor público, en virtud de que el procedimiento administrativo de responsabilidades observa normatividad de tiempo y forma.

Las acciones a desarrollar eran:

- Difundir a la ciudadanía la competencia de la Contraloría General del Estado, para juzgar las conductas irregulares de los servidores públicos.
- Implantar módulos de atención ciudadana en la capital del Estado y Coordinaciones Regionales, para denunciar las posibles irregularidades en la actuación de los servidores públicos.
- Diseñar y promover reformas a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a fin de actualizarla conforme a las condiciones de desarrollo del Estado.

El control patrimonial fue otro de los factores importantes, ya que tenía como propósito fundamental consolidar un control eficiente de la situación patrimonial de los servidores públicos. Para darle cumplimiento: se instituyeron normas y procedimientos para vigilar el comportamiento patrimonial de los servidores públicos.

El control patrimonial se caracterizaba por ser un registro dinámico, ya que el control no se reducía a la función estática de captar declaraciones, sino que su función sustantiva era la de analizar los elementos que componían el patrimonio manifestado por el servidor público.

Otro aspecto que se establecía era el Sistema de quejas, denuncias, sugerencias e inconformidades. Para ello, se planteaba la creación de instancias ágiles y eficientes que recibieran y procesaran quejas y denuncias de la ciudadanía sobre deficiencias, incumplimientos y actos deshonestos de servidores públicos.

Esta política otorgaba al ciudadano común el recurso de expresar las posibles irregularidades ocurridas dentro de las funciones que los servidores públicos tenían encomendadas, y de cuyo correcto desempeño dependía salvaguardar que el quehacer gubernamental se llevara a cabo con la mayor rapidez, diligencia, eficiencia y legalidad.

De esta manera, se hacía énfasis en la necesidad de promover la participación del ciudadano en la vigilancia de la función de la Administración Pública, tanto estatal como municipal; vigilar el debido cumplimiento de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, así como sustanciar los procedimientos administrativos de responsabilidades o de investigación en contra de servidores públicos pertenecientes a la administración pública centralizada o paraestatal, con motivo de la presentación de quejas y denuncias de los ciudadanos y de otros servidores públicos.

Entonces las inconformidades eran un recurso que ponía a interactuar a la Contraloría con la ciudadanía, así como, la atención, la tramitación, la resolución y el seguimiento de las inconformidades que presentaran los particulares en materia de adquisiciones y obra pública, toda vez que ellas constituían un medio eficaz para detectar posibles irregularidades en tales procesos de licitación.

Las inconformidades se evitarían según la actuación de los servidores públicos, su capacidad para alcanzar los objetivos de austeridad y racionalidad del gasto público, y según las medidas de control preventivas y correctivas frente a deficiencias y desviaciones en que pudieran incurrir los responsables de llevar a cabo las licitaciones públicas correspondientes.

V. CONTRALORÍA SOCIAL

Este subprograma representaba la vinculación más directa entre la sociedad y la Administración Pública Estatal y Municipal, al establecer los mecanismos que promoverían la participación ciudadana en las tareas de vigilancia del quehacer gubernamental.

El sentido de este subprograma consistía en llevar a la cotidianidad la concepción de que un gobierno plural y democrático tiene por sustento el aval de la ciudadanía. También buscaba la participación ciudadana para que la conducta de los servidores públicos reflejara actitudes renovadas y su comportamiento fuera honesto, eficaz, eficiente y ajustado a todas las disposiciones rectoras de la materia.

Su objetivo era fortalecer los canales de comunicación entre la Administración Pública Estatal y Municipal y la ciudadanía, para desterrar aquellos ámbitos susceptibles de ser corrompidos y promover mejoras a la función de los servidores públicos.

En este subprograma la participación ciudadana en la vigilancia del quehacer gubernamental era un mecanismo de rendición de cuentas. En tal virtud los integrantes de las comunidades debían decidir y participar de manera organizada en el COPLADEMUN y los Comités de Desarrollo Comunitario en los procesos de programación, presupuestación y ejecución de las diferentes obras y acciones que se ejecutaran en los municipios.

VI. MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Los objetivos de este subprograma eran: coadyuvar a hacer más ágiles y eficientes, tanto la estructura orgánica de la Administración Pública Estatal y Municipal, como los procedimientos que éstas tenían que desarrollar para cumplir con sus objetivos y funciones; entre ellos lograr una administración pública racional y eficiente, que respondiera a los objetivos y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, con base en una legislación moderna, con esquemas de organización funcionales, flexibles y orientados a la problemática regional, y en procedimientos y sistemas de trabajo de calidad.

Asimismo, incrementar la eficiencia y eficacia de la gestión pública, para lograr el mejoramiento de la atención a la ciudadanía y la satisfacción ágil de sus requerimientos; ampliar las formas de participación de la ciudadanía en la planeación, ejecución y evaluación de las acciones gubernamentales, e incorporar a las administraciones municipales con estricto respeto de su autonomía y capacidad tanto de recursos humanos como de materiales disponibles, al proceso de modernización del aparato público, a fin de incrementar su capacidad administrativa y operativa.

Las acciones a desarrollar eran:

1. *Rediseño organizacional.*

- Creación de las Delegaciones Regionales de la Contraloría General del Estado; creación de los órganos internos de control en aquellas dependencias o entidades estatales o municipales que aún no contaban con ellos; fortalecer y consolidar la presencia y jerarquía alcanzada de las contralorías internas y comisariatos ya existentes, en el ámbito de la dependencia o entidad a la que se encontraran adscritas.

- Elaboración de un diagnóstico conjunto, entre la Contraloría General y las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, a través del cual se determinarían las propuestas de modernización, referente a funciones, estructura orgánica y procedimientos, atendiendo en todo tiempo a los criterios de racionalidad y austeridad en el uso de los recursos públicos.

- Asesoría, supervisión y evaluación de la Contraloría General a las dependencias y entidades, respecto de las acciones desarrolladas en materia de modernización y simplificación administrativa especializada en estas materias y que serviría de enlace con el Órgano Estatal de Control.

- Coordinar a las dependencias y entidades en la realización de un inventario de trámites y procedimientos de la Administración Pública Estatal y Municipal, a efecto de identificar aquellos procedimientos y actividades susceptibles de ser eliminados, simplificados o bien descentralizados incluyendo recursos, funciones y toma de decisiones hacia otras instancias de gobierno, ya fueran regionales o municipales.

- Coordinar la revisión de los ordenamientos legales, a efecto de eliminar aquellas que no se justificaran o que obstaculizaran una gestión ágil del servicio público, o bien de la actividad económica lícita de los particulares.

- Revisión y actualización de reglamentos internos, manuales de organización y procedimientos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.

2. *Mejoramiento de la atención al público.*

- Coordinar los estudios tendentes a simplificar los trámites administrativos que permitirían la creación de la Ventanilla Única de Gestión.

- Instrumentación de un sistema de orientación al público en todas las dependencias y entidades del Estado a través de la instalación de módulos de información, en los cuales se concentren todos los requisitos necesarios para desarrollar cualquier trámite.

