

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Metodología para el diseño de organizaciones públicas

Caso: Poder Ejecutivo del Estado de Baja California 2010

Que para obtener el grado de

Maestro en Administración Pública

Presenta: Alejandro Rosales Sotelo

Dra. Adela Figueroa Reyes

Directora de estudio de caso

Mexicali, Baja California; marzo de 2012.

Agradecimientos:

A Dios:

Por darme la fortaleza y paciencia para alcanzar este importante objetivo
en mi vida profesional y personal

A mi querida familia:

Por permitirme robar una parte importante de su tiempo, por su valiosa
comprensión y su apoyo incondicional; especialmente a mi esposa
Erika Yanet y a mis hijos Alejandro y Emiliano

A mis profesores:

Por sus valiosas aportaciones y sabios consejos, por su buena disposición
para apoyarme siempre; especialmente a la Dra. Adela Figueroa
Reyes y a la Dra. Margarita Barajas Tinoco

ÍNDICE:

INTRODUCCIÓN - - - - -	1
I.- LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS EN EL ÁMBITO LEGAL Y SU EVOLUCION EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA- - - - -	5
1.1.- Ubicación de las organizaciones públicas en el ámbito legal- - - - -	5
1.2.- Evolución de las organizaciones públicas en el Estado de Baja California- - - - -	10
II.- MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL - - - - -	20
2.1.- Dimensiones del diseño de la organización- - - - -	20
2.2.- Elementos claves en el diseño de organizaciones públicas a partir el enfoque de organización y métodos- - - - -	26
2.3.- La distribución de competencias de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos- - - - -	31
2.4.- Funciones sustantivas y funciones adjetivas de gobierno- - - - -	39
2.5.- Infraestructura para el cambio- - - - -	49
2.6.- Importancia de las organizaciones públicas bajo los enfoques de la Nueva Gestión Pública- - - - -	55
III.- METODOLOGÍA- - - - -	57

3.1.- Unidades de análisis- - - - -	57
3.2.- Delimitación del tema- - - - -	57
3.3.- Tipo de estudio- - - - -	58
3.4.- Técnicas de investigación e instrumentos utilizados- - - - -	58
IV.- RESULTADOS DEL ESTUDIO DE CASO - - - - -	61
V.- METODOLOGÍA PARA EL DISEÑO DE ORGANIZACIONES PÚBLICAS- - -	75
5.1.- Participación ciudadana- - - - -	75
5.2.- Distribución de competencias- - - - -	77
5.3.- Competencia pública o privada- - - - -	88
5.4.- Funciones sustantivas y adjetivas- - - - -	89
5.5.- Costo de operación vs beneficio social- - - - -	90
CONCLUSIÓN- - - - -	92
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS- - - - -	96
RECURSOS PUBLICADOS- - - - -	97
ANEXOS- - - - -	98

INTRODUCCIÓN

Cualquier tipo de organización que tenga como fin satisfacer necesidades de la sociedad, ya sea a través de la prestación de servicios o de la producción de mercancías, requiere obligatoriamente de la conjugación de tres recursos principales: humanos, materiales y financieros.

De los recursos mencionados con anterioridad, el recurso humano es el más importante y significativo, ya que de éste depende el éxito de los otros dos, para que la organización pueda lograr exitosamente sus cometidos, motivo por el cual tratándose de las organizaciones públicas no puede ser la excepción.

Por lo anterior el desarrollo del presente estudio de caso centra su atención sobre la forma en que las organizaciones públicas estructuran sus recursos humanos, es decir, como se conforman las estructuras administrativas de los poderes públicos del Estado de Baja California, mismos que son determinados de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en legislativo, ejecutivo y judicial.

De lo expuesto se puede ubicar el desarrollo del presente estudio a nivel macro estructural; sin embargo, y en complemento a lo descrito en el párrafo que antecede, el análisis se enfocará particularmente a las organizaciones públicas que auxilian al titular del Poder Ejecutivo y que se dividen en dos grandes grupos, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California: las dependencias y las entidades paraestatales.

Consciente de la complejidad de los dos grupos de organizaciones públicas que auxilian al Poder Ejecutivo, delimitaré aún más el caso de estudio, centrando el análisis en el primer grupo conformado por las dependencias de la administración pública centralizada, mismas que revisten particular importancia

para el adecuado cumplimiento de los cometidos encomendados al Poder Ejecutivo, convirtiéndose al mismo tiempo en el ámbito espacial de investigación, excluyéndose del mismo al segundo grupo conformado por las entidades de la administración pública paraestatal.

Por lo anterior considero importante precisar que se excluyen del presente estudio a las organizaciones públicas que conforman la estructura administrativa de los Poderes Legislativo y Judicial, así como aquellas que conforman a los organismos con carácter autónomo, sin que ello quiera decir que la metodología propuesta no pudiera ser aplicada de manera parcial.

Retomando el caso particular del Poder Ejecutivo, las dependencias revisten vital importancia para el adecuado cumplimiento de sus cometidos, por que dichas instituciones gubernamentales se encuentran subordinadas en forma directa a quien ostenta la titularidad de dicho Poder, o sea al Gobernador del Estado, auxiliándolo de manera permanente a conducir un ramo de la administración pública; por lo que la actuación de éstas depende cien por ciento de las políticas y criterios establecidos por él para todos los aspectos, no pudiendo ser la excepción el diseño y/o modificación de su organización interna, particularmente cuando se trata de unidades administrativas o puestos de alta dirección como titular y subtitular de dependencia o de las unidades administrativas adscritas directamente a la oficina del Gobernador, así como de mandos superiores, entendiéndose por éstos a titulares de órganos especializados como procurador general del trabajo, procurador fiscal, presidente del tribunal de arbitraje del estado y directores de área y administrativos.

Las dependencias, organizan internamente a sus recursos humanos agrupándolos en unidades administrativas cuando éstos realizan funciones afines entre sí, mismas que buscan responder a un proceso social llamado función sustantiva o razón de ser de la organización, y a esta particular forma de organizar los recursos humanos interactuando de manera dinámica a través de líneas de

mando establecidas en diversos niveles jerárquicos de manera vertical y de distribuir tareas o atribuciones afines de manera horizontal se le denomina estructura administrativa.

Aunado a lo anteriormente expuesto, el diseño y/o modificación tradicional de las organizaciones públicas que auxilian al Poder Ejecutivo del Estado en el cumplimiento de sus facultades y obligaciones, carece de una metodología que genere los insumos necesarios para la adecuada toma de decisiones, provocando que su estructura tienda a ser piramidal, con afinidad de niveles jerárquicos altamente formalizada, con excesiva burocracia y por ende con un alto costo de operación, estigmatizado por un índice importante de opacidad, lo que genera una percepción ciudadana de la actuación del gobierno con respecto a la forma de organizarse para responder a las demandas sociales de manera deficiente.

De igual forma se suscitan una serie de planteamientos como los expuestos a continuación: ¿Cuál es el proceso que explica la creación y/o modificación de las organizaciones públicas?, ¿Qué metodología pudiera observarse para diseñar una organización pública o modificar una ya existente, a efecto de coadyuvar en mejorar su capacidad de respuesta frente a las demandas sociales? y que ante los escenarios bajo los que se desarrollan las políticas públicas en esta materia resultan difíciles de explicar.

Derivado de lo anterior y con la finalidad de asumir un papel proactivo y propositivo con respecto a la actuación del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California en esta importante materia, con el presente estudio de caso busco como principales objetivos: Conocer los aspectos político-sociales que han influido en la conformación de la estructura de gobierno, a través del análisis genérico de las leyes reglamentarias en la materia, en las que se describe de manera formal a las organizaciones públicas que han de auxiliar al titular del Poder Ejecutivo en Baja California, dicho análisis comprende del año mil novecientos cincuenta y tres al año dos mil nueve.

También analizo diferentes teorías de estudiosos en la materia, con la finalidad de proponer los elementos a considerar en la conformación de una metodología orientada a diseñar las nuevas organizaciones públicas o modificar las ya existentes, coadyuvando a mejorar su capacidad de respuesta frente a las demandas sociales.

Por todo lo anteriormente expuesto, durante el desarrollo del presente estudio de caso se abordan algunos antecedentes generales de la forma en que ha evolucionado la estructura general de las dependencias que han auxiliado al titular del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de sus cometidos, se describen de manera sucinta algunas de las teorías y justificaciones expuestas en literatura relacionada con el tema que nos brinda un panorama enriquecedor de la importancia que reviste el estudio de las organizaciones públicas; de igual forma se exponen los resultados o principales hallazgos derivados de los análisis documentales y las investigaciones de campo efectuadas con personajes claves sobre el particular, pero sobre todo se describe la propuesta metodológica para el Diseño de Organizaciones Públicas, aplicable en el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, conformada por un conjunto de elementos que deben ser considerados para la creación de nuevas dependencias y/o modificación de las ya existentes, siendo éstos: la participación ciudadana; la distribución de competencias; la delimitación entre el ámbito de competencia pública o privada; las funciones sustantivas y adjetivas y el análisis del costo de operación vs beneficio social.

