

CUARTA PARTE
La Administración Pública en el Estado de Guerrero:
cambios recientes

I. El Establecimiento Público de Bienestar Social.	252
II. Las Empresas Públicas de los Municipios.	254
III. La comisión de Caminos y Puentes de Cuota del Estado de Guerrero.	256
IV. Secretaría de Educación.	257
V. La Contraloría para el Control y Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad.	259
VI. Administración para la Readaptación Social.	260
VII. El Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero, A.C.	261

CUARTA PARTE

La administración pública en el Estado de Guerrero: cambios recientes

Pascual Hernández Mergoldd*

A lo largo de las páginas que anteceden se comprueba que la administración pública en Guerrero ha estado sujeta a una renovación constante, a un proceso de revisión permanente de estructuras y funcionamiento administrativos, del cual han surgido nuevas figuras y el aparato gubernamental se ha reacomodado.

Este proceso permanente de modernización administrativa se ha fincado en nuevas disposiciones jurídicas tales como leyes, decretos y acuerdos y también se ha impulsado por convenios suscritos entre el Gobierno del Estado y el Gobierno Federal.

***Ha sido profesor en la Universidad Autónoma Metropolitana y en el Instituto Nacional de Administración Pública, es profesor del Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero, ha sido servidor público Federal, y en el Gobierno del Estado de Guerrero ha fungido como Oficial Mayor y Secretario de Desarrollo Administrativo y Control Gubernamental, actualmente funge como Secretario de Desarrollo Social.**

I. El establecimiento público de bienestar social

El desarrollo social integral en la expresión guerrerense comprende el apoyo alimentario, el agua potable y el drenaje, la educación, la asistencia social, la salud, el deporte, la cultura y la recreación popular, por ello esos rubros están previstos en el Plan Sexenal 1987-1993, del cual deriva, desde los primeros días del Gobierno que encabeza José Francisco Ruiz Massieu el Programa de Bienestar Integral (PROBIN) que articula las acciones federales, estatales y municipales en esos rubros. El PROBIN es uno de los cinco grandes proyectos de impacto estatal y recibe el apoyo del Programa Nacional de Solidaridad.

El Gobierno del Estado ha impulsado los servicios de bienestar social a través de diversos tipos de establecimientos como las casas de día del anciano que administra el DIF-Guerrero, los colegios de bachilleres por cooperación que impulsa la entidad paraestatal Colegio de Bachilleres, los museos y espacios museográficos que administra el Instituto Guerrerense de la Cultura y los minicicis, entre otros. En dichos establecimientos la participación de la sociedad civil y de las autoridades municipales ha sido un factor determinante.

En 1987 existían dos institutos tecnológicos, uno en Chilpancingo y otro en Acapulco. También operaba, aunque de manera precaria, el instituto Tecnológico Agropecuario de Ciudad Altamirano, que al ser transformado en un verdadero tecnológico permitió aumentar su matrícula en más del doble. En los últimos años se crearon los institutos tecnológicos de la Costa Grande, de la Zona Norte, de la Costa Chica y de La Montaña. Es decir, se dotó a los guerrerenses de las siete regiones del Estado con una opción de educación tecnológica superior.

Congruente con el Programa para la Modernización Educativa que impulsa el Gobierno Federal, y que cuenta con una expresión estatal, en el que se incluye una política de descentralización, se han fundado tres instituciones educativas en benefi-

cio de los jóvenes guerrerenses y la figura jurídica adoptada es la de Establecimiento Público de Bienestar Social.

La creación de los institutos tecnológicos superiores de La Costa Chica y de la Montaña se formalizó con la suscripción de sendos convenios con la Secretaría de Educación Pública en noviembre de 1990 y en agosto de 1991, en ese orden, y se perfeccionó con la expedición de sus respectivos decretos de creación del Ejecutivo Estatal que les otorgaron personalidad jurídica y patrimonio propios. Lo mismo ocurrió con la creación del Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Guerrero, cuya creación también fue convenida con la referida dependencia federal en agosto de 1991.

La forma jurídica adoptada, la cual es una novedad en las instituciones administrativas, está prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero a partir de su reforma de noviembre de 1990, con la cual se adicionó un nuevo capítulo: "De los Establecimientos Públicos de Bienestar Social".

Personas morales con esta nueva figura jurídica pueden ser creadas directamente por el Poder Ejecutivo o a través de entidades de la administración pública paraestatal; contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, no tendrán el 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; en su administración pueden participar el Gobierno Estatal, el Gobierno Federal, la sociedad civil y habrán de contar con subsidios o transferencias de los gobiernos Estatal y Federal y de los ayuntamientos.

