

CAPÍTULO DÉCIMO
Las funciones globalizadoras

I. Planeación, programación y presupuestación.	215
II. La hacienda estatal.	220
III. El desarrollo administrativo.	222

CAPÍTULO DÉCIMO

Las funciones globalizadoras

I. Planeación, programación y presupuestación

Las funciones de la administración pública suelen bifurcarse en dos grandes géneros, atendiendo su inserción directa o indirecta en la obtención de los objetivos previstos. Las que se encaminan a alcanzar estos objetivos de manera directa se conocen como "funciones fines" o "funciones sustantivas", ellas representan la naturaleza en sí del órgano que las ejecuta y reflejan su vocación existencial, la razón vital que le anima. Aquí hemos analizado esencialmente las funciones sustantivas: la asistencia social, el fomento de las empresas del sector social, el fomento agropecuario, la obra pública de beneficio popular, la recreación familiar y el deporte, la participación de la mujer, los servicios públicos primordiales y el desarrollo integral de una región del Estado de Guerrero. Estas actividades representan la esencia, el significado y el objeto de la administración pública de la entidad federativa, son su razón de ser. Mas en lo particular, el fomento sintetiza este modo de ser ya se trate del fomento específico, por ejemplo, el agropecuario, ya lo sea general como el fomento económico o social.

Las otras funciones están dedicadas a crear las condiciones intraorganizativas para favorecer la consecución de los objetivos, es decir, son el soporte de aquellas otras. Son conocidas como "funciones medios" o "funciones adjetivas". Generalmente se les identifica con la gerencia pública y se sintetizan en el célebre acróstico de Luther Gulick conocido como el POS-DCORB: (P)laneación, (O)rganización, (S)taffing -personal-, (D)irección, (Co)ordinación y (B)udgeting - presupuestación-. Dentro de la teoría de la administración pública, estas labores han sido en los Estados Unidos lo que Chester Bernarnard conocía como las "funciones del ejecutivo", los deberes de la alta dirección.

El papel de estas últimas resulta imprescindible si la administración pública quiere ser apta para alcanzar las metas que le dan vida. Debemos recordar que el Estado tiene su principio vital fuera de sí mismo, lo halla en la sociedad civil a la cual debe reproducir, perpetuar y desarrollar, y sólo en la medida en que cumple con este papel puede él mismo reproducirse, perpetuarse y desarrollarse. La vida misma del Estado no es otra cosa que su externación, su comportamiento; su existencia y la realización de su vida, es su actividad misma, es decir, la administración pública por la cual alcanza su objeto vital: desenvolver las condiciones que permiten los procesos de la sociedad.

Para alcanzar este objeto las funciones sustantivas inspiran la creación de órganos que las hagan posibles, que las ejecuten. El conjunto de la organización del Estado constituye su existencia interna, es el reflejo de su existencia exterior que la determina. Y en buena media la potencia con que se alcanza la exterminación del Estado, radica en su capacidad de organizarse, en su aptitud para dotarse de los instrumentos de acción por los cuales se desempeñen las dos funciones a que nos hemos referido. Pero, esencialmente, la potenciación de la externación del Estado está condicionada por su capacidad para organizar los procesos interiores de su gerencia pública.

En el Gobierno del Estado de Guerrero se nota una preocupación escrupulosa por alcanzar una organización óptima de su gestión pública, la cual gira alrededor de la racionalización de los procesos administrativos a partir de un ingrediente básico: la planeación, la cual inspira programas generales y programas especiales que sirven de pauta a la actividad administrativa. La planeación y la programación son principios omnipresentes que aparecen en todas las organizaciones y que rigen todas las actividades, no como camisas de fuerza, sino como elementos de armonización y conducción, y uno de los sectores más entrañados con la planeación y la programación es el de las finanzas públicas. Ambas representan una noción generada en la doctrina mexicana de la administración pública: la "globalización", es decir, el carácter general de ciertas actividades de la gerencia pública que se comparten por todas las dependencias centralizadas, pero que son desempeñadas por algunas de ellas y cuyo carácter es precisamente desempeñar funciones adjetivas.