3. *Simplificación administrativa.*

Para contrarrestar el burocratismo, la lentitud administrativa, el exceso de requisitos, obstáculos y actos de corrupción, así como la presencia de conductas y actitudes ajenas al interés público, se señalaba la necesidad de buscar hacer más simple, sencilla y rápida la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos, mejorar la administración y servir ágilmente a la sociedad.

La simplificación administrativa era entendida como un proceso gradual y envolvente, no sólo como reducción de instancias, oficinas y tiempos en la prestación de servicios públicos, sino como un acercamiento entre la población y su gobierno.

Para ello, se programaron acciones de racionalización de ordenamientos legales, reglamentos, normas, trámites y procedimientos administrativos, enfocados a construir un gobierno honesto, responsable, eficiente y eficaz, desburocratizando requisitos, a fin de apoyar la actividad económica de los particulares.

4. *Desregulación.*

La desregulación constituyó un factor común entre todas las dependencias de la Administración Pública Estatal y Municipal, con el fin de ponderar, sugerir y emitir las opiniones que procedían a las modificaciones, adiciones, reformas o enmiendas a los ordenamientos que conformaban su marco jurídico.

De esta forma, el programa planteaba que las diversas dependencias debían someterse a un proceso de autodiagnóstico, con el objetivo de presentar a la Contraloría General del Estado aquellos proyectos de reforma a los ordenamientos que les eran afines, para proceder, en consecuencia, a la realización de una revisión de leyes, acuerdos, reglamentos o de cualquier otra instancia reguladora, para el efecto de detectar vicios y obstáculos en su contenido.

Derivado del análisis de tales ordenamientos, se desprenderían criterios de simplificación, evitando así disposiciones que representaran duplicidad, discrecionalidad o posibilitaran actos de corrupción.

Asimismo, se integraron como objetivos localizar y eliminar aquellos preceptos que señalaran trámites inútiles o que representaran retardos en las solicitudes de los particulares.

VII. PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO

Este subprograma partía del hecho de que el recurso humano es el elemento clave de cualquier organización, por ello se consideró necesario instrumentar la profesionalización de los servidores públicos a través de la capacitación integral y el mejoramiento técnico y económico, así como del marco normativo, ya que éstas son constantes que determinan tanto la eficacia como la eficiencia y la rendición de cuentas claras ante la sociedad.

1. *Desarrollo de los recursos humanos.*

A efecto de contar con cuadros profesionalizados en la función del quehacer gubernamental, las dependencias y entidades debían desplegar un gran esfuerzo por brindar una capacitación permanente a todo servidor público. Dicha capacitación debía ser sistemática, programada, acumulativa y personal, ya que este conjunto de elementos permitiría una justa evaluación de conocimientos y habilidades.

Por ello se planteaban las siguientes vertientes de trabajo: implantar y/o actualizar un catálogo de sueldos y salarios, según fuera el caso, a efecto de que éstos se homologaran en todos los ámbitos del sector público y correspondiera un mismo nivel de ingreso con una misma función desarrollada, independientemente del área o sector en que el servidor público prestara sus servicios.

Asimismo, implantar el Sistema de exámenes y evaluaciones. La primera categoría sería susceptible de aplicarse a los candidatos a ocupar algún puesto de la Administración Pública, estatal o municipal. Esta línea de acción se desarrollaría siempre bajo la premisa de que la aceptación de personal sin el perfil adecuado representaba un riesgo, en donde el principal impacto sería el detrimento de la objetividad del sistema gubernamental.

Implantar el sistema de Registros Curriculares: en este sistema, manual o electrónico, se contaría con el *curriculum vitae* actualizado de cada uno de los servidores públicos del Estado, a fin de contar con elementos que le permitieran conocer a la sociedad cuál había sido el desarrollo profesional, y cuáles las habilidades y conocimientos de los integrantes de la Adminis-

tración Pública, estatal y municipal, lo cual, a su vez, traería como beneficio la posibilidad de crear un mercado de trabajo interno, de donde sería posible seleccionar a los mejores candidatos para ocupar las plazas que se requirieran dejando de lado el “chambismo”, “amiguismo”, o “compadrazgo”, cuyos efectos le han costado caro a la sociedad guerrerense.

Crear el Sistema de incentivos al buen desempeño, honestidad, lealtad, esfuerzo y creatividad, instituyendo en varias categorías el Premio Estatal de Administración Pública a los servidores cuyas aportaciones y dedicación hubieran permitido que el quehacer gubernamental mostrara sensibles avances en beneficio tanto de las propias instituciones, como de la sociedad.

2. Servicio civil de carrera.

Dada la importancia y trascendencia de la labor desarrollada por los servidores públicos de nivel medio y superior, se hizo impostergable establecer el servicio civil de carrera, el cual supuestamente traería beneficios inmediatos a las instituciones del sector público, estatal y municipal, en varias vertientes:

Los recursos humanos capacitados y profesionalizados permanecerían en ellas, con el consecuente ahorro en la formación de nuevos cuadros y en errores de aprendizaje. Se contaría con servidores públicos dedicados y especializados en su función, más eficientes al ser respaldados por la seguridad en su empleo, con el compromiso moral de hacer suyos los objetivos de la institución que los empleaba, y se tendrían funcionarios de muy alta calificación, con probada honestidad, mejor remunerados y en posiciones que garantizarían el pleno ejercicio profesional.

El Programa de Modernización Pública que aquí se describe, englobaba siete subprogramas que determinaban acciones que normaban el actuar de la gestión gubernamental. Este Programa contenía lineamientos enfocados de manera central a la vigilancia y control del gasto público, siguiendo el marco de la transparencia en las acciones gubernamentales, del mismo modo, planteaba líneas de acción para actuar con eficiencia y calidad en el servicio público; sin embargo, el Programa no fundamentaba los mecanismos reales para instrumentar estos lineamientos y llevar a cabo los principios básicos que orientaran a modernizar la administración pública guerrerense.

4.3. ANÁLISIS DE LAS ACCIONES DE MODERNIZACIÓN DURANTE 1999-2005

Vemos que uno de los desafíos más importantes que enfrenta todo gobierno en la actualidad es poseer una estructura eficiente, que tenga una capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad, donde a través de la gestión pública se inserte a la dinámica modernizadora para lograr el desarrollo integral.

De acuerdo a los siete subprogramas que contemplaba el Programa de Modernización de la Administración Pública 1999-2005, arriba expuestos, se identifican cuatro parámetros en donde se enmarcan las acciones llevadas a cabo durante ese periodo gubernamental estatal:

- Parámetro de modernización administrativa
- Parámetro de evaluación y control gubernamental
- Parámetro de profesionalización del servidor público.
- Parámetro de contraloría social

4.3.1. PARÁMETRO DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Dentro de este parámetro se privilegió desde el inicio de la administración, la renovación y reestructuración de las estructuras organizativas, así como, la distribución de funciones de las dependencias. En este sentido, se sometió al H. Congreso local, la propuesta de una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal; instituyendo mediante un acuerdo, los gabinetes de la Administración Pública Estatal, como mecanismos internos de comunicación y coordinación entre las Secretarías de Despacho y demás dependencias.⁷³

Con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, se establecieron la Secretaría de Asuntos Indígenas, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana.⁷⁴

Se crearon organismos públicos como: el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, el Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Guerrero, el Instituto del Deporte de Guerrero, el Instituto Guerrerense de

⁷³ Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, Primer Informe de Gobierno 1999.