I.- LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS EN EL ÁMBITO LEGAL Y SU EVOLUCION EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

En el presente capítulo describo en forma genérica y resumida los ordenamientos jurídicos vigentes en el Estado que ayudan a ubicar en el ámbito legal a las organizaciones públicas, así como los antecedentes de la forma en que han evolucionado con la finalidad de auxiliar al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California en el cumplimiento de sus cometidos; partiendo de la transición de territorio a estado libre y soberano, y por ende de la figura política de Jefe Político a Gobernador del Estado.

1.1.- Ubicación de las organizaciones públicas en el ámbito legal

En el diseño y/o modificación de las organizaciones además de contar con los elementos técnicos y objetivos que fundamenten su razón de ser y éstos se desarrollen en el marco de los nuevos enfoques de la gestión pública, como la generación de valor público, la transparencia y la rendición de cuentas, el enfoque a resultados, la observancia de la ética pública en la toma de decisiones, entre otros, resulta de vital importancia contar con la base legal que sirva de soporte en las acciones emprendidas ya que a diferencia de una organización privada, todo lo que se hace en la administración pública debe ejecutarse en observancia al principio de legalidad que señala expresamente la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California en su Artículo 97: “Los funcionarios públicos no tienen más facultades que las que expresamente les otorgan las Leyes” motivo por el cual considero necesario ubicar ambos contextos en sus justas dimensiones para apreciar con claridad la diferencia entre ambas organizaciones. Ver tabla 1.

Tabla 1: Diferencia entre administración privada y administración pública

ADMON. PRIVADA	ADMON. PÚBLICA
Tiene como fin satisfacer una necesidad, <i>buscando ganancias económicas o lucro.</i>	Tiene como fin satisfacer una necesidad, <i>buscando el bienestar social o común.</i>
Actividad que se realiza <i>por libre albedrío.</i>	Actividad que se realiza <i>respaldándose en actos legislativos u ordenamientos jurídicos.</i>

Fuente: Elaboración propia.

Una vez que ubicamos a las organizaciones públicas como parte integrante de la administración pública, considero necesario contextualizarlas como unidades administrativas que conforman la estructura administrativa de los poderes públicos del Estado de Baja California, mismos que son determinados de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 de la Constitución Política del Estado.

“ARTÍCULO 11.- La forma de Gobierno del Estado es republicana, representativa y popular.

El Gobierno del Estado se divide, para su ejercicio, en tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los cuales actúan separada y libremente, pero cooperando en forma armónica a la realización de los fines del Estado.

Corresponde al Gobierno del Estado la rectoría del desarrollo estatal, garantizando que éste sea integral y sustentable, asegurando de manera simultánea, el crecimiento económico, la equidad y la sustentabilidad ambiental.

El Municipio es el orden de gobierno representativo de la voluntad de los ciudadanos.

Las relaciones entre el Municipio y el Gobierno del Estado, se conducirán por los principios de subsidiariedad y equidad, en los términos de esta Constitución, con el propósito de lograr el desarrollo social y humano tendientes a mejorar la calidad de vida de los habitantes del Estado.”

De lo anteriormente expuesto podemos ubicar el desarrollo del presente estudio a nivel macro estructural; sin embargo, y en complemento a lo descrito en el párrafo que antecede, el análisis se enfocará particularmente a las organizaciones públicas que auxilian al titular del Poder Ejecutivo y que se dividen en dos grandes grupos: las dependencias y las entidades paraestatales, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 40 de la Constitución Política del Estado. Ver tabla 2.

“ARTÍCULO 40.- El Ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona que se denomina Gobernador del Estado.

El Gobernador del Estado conducirá la Administración Pública Estatal, que será Centralizada y Paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los asuntos del orden administrativo del Gobierno del Estado, que estarán a cargo de la Secretaría General de Gobierno, la Oficialía Mayor de Gobierno, la Procuraduría General de Justicia, las Secretarías y las Direcciones del Ramo, y definirá las bases de creación de las Entidades Paraestatales, la intervención del Gobernador en su operación y las relaciones entre éstas y la Secretaría General de Gobierno, la Oficialía Mayor de Gobierno, la

Procuraduría General de Justicia, las Secretarías y las Direcciones del Ramo.”

Tabla 2: Diferencia entre dependencia y entidad paraestatal

Dependencia	Entidad Paraestatal
Institución gubernamental subordinada en forma directa al titular del Poder Ejecutivo	Institución gubernamental subordinada en forma indirecta al titular del Poder Ejecutivo
Es creada por Ley	Es creada por Ley o Decreto del Poder Legislativo y/o Decreto o Acuerdo del Poder Ejecutivo
Institución con atribuciones eminentemente normativas, de coordinación y control	Institución con atribuciones eminentemente ejecutoras y operativas
Su operación y desarrollo es más compleja y regulada	Su operación y desarrollo es más sencilla, "desregulada" y ágil
Sus cometidos son de apoyo directo al titular del Ejecutivo	Sus cometidos son de apoyo directo a la ciudadanía

Fuente: Elaboración propia.

En complemento a lo antes señalado, es importante resaltar las evidencias más significativas de los esfuerzos realizados por normar el diseño, instrumentación y modificación de las estructuras administrativas de las dependencias, los cuales si bien es cierto son breves y en ocasiones ambiguos, es necesario tenerlos presentes por los fundamentos referidos con anterioridad, motivo por el cual los enuncio a continuación para mayor referencia:

Artículos 20 fracciones I, II y III y 24 fracción XX, ambos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, que a la letra dicen:

ARTÍCULO 20.- A la Oficialía Mayor de Gobierno le corresponde, además de lo que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, la atención y trámite de los siguientes asuntos:

I.- Formular y expedir las normas políticas administrativas para el manejo del personal, los recursos materiales, y bienes muebles e inmuebles del Gobierno del Estado;

II.- Cumplir y hacer cumplir las Disposiciones Legales que rigen las relaciones entre el Gobierno del Estado y los servidores públicos;

III.- Seleccionar, contratar, capacitar y establecer las normas de control y disciplina al personal de la Administración Pública Centralizada, proponiendo los sueldos y fijando las demás remuneraciones que deban percibir los servidores públicos;

ARTÍCULO 24.- A la Secretaría de Planeación y Finanzas corresponde la atención y trámite de los siguientes asuntos:

XX.- Dictaminar las modificaciones a la estructura orgánica básica de las dependencias y entidades de la administración pública estatal; así como de apoyarlas en la formulación de sus instrumentos normativos de carácter administrativo;

De igual forma la intervención del Poder Legislativo guarda estrecha relación con los procesos de diseño, instrumentación y modificación de las estructuras administrativas de las dependencias, de conformidad con las facultades que el artículo 27 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California le otorga y que textualmente dice:

ARTÍCULO 27.- Son facultades del Congreso:

V.- Crear y suprimir los empleos públicos, según lo exijan las necesidades de la Administración, así como aumentar o disminuir los emolumentos de que

éstos gocen, teniendo en cuenta las condiciones de la Hacienda Pública y lo que disponga la Ley del Servicio Civil del Estado;

Del análisis efectuados en el ámbito legal de los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California, en la parte correspondiente al diseño de las organizaciones públicas, denominadas formalmente dependencias, se puede deducir que existen evidencias aisladas de los esfuerzos que se han tratado de aplicar en dicha materia; sin embargo, éstos no han sido institucionalizados como de observancia obligatoria a nivel de una metodología que sirva como referente o guía en el diseño y/o modificación de sus estructuras administrativas; es decir, que este importante proceso (diseño y/o modificación de las estructuras administrativas de las dependencias) se encuentra prácticamente excluidos de la legislación vigente, ya que como se comentó en los párrafos que anteceden solo es referido de manera aislada o por interpretación y no de manera integral como todo un proceso, que influye grandemente en la capacidad de respuesta frente a los planteamientos sociales.

1.2.- Evolución de las organizaciones públicas en el Estado de Baja California

“El actual Estado de Baja California tuvo su origen en 1888, cuando el entonces Presidente Porfirio Díaz, decretó la división del Territorio Federal de la Baja California en dos distritos. La capital y la mayor parte de la población del antiguo territorio había estado en el sur, el norte aislado por el mar y por el desierto había tenido menos desarrollo, hacia fines del siglo XIX esto comenzó a cambiar y fue por ello que se hizo la división en dos distritos, la capital inicial del Distrito Norte fue el puerto de Ensenada y cada uno de los dos distritos quedo gobernado por un Jefe Político, aunque oficialmente seguían siendo una sola.

La constitución de 1917 mantuvo la existencia del Territorio Federal dividido en dos distritos, pero cambió la denominación de los Jefes Políticos a

Gobernadores, hasta 1931 finalmente se erigieron los Distritos en dos Territorios Federales independientes entre sí, y finalmente en 1952 el territorio norte se convirtió en el Estado Libre y Soberano de Baja California.” (Aguirre Bernal, 1988)

El Gobierno del Estado Libre y Soberano de Baja California, en cumplimiento a los compromisos del pacto federal, adopto como forma de gobierno interior la división de poderes en: legislativo, ejecutivo y judicial; sin embargo, como ya comente con anterioridad, el análisis del presente estudio de caso se enfocará particularmente en las organizaciones públicas que auxilian directamente al titular del Poder Ejecutivo, es decir, las denominadas dependencias.