Esta figura se utilizó ya por el Instituto Tecnológico Superior de la Costa Chica¹ y la han adoptado el Instituto Tecnológico

¹ Decreto por el que se crea el Instituto Tecnológico Superior de la Costa Chica como Establecimiento Público de Bienestar Social. POGEG. Año LXXXI. No. 18, alcance marzo de 1991.

Superior de la Montaña así como el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Guerrero², algunos de los museos que el Instituto Guerrerense de la Cultura ha puesto en operación, así como establecimientos médicos especializados como es el Centro de Cancerología del Estado de Guerrero, habrán de adoptar también esta figura.

II. Las empresas públicas de los municipios

En la organización administrativa municipal encontramos dos tipos de empresas públicas, la primera es la de organismo público descentralizado, mediante la cual se han creado entidades paraestatales de los municipios, y la otra es la constitución de empresas morales de derecho privado en las cuales existe participación privada.

Las entidades paraestatales municipales existentes en el Estado de Guerrero se han creado con el propósito de asumir la atención de servicios públicos básicos de los que el Artículo 115 del pacto federal asigna a la responsabilidad de los municipios como son entre otros el de agua, alcantarillado y limpia.

Los servicios públicos básicos a que nos hemos referido en el párrafo anterior han tenido diversos comportamientos en los ayuntamientos y su evolución ha permitido la aplicación de reglas puntuales como lo es la definición clara del cobro de cuotas por servicio para evitar que los recursos generados por dichos conceptos, al pasar a formar parte de la masa de ingresos municipales, se utilicen para hacer frente a contingencias diferentes al propio servicio generador del ingreso.

² Convenios de Coordinación suscritos el 21 de agosto de 1991 por la Secretaría de Educación Pública y el Gobierno del Estado de Guerrero para crear el Instituto Tecnológico Superior de la Montaña por una parte, y al Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Guerrero por otra.

Con la creación de entidades paraestatales municipales dedicadas a servicios específicos, como son el de agua y alcantarillado así como el de limpia, los ingresos que se captan por concepto del servicio público a su cargo se destinan al financiamiento para ampliar, reponer y mantener el equipo necesario para la prestación oportuna del servicio, para ampliar su cobertura y mejorar su calidad.

Las entidades municipales existentes en los servicios públicos que nos ocupan son:

La Comisión de Agua Potable y Obras urbanas del Municipio de Acapulco que, habiendo sido un organismo público descentralizado del Gobierno Estatal, a partir de la reforma a su Ley³ de agosto de 1991, se transformó en una Entidad Paraestatal del Municipio de Acapulco; la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Chilpancingo⁴, la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Iguala de la Independencia⁴, la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Zihuatanejo⁴, la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Buenavista de Cuéllar⁵, la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Pungarabato⁵ y la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Arcelia, asimismo Servicios Municipales de Limpia de Acapulco y Servicios Municipales de Limpia de Taxco.

La creación de los organismos administradores de agua potable que nos ocupan, excepto CAPOUISMA, fue posible a partir de la reforma a la Ley del Sistema Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Guerrero mediante la cual se facultó a los

³ Decreto de reformas y adiciones a la Ley de la Comisión de Agua Potable y Obras Urbanas de Interés Social del Municipio de Acapulco. POGEG. Año LXXII. No. 68 del 9 de agosto de 1991.

⁴ POGEG. Año LXXII. No. 46 del 28 de mayo de 1991.

⁵ POGEG. Año LXXII. No. 68 del 9 de agosto de 1991.

ayuntamientos a acordar la creación de sus respectivas comisiones de agua potable y alcantarillado, acuerdos que deben ser aprobados por sendos decretos del Congreso.

Dentro de las empresas públicas municipales con forma de derecho privado se encuentra ACALIMPIA, S.A. de C.V., cuya creación forma parte del Programa de Renovación Turística de Acapulco y en la que figuran accionistas empresarios turísticos.

Esta empresa ha recibido la concesión para prestar el servicio de recolección, manejo y disposición de basura en la zona turística, de tal suerte que la autoridad municipal está liberada de la prestación del servicio de limpia en la zona turística y, por tanto, está en aptitud de reforzar el servicio en el Acapulco no turístico, incluidas las coloias populares. Su Consejo de Administración lo preside el Presidente Municipal de Acapulco.

Los usuarios del servicio cubren una cuota a la empresa a fin de que la operación sea autofinanciable.

III. La Comisión de Caminos y Puentes de Cuota del Estado de Guerrero

El 31 de agosto de 1989 el presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, acompañado del Titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y del Gobernador de Guerrero, inició la construcción de la nueva autopista México-Acapulco, siendo ésta una innovación radical en política de comunicaciones ya que su construcción es financiada con recursos provenientes de inversionistas privados y la obra se realiza con el concurso de constructoras particulares.

La obra representa una inversión de 2.4 billones de pesos y su operación ha sido concesionada por 15 años.