⁷⁴ *Idem.*

la Cultura, el Centro Guerrerense de Ciencias Penales y Promotora y Administradora de los Servicios de Playa de Zona Federal Marítimo Terrestre de Zihuatanejo. En contraparte, se decretó la extinción de Maquinaria para Obras Populares (MAQUINOP) y se transformaron los Servicios Estatales de Salud en la Secretaría de Salud.⁷⁵

Continuando con la adecuación de las estructuras administrativas, fueron aprobadas otras reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, en donde las funciones de la Secretaría de Planeación y Presupuesto, fueron transferidas a la Secretaría de Desarrollo Social, a la Secretaría de Finanzas y Administración y al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero.⁷⁶

Con las nuevas atribuciones conferidas a la Secretaría de Desarrollo Social, le correspondería formular, conducir y evaluar, la política, planes, programas y acciones para el desarrollo integral de la Entidad. Sus funciones en materia de deporte y cultura pasaba a la Secretaría de Educación, la de asistencia privada a la Secretaría de Salud y la referente a la conducción de la política de Radio y Televisión de Guerrero, a la Secretaría General de Gobierno.

La Unidad de Telecomunicaciones del Gobierno Estatal fue transferida de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana.

Las atribuciones en materia de trabajo y empleo que correspondían a la Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo fueron asignadas a la Secretaría General de Gobierno.

La Dirección General de Comunicación Social también pasó a depender de la Secretaría General de Gobierno, al igual que la Procuraduría Social del Campesino. Mediante decreto del 25 de noviembre del 2000, se creó el organismo público descentralizado, Instituto Guerrerense de Educación para los Adultos.

En el 2001 fueron creadas nuevas estructuras administrativas y de gobierno, entre las que destacan las siguientes: El organismo público descentralizado Consejo Estatal del Cocotero, con la misión de unir esfuerzos, acciones y recursos de los gobiernos estatal y municipal, los productores, industrializadores y comercializadores. El organismo público descentrali-

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, Segundo Informe de Gobierno 2000.

zado Comisión de Infraestructura Carretera y Aeroportuaria del Estado de Guerrero.⁷⁷ En 2004, se creó la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Asimismo, el organismo público descentralizado Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y mediana Empresa del Estado de Guerrero, que tenía como objetivo apoyar con créditos a las tasas más competitivas del mercado, proyectos productivos viables y generadores de empleo y autoempleo. Las reformas administrativas incluyen también la extinción de diversos organismos, tales como: El organismo público descentralizado Comisión de Caminos y Puentes de Cuota del Estado de Guerrero; el Instituto Social de Fomento Agropecuario; y el organismo público de participación social Distribuidora de Insumos Campesinos.⁷⁸

Entre las acciones de adecuación estructural, destacan la extinción del Organismo Público Descentralizado Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social y del Organismo Público de Participación Social Industrias Forestales de Guerrero.⁷⁹

Para adecuar la actuación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal a las disposiciones jurídicas administrativas y a la política de racionalización y austeridad, se revisó y adecuó la estructura orgánica y funcional de todas las dependencias y entidades. Así, la estructura orgánica de la Administración Pública Estatal, la integraban 888 unidades, 118 menos en relación a las existentes al inicio de aquel periodo constitucional.

En relación a la simplificación administrativa, se instrumentaron acciones para reforzar los sistemas y procedimientos de administración de personal, concretamente en la definición y regulación de nóminas, tabulador de sueldos, catálogo de puestos y proyección del manual de premios, estímulos y recompensas.⁸⁰

Para definir las posibles incidencias o situaciones críticas en los sistemas de cómputo, en virtud de la *Conversión Informática Año 2000*, se elaboró un diagnóstico de los equipos y programas, con base al cual se reemplazaron los que resultaron obsoletos. Así los sistemas informáticos para automatizar

⁷⁷ Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, Tercero Informe de Gobierno 2001.

⁷⁸ *Idem*.

⁷⁹ Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, Cuarto Informe de Gobierno 2002.

⁸⁰ Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, Primer Informe de Gobierno 1999.

los procesos administrativos, relacionados con el control del ejercicio del gasto público, fueron desarrollados con tecnología de punta. Se estableció la operación de los principales sistemas de control de egresos, cuentas por pagar, los controles presupuestales de caja, bancos y la contabilidad general que funcionan completamente entrelazados y automatizados.⁸¹

Se actualizó el directorio de servidores públicos del Gobierno Estatal para favorecer la comunicación entre los distintos órganos gubernamentales y los usuarios de los servicios públicos; se elaboró la Guía de Trámites y Servicios al Público, que supuestamente informaría a la población en forma simplificada y eficaz, sobre los trámites requeridos para obtener los servicios que prestan las diversas dependencias y entidades.⁸²

La Contraloría General del Estado elaboró diversos documentos de apoyo para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal actualizaran sus organigramas, manuales de organización y reglamentos administrativos.⁸³

En cuanto al marco jurídico administrativo, se publicaron nuevas disposiciones tales como: Ley de Desarrollo Urbano núm. 211, Ley de la Universidad Autónoma de Guerrero núm. 343, Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, Reglamento Interno de los Servicios de Seguridad Privada para el Estado de Guerrero, Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas Médicas de la Comisión Estatal de Arbitraje Médico del Estado de Guerrero y Decreto que Establece Horario de Oficina de la Administración Pública Estatal. Además, se puso en marcha el Sistema para la Modernización y Desarrollo Administrativo del Estado de Guerrero y sus municipios. Se elaboraron los proyectos de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero y de la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

La observancia de una política de austeridad y racionalización del gasto público para eliminar erogaciones innecesarias, tanto en los recursos materiales como en los recursos humanos, permitió una reducción de la plantilla de personal, acorde a las necesidades reales del servicio público estatal y en estricto apego a derecho.

⁸¹ *Idem.*

⁸² Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, Tercer Informe de Gobierno 2001

⁸³ *Idem.*

De esta manera, el gobierno del estado al final de su administración estatal contaba con 25 mil 76 plazas laborales, 19 mil 871 corresponden al sector central y 5 mil 205 al paraestatal. Lo que significó 2 mil 600 plazas de tipo no sustantivo menos que al inicio de dicha gestión.

En 2004 se incrementó en 34.5 por ciento el salario del personal de base de la burocracia y de apoyo al magisterio. Se puso en marcha el Sistema para la Modernización y Desarrollo Administrativo del Estado de Guerrero y sus Municipios, se elaboraron los proyectos de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero y de la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

Se creó la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semaren), de la que depende ahora, en calidad de órgano desconcentrado, la Procuraduría de Protección Ecológica.

Entre 1999 y 2004 se crearon dos secretarías, tres instancias administrativas adquirieron este rango y una se extinguió; asimismo, fueron creadas once entidades paraestatales y dos desaparecieron.

En suma, se puede apreciar que la reestructuración de la Administración Pública Estatal se sustentó, por un lado, en la tendencia neoliberal en reducir el aparato público, siguiendo la política de racionalidad del gasto público; y por otro, en incidir en mejorar el servicio público.