Alfonso García González, fue la persona que por primera vez desempeño el encargo de Gobernador Provisional del Estado de 1952 a 1953, año que prácticamente dedicó a la organización de elecciones para elegir al primer Gobernador Constitucional, proceso durante el cual resultó electo Braulio Maldonado Sandez (1953-1959) quien de inmediato se dio a la tarea de diseñar la estructura administrativa que le permitiera desarrollar su gestión, misma que de conformidad con la primera Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada en el Periódico Oficial de fecha 31 de diciembre de 1953, quedo de la siguiente forma:

- 1.- Secretaría General de Gobierno
- 2.- Oficialía Mayor
- 3.- Tesorería General
- 4.- Procuraduría General de Justicia
- 5.- Dirección de Acción Cívica y Cultural
- 6.- Dirección de Obras y Servicios Públicos
- 7.- Dirección de Promoción Económica e Industrial
- 8.- Dirección de Turismo
- 9.- Departamento de Trabajo y Previsión Social
- 10.- Dirección de Agricultura y Ganadería
- 11.- Dirección de Salubridad y Asistencia

- 12.- Comisión Agraria Mixta
- 13.- Inspección General de Policía del Estado
- 14.- Dirección General de Catastro
- 15.- Dirección del Registro Público de la Propiedad
- 16.- Secretaría Particular.

Esta Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de 1953, tuvo una vigencia de 18 años ya que a la llegada al poder de Milton Castellanos Everardo (1971-1977) como Gobernador del Estado en el año de 1971, el 31 de diciembre de ese mismo año promulgó en el Periódico Oficial del Estado una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, en la cual se describió en el artículo 15 de la misma, a las dependencias que conformarían la estructura que auxiliaría en forma directa al Gobernador del Estado, siendo estas:

- 1.- Secretaría General de Gobierno
- 2.- Oficialía Mayor
- 3.- Procuraduría General de Justicia
- 4.- Secretaría de Obras y Servicios Públicos
- 5.- Secretaría de Asuntos Sociales
- 6.- Secretaría de Finanzas
- 7.- Secretaría del Desarrollo Económico
- 8.- Dirección de Relaciones Públicas
- 9.- Representación del Gobierno del Estado en México, Distrito Federal.
- 10.- Secretaría Particular.

Del comparativo efectuado con la estructura anterior, se desprende que aunado a que en la mayoría de los casos se elevaron de rango las dependencias de Direcciones de Ramo a Secretarías de Gobierno, es importante resaltar que fue la primera vez que se redujo de manera importante el número de éstas en seis dependencias, lo que significó un 37.5%.

Sin embargo; transcurrido apenas un año de la administración del Gobernador Milton Castellanos, este rediseñó de nueva cuenta la organización de la Administración Pública Estatal promulgando en el Periódico Oficial del Estado el 31 de diciembre de 1972 una tercer Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, la cual describía en su artículo 11 las dependencias que auxiliarían al Gobernador del Estado, siendo éstas:

- 1.- Secretaría General de Gobierno
- 2.- Oficialía Mayor
- 3.- Procuraduría General de Justicia
- 4.- Secretaría de Finanzas
- 5.- Secretaría de Obras y Servicios Públicos
- 6.- Secretaría de Desarrollo Económico
- 7.- Dirección de Educación Pública
- 8.- Dirección de Agricultura y Ganadería
- 9.- Departamento de Trabajo y Previsión Social
- 10.- Dirección del Registro Público de la Propiedad
- 11.- Dirección de Turismo, y
- 12.- Dirección de Prevención Social.

Estructura que tuvo un crecimiento de dos nuevas dependencias lo que significó un crecimiento del 20%, en comparación con la estructura anterior.

Cinco años más tarde al inicio de la Administración encabezada por el Gobernador Roberto De La Madrid Romandía (1977-1983), se promulgó en el Periódico Oficial del Estado del 31 de diciembre de 1977 una cuarta Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, la cual describía en su artículo 17 las dependencias que auxiliarían al Gobernador del Estado en el cumplimiento de sus cometidos:

- 1.- Secretaría General de Gobierno
- 2.- Oficialía Mayor
- 3.- Procuraduría General de Justicia

- 4.- Contraloría General
- 5.- Secretaría de Finanzas
- 6.- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
- 7.- Secretaría de Desarrollo
- 8.- Secretaría de Turismo
- 9.- Secretaría de Educación y Bienestar Social
- 10.- Dirección de Información y Relaciones Públicas
- 11.- Dirección de Organización, Programación y Presupuesto
- 12.- Dirección de Trabajo y Previsión Social
- 13.- Dirección de Tránsito y Transportes.
- 14.- Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, y
- 15.- Comisión Agraria Mixta.

Si comparamos esta nueva estructura conformada por quince dependencias con la vigente con anterioridad, ésta tuvo un crecimiento de tres nuevas dependencias lo que significó un crecimiento del 25%.

Esta forma de organización del Poder Ejecutivo de 1977, conformada por quince dependencias tuvo una vigencia de nueve años ya que el 20 de enero de 1986 el entonces Gobernador del Estado Xicoténcatl Leyva Mortera quien sucediera a Roberto De La Madrid, publicó en el Periódico Oficial del Estado una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, en la cual se describió de nueva cuenta en el mismo artículo 17 las dependencias que actuarían en el auxilio directo al Gobernador del Estado, siendo éstas:

- 1.- Secretaría General de Gobierno
- 2.- Oficialía Mayor de Gobierno
- 3.- Procuraduría General de Justicia
- 5.- Secretaría de Finanzas
- 4.- Secretaría de la Contraloría General
- 5.- Secretaría de Planeación y Presupuesto
- 6.- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas

- 7.- Secretaría de Desarrollo Económico
- 8.- Secretaría de Fomento Agropecuario
- 9.- Secretaría de Turismo
- 10.- Secretaría de Educación y Bienestar Social
- 11.- Secretaría de Salud
- 12.- Dirección de Tránsito y Transportes
- 13.- Dirección de Trabajo y Previsión Social
- 14.- Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
- 15.- Dirección de Relaciones Públicas
- 16.- Dirección de Comunicación Social
- 17.- Dirección Jurídica
- 18.- Procuraduría de Protección al Turista, y
- 19.- Comisión Agraria Mixta.

Estructura que tuvo un crecimiento de cuatro nuevas dependencias lo que significó un crecimiento del 27%, en comparación con la estructura anterior; es decir, se mantenía la constante de engrosamiento del aparato burocrático, bajo el enfoque de que como la población a quien atienden las organizaciones públicas crecía cada vez mas, la estructura de las mismas también debería crecer para tener la capacidad de brindar respuestas a las demandas sociales.

Esta Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, publicada en 1986 y aún vigente por más de 23 años, ha tenido algunas modificaciones con respecto al conjunto de dependencias que conforman la estructura que auxilia al Poder Ejecutivo, con lo cual ha quedado conformada hasta diciembre del año 2009, de la siguiente manera:

- 1.- Secretaría General de Gobierno
- 2.- Oficialía Mayor de Gobierno
- 3.- Procuraduría General de Justicia
- 4.- Secretaría de Planeación y Finanzas
- 5.- Secretaría de Desarrollo Social

- 6.- Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano
- 7.- Secretaría de Desarrollo Económico
- 8.- Secretaría de Fomento Agropecuario
- 9.- Secretaría de Turismo
- 10.- Secretaría de Educación y Bienestar Social
- 11.- Secretaría de Salud
- 12.- Secretaría de Seguridad Pública
- 13.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- 14.- Secretaría de Protección al Ambiente
- 15.- Secretaría de Pesca y Acuicultura
- 16.- Dirección General de Informática
- 17.- Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
- 18.- Dirección de Relaciones Públicas
- 19.- Dirección de Comunicación Social
- 20.- Dirección de Control y Evaluación Gubernamental

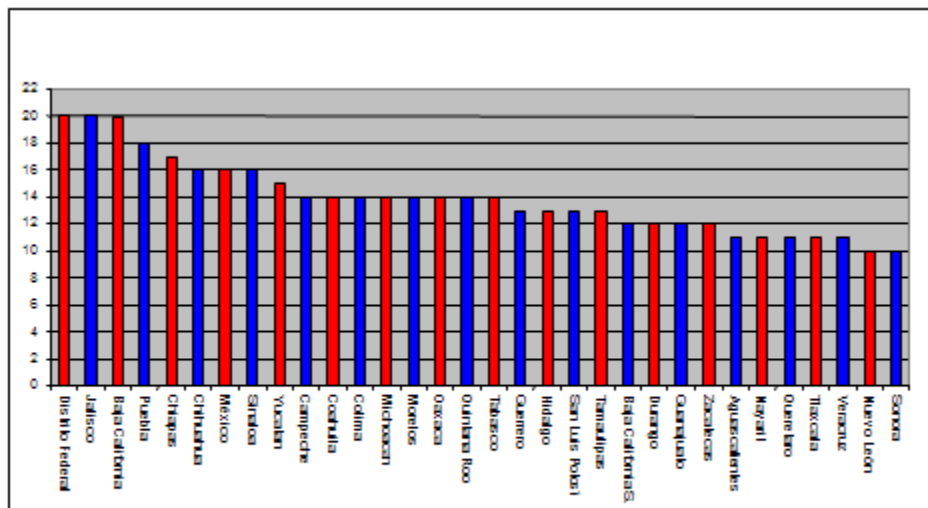
Con la organización anterior, en la que se suma de nueva cuenta una dependencia que significa un crecimiento del 5%, el Estado de Baja California al igual que el Estado de Jalisco y el Distrito Federal se han convertido en las Entidades Federativas con estructuras administrativas más complejas u obesas. Ver tabla 3 y gráfico 1.