Esta trascendente acción que marcará un parteaguas en el desarrollo de la entidad suriana ha sido el inicio de un gran programa de autopistas de cuota a través de esquemas de concesión, con inversión privada y de financiamiento bancario que comprende además de la autopista Cuernavaca-Acapulco, las autopistas Acapulco-Zihuatanejo, de acceso a Taxco y de acceso a vialidades urbanas en Acapulco.

Con el propósito de aprovechar las expectativas que se abren para la extensión de la infraestructura de caminos, vías urbanas y suburbanas, túneles y estacionamientos de cuota con regímenes de concesión y el concurso de los concesionarios; se creó la entidad paraestatal Comisión de Caminos y Puentes de Cuota del Estado de Guerrero como organismo público descentralizado⁶.

La Comisión de Caminos y Puentes de Cuota del Estado de Guerrero responde a esta nueva etapa en materia de comunicaciones, ya que ha sido diseñada y creada para promover, construir, operar, conservar y explotar infraestructura de caminos, vías urbanas y suburbanas, túneles y puentes de cuota que sean de jurisdicción estatal así como establecimientos públicos de cuota en apoyo a la infraestructura de jurisdicción federal o que le sea concesionada para promover y apoyar la coordinación al respecto entre el Gobierno Federal y el Estado de Guerrero, bajo la normatividad técnica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

IV. Secretaría de Educación⁷

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero fue reformada para crear la Secretaría de Educación

⁶ Decreto que crea la Comisión de Caminos y Puentes de Cuota del Estado de Guerrero, organismo público descentralizado. POGEG. Año LXXII. No. 70 del 16 de agosto de 1991.

⁷ Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero. POGEG. Año LXXII. No. 70 del 16 de agosto de 1991.

como órgano encargado de impulsar integralmente los programas de educación pública y privada en el Estado. Esta dependencia tuvo su antecesora inmediata en la Secretaría de Desarrollo Social que se creó al inicio del sexenio 1987-1993 a la cual se le confirieron atribuciones par a impulsar integralmente los programas de salud, cultura, recreación, juventud, deporte y educación.

El programa de Bienestar Social Integral (PROBIN) que impulsa el Gobierno del Estado ha permitido la ampliación de coberturas en diversos servicios públicos básicos como son precisamente los de salud, cultura, recreación, deporte, atención a la juventud y educación, de tal forma que durante el sexenio 1987-1993 quedará prácticamente duplicado el número de camas censables en los servicios de salud, ya que se han abierto nuevos establecimientos hospitalarios para asegurados y población abierta en Zihuatanejo, Iguala, Acapulco y Coyuca de Catalán, además de que habrán de entrar en operación los hospitales de Ometepec, de Iguala y Ciudad Renacimiento, el Centro de Cancerología y la Clínica de Cardiología.

En materia educativa el impulso dispensado a ese servicio público prioritario se refleja en diversas acciones: La reestructuración de la Dirección de Educación Pública en los Servicios Estatales de Educación Pública, que administra la educación básica que imparte el Estado a través de sus escuelas; el fortalecimiento en las relaciones con la Dirección General de los Servicios Coordinados de Educación Pública, responsable de la educación básica que imparte el Gobierno Federal en el Estado de Guerrero; así como la implantación de mecanismos de coordinación y apoyo a los sistemas de educación media superior y tecnológica a través de la concertación, lo cual es posible, entre otros mecanismo, mediante el Consejo Mixto Consultivo de Educación Tecnológica, figura que ha sido tomada por otras entidades federativas por las bondades y resultados que representa.

El crecimiento en la ampliación de cobertura de los servicios educativos y el crecimiento en las responsabilidades que en la materia

ha planteado el Gobierno Federal, hicieron necesaria la creación de la Secretaría de Educación. Con esta nueva Secretaría el Gobierno del Estado estará en mejor aptitud de atender en exclusiva las atribuciones que en materia de educación pública le corresponden, así como la coordinación con la Secretaría de Educación Pública.

V. La Contraloría para el Control y Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad

El Programa Nacional de Solidaridad ha propiciado la transferencia de recursos cuantiosos a Guerrero para ser ejercidos por dependencias y entidades del Gobierno del Estado y por las autoridades municipales con la participación de la sociedad civil. Durante 1990 fueron invertidos 171,854.4 millones de pesos⁸.

La administración de los recursos propios y los provenientes del erario federal implican el uso responsable de los mismos y por tanto los mecanismos de control y evaluación han de ser perfeccionados, como respuesta a ello fue creada la Contraloría para el Control y Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad⁹.