4.3.2. PARÁMETRO DE EVALUACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL

En este parámetro se agrupan los subprogramas siguientes: vigilancia del ejercicio del gasto público y auditoría gubernamental; control y fiscalización de la inversión pública; vigilancia y evaluación de la gestión pública; y responsabilidades de los servidores públicos.

Los objetivos son vigilar estrictamente la aplicación correcta de los recursos del gasto público, en cuanto a transparencia, austeridad, racionalidad y disciplina que deben privar en el ejercicio de las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto estatal, como municipal. Así como, fortalecer las acciones de vigilancia y fiscalización en las obras y adquisiciones del estado, combatiendo el mal ejercicio del servicio público y vigilar la correcta aplicación de los recursos públicos.

El ingreso del Gobierno de Guerrero fue ascendiendo, se observa que en 1999 fue de alrededor de 15 mil millones de pesos, en 2004 llegó a 21 mil 887 millones 567 mil pesos. En el periodo que abarca de 1998 a 2004, el ingreso consolidado se incrementó en 119.5 por ciento, al pasar de 9 mil 966 millones 251 mil pesos a 21 mil 887 millones 567 mil pesos. En términos porcentuales, los incrementos fueron de 156.5 y 104.2 puntos, respectivamente. En este rubro, se identifica la actualización de la legislación fiscal, aprobándose nuevas leyes de Ingresos y de Hacienda y el Código Fiscal del Estado en 2002.⁸⁴

Específicamente, cabe señalar que en el 2004, los recursos provenientes del Gobierno Federal representaron 68.6 por ciento y los del sector central de la administración pública 31.4 por ciento. Lo transferido por la Federación sumó 15 mil 21 millones 390 mil pesos; de éstos, 12 mil 818 millones 415 mil pesos corresponden a los Fondos de Aportaciones del ramo 33; y la diferencia, 2 mil 202 millones 975 mil pesos, fue canalizada a través de otros ramos o mediante la firma de convenios para programas especiales.⁸⁵

En relación al gasto público, los egresos en 1999 fueron un poco menos de los 15 mil millones de pesos, en comparación con el ejercicio de 2004 aumentó a 21 mil 682 millones 293 mil pesos; donde al sector central de la administración pública corresponde 28.9 por ciento; al sector paraestatal el 1.9 por ciento y a recursos federales el 69.3 por ciento. La diferencia del monto del gasto público fue de 112.3 por ciento más en comparación con la correspondiente a 1998.⁸⁶

Las acciones del gobierno estatal, bajo este parámetro de análisis, se encaminaron a fiscalizar el uso eficiente de los recursos públicos. En este sentido, con el objeto de verificar y evaluar la eficiencia y pulcritud en la aplicación del gasto público, la Contraloría General del Estado, practicó auditorías preventivas y definitivas a dependencias, entidades paraestatales y ayuntamientos.

⁸⁴ Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, Sexto Informe de Gobierno 2004.

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ *Idem.*

De la revisión efectuada a los ejercicios presupuestales 1999 y 2000, se derivaron 98 procedimientos administrativos que dieron lugar a 9 sanciones de inhabilitación y 2 apercibimientos privados.⁸⁷

Durante los ejercicios fiscales 2000 y 2001 fueron instaurados alrededor de 92 procedimientos administrativos de responsabilidades, como resultado de las auditorías físico-financieras practicadas sobre las obras y acciones ejecutadas con recursos públicos liberados a gobiernos municipales, dependencias y organismos públicos descentralizados. En estos años se recibieron 338 quejas y denuncias contra servidores públicos estatales y municipales, 249 fueron debidamente atendidas y 89 se encuentran en trámite de solución.

Específicamente en el ejercicio del año 2000 se recibieron 119 quejas, de las cuales 60 fueron aclaradas y solventadas, 33 se encuentran en proceso de solventación y 26 dieron lugar a la integración de nuevos procedimientos administrativos disciplinarios.

Respecto a las auditorías durante el 2001, la Contraloría General del Estado practicó 76 auditorías preventivas y 89 definitivas a dependencias, entidades paraestatales y ayuntamientos. Asimismo, llevó a cabo 29 auditorías administrativo-financieras a dependencias y organismos públicos descentralizados. En el mismo lapso se recibieron 248 quejas, de las cuales 189 fueron aclaradas y solventadas y 59 se encuentran en proceso de solventación. También se realizaron 83 procedimientos administrativos, derivados de la revisión efectuada al ejercicio fiscal 2000. Dichos procedimientos administrativos dieron lugar a nueve sanciones de inhabilitación y 2 apercibimientos privados.⁸⁸

En 2002, la Contraloría General del Estado practicó 32 auditorías financieras, seis a dependencias y 26 a entidades paraestatales. Se efectuaron auditorías definitivas a 813 obras ejecutadas por distintas dependencias, así como a 6 mil 218 realizadas por 76 municipios. En coordinación con la Secretaría de la Función Pública, se auditaron 88 obras y acciones ejecutadas con recursos de cinco programas federalizados. También se supervisaron las auditorías que despachos externos efectuaron a obras realizadas con recursos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

⁸⁷ Poder Ejecutivo Estatal de Guerrero, Segundo Informe de Gobierno 2000.

⁸⁸ Poder Ejecutivo Estatal de Guerrero, Tercer Informe de Gobierno 2001.

En 2003, se fiscalizaron 816 obras ejecutadas por dependencias y entidades administrativas cuya inversión asciende a 215 millones 409 mil pesos. Asimismo, se realizaron auditorías preventivas a 4 mil 916 obras ejecutadas por los ayuntamientos con recursos del ejercicio 2002, así como revisiones definitivas a 6 mil 96.

La Contraloría General del Estado, en 2004 realizó físico-financiera-administrativa definitiva a los 77 gobiernos municipales, fueron supervisadas 5 mil 783 obras ejecutadas con recursos del ramo 20 y 33, así como Inversión Directa y el Programa Hábitat. También fueron objeto de revisión 7 mil 701 obras y acciones ejecutadas por 18 dependencias en el marco de diversos programas, en relación al ejercicio presupuestal de 2003, y, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, se revisó de manera preventiva el ejercicio presupuestal de 2004.⁸⁹

En ese mismo año, se resalta que la Contraloría General del estado y el despacho Freyssiner Morin, S.C., contratado por el gobierno federal llevaron a cabo la revisión del Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales (Prosapys).

De la misma forma, se efectuaron auditorías administrativas a diversas dependencias y organismos públicos descentralizados, con el objeto de determinar la situación orgánica, funcional y financiera que prevalece en dichos órganos gubernamentales, y consecuentemente formular las recomendaciones pertinentes. Asimismo, se puso en marcha un programa de revisión reglamentaria y adecuación normativa interna de las dependencias estatales. Los primeros logros de este programa fueron el nuevo reglamento interno de la Contraloría General del Estado y el reglamento del DIF-Guerrero.

En suma, durante el sexenio se realizaron 38 auditorías de carácter administrativo a instituciones gubernamentales y otros organismos.