Para ilustrar la actividad programática hemos escogido las acciones de la Secretaría de Planeación y Presupuesto en 1988, un año en el cual se notan los alcances y los progresos de las dos ramas que le dan razón de ser, toda vez que aún no se fusionaba con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.¹

Antes hemos dado cuenta de instrumentos fundamentales que sirven de base a la programación y la presupuestación: el Plan Estatal de Desarrollo y el Programa de Acción Inmediata, además de los planes sectoriales y regionales. Hemos también tratado el COPLADEG. En 1988 se añadió un instrumento más: la Coordinación Técnica de Planeación, un ente adscrito directamente al Titular del Ejecutivo estatal y cuyos deberes básicos consisten en la actualización y adaptación constante del Plan Sexenal. En paralelo, labores semejantes realizan las Coordinaciones Ejecutivas

¹ Secretaría de Planeación y Presupuesto. Informe de actividades de 1988. Gobierno del Estado de Guerrero. 1988.

de las Comisiones para el Desarrollo de las Regiones del Estado, con referencia a los planes regionales.

Los lineamientos del Plan se han traducido en estrategias concretas cuya jerarquización por prioridad se desdobló en los siguientes criterios: a) mejorar el funcionamiento de la administración pública; b) reforzar las políticas de disciplina presupuestal; c) vigorizar el control y la evaluación del sector paraestatal; d) continuar el programa de modernización legislativa; e) dispensar mayor atención al Programa de Reforma Municipal Integral; f) perfeccionar los mecanismos de comunicación y coordinación con las delegaciones federales y g) orientar el gasto preferente hacia estos rubros: apoyo a la producción agropecuaria, asistencia al abasto de productos básicos, justicia y seguridad pública, fomento al desarrollo turístico, educación, cultura, recreación y deporte, salud y agua potable, vivienda popular y regularización de la tenencia de la tierra.

Como se ha podido constatar, dicha reorientación del gasto en los rubros mencionados ha repercutido en el acento de las actividades sociales de la administración pública, tal como se ha venido examinando en esta segunda parte de la obra. Para cumplir con este propósito se diseñó una estrategia encaminada a disminuir el gasto corriente, transfiriendo más recursos al gasto de inversión, esto es: los recursos financieros consumidos en funciones adjetivas se trasladaron a las funciones sustantivas. Más precisamente, se destinaron al fomento de la producción y la prestación de servicios públicos y a la obra pública, bajo el criterio de preferenciar a la que tuviera un carácter complementario y estimulara la participación del municipio y la ciudadanía. Medidas paralelas se aplicaron al gasto operativo de los organismos del sector paraestatal, con el objeto de incrementar las inversiones productivas.

Estas acciones de racionalización del presupuesto tuvieron repercusiones positivas: el gasto corriente disminuyó al 15% en provecho del gasto directo a los servicios públicos en un 41% y a la inversión en 44%. Por cuanto a este último, poco más del 75%

fue ejercido por el sector centralizado y poco más del 24% por el sector paraestatal. Ahora bien, del gasto público ejercido por la administración pública centralizada, los sectores más beneficiados fueron el agropecuario, el de desarrollo urbano y la vivienda y el comercio y el abasto, que unidos consumieron el 44% del gasto total del sector centralizado. La educación también tuvo un trato preferente con el 15.7%.

Hay que destacar el diseño de nuevos programas, tales como la protección ecológica de la Laguna de Tres Palos y los relativos al desarrollo integral de los municipios de las localidades más populosas de Guerrero, como Acapulco y Chilpancingo, y cuyas finalidades son las de fomentar la producción agropecuaria y proveer de los servicios públicos básicos al campo. Por cuanto a estos últimos, se han preparado fórmulas imaginativas para suplir la carencia de recursos, implantándose el sistema de ahorro, crédito y sorteo para la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos en las colonias populares, y para el cual la participación ciudadana ha sido decisiva. Uno de los programas más relevantes es el de las centrales de maquinaria pesada y del cual ya hemos hablado páginas atrás.

En Guerrero la relación entre el Estado y el municipio se desenvuelve por medio del Convenio Unico, que consiste en un mecanismo que, entre otras cosas, viabiliza la transferencia de recursos para ejecución de obras en pequeña escala. Esta vía sirvió para la aplicación del 11% de la inversión total del sector centralizado.

Para fines presupuestales el manejo de información confiable, completa y oportuna, tiene un significado estratégico. En el seno del COPLADEG se desempeña el Subcomité de Estadística y Geografía, cuyas labores han dado frutos dignos de mención: Anuario Estadístico 1987, versión preliminar de las Estadísticas Básicas del Estado de Guerrero 1985-1987 y Sistema de Información Turística.