Tabla 3: Antecedentes de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo

Ley/Art.	Gobierno	Estructura	Vigencia
1ra. Ley 31 Diciembre 1953 Art. 15 Lope	Braulio Maldonado S.	16 Dependencias	18 años
2da. Ley 31 Diciembre 1971 Art. 15 Lope	Milton Castellanos E.	10 Dependencias Las Direcciones Cambiaron a rango de Secretaría	1 año
3ra. Ley 31 Diciembre 1972 Art. 11	Milton Castellanos E.	12 Dependencias	5 años
4ta. Ley 31 Diciembre 1977 Art. 17 Lope	Roberto de la Madrid R.	15 Dependencias	9 años
5ta. Ley 20 Enero 1986 Art. 17 LOAPBC	Xicoténcatl Leyva M. José Gpe. Osuna Millán	19 Dependencias 20 Dependencias	23 años

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de las Leyes orgánicas del Poder Ejecutivo, publicadas en las Gacetas o Periódicos Oficiales de cada Entidad Federativa y del Distrito Federal.

Gráfico 1: Posición de entidades federativas por número de dependencias



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de las Leyes orgánicas del Poder Ejecutivo, publicadas en las Gacetas o Periódicos Oficiales de cada Entidad Federativa y del Distrito Federal.

Con respecto a la evolución que han tenido las organizaciones públicas que ha auxiliado en forma directa al titular del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de sus cometidos, puedo deducir que los fundamentos empleados respecto a su diseño o modificación son eminentemente políticos y discrecionales, así como sustentados en enfoques tradicionales que como las organizaciones existen para responder a las necesidades sociales y como la sociedad de la cual derivan dichas necesidades crece cada vez más, entonces las organizaciones públicas deben crecer en número y en estructura.

Este último enfoque debe quedar superado como elemento a considerar en el diseño de las organizaciones públicas, si tomamos en consideración los datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática relativos al segundo conteo de población y vivienda 2005, en donde queda de manifiesto que no existe una relación directa del número de habitantes por entidad federativa respecto al número de dependencias y algunos indicadores empleados para medir niveles de bienestar, como el grado de escolaridad y la aportación al producto interno bruto nacional. Ver cuadro 1.

Cuadro 1: Entidades federativas vs número de dependencias e indicadores de bienestar

Estado	Número de habitantes	Número de dependencias	Habitantes promedio por Dep.	Grado de escolaridad	Aportación al PIB nacional
Baja California	2'844,469	20	142,223	8.9 años Secundaria terminada	3.6%
Sonora	2'394,861	10	239,486	8.9 años Secundaria terminada	2.9%
Nuevo Leon	4'199,292	10	419,929	9.5 años Primer grado de educación media superior	7.5%

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del II Censo de Población y Vivienda 2005 del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática INEGI.

Con respecto a la evolución que han tenido las organizaciones públicas que apoyan directamente al titular del Poder Ejecutivo del Estado en el cumplimiento de sus cometidos, ha tenido como característica principal una tendencia hacia al crecimiento, rebasando inclusive el número de dependencias con que cuenta el Poder Ejecutivo Federal, cuyo ámbito de competencia es más amplio y complejo, de igual forma del análisis efectuado se puede resaltar que dicho crecimiento no se encuentra sustentado en una metodología, lineamientos o criterios oficiales; es decir, que un proceso tan importante gobierno como lo es el diseño o modificación de las organizaciones públicas no se encuentra regulado.

II.- MARCO TEORICO-CONCEPTUAL

En el presente capítulo abordo diversos elementos teóricos sobre el estudio de las organizaciones públicas que algunos autores de temáticas relacionadas con el estudio de caso han abordado a lo largo de sus obras y que considero pueden servir de base para una mejor comprensión e inclusive para ser contemplados como parte de los elementos a considerar en la elaboración de la metodología para el diseño de organizaciones públicas. De igual forma abordo varios conceptos catalogados como claves por que guardan estrecha relación con el estudio de caso, aunado a que contribuirán técnicamente de manera significativa en la homologación de criterios empleados al momento de ser abordados a lo largo del texto.

2.1.- Dimensiones del diseño de la organización.

Para entender a las organizaciones se debe observar las dimensiones que describen rasgos específicos de diseño de la organización. “Estas dimensiones describen a las organizaciones en gran parte en la misma forma en que la personalidad y los rasgos físicos lo hacen con la gente”. (Daft Richard, 2001).

“Las dimensiones organizacionales corresponden a dos tipos: estructurales y contextuales:

Las dimensiones estructurales proporcionan etiquetas para distinguir las características internas de una organización. Crean una base para medirlas y compararlas. Las dimensiones contextuales caracterizan a toda la organización, incluso su tamaño, tecnología, ambiente y metas. Describen el marco organizacional que influye y modela las dimensiones estructurales. Las dimensiones contextuales pueden causar confusión por que representan tanto a la organización como al ambiente.

Las dimensiones contextuales pueden visualizarse como un conjunto de elementos superpuestos bajo la estructura y procesos de trabajo de una organización”. (Daft Richard, 2001).

2.1.1.- ¿Qué es una organización?

“La definición empleada en este libro para definir a las organizaciones es: las organizaciones son 1) entidades sociales, 2) dirigidas a metas, 3) diseñadas con una estructura deliberada y con sistemas de actividad coordinados y 4) vinculadas con el ambiente externo.

Los elementos clave de una organización no son un edificio o un conjunto de políticas y procedimientos; las organizaciones están formadas por personas y las relaciones que tienen unas con otras. Una organización existe cuando la gente interactúa para desempeñar funciones esenciales que la ayude a alcanzar sus metas. Recientes tendencias en la administración reconocen la importancia de los recursos humanos; en su mayor parte, los nuevos enfoques están diseñados para delegar facultades de decisión a los empleados y les ofrecen mayores oportunidades de aprender y contribuir a la organización mientras trabajan en el logro de metas comunes.” Daft Richard (2001).

2.1.2.- Las organizaciones públicas

“Las organizaciones son un constructo social de la modernidad donde las acciones de los actores y grupos adquieren sentido; donde los recursos se movilizan y se aplican; donde las políticas se generan y luego se aplican; donde las reglas, leyes y normas operan en la práctica; donde los marcos de interacción y de regulación dan sentido y cierto nivel de certidumbre para la interpretación de las personas; donde la sociedad se relacionan con sus representantes e instituciones.

El estudio de las organizaciones ha permitido romper con el supuesto de que, como categoría, podían asimilarse a la de un solo ente racional básico con conciencia y propósitos definidos. Las organizaciones son constructos humanos creados y estructurados intencionalmente con la idea de perseguir ciertos fines, pero que están compuestos por grupos e individuos que buscan objetivos ambiguos y específicos, en estructuras móviles y heterogéneas que permiten la ampliación del espacio de libertad de los actores organizacionales y la capacidad de interpretar y transformar las reglas y los símbolos.

Asumir la existencia de las organizaciones como tales implica aceptar que existe un movimiento organizacional con actores que buscan espacios de libertad y que se enfrentan a la ambigüedad. No asumir la existencia de la organización significa dejar de estudiar los mecanismos de dirección y acuerdo necesarios que permiten la acción colectiva con sentido y orientación.

Las organizaciones gubernamentales al estar insertas en una lógica no lineal o unificada, son en la práctica, un conjunto de entes heterogéneos. Pero generalmente cuando se ha abordado el estudio sobre el accionar de las organizaciones públicas se ha hecho tomando en cuenta variables políticas, sociales y económicas que afectan el éxito de las acciones de las organizaciones gubernamentales. Se han privilegiado, en consecuencia, los resultados y no el proceso a través del cual este tipo de organizaciones genera resultados efectivos.

Las organizaciones gubernamentales tienen un contexto, redes interorganizacionales particulares, valores, símbolos, normas y actores que generan sentido y la interpretación de la acción. Si se olvida esta dimensión se puede asumir erróneamente que cuando una organización gubernamental se le da una orden, ésta se cumple automáticamente.