Por otro lado, la Contraloría del estado como herramienta principal instrumentó procedimientos administrativos de responsabilidades en contra de servidores públicos, dando origen a sanciones declarativas que fueron desde la inhabilitación hasta amonestaciones.

Con el objeto de coordinar esfuerzos en el control del uso y aplicación de recursos públicos y modernización administrativa, se celebró el Acuerdo de Coordinación Federación-Estado denominado: “Fortalecimiento del

⁸⁹ Poder Ejecutivo Estatal de Guerrero, Sexto Informe de Gobierno 2004.

Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Transparencia y Modernización Administrativa”.

Así, la Contraloría General del Estado inició su participación con aproximadamente 307 concursos, celebrados por las diferentes dependencias y entidades ejecutoras de los tres niveles de gobierno, mediante las cuales se adjudicaron alrededor de 233 contratos y se declararon desierto los 74 restantes, por no haberse cumplido los requisitos exigidos en las bases concursales.

En el 2000, se celebraron 233 concursos para la adjudicación de los correspondientes contratos de obra pública, adquisiciones y servicios. De éstos sólo se adjudicaron 201 contratos y los 32 restantes fueron declarados desierto por omitir documentales exigidas en las bases concursales. De manera permanente se asistió a los actos de entrega recepción de las obras ejecutadas por las diferentes dependencias, con el objeto de verificar el cumplimiento de las metas programadas y la operación de las obras.⁹⁰

Es importante destacar que a partir de que el gobierno estatal implementó el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (Compranet-Guerrero), para transparentar el gasto de los recursos, al hacer públicos todos los eventos de las licitaciones, garantizó a las empresas participantes equidad de circunstancias.

El recurso de inconformidad constituyó un medio legal del que disponían los proveedores y contratistas que participaban en los procesos de licitación pública, quienes podían hacerlo valer cuando veían afectados sus derechos o intereses, a fin de que la autoridad competente sancionara cualquier acto ilegal en el procedimiento. La Contraloría General del Estado recibió cinco inconformidades, y tres más fueron presentadas ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) ahora de la Función Pública, de acuerdo al origen de los recursos.⁹¹

Con relación a la actuación de los servidores públicos de 1999 al 2001, suman 37 los servidores públicos que han sido sancionados. La adjudicación de los contratos de obra pública, adquisiciones y servicios se ha realizado en observancia de las normas legales vigentes.

De acuerdo con lo estipulado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, durante los meses de mayo se llevó a cabo el

⁹⁰ Poder Ejecutivo Federal, Segundo Informe de Gobierno 2000.

⁹¹ Poder Ejecutivo Estatal de Guerrero, Primer Informe de Gobierno 1999.

proceso de recepción de declaraciones patrimoniales por actualización. En este proceso, se recibieron alrededor de 7 mil 603 declaraciones, correspondientes a servidores públicos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como de ayuntamientos municipales y organismos ciudadanizados.

La entrega-recepción de las obras ejecutadas por las diferentes dependencias fue invariablemente sancionada por la Contraloría General del Estado, con la finalidad de constatar el cumplimiento de las metas programadas y la operación de las obras.

El Órgano Estatal de Control participó en 24 procesos de entrega-recepción ocasionados por cambio de titular, de mandos medios y superiores, en la Administración Pública Estatal, con el objeto de vigilar la adecuada transferencia de los bienes. Por otro lado y con la finalidad de vigilar la adecuada transferencia de los bienes por cambio de titular, mandos medios y superiores en la administración pública estatal, participó en alrededor de 62 procesos de entrega-recepción anualmente.

El Sistema de Control de Inventarios disponía de la tecnología informática más avanzada, lo que le permitió mantener actualizados los registros del patrimonio mobiliario e inmobiliario del Gobierno del Estado, que para el 2001 contaba con 56 mil 497 bienes muebles y 392 bienes inmuebles: 243 del sector central y 149 del sector paraestatal. Para el 2002, a través del Programa de Revisión Reglamentaria y Adecuación Normativa Interna, se formularon nueve proyectos de reglamento para dependencias y 15 para entidades paraestatales.⁹²

La continua adecuación de los métodos, estructuras y normatividad de la administración pública estatal es una labor imprescindible. En este sentido, se identifica la actualización los organogramas básicos de quince dependencias y entidades paraestatales; además, se diseñaron siete reglamentos internos, correspondientes a similar número de áreas gubernamentales, incluido el del Comité Técnico de Validación del Programa Pensión Guerrero, y se creó la Coordinación General de Transparencia en la Entrega-Recepción del Poder Ejecutivo Estatal. Conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública y la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (Asofis), el órgano estatal de control instrumentó el Programa de Capacitación a Distancia.⁹³

⁹² Poder Ejecutivo Estatal de Guerrero, Cuarto Informe de Gobierno 2002.

⁹³ Poder Ejecutivo Estatal de Guerrero, Quinto Informe de Gobierno 2003.

Finalmente, en este parámetro la Contraloría tuvo un papel preponderante en las acciones que se encaminaron a vigilar el gasto público, siguiendo el objetivo de la transparencia en el ejercicio de la función pública.

4.3.3. PARÁMETRO DE PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO

En congruencia con el compromiso del gobierno estatal de coordinar una administración pública eficiente y honesta, se realizaron esfuerzos por elevar las capacidades y la calidad de los servidores públicos.

Durante el periodo de estudio, fue elaborado el Código de Ética de los Servidores Públicos, con la finalidad de promover y arraigar una nueva concepción en el desempeño del servicio, basada en los principios de orden, disciplina, equidad, honradez, lealtad y solidaridad.

La administración pública estatal tenía una línea definida en materia de seguridad social en favor de la burocracia estatal. A través del programa CEBE, se autorizaron un total de 17,044 créditos, de los cuales 14,549 fueron negociados por el SNTE y 2,495 por el SUSPEG, haciendo un total de 178.1 millones de pesos, correspondiendo 158.5 millones de pesos para servidores públicos afiliados al Sindicato Nacional de Trabajadores del Estado (SNTE) y 19.6 millones para afiliados al Sindicato Único de Servidores Públicos del Estado de Guerrero (SUSPEG).

Al inicio de dicho gobierno se otorgaron algunos beneficios a sus agremiados, destacando el otorgamiento de 190 estímulos económicos a personal de base con una antigüedad laboral de entre 20 y 50 años de servicio, con una erogación de 1.6 millones de pesos; se otorgó un bono especial por 40 días a 2,411 servidores públicos de base, con un importe global de 7.1 millones de pesos; se incrementó en más del 100 por ciento el monto de becas de los hijos de los trabajadores, pasando de 700 a 1,500 pesos mensuales, y fueron autorizadas 500 nuevas plazas de base para trabajadores supernumerarios con mayor antigüedad en el servicio.

Posteriormente se brindaron apoyos especiales a burócratas, como los bonos a la constancia magisterial, al personal operativo de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, por el día del servidor público, a madres trabajadoras con motivo del 10 de mayo y a los docentes de educación normal. De igual manera, recibió estímulos económicos el per-

sonal con antigüedad de entre 20 y 40 años de servicio. Por estos conceptos fueron erogados 27 millones 400 mil pesos.