El uso financiero de la programación y la presupuestación es fundamental, tal como se ha observado. Ahora analicemos a las finanzas públicas guerrerenses.

II. La hacienda estatal

La hacienda estatal es el principal carburante de la maquinaria administrativa; su arreglo y agilidad determinan la buena o mala marcha de las funciones sustantivas y adjetivas. En Guerrero la hacienda local está a cargo de la Secretaría de Finanzas y Administración, cuyas políticas de acción son las siguientes: a) actividad fiscal fincada en el prospecto de incremento de la recaudación, considerando la condición social de los habitantes del Estado; b) simplificación y desconcentración de funciones para facilitar al contribuyente el cumplimiento de sus responsabilidades fiscales; c) fortalecimiento de las haciendas públicas municipales, incorporándoles materias tributarias de la propiedad raíz y los programas de regularización de la tenencia de la tierra; d) manejo transparente, honesto y eficaz de las finanzas públicas; e) racionalización del gasto corriente en beneficio del gasto de inversión, fundamentalmente por medio de la disminución del personal administrativo y la cancelación de plazas vacantes y g) capacitación del personal administrativo municipal para que maneje el cobro del impuesto predial y la gestión del catastro.²

Dentro del programa permanente de modernización administrativa, en agosto de 1988 la Oficialía Mayor se desprendió de la Dirección General de Administración de Personal y la transfirió a la Secretaría de Finanzas. El cambio redituó inmediatamente en la agilización del pago de los servidores públicos. Al mismo tiempo se restringió el gasto de administración, se evitó el incremento de

² Secretaría de Finanzas y Administración. Memoria de actividades de 1989. Gobierno del Estado de Guerrero. Febrero de 1990.

plazas y se redujo la planta de servidores públicos a 16,427 en 1989, en contraste a los 18,284 que había en 1986.

Una de las políticas más fortalecidas fue la fiscalización, para la cual se incorporó el uso administrativo de la informática, que produjo que el sistema de cómputo abarcara al 91% de los contribuyentes y el 98% de la recaudación. También la cibernética mejoró el sistema de pagos a proveedores y prestadores de servicios al Gobierno.

La hacienda pública guerrerense ha tenido un comportamiento ejemplar, como se constata en 1989 con el incremento sustancial de ingresos por diversas vías. En este año los ingresos del sector central fueron de 298,497 mil millones de pesos. La captación se ha ido incrementando año con año: con respecto a 1988 fue 22.8% mayor. Los aumentos también comprendieron a los ingresos propios por vía de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y que superaron en 9.1% lo previsto en el presupuesto de 1989. Igualmente los recursos provenientes de las participaciones federales crecieron 21.9% en comparación al año anterior.

La evasión fiscal ha sido combatida vigorosamente y al efecto se creó el Departamento de Revisión de Dictámenes a empresas auditadas por contadores públicos independientes. También se aplicaron criterios de rectificación voluntaria de ingresos en varias localidades populares, lográndose un incremento que varió del 50 al 100%. Se intensificaron las visitas a casi 2 mil, cuyo rédito fue la recuperación inmediata de 1,693 millones de pesos omitidos. Al mismo tiempo se activó la campaña de orientación al contribuyente, con aumentos sustanciales que llegaron al 1000% y que sumaron casi 400 millones de pesos.

Los resultados de medidas como las comentadas reeditaron en ventajas dignas de mención, principalmente que el gasto corriente se redujo en 1989 a 45.8% en comparación al 49.7% de 1987 y la disminución del número de empleados –esencialmente de los dedicados a servicios personales–, con una reducción al 26% en

contraste al 29.2% en 1987. Otro renglón de ahorro fue la adquisición de artículos de consumo, que declinó del 2.8% al 1.8% en 1989. Similar cambio se dejó sentir en el gasto de bienes y servicios de mantenimiento, el cual, junto con el anterior, de suyo ya habían ofrecido ahorros presupuestales sustanciosos.

En estas tareas merece crédito el Centro de Desarrollo Tributario y Estudios Hacendarios (CEDETEHG), que mucho ayuda en el desempeño de la Secretaría de Finanzas y Administración.

III. El desarrollo administrativo

Todas las páginas escritas hasta aquí tratan de un tema, el tema de este libro: el desarrollo administrativo. Sin embargo, no está de más que hagamos una abreviada referencia al desarrollo administrativo como una actividad de la propia administración pública, como un ejercicio perpetuo de perfeccionamiento, autocrítica y superación.