Esta unidad administrativa fue adscrita a la Contraloría General del Estado y su titular es designado y removido libremente por el Poder Ejecutivo. Sus objetivos consisten en coordinar los mecanismos e instrumentos del sistema estatal para el control en el marco de las legislaciones estatal y federal vigentes; proporcionar directrices, normas y técnicas que sean necesarias para los órganos internos de control de las dependencias, organismos y ayuntamientos con el propósito de verificar que cumplan con las funciones de fiscalización en sus áreas de competencia para el Programa

⁸ 4o. Informe de Gobierno.

⁹ POGEG. Año LXXII. No. 39. Alcance del 10 de mayo de 1991.

Nacional de Solidaridad; vigilar la correcta aplicación de los recursos que, a través del PRONASOL, se canalizan a los municipios; verificar el cumplimiento de la normatividad de adquisiciones de bienes y obra pública que se efectúe con recursos del PRONASOL, y adoptar medidas de simplificación administrativa para el mejoramiento del PRONASOL en el Estado de Guerrero.

VI. Administración para la readaptación social

La readaptación social forma parte del Programa Prioritario de Justicia y Seguridad Pública que se deriva del Plan Sexenal 1987-1993 en el que los servicios públicos orientados al disfrute de los valores de justicia y seguridad merecen una atención preferente.

Al Sistema Estatal de Readaptación Social, que ha merecido el reconocimiento de la Secretaría de Gobernación por su calidad técnica y su programa de bienestar social en las cárceles, se han implantado mayores acciones de gobierno para propiciar la mejor readaptación social de la población interna en los centros penitenciarios, en particular por lo que hace a la mejora de la organización y fomento de los centros; a la división explícita y sistemática de los derechos de los internos; a mecanismos de vigilancia de las disposiciones y de las normas; a la superación material de los centros, y a la formación de un servicio de carrera, que en corto plazo encontrará soporte en el nuevo Colegio de Policía y Custodios del Estado, fue adicionada la Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de la Libertad del Estado de Guerrero.

Estas adiciones propician el mejor cumplimiento de las acciones prioritarias del Gobierno del Estado en materia de readaptación social, dan mayor firmeza y jerarquía normativa a las acciones de readaptación y bienestar social en beneficio de los internos así como de sus familiares y presentan en un sólo título los derechos de los internos para que su respeto y conocimiento se facilite.

VII. El Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero, A.C.

Si bien es cierto el Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero no forma parte del Gobierno ni depende del mismo, se ha considerado pertinente describirlo porque su actividad tiene como propósito la contribución al análisis y definición de la organización y funcionamiento administrativos; al conocimiento científico del fenómeno administrativo y de las necesidades sociales que deben atenderse por el aparato administrativo; asimismo la formación de los recursos humanos del Gobierno del Estado y de los ayuntamientos y de los profesionistas que sirven a los ciudadanos frente a la propia administración.

El IAP-GRO se constituyó en 1979 y forma parte de la red de Institutos de Administración Pública que ha promovido en cada Estado el Instituto Nacional de Administración Pública, establecimiento revestido de autonomía frente al Gobierno, con forma de Asociación Civil.

Su órgano de gobierno es una Junta Directiva y sus principales órganos son la División de Estudios de Postgrado e Investigaciones Jurídicas, así como el Centro Mixto de Investigaciones Turísticas, A.C.¹⁰, éste último por virtud de convenio suscrito entre el IAP-GRO y el propio Centro Mixto.

La División de Estudios de Postgrado e Investigaciones Jurídicas, imparte en coordinación con el Instituto Nacional de Ciencias Penales de la Procuraduría General de la República una Maestría en Derecho Penal y, a partir de septiembre 1991, se impartirá también una Maestría de Derecho Agrario y Desarrollo Rural, una maestría en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y un Diplomado sobre el Régimen Jurídico del Turismo.

¹⁰ Creado mediante Escritura Pública en cumplimiento al Acuerdo del Ejecutivo Estatal para promover ante la Promotora Turística de Guerrero la creación del Centro Mixto de Investigaciones Turísticas del Estado de Guerrero, A.C. POGEG. Año LXXII. No. 53 del 18 de junio de 1991.

Cada una de estas maestrías y el diplomado cuentan con un Consejo Técnico integrado por servidores públicos y abogados expertos en las ramas correspondientes.

El Centro Mixto de Investigaciones Turísticas tiene como objeto la realización directa, o a través de terceros, de investigaciones sobre la economía turística, inversiones turísticas, infraestructura del turismo, promoción y publicidad y, en general, sobre actividades públicas y privadas o de la sociedad en su conjunto que inciden en el turismo que es la actividad prioritaria del Estado de Guerrero, a efecto de proporcionar los elementos para que las decisiones que deban tomarse por las entidades públicas y las empresas públicas y privadas cuenten con un buen suministro de información.

El IAP-GRO cuenta también con un Patronato Académico, un Patronato Económico y un Patronato de Presidentes de Colegios de Profesionistas.