En cuanto a los beneficios de la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, se remitieron al Honorable Congreso, y fueron aprobadas 183 iniciativas de decreto, relacionadas con pensiones vitalicias por jubilación, vejez, viudez, invalidez, orfandad y otros conceptos.

En todo el ejercicio gubernamental, se autorizaron incrementos salariales diferenciados a los trabajadores del sector central. Estos aumentos representan un gasto mensual de 4 millones 400 mil pesos, sumando erogaciones por 231 millones 290 mil pesos.

Cada mes se entregaron 25 mil despensas a los trabajadores del Gobierno del Estado, con un costo anual de 17 millones 500 mil pesos. Como una contribución al mejoramiento de la economía familiar de sus empleados, este gobierno destinó en el ejercicio que se informa 17 millones 700 mil pesos para la entrega mensual de 25 mil despensas. Además, por concepto de diversos incentivos económicos a servidores públicos, se erogaron 43 millones 186 mil pesos.

En materia de capacitación, se impartieron diversos cursos a los servidores públicos de todos los niveles y áreas, principalmente en materia de desarrollo humano, actualización secretarial, administración, informática, enseñanza abierta y seguridad en el trabajo. Se instauró el Sistema Integral de Capacitación derivado del Sistema para Modernización y Desarrollo Administrativo de Guerrero y sus Municipios, realizándose 56 cursos y talleres con la participación de mil 260 servidores públicos de diversas dependencias.

Por otra parte, la Contraloría General del Estado, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública del gobierno federal, puso en marcha el Programa de Capacitación con el cual se prepararon anualmente alrededor de 209 servidores públicos de los tres ámbitos de gobierno. Asimismo, 240 servidores públicos recibieron cursos en materia de control gubernamental y fiscalización. Conviene hacer notar que en los primeros cinco años de esta administración, se capacitaron y profesionalizaron a más de mil servidores públicos de los tres órdenes de gobierno.

En busca de mayores niveles de eficiencia en el servicio público, se impartieron 53 cursos al personal técnico y administrativo, con diversos temas entre los que se incluyen: Análisis de problemas y toma de decisio-

nes, Motivación al cambio, Profesionalización y ética del servidor público, Contabilidad gubernamental, entre otros.

Con motivo del Día del Servidor Público, en el año 2000 se entregaron 500 plazas de base para personal supernumerario con mayor antigüedad en el servicio público. Se otorgó un incremento salarial del 14 por ciento al personal de base, incluyendo en este beneficio al personal no docente del sector educativo; y fueron entregadas 800 becas económicas para hijos de trabajadores.

4.3.4. PARÁMETRO DE CONTRALORÍA SOCIAL

En materia de Contraloría social se desarrolló una intensa actividad de capacitación. Destaca la distribución de guías y manuales a Comités de Desarrollo Comunitario, con la finalidad de procurarles conocimientos básicos para el cumplimiento de sus funciones; la realización de dos talleres en la ciudad de Taxco, bajo los auspicios de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del Gobierno Federal en coordinación con el Gobierno del Estado; y la celebración del cuarto Foro Regional de Participación Social, celebrado en Acapulco con la participación de los estados de Chiapas y Oaxaca.

Debe destacarse la puesta en operación de la contraloría social en el Programa de Educación, Salud y Alimentación, que incorporó a los 77 ayuntamientos y contempló la colocación de la misma cantidad de buzones fijos para la captación de quejas, sugerencias, denuncias y reconocimientos de los beneficiarios del programa.

A su vez, con el Programa de Capacitación en Contraloría Social fueron atendidos para 2002, mil 299 comités de desarrollo comunitario integrados por 3 mil 874 personas, así como 730 autoridades municipales y beneficiarios de obras y acciones, sumando un total de 4 mil 604 individuos capacitados; y para 2004 fueron atendidos 2 mil 240 comités de desarrollo comunitario, integrados por 7 mil 860 ciudadanos. Lo anterior, para mejorar la participación ciudadana en el control y vigilancia del gasto público.

En el mismo orden de ideas, se impartió un curso sobre contraloría social a los integrantes de la Red de Promoción Social, técnicos operativos y

coordinadores del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, cuyo universo comprende 102 localidades de la Entidad.⁹⁴

También de manera coordinada entre ambas instancias, se puso en operación el Programa “Usuario Simulado”, diseñado como mecanismo adicional de control preventivo y de evaluación para las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.

En seis años de gestión gubernamental, se capacitó a más de 7 mil órganos de esta naturaleza y más de 25 mil personas en las siete regiones de la geografía guerrerense. Con la Secretaría de la Función Pública, se organizaron tres reuniones regionales denominadas Municipios por la Transparencia, dirigidas a autoridades y funcionarios municipales. Posteriormente, se efectuaron seis talleres sobre el tema en cinco ciudades de la Entidad.

⁹⁴ Poder Ejecutivo Estatal de Guerrero, Cuarto Informe de Gobierno 2002.

4.4. CONCLUSIONES

La modernización administrativa representa una herramienta importante para cualquier gobierno, ya que como hemos visto es un proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales, así como comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada. Desde esta perspectiva, el fenómeno de modernización consiste en un proceso de creación y transformación institucional, a través de la cual la administración pública eleva su desempeño para hacer frente a las demandas que sobre ella inciden.

El trabajo institucional observado durante el gobierno guerrerense 1999-2005 presenta una dinámica de constante adecuación en sus estructuras, normas y esquemas operativos, en correspondencia con el cambio continuo de las circunstancias sociales. Sin embargo, los esfuerzos de esta reestructuración no fueron suficientes ante los cuestionamientos y requerimientos de la ciudadanía, por lo que es necesario continuar con medidas que tiendan a eficientar el ejercicio gubernamental ante la sociedad, ya que ésta constituye una fuente que nutre al gobierno de nuevos elementos para reorientar los procesos administrativos y optimizar los servicios. Ya que se realizaron las adecuaciones y transformaciones administrativas del sector público central ni el paraestatal, lo que evita una redistribución de funciones y de recursos para el fortalecimiento de áreas sustantivas y prioritarias.

Otro punto de interés gubernamental paralelo a tener una estructura orgánica, administrativa y operativa que brinde mejores servicios públicos a la población, es el problema de la corrupción en la función pública. Para

ello, se observa que en el Programa de Modernización, emprendido por el gobierno estatal, los siete subprogramas que contempla se orientan a delinear acciones enmarcadas en la transparencia en el manejo de recursos. Específicamente cuatro subprogramas enfatizan políticas para controlar y vigilar la gestión pública, además se destaca el propósito de establecer una relación más estrecha y transparente entre gobierno y sociedad. No obstante este Programa cae en el error de los pronunciamientos y en ocasiones en la retórica, repitiendo dichos objetivos.