La Secretaría de Coordinación antaño denominábase Secretaría de Desarrollo Administrativo y Control Gubernamental, como ya lo sabemos, pero el desarrollo administrativo sigue siendo uno de sus cometidos fundamentales. Se ha conservado obviamente a la Dirección General de Modernización Administrativa a cuyo cargo está tan importante labor.³

Con referencia al desarrollo administrativo, las tareas efectuadas incluyeron el fortalecimiento municipal por medio del Centro Estatal de Desarrollo Municipal —uno de sus órganos desconcentrados—. Una labor de la Secretaría ha sido la de efectuar las reestructuraciones de la administración pública, que aquí hemos examinado, así como diseñar las fusiones de organismos, proponer las recomposiciones y mantener una revisión continua de la orga-

³ Secretaría de Desarrollo Administrativo y Control Gubernamental. Memoria de labores de 1988. Gobierno del Estado de Guerrero. Marzo, 1989.

nización actual. Más concretamente, también tuvo a su cargo la supresión de la Asesoría General y la Coordinación de Fortalecimiento Municipal que antaño fungían en apoyo del Titular del Ejecutivo estatal. Esta supresión arrojó como saldo la desaparición de 14 unidades.

Bajo su responsabilidad se reformó la hoy Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo, para adquirir su actual fisonomía organizativa y funcional y asimismo precisó las atribuciones en materia presupuestal, transferencias de recursos, inversión y ejercicio del gasto de la entonces Secretaría de Planeación y Presupuesto y de la Secretaría de Finanzas. Sus actividades comprendieron la compactación de la Oficialía Mayor, cuando ésta existía, que significó la supresión de la Coordinación General. Participó en la estructuración de las delegaciones de Transportes y Vialidad de 17 poblaciones de la entidad federativa, así como de la Delegación del Registro Público de la Propiedad y de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, para que pudiera atender con más eficiencia los conflictos laborales suscitados en la Zona Norte y en Tierra Caliente.

El Centro de Convenciones de Taxco fue transformado en organismo administrativo desconcentrado, lo mismo que el Instituto Guerrerense de Cultura y el COPLADEG. En lo general el sector paraestatal, cuyos entes eran 36 en 1987, se redujo a 18, de los cuales 10 se financian por sí mismos. El desarrollo administrativo significó asimismo la generalización del uso de la informática, cuya expansión se realizó por medio de un programa pertinente y que se propuso se hiciera extensivo al sector público.

En materia municipal se expidió la Ley de Justicia en materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno, que norma el ejercicio de las facultades reglamentarias de los Cabildos para que generen sus bandos y ordenanzas. Se apoyó asimismo, por medio del Centro mencionado, la elaboración de modelos sobre reglamentos de rastros, mercados, parques y jardines, estacionamientos, salud pública, limpia y farmacias. Se elaboró el Manual de Organizaciones y Funcionamiento de los Consejos Consultivos de Comisarios

Municipales , y han proseguido sus trabajos sobre programas de modernización y desconcentración administrativa en los municipios. También éstos se beneficiaron de los manuales y guías técnicas que se elaboraron sobre el control del avance financiero de las obras públicas municipales, y el Manual de Organización y Funcionamiento de los Comités de Participación Ciudadana y de la Guía para el cobro del impuesto predial. Finalmente, se efectuó el Programa Integral de Capacitación Municipal que cubrió toda la entidad federativa y cuyos temas fueron la materia reglamentaria, administración de personal, organización y rescate de archivos, participación ciudadana, desarrollo rural y elaboración de los proyectos de obra. Al curso acudieron más de 300 servidores públicos municipales.

Varias de las leyes incumbentes también reclamaron la participación de la antigua Secretaría de Desarrollo Administrativo, tales como las Leyes de Recursos Materiales, de Entidades Paraestatales, de Seguridad de los Servidores Públicos, del Trabajo para los Servidores Públicos y del Sistema Estatal de Archivos, entre otras no menos importantes. Buena parte de la documentación que hemos consultado para la elaboración de esta obra procede de la diligente y vigorosa labor de esta dependencia, tales como organogramas, manuales, memorias y documentos, algunos preparados especialmente en apoyo de nuestro trabajo. La obra *La Administración Pública en el Estado de Guerrero*, en este sentido debe ser considerada como un trabajo más de desarrollo administrativo en esta entidad federativa.