Las organizaciones gubernamentales están insertas y limitadas por un marco legal, social, económico y político que les da existencia general; sin

embargo, como tales se enfrentan a una realidad particular en un tiempo concreto con recursos humanos específicos. Es por ello que son capaces de generar sus propias lógicas más allá de sus influencias políticas y los incentivos económicos.

Para entender este fenómeno es necesario comprender tres características que conforman y moldean a las organizaciones gubernamentales: forman parte del gobierno como una serie de estructuras organizacionales diferenciadas en medio de sociedades cada día más complejas y plurales, y no como organizaciones que se adhieren de manera lineal a la lógica monolítica del gobierno; son organizaciones duales, y forman parte de una red.

La primera característica: ¿Qué significa entender a las organizaciones gubernamentales insertas en la lógica del gobierno como una serie de estructuras organizacionales? La idea del gobierno como un cuerpo de funcionarios profesionales responsables, que representaban la “correa de transmisión” entre el estado y sociedad, se ha vuelto obsoleta ante la complejidad del mundo actual. Una sociedad heterogénea y un gobierno compuesto por organizaciones, grupos e individuos, obliga al aumento de la complejidad de cualquier intento analítico.

La segunda característica: ¿Por qué las organizaciones son duales? Las organizaciones públicas deben ser comprendidas más allá de la lógica legal, normativa o política. Estos son factores muy importantes, pero no se puede alejar del análisis el hecho de que existen actores que están inmersos en una dinámica organizacional. Por eso deben analizarse las organizaciones que una vez construidas adquieren lógica propia, se enfrentan a su propio contexto complejidad y desarrollan capacidades. En fin, realizan esfuerzos de sobrevivencia como cualquier otra organización.

Lo anterior conduce a una premisa inicial: las organizaciones públicas actúan dentro de la compleja contradicción de origen con la que se formaron. Sin embargo, la dualidad con la que se comportan las organizaciones públicas no

debe ser entendida como una relación de exclusión entre formalidad y vida organizacional real. Sus elementos mantienen interpretaciones constantes.

La tercera característica es que las organizaciones públicas forman parte de una red. En el momento en que nacen las organizaciones gubernamentales, además de tener un condicionamiento formal-legal, se originan dentro de una estructura de organizaciones gubernamentales ya existente, con las cuales tienen relaciones. Las relaciones entre ellas, si bien responden a cierta lógica formal, no se pueden explicar sólo con reglas y normas.

Por tanto, una parte importante de las relaciones se genera a través del movimiento flexible y complejo de los juegos interorganizacionales. Esto implica que las relaciones entre las organizaciones no tienen como marco de referencia solo la ley y la política, sino también las relaciones informales entre ellas. Al establecer estrategias para la organización se deben situar en el análisis, de la manera más clara posible, las relaciones en las que se ven involucradas las organizaciones en el interior del aparato gubernamental.

Sin embargo, desde las corrientes sistémicas hasta las técnicas de reingeniería se han buscado transformar las estructuras organizativas de las organizaciones gubernamentales, sin tomar en cuenta las complejidades anteriores, pero los resultados que se han obtenido a través de estos métodos han resultado poco concluyentes y desarticulados. Porque transformar las agencias gubernamentales es alcanzar el éxito en un proceso de gestión estratégica que parta de la propia complejidad de las características intrínsecas del gobierno.

Al emprender un proceso así hay que tener en cuenta que las organizaciones son espacios de múltiples actores capaces de mantener y aumentar su libertad de acción entre los límites impuestos estructuralmente o por las relaciones de otros actores. De esta manera cualquier esfuerzo de transformación radical en una organización generará comportamientos

adaptativos, de resistencia y simulación entre actores, reacomodando sus espacios y capacidades de influencia a las nuevas condiciones.

Pero lo dicho hasta aquí de las organizaciones gubernamentales nos lleva a preguntarnos ¿cómo es posible incidir en ellas para lograr transformaciones de acuerdo con ciertos objetivos, si las organizaciones son relaciones sociales de intencionalidad y racionalidad ambigua, poder e interpretación, como capacidades humanas de la propia relación? Sin embargo el enfoque de la gestión estratégica abre amplias posibilidades al respecto.” (Arellano Gault David, 2006)

Como comenta David Arellano, el estudio de las organizaciones no es algo simple o sencillo acotado al ámbito legal que les da vida y al contexto político, económico y social prevaleciente en el momento de su creación, si no que en el estudio de las organizaciones públicas deben analizarse otros elementos que siempre están presentes y que se han dejado de lado, como el perfil profesional y la trayectoria laboral del líder de la organización y de su equipo directivo, ya que estos marcarán las políticas de operación y desarrollo de la organización y más aún cuando inclusive en el mismo equipo directivo existen servidores públicos que buscan objetivos diferentes y específicos o particulares, que en ocasiones por desconocimiento de la filosofía de gobierno e inclusive con el conocimiento de la misma, anteponen los intereses particulares sobre los generales.

En consecuencia es importante considerar como un elemento importante del proceso de diseño de las organizaciones públicas, la descripción genérica del perfil del puesto que deberá cubrir el líder de la organización y sus principales colaboradores, con la finalidad de reducir los tiempos y costos de la curva de aprendizaje, es decir, impulsar los procesos de compatibilidad persona-puesto o la instrumentación del servicio profesional de carrera.

2.2.- Elementos claves en el diseño de organizaciones públicas a partir el enfoque de organización y métodos.

Las Dependencias organizan sus recursos humanos a través unidades administrativas que desarrollan atribuciones similares entre sí, pero que buscan responder a un proceso social llamado función sustantiva o razón de ser de la organización, y a esta particular forma de organizar los recursos humanos interactuando de manera dinámica a través de líneas de mando establecidas en diversos niveles jerárquicos de manera vertical y de distribuir tareas o atribuciones afines de manera horizontal se le denomina estructura administrativa.

Para efectos del presente estudio la estructura administrativa está conformada por tres elementos principales: estructura orgánica, organograma y plantilla de personal.

“La estructura orgánica es una descripción ordenada de los principales cargos y/o unidades orgánicas de la dependencia en función de sus relaciones de jerarquía. La estructura orgánica debe corresponder a su representación gráfica en el organograma, tanto en lo referente al título de las unidades orgánicas como a su nivel jerárquico de adscripción. Para comprender mejor la estructura orgánica es necesario referirse a las características de la organización formal de división del trabajo, especialización o departamentalización, jerarquía, delegación de tareas, etc., que abordaremos más adelante, así como a los principios generales de administración de unidad de mando, coordinación, etcétera.” (Quiroga Leos Gustavo, 1999). Ver tabla 4.

Tabla 4: Modelos de estructuras orgánicas

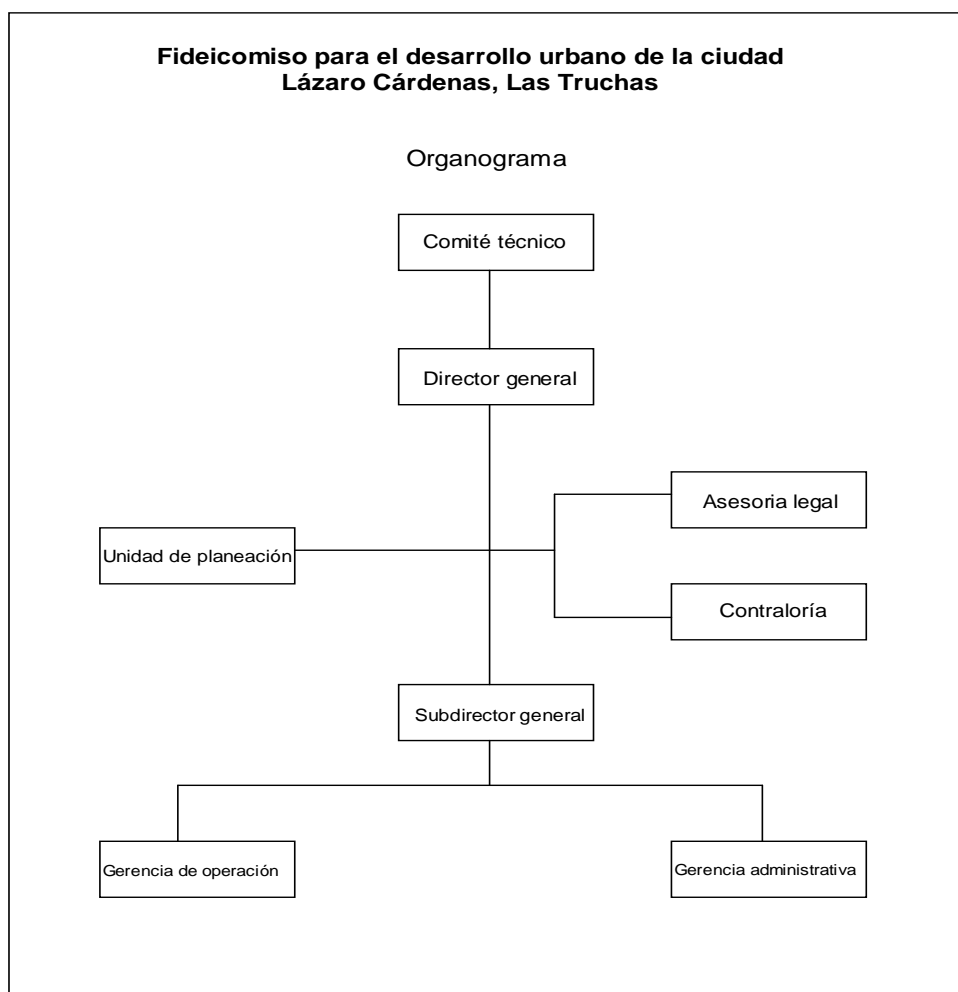
<p style="text-align: center;">Modelo de estructura orgánica de una secretaria de estado</p> <p>1.0. Secretario</p> <ul style="list-style-type: none">1.0.1. Comisión interna de administración1.0.2. Unidad de organización y métodos1.0.3. Unidad de programación1.0.4. Dirección general de información <p>1.1. Subsecretario</p> <ul style="list-style-type: none">1.1.1. Dirección general de construcción1.1.2. Dirección general de conservación <p>1.2. Oficial mayor</p> <ul style="list-style-type: none">1.2.1. Dirección general de administración <p style="text-align: center;">Modelo de estructura orgánica de una empresa paraestatal</p> <p>I. Comité técnico, consejo de administración o asambleas de accionistas</p> <p>1.0. Dirección general</p> <ul style="list-style-type: none">1.0.1. Unidad de planeación y evaluación1.0.2. Asesoría legal1.0.3. Contraloría <p>1.1. Subdirección general</p> <ul style="list-style-type: none">1.1.1. Gerencia de operación1.1.2. Gerencia administrativa
--

Fuente: Quiroga Leos Gustavo, 1999; Organización y Métodos en la Administración Pública, P. 174.

“El organograma se define como la representación gráfica de la estructura orgánica y debe reflejar, en forma esquemática, la posición de las unidades orgánicas que la componen y sus respectivas relaciones (de autoridad, de

asesoría, de coordinación, etcétera), niveles jerárquicos y canales formales de comunicación.” (Quiroga Leos Gustavo, 1999). Ver tabla 5.

Tabla 5: Modelo de organograma de fideicomiso



Fuente: Quiroga Leos Gustavo, 1999; Organización y Métodos en la Administración Pública, P 175.

La plantilla de personal es la descripción textual de una organización pública, segmentada por unidades administrativas y por puestos, nombres de sus ocupantes o titulares, el nivel salarial en relación con la posición que ocupa en la

escala de gestión, el tipo de plaza en relación con la categoría laboral, el sueldo nominal, las prestaciones económicas y la compensación que cada uno de éstos tiene derecho a percibir por las funciones que desarrolla y que contribuyen al cumplimiento de la función sustantiva o razón de ser de la dependencia.

Dicha descripción generalmente inicia de la alta dirección hacia los mandos operativos. De igual forma es importante precisar que la asignación de la compensación es determinada en relación con las actividades desarrolladas en forma permanente para el logro de resultados estratégicos de la organización. Ver cuadro 2.

Si bien es cierto, la plantilla de personal es uno de los elementos más significativos en las estructuras administrativas de las organizaciones públicas, también se ha convertido en uno de los más polémicos, toda vez que no existen los mecanismos o instrumentos técnicos que permitan explicar con precisión y transparencia los criterios empleados en la asignación de los montos económicos para cada concepto, aspectos en los que busco contribuir con el presente estudio de caso.

Cuadro 2: Modelo de plantilla de personal de una dependencia

No.	Puesto	Nombre	Nivel	Plaza	Sueldo Nominal	Prestaciones			Compensación	Total mensual
						Bono transpor	Canasta básica	Bono despensa		
1	Secretario	-----	1	Confianza	10,800.00	00.00	550.00	450.00	95,600.00	107,400.00
2	Subsecretario	-----	2	Confianza	9,600.00	00.00	550.00	480.00	60,200.00	70,830.00
3	Director A	-----	3	Confianza	8,400.00	150.00	550.00	520.00	35,100.00	44,720.00
4	Jefe Depto. A	-----	4	Confianza	7,000.00	250.00	550.00	580.00	20,500.00	28,880.00
5	Jefe Oficina A	-----	5	Confianza	5,800.00	320.00	550.00	620.00	9,800.00	17,090.00
6	Jefe Oficina B	-----	5	Confianza	5,800.00	320.00	550.00	620.00	9,800.00	17,090.00
7	Jefe Oficina C	-----	5	Confianza	5,800.00	320.00	550.00	620.00	9,800.00	17,090.00
8	Jefe Depto. B	-----	4	Confianza	7,000.00	250.00	550.00	580.00	20,500.00	28,880.00
9	Jefe Oficina A	-----	5	Confianza	5,800.00	320.00	550.00	620.00	9,800.00	17,090.00
10	Jefe Oficina B	-----	5	Confianza	5,800.00	320.00	550.00	620.00	9,800.00	17,090.00
11	Jefe Oficina C	-----	5	Confianza	5,800.00	320.00	550.00	620.00	9,800.00	17,090.00
12	Jefe Depto. C	-----	4	Confianza	7,000.00	250.00	550.00	580.00	20,500.00	28,880.00
13	Jefe Oficina A	-----	5	Confianza	5,800.00	320.00	550.00	620.00	9,800.00	17,090.00
14	Jefe Oficina B	-----	5	Confianza	5,800.00	320.00	550.00	620.00	9,800.00	17,090.00
15	Jefe Oficina C	-----	5	Confianza	5,800.00	320.00	550.00	620.00	9,800.00	17,090.00
16	Director B	-----	3	Confianza	8,400.00	150.00	550.00	520.00	35,100.00	44,720.00
17	Jefe Depto. A	-----	4	Confianza	7,000.00	250.00	550.00	580.00	20,500.00	28,880.00
18	Jefe Oficina A	-----	5	Confianza	5,800.00	320.00	550.00	620.00	9,800.00	17,090.00

Fuente: Elaboración propia tomando como referencia los formatos empleados en los procesos anuales de programación y presupuestación.

Por lo señalado con anterioridad, las dependencias como organizaciones públicas creadas para responder a las necesidades sociales, se ven obligadas a contar con una estructura administrativa sólida y competente que coadyuve de manera significativa a la adecuada administración de los recursos materiales y financieros disponibles, de manera tal que su capacidad de respuesta resulte exitosa.

Por lo tanto, cuando la estructura no permite dar una respuesta satisfactoria a los cometidos sociales encomendados, debe ser modificada bajo una metodología oficial instituida para tales efectos e inclusive se debe contemplar la posibilidad no solo de modificarse, si no también de fusionarse con otra cuando sus funciones combinadas redunden en un mejor beneficio social o en su defecto de extinguirse de manera total, cuando el desarrollo de sus funciones en relación con el costo del beneficio generado ya no resulte conveniente para las finanzas públicas y el interés público o social.

Si bien es cierto, el diseño o modificación de las organizaciones públicas debe hacerse sin considerar el perseguir fines de lucro o ganancias, también lo es que no deben funcionar con un costo mayor al costo del beneficio generado, aspecto que generalmente ocurre cuando el Estado decide atender funciones que no son propiamente estratégicas para el bienestar general y que pudieran ser atendidas por organizaciones privadas o de la sociedad civil organizada.

2.3.- La distribución de competencias de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el diseño o modificación de las organizaciones públicas el conocimiento concienzudo de este tema resulta de vital importancia, ya que un alto porcentaje del funcionamiento exitoso de las mismas, esta fuertemente influenciado por la adecuada distribución de competencias, es decir en la medida que cada esfera de

gobierno se dedique atender los rubros que legalmente le corresponden, mejor capacidad de respuesta y mayor nivel de satisfacción ciudadana podrá generar.

ARTÍCULO 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

ARTÍCULO 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

ARTÍCULO 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

“Evidentemente, no es posible aceptar la existencia de una doble soberanía, más si de una autonomía para el régimen estatal. La constitución establece por lo tanto, dos instancias gubernamentales: una federal y la otra estatal. Siguiendo este orden de ideas el contenido del Artículo 115 obliga a las Entidades Federativas adoptar la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.” (Martínez Cabañas Gustavo, 1983).

ARTÍCULO 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

GRUPO UNO: Facultades que no son atribuidas a los Estados.

ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;
- III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes;
- V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.
- VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.
- VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.
- X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;
- XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.
- XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.
- XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.
- XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;
- XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.
- XXVII. Para aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la República.

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

GRUPO DOS: Competencias que expresamente la Constitución prohíbe desarrollar a las Entidades Federativas.

ARTÍCULO 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

Artículo 118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.

III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

GRUPO TRES: Facultades que son atribuidas a los Estados.

ARTÍCULO 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

“El texto de este artículo es particularmente interesante, debido al enfrentamiento que ha ocasionado entre la poca imaginación interpretativa y de creación que ha caracterizado a los legisladores locales y en general a los gobiernos de los estados, con las posibilidades reales de creación legislativa, de acción gubernamental y de espacios político-administrativos.” (Martínez Cabañas Gustavo, 1983).

También en los Artículos 5 y 115 encontramos facultades expresas en materia:

ARTÍCULO 5.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

ARTÍCULO 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

GRUPO CUATRO: Facultades Concurrentes.

ARTÍCULO 3.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios—, impartirá educación

preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

ARTÍCULO 18.- Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Los Gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

ARTÍCULO 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

ARTÍCULO 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

En el diseño de las organizaciones públicas que auxilian directamente al titular del Poder Ejecutivo del Estado resulta necesario conocer con precisión las competencias que les corresponde atender, de conformidad con la esfera de gobierno de que se trate y los preceptos constitucionales anteriormente invocados, es decir, cuales deben ser atendidas en forma exclusiva por la federación, cuales por las entidades federativas y cuales pueden ser atendidas de manera concurrente, ya que el no atender dicho criterio se pueden diseñar organizaciones otorgándoles competencias que invadan el ámbito de otra esfera de gobierno, lo que trae como consecuencia duplicidad de esfuerzos, confusión en los usuarios de los servicios generados y por ende un deterioro en las finanzas públicas.

2.4.- Funciones sustantivas y funciones adjetivas de gobierno

“Las funciones sustantivas corresponden al campo en que se desarrolla la acción básica de un ente, en tanto que las adjetivas, son recursos o medios de que se vale la administración estatal para alcanzar sus fines.

Podemos dividir las funciones de la administración estatal en sustantivas y adjetivas. Dentro de las primeras debemos mencionar las de gobierno, justicia,

desarrollo económico y desarrollo social. Las segundas son de planeación, hacendaria, administración del personal público, administración de los recursos materiales, administración de los sistemas de información y la de control.” (Martínez Cabañas Gustavo, 1983).

2.4.1.- Funciones sustantivas

“La función de gobierno de una entidad federativa se deriva básicamente de su tipificación como parte de un Estado Nacional, la entidad federativa o estado federado adquiere maternidad en el ejercicio de gobierno.

En una primera instancia las principales funciones gubernamentales son: la ejecutiva, legislativa y judicial; los ámbitos de competencias de cada uno de estos poderes públicos se han señalado en el capítulo III de esta obra, sin embargo, podemos mencionar los aspectos fundamentales de relación entre estos poderes. Así, la ejecutiva se traduce por una parte en una función política propiamente dicha y por la otra, en una administrativa a cargo del gobernador, aunque una y otra son indisolubles; la función legislativa, desempeñada por la legislatura local o cámara de diputados que es la encargada de la elaboración de leyes de carácter local y la función judicial a cargo del tribunal superior de justicia, sanciona las violaciones a la ley en casos concretos; existen pues, en cuanto al ejercicio de gobierno, tres actos fundamentales, elaborar la ley, ejecutarla y aplicarla.

Las principales relaciones que se establecen entre los poderes en el ámbito formal Ejecutivo-Legislativo son: la facultad para iniciar leyes, derecho de veto, autorizar a los secretarios de despacho para que ocurran ante la Legislatura a informar de los asuntos de su competencia, proponer las Leyes de Ingresos, publicar y ejecutar las leyes o decretos expedidos por la Legislatura. Rendir un informe anual ante ésta sobre el estado que guarda la administración pública, ser conducto y enviar para su aprobación, los proyectos de Ley de Ingresos de los

ayuntamientos, dar cuenta a la Legislatura de la administración e inversión de los caudales públicos.

Legislativo-Ejecutivo: facultar al Ejecutivo para que celebre arreglos amistosos relativos a los límites del estado, sancionar estos en su caso y pedir al Congreso de la Unión su aprobación, autorizar los nombramientos que haga el Gobernador del Estado de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia a las renunciaciones y licencias de los mismos funcionarios, otorgar licencia al Ejecutivo para ausentarse del estado.

Judicial-Legislativo: iniciar ante la legislatura las leyes, decretos o acuerdos que tengan por objeto mejorar la administración de justicia; aplicar las leyes y disposiciones decretadas por la legislatura.

Ejecutivo-Judicial: auxiliar a la autoridad judicial, cuando en el lugar donde se cometiere el delito no hubiere y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, para decretar la detención del acusado, poniéndolo de inmediato a disposición de la autoridad judicial; presentar auxilio a esta, para que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los tribunales del Estado y de que se ejecuten las sentencias: Proponer al Tribunal Superior de Justicia, el nombramiento de los jueces de primera instancia y la inamovilidad de los mismos, proponer en terna a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

Otro aspecto muy importante de la función de gobierno, es la relación de este con los ciudadanos y la población: esta se deriva del ejercicio del poder público en forma monopólica y por la vía de la legitimidad; en este sentido, el gobierno manda y se hace obedecer por la acción de las autoridades. La función de gobierno consiste en conciliar el interés privado y particular con el interés público y general del Estado, hay que recordar que el gobierno estatal expresa la voluntad de los ciudadanos, por tanto. Es un gobierno representativo y no

delegacional. El gobierno estatal lo es para el conjunto de ciudadanos que habitan bajo la jurisdicción territorial correspondiente.

Relación con otras instancias gubernamentales: El gobierno estatal no es una ínsula, es una instancia de gobierno fundamental del Estado mexicano, por lo que sus relaciones se pueden explicar en dos niveles; primero con los poderes federales, y luego, con las autoridades municipales. En su relación con los poderes federales, tema que ha sido explicado en el capítulo II de esta obra, vale apuntar que el Ejecutivo estatal se constituye formal y prácticamente en el representante de los intereses locales, por lo que no es casual que sea el conducto para las negociaciones económicas y políticas con el presidente de la república. Se ha empleado deliberadamente la palabra negociación para indicar que es una relación entre representantes de poderes autónomos y de ninguna forma es un acuerdo, como comúnmente se concibe este acto. Si bien es cierto que por la dependencia política y económica que sufren los estados ante el gobierno central, los representantes estatales aparecen como agentes subordinados.

En relación con las elecciones: Como se ha establecido, el gobierno estatal es por su naturaleza, representativo, por lo que es importante hacer algunos apuntes sobre el sistema electoral.

Las elecciones estatales y municipales, se rigen por las normas contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la Constitución Política Estatal y por la Ley Electoral Local. En las leyes locales se establece el número de diputados que integran la legislatura local, a través de dos formas existentes; por un lado con diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por el otro, con diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en circunscripciones plurinominales. En razón de lo anterior, el territorio de las entidades federativas se

divide en tantos distritos electorales uninominales, como diputados electos por el principio de mayoría relativa existan.

En relación a la justicia: Otra función de gobierno que es fundamental, es la procuración de la justicia; el órgano del Estado encargado de realizar esta función ya se ha mencionado, es la Procuraduría General de Justicia, este órgano se ubica en el poder Ejecutivo, tiene una ley orgánica que reglamenta su integración, sus funciones. Sus facultades y sus relaciones aunque no de manera exclusiva, por que otras leyes también lo hacen.

Desarrollo económico: Los estados son instancias promotoras del desarrollo económico, esta acción la realizan a partir de las acciones condicionantes, tales como los recursos naturales, población, infraestructura y mercado, así, hay estados con alto grado de industrialización, existen otros con una constructora agrícola y otros en el que se basan en el fomento turístico. Las actividades económicas que con mayor frecuencia han sido promovidas por los gobiernos estatales son: agricultura y ganadería, silvicultura, pesca, industria, comercio y servicios, transporte, turismo y artesanías.

Desarrollo social: En el ámbito de desarrollo social, la administración estatal tiene acciones concretas en las áreas de salud, educación, asistencia social, cultura y recreación y seguridad social; a través de esta función de desarrollo social, la administración estatal extiende los servicios educativos en el medio rural, amplía los mecanismos de educación para adultos, proporciona capacitación para maestros del medio rural y zonas suburbanas, fortalece y rescata las expresiones culturales tradicionales, elabora programas culturales y recreativos, impulsa y fomenta las prácticas deportivas, define los mecanismos para consolidar la educación para la salud, ejerce las normas de control sanitario y de protección del medio ambiente, establece los mecanismos para abatir los índices de desnutrición poblacional y de mortalidad infantil y materna; trata de ampliar los servicios de

medicina preventiva, asistencia médica asistencia social y coordina las acciones de las diferentes instituciones de salud que actúan en el territorio estatal.

La función de planeación: La planeación estatal del desarrollo se entiende como la ordenación racional y sistemática que de acciones que sobre la base del ejercicio de las atribuciones del ejecutivo estatal y de los ayuntamientos, tienen estos en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural. Su propósito es la transformación de la realidad del estado, de acuerdo con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución General, la Estatal, las leyes de la materia y los programas del gobierno establecen.

A través de la función de planeación se fijan metas, estrategias y prioridades, se asignan recursos, responsabilidades y tiempo de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan resultados. Sin embargo esta función se puede situar en dos instancias; la primera de coordinación con otros ámbitos de gobierno a través de los COPRODES y después COPLADES y la segunda, la planeación interior propiamente dicha, a cargo de dependencias ex profeso para ello, tales como las secretarías o direcciones llamadas: de Planeación, de Desarrollo, de Programación y Presupuesto o bien, de Fomento Económico.” (Martínez Cabañas Gustavo, 1983).

2.4.2.- Funciones Adjetivas

“Función hacendaria estatal: El gobierno estatal tiene un poder tributario propio, es decir, puede gravar sin la intervención de otra instancia gubernamental, pero con la salvedad de que solamente puede gravar las actividades que expresamente no están reservadas a la federación, este principio, a su vez, genera la concurrencia fiscal; fenómeno que se ha venido resolviendo a través de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que se describirá posteriormente.

La hacienda pública estatal se fundamenta en lo dispuesto por la fracción IV del artículo 31 constitucional por que obliga a los mexicanos a contribuir en los gastos públicos, federales, estatales y municipales, esto permite a los estados imponer los gravámenes que consideren necesarios para cubrir sus gastos. El Legislativo local tiene la facultad de imponer gravámenes, los que se recaudan a través del poder Ejecutivo, mediante los órganos administrativos correspondientes. La hacienda pública estatal se compone, regularmente de los bienes y derechos pertenecientes al Estado, y de las contribuciones que el Congreso decreta.

Ingresos públicos: El ingreso público está constituido por los recursos que en dinero o en especie, recibe el Estado por diferentes conceptos legales establecidos. En virtud del acto que le genera y de su permanencia se pueden clasificar en ordinarios y extraordinarios, entre los primeros se encuentran los impuestos, productos, derechos y entre los segundos. Los empréstitos o créditos internos, externos y aprovechamientos.

El presupuesto de egresos: En relación a los egresos, es pertinente señalar que a raíz de la reforma administrativa, el órgano responsable de su manejo es la secretaría de programación y presupuesto que encontramos en la mayoría de los estados; en la elaboración de presupuestos de egresos existe una heterogeneidad habiendo diferentes clasificaciones tales como: la administrativa (gasto corriente, gasto de inversión, transferencias, deuda pública): distribución por grupo de gasto (remuneraciones personales, servicios no personales, inmuebles y construcciones, etc.): por poderes (legislativo, ejecutivo y judicial): por sectores (administración, educación y cultura, asentamientos humanos, turismo, agropecuario y forestal, etc.): por capítulos y por su objeto (servicios personales, materiales y suministros, inversiones, etc.) o por tramos presupuestales.

La cuenta pública: La cuenta pública es un informe compuesto por estados financieros y reportes contables que son resultado de las operaciones y acciones de la administración pública, al aplicar fundamental mente las leyes de ingresos y

egresos. Es obligación del Ejecutivo estatal formular y presentar ante la Legislatura local la cuenta pública. Los objetivos de la cuenta pública, son fundamentalmente: informar al pueblo, a través de la legislatura la manera como fueron empleados los recursos financieros a cargo del ejecutivo; sirve de control del gasto público por el legislativo: poder fincar las responsabilidades a los funcionarios y empleados cuando así lo ameriten; observar si se han cumplido las políticas que previamente se conocieron en los proyectos de leyes de ingresos y egresos.

Administración del personal público: La administración del personal público estatal se fundamenta en lo dispuesto por el artículo 115 fracción IX constitucional, al señalar que las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Existe, por lo tanto, obligatoriedad para los congresos locales de legislar sobre las relaciones laborales entre el gobierno de las entidades federativas y sus trabajadores, intentando con ello una homogenización, en términos de derechos y obligaciones para todo el personal al servicio de la república.

Administración de los recursos materiales: La administración de los recursos materiales es un sistema de apoyo que se encarga fundamentalmente, de suministrar a los demás sistemas que componen la administración pública, los bienes y servicios necesarios para su funcionamiento y operación.

El órgano responsable de esa función es regularmente la oficialía Mayor o la Secretaría de Administración: el conjunto de tareas que se requieren para desarrollar esta función adjetiva son principalmente: la programación de las compras de bienes y servicios para integrar anualmente el cuadro de necesidades previsibles en cada una de las dependencias del gobierno; la elaboración del

catalogo de proveedores; el control contable de las partidas presupuestales; la elaboración del programa de adquisiciones y asignaciones de los montos según las prioridades de los programas; el registro de las operaciones de las compras para el control del ejercicio presupuestal; la determinación de las políticas sobre el manejo de las cotizaciones de proveedores y el establecimiento de bases claras cuando proceda la celebración de concurso.

La función de control: Es bien cierto que antes de que se estableciera la secretaría de la Contraloría General de la Federación, en varios estados ya existían las contralorías con funciones similares a las antes mencionadas; hoy en día estamos ante la generalización de esta tarea en todos los estados, como consecuencia de la política establecida por el gobierno federal y la consecuente coordinación con estados y municipios para el control de los recursos federales transferidos a estas instancias. El órgano encargado de la función de control, regularmente recibe el nombre de Contraloría general o secretaria de la Contraloría. En otras ocasiones la función es adscrita a la secretaría de Finanzas o a la tesorería general del Estado.

Las responsabilidades de los servidores públicos: Aspecto importante de la función de control es, sin duda alguna, la responsabilidad de los servidores públicos que es normada por su ley correspondiente. La responsabilidad se tipifica en dos niveles: política y administrativa. La primera, se presenta cuando los servidores públicos que gozan de fuero y en el desempeño de las funciones a su cargo, realicen actos u omisión en perjuicio de los intereses públicos fundamentales del Estado o de su buen despacho y es determinado mediante juicio político.

Incurren en la responsabilidad administrativa los servidores públicos, cuando en ejercicio de la función que tengan asignada, no observen las prescripciones de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.” (Martínez Cabañas Gustavo, 1983).

Para el adecuado diseño de las organizaciones públicas también resulta trascendente el conocimiento de las funciones sustantivas y adjetivas de los gobiernos estatales o locales, ya que éstas resultan de vital importancia para conocer con precisión el tipo de actividades que deben atender con mayor énfasis dichas organizaciones que apoyan de manera directa al titular del ejecutivo en el cumplimiento de sus cometidos.

Por lo anterior, se considera procedente tomar como referencia las señaladas por Martínez Cabañas (1983) como funciones sustantivas o principales, entre las que se encuentran: las de gobierno, justicia, desarrollo económico y desarrollo social; sin embargo del análisis efectuado se concluyó que dentro de las clasificadas por este mismo autor como adjetivas o de apoyo se encuentra la planeación, la cual es descrita posteriormente dentro del apartado de las sustantivas y en las que concluyó deben ser consideradas ya que dicho proceso es determinante para la ordenación racional y sistemática de las acciones sobre las cuales se desarrolla la base del ejercicio de las atribuciones del ejecutivo estatal.

Derivado de lo anteriormente señalado, considero necesario precisar que las funciones sustantivas o principales deben ser atendidas preponderantemente por las organizaciones públicas denominadas dependencias; es decir, debiera existir un número mayor de atribuciones encomendadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado relacionadas con la atención de dichas funciones, que las relacionadas con las funciones adjetivas o de apoyo, que como su nombre lo indica, debieran dejarse para las entidades paraestatales, también conocidas como organizaciones auxiliares del Poder Ejecutivo. Ver tabla 6.

Tabla 6: Diferencia entre funciones de Dependencia y Entidad Paraestatal

Dependencia	Entidad Paraestatal
Institución gubernamental subordinada en forma directa al titular del Poder Ejecutivo	Institución gubernamental subordinada en forma indirecta al titular del Poder Ejecutivo
Es creada por Ley	Es creada por Ley o Decreto del Poder Legislativo y/o Decreto o Acuerdo del Poder Ejecutivo
Institución con funciones eminentemente normativas, de coordinación y control (sustantivas)	Institución con funciones eminentemente ejecutoras y operativas (adjetivas)
Su operación y desarrollo es más compleja y regulada	Su operación y desarrollo es más sencilla, "desregulada" y ágil
Sus cometidos son de apoyo directo al titular del Ejecutivo	Sus cometidos son de apoyo directo a la ciudadanía

Fuente: Elaboración propia, tomando como referencia el método comparativo, fundado en los instrumentos de creación de las Dependencias y Entidades.

2.5.- Infraestructura para el cambio

Rediseño organizacional

“La burocracia ha crecido tremendamente por el viejo concepto de que para hacer más hay que tener más. Para brindar mayores servicios, los gobiernos han respondido con la creación de verdaderos monstruos organizacionales. El trabajo se va especializando y para poder controlarlo se insertan más y más niveles intermedios que “aseguran” el cumplimiento de las órdenes superiores.

Esto es falso: a mayor burocracia menor control. Los gobiernos se vuelven tan grandes, que ya nadie sabe quién es el cliente; ya nadie sabe para qué está ahí y qué es lo que está haciendo. Todos justifican su trabajo con trámites