La problemática de la corrupción sigue latente en nuestros días, es un mal que aqueja al aparato gubernamental, donde cada vez más se vuelve una de las preocupaciones principales a enfrentar de todo gobierno, ya que la corrupción es un fenómeno que afecta la eficiencia de la función pública. Gianfranco Pasquino apunta que la corrupción es un fenómeno por el cual “un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto de los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa”.⁹⁵

Entonces, la corrupción es una desviación de la conducta de los funcionarios públicos, que se aparta de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses privados. Existe en todas las sociedades, pero es más común en unas que en otras, y más frecuente en ciertos periodos de la evolución social. La corrupción es un indicador que señala la falta de una institucionalización política efectiva.⁹⁶

Como forma de comportamiento político, la corrupción es una conducta política contraria a las normas políticas. Esta definición destaca por igual sus componentes normativos y conductuales. El aspecto normativo de la corrupción se centra en los criterios o reglas valorativos que determinan la corrección política. El aspecto conductual corresponde a acciones observables. Aquí la corrupción consiste en un tipo especial de conducta política caracterizada por actos públicos de funcionarios públicos y de ciudadanos particulares que propician resultados específicos de una situación dada, dentro de un medio furtivo.⁹⁷

⁹⁵BOBBIO, N. y MATTEUCCI, N., *Diccionario de Política, Siglo XXI*, México, 1981, p. 438.

⁹⁶HUNTINGTON P., Samuel, *El orden Político en las Sociedades de Cambio*. Paidós, Buenos Aires, 1968, p.63.

⁹⁷ D. MORRIS, Stephen, *Corrupción y Política en el México contemporáneo, Siglo XXI*, Madrid, España, 1992, p.18.

En este contexto, en la normatividad que contempla el Programa de Modernización del estado, se aprecia distintas líneas de acción que tienden a combatir este fenómeno de la corrupción, al privilegiar a la Contraloría del estado, otorgándole diversas atribuciones en la vigilancia y control del gasto público, es decir de todos los recursos financieros destinados al beneficio de la población guerrerense. La Contraloría del Gobierno del Estado ha orientado a los servidores públicos estatales y los municipales a la transparencia de gastos e inversión pública de las contribuciones de la sociedad con resultados incipientes. La corrupción en el ámbito estatal es una de las preocupaciones centrales de la ciudadanía y de los servidores públicos; se propicia por la existencia de un marco normativo exclusivamente regulatorio que paradójicamente permite e incluso fomenta la discrecionalidad en la toma de decisiones del servicio público y la falta de honestidad. Campuzano Paniagua menciona que la primera condicionante se refiere a la civilidad y al cumplimiento de la Ley. Va dirigido al marco normativo de la acción gubernamental. La normatividad de la administración debe irse actualizando constantemente para que se encuentre en sintonía con los movimientos que ocurren en los procesos políticos, en la economía, en la tecnología, o en la innovación administrativa y no generar ambigüedades o duplicaciones. La normatividad no debe convertirse en cuello de botella y sí en facilitadora del cumplimiento de las tareas gubernamentales.⁹⁸

Ello ha generado en la ciudadanía una percepción adversa del quehacer gubernamental que repercute de manera sustantiva en la imagen y el desempeño de las instituciones públicas en su conjunto.

Sin embargo, a pesar del reconocimiento positivo por realizar medidas para vigilar y controlar el gasto público, como fueron las auditorías y el impulso de generar una nueva ética de trabajo y servicio en todos los trabajadores al servicio del estado y los municipios, aún se tienen que implementar mecanismos claros y procedimientos ágiles que permitan no sólo inhibir conductas deshonestas, sino que se actualicen de forma coordinada dentro de un modelo que implique la calidad del servicio público.

Con ello no significa que se descalifique un trabajo institucional serio, que se ha venido estableciendo años atrás, sino que en congruencia con las

⁹⁸ CAMPUZANO PANIAGUA, Gabriel. "Ejes condicionantes para un Administración Pública de calidad". *op. cit.*

medidas ya establecidas por el gobierno estatal que se encaminan a eficientar la función pública, debe de haber continuidad en este trabajo de modernización de todo el aparato gubernamental y sus servidores públicos en general. Entonces, no debe situarse como una moda sexenal y desecharse todo lo anterior, sino que las perspectivas del gobierno actual deben sustentarse en lo siguiente:

- Continuar con el proceso permanente de revisión y readecuación del marco jurídico y de las estructuras organizativas del gobierno, a fin de perfeccionar sus esquemas de operación interna y en la mejoría de los diversos trámites y servicios al público.

- Combatir la concentración y centralización para la toma de decisiones en las esferas de gobierno, así como para la realización de diversos trámites. A fin de que los procedimientos administrativos se agilicen y se eficienten.

- Diseñar mecanismos para fortalecer la cultura de servicio público por parte de sus responsables. Reforzar los sistemas de planeación, programación y presupuestación para medir la eficacia y la eficiencia de la gestión pública.

- Continuar permanentemente con la profesionalización de los servidores públicos; para que el personal que desempeña el quehacer gubernamental responda a un perfil profesional definido, y conozca técnicamente sus funciones.

- Revisar las remuneraciones para que sean adecuadas, instrumentar estímulos, incentivos, capacitación para no provocar inestabilidad y rotación muy alta de personal, ya que impide la especialización, el aprovechamiento de experiencia y continuidad de los programas institucionales.

- El actual gobierno estatal debe reforzar y mejorar el proceso de modernización, para contribuir al fortalecimiento de la confianza y credibilidad de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales, a fin de dar sustento a la legitimidad de un gobierno democrático. Por ello, se hace

necesario instrumentar mecanismos donde el servicio público tenga como principios de acción la transparencia, la rendición de cuentas, la eficiencia y eficacia.

➤ Dos premisas que deben ser el pilar de la actual administración estatal son: la transparencia y la rendición de cuentas, ya que son piezas claves para que un gobierno actúe eficazmente con responsabilidad social. Es entonces que las medidas emprendidas enfrentaran cada vez a una sociedad más exigente e informada, con una actitud crítica que demanda gobernantes honestos con lealtad al servicio público. Una sociedad inmersa en un mundo globalizado de constantes cambios en todos los planos, que impulsa la construcción de instituciones públicas eficientes que rindan cuentas y que se sustenten en prácticas democráticas.

➤ En este sentido, el marco de la modernización debe tener las directrices para la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos a todos los niveles, con esto se asegura tanto a través de la transparencia en la administración fiscal, como a través de la participación de la ciudadanía. La rendición de cuentas de la gestión gubernamental se asegura cuando la sociedad decide si el servicio público fue brindado de acuerdo a los fines establecidos, sin que exista desvío de recursos.

➤ Los mecanismos sociales de responsabilidad se refieren a una amplia gama de herramientas para asegurar que los ciudadanos puedan exigir una mayor rendición de cuentas de las acciones públicas y de sus resultados. El incremento de la corrupción, definida como el abuso de los bienes públicos para beneficio privado, afecta sobre todo a los ciudadanos, ya que al tener menos acceso directo a los servidores públicos, se tienen menos posibilidades de usar conexiones para obtener servicios.

➤ Otra medida es la instrumentación de políticas tendentes a incrementar los mecanismos consultivos y de participación ciudadana, intentando reducir el déficit de la legitimidad de la administración y la crisis del monopolio del interés general para el gobierno; al tiempo se refuerzan mecanismos de *accountability*⁹⁹ para controlar a la administración, ofertan-

⁹⁹ Rendición de cuentas.

do al ciudadano nuevas garantías de acceso a la información, de participación en la elaboración de normas por la administración, de defensa en los procedimientos, así como protegiendo a los que denuncian casos de fraude o despilfarro y desarrollando programas de formación ética y nuevos códigos profesionales.

➤ Es necesario reformar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado (1984), donde se establece que las instituciones públicas tienen la obligación de defender y dar cumplimiento estricto a la legalidad. Únicamente ha sido reformada en dos ocasiones; reformas que se refieren particularmente a la obligación de la declaración patrimonial.

Por último, se puede decir que el gobierno estatal actual debe impulsar un proceso de modernización de la administración pública, con la finalidad de lograr la consolidación de tener una estructura eficiente y una gestión eficaz. Ahora la acción administrativa debe imprimir la innovación acorde a los tiempos complicados que se viven no solo a nivel nacional sino local, lo que le permitirá además insertarse en la globalización que cada vez implica mayores retos. En este sentido debe encaminarse a ser un gobierno que sepa y esté a la altura para adaptarse a los cambios y circunstancias políticas, económicas y sociales. Para lograr un gobierno moderno, honesto y eficaz, con reglas de observación y evaluación de los servidores públicos mediante la rendición de cuentas a la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis, F., “La reforma a la Administración Pública Federal”, Ponencia presentada en el Foro Agenda 2000, México, julio de 1999.
- . “Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994)”, *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 1-2, enero-junio, 1996.
- AYALA ESPINO, José. Mercado, *Elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Facultad de Economía, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- BAÑÓN Rafael y CARRILLO Ernesto (comp), *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- BELTRÁN, Ulises y Santiago PORTILLA, “El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)”, en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986.
- BERMAN, Marshall, *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, México, Siglo XXI, 1997.
- BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, *Diccionario de Política*, tomo I, México, Siglo XXI, 1988.
- BOVERO, Michelangelo, “Los verbos de la democracia”, en *Este País*, abril de 1998.
- CAMPUZANO PANIAGUA, Gabriel, “Como reorientar las Entidades Públicas Mexicanas. ¿Será posible llegar a calidad y competitividad plenas en

- las organizaciones públicas?”, en *Revista Acceso del Fideicomiso FON-HAPO*, Año II, # 4, Diciembre de 2005, sección Dossier, pp. 8-10.
- _____, “Ejes condicionantes para un Administración Pública de calidad”. Publicado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, de Catalunya, España. Publicado también en la *Revista Hacienda Municipal*, No. 81, 2003, pp. 43-53.
- _____, “Ernst Forsthoff: La administración moderna de la procura existencial”, en *Textos clásicos comentados para un fin de siglo*. México, Coedición de varias universidades y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.
- _____, “La necesidad de la transparencia en la Administración Pública Mexicana”, en *Revista de Administración Pública (RAP)*, No. 107, enero-abril 2003, INAP, México, 2003, pp. 43-52.
- _____, “Notas sobre los poderes antiestatales y las nuevas funciones de los Estados”, inédito, de próxima publicación por la H. Cámara de Diputados.
- CASTELLS, Manuel, “La ciudad de la nueva economía”, en revista *Memoria*, núm. 144, febrero de 2001.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro, *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa (1971-1979)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.
- _____, *La reforma administrativa Actual y Futura. Revista de Política y Administración, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1975, p. 32.*
- CHANES NIETO, José, “Conceptualización y alcance de la reforma administrativa”, *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*, México, INAP, 1975.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel, “La Reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica”, en *Gestión Pública*, vol. 4, núm. 2, México, CIDE, 1995.

DROR, Yehezkel, *La capacidad de gobernar*, México, FCE, 1996.

GUERRERO OROZCO, Omar, *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés, 1998, p. 15.

—————, *La administración pública en el Estado capitalista*, México, Fontamara, 1986.

—————, *Introducción a la Administración Pública*. México, Harla. 1984.

—————, *La teoría de la Administración Pública*. México, Harla. 1986.

—————, *El Estado y la Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1990.

—————, *La administración pública en el estado de Guerrero*, Chilpancingo, Guerrero. Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero. 1991.

HUNTINGTON P., Samuel, *El orden político en las sociedades de cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1972.

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, “El marco jurídico y administrativo del control de la administración pública”, *Revista de Administración Pública*, IIJ-UNAM, México, núms. 57-58, enero-junio, 1989.

LAWRENCE R. Jones y THOMPSON, Fred, “Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado”, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, núm. 15, octubre, Caracas, 1999.

MAYOR, Federico, *The New Page*, París, UNESCO, 1995.

- MORRIS, Stephen D., *Corrupción y política en el México contemporáneo*, Madrid, Siglo XXI, 1992.
- PARDO, Maria del Carmen, (coord.) *Teoría y práctica de la Administración Pública en México*, Lecturas Básicas, México, INAP, 1992.
- , “La evaluación gubernamental: prioridad política de 1982 a 1988”, *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 4, abril-junio, 1990.
- , *La modernización administrativa en México*, México, INAP-COLMEX, 1991.
- Revista Prospectiva, Temas de Gobierno y Administración Pública, Acceso a la Información Pública, Órgano de difusión de Agrupación Política Nueva, AC. Año 8, núm. 24, julio 2003.*
- Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. 57, Núm.1, Marzo de 1990.*
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. “El Modelo de Innovación Gubernamental”, *En Memoria del Diplomado: Liderazgo para la Innovación Gubernamental*. Chetumal, Quintana Roo, 2002. p. 65.
- Secretaría de la Presidencia, *Glosario de términos administrativos*, México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1976.
- SMELSER, Neil J., “Las transformaciones y los cambios sociales”, en *Revista internacional de Ciencias Sociales*, núm. 156, junio de 1998.
- TURNER, Frederick C. y Alejandro L. CORBACHO: “Las nuevas funciones del Estado”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, UNESCO, núm. 163, marzo de 2000.
- ULISES Beltrán y Santiago PORTILLA, “El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)”, en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986.

VILLORIA, Manuel “Modernización administrativa y gobierno postburocrático”, en Bañón Rafael y Carrillo Ernesto (comps.) *La nueva administración*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

Fuentes estadísticas

XII Censo General de Población y Vivienda, México, INEGI, 2000.

II Censo de población y Vivienda, México, INEGI, 2005.

Constituciones

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Leyes y reglamentos

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, número 433, publicada en el Periódico Oficial el 12 de octubre de 1999.

Ley de Planeación para el Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial del 9 de marzo de 1991.

Ley de Administración de Recursos Materiales del Estado de Guerrero.

Ley de Hacienda del Estado de Guerrero.

Ley de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal de 1989.

Ley del Presupuesto de Egresos del 2003.

Planes Nacionales

Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, México, 1995.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, México, 2001.

Planes Estatales

Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005.

Programas y documentos estatales

Programa de Modernización de la Administración Pública 1999-2005 “Un Gobierno Honesto y Eficaz”.

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, México, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1996.

Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, Primer Informe de Gobierno 1999.

Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, Segundo Informe de Gobierno 2000.

Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, Tercer Informe de Gobierno 2001.

Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, Cuarto Informe de Gobierno 2002.

Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, Quinto Informe de Gobierno 2003.

Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, Sexto Informe de Gobierno 2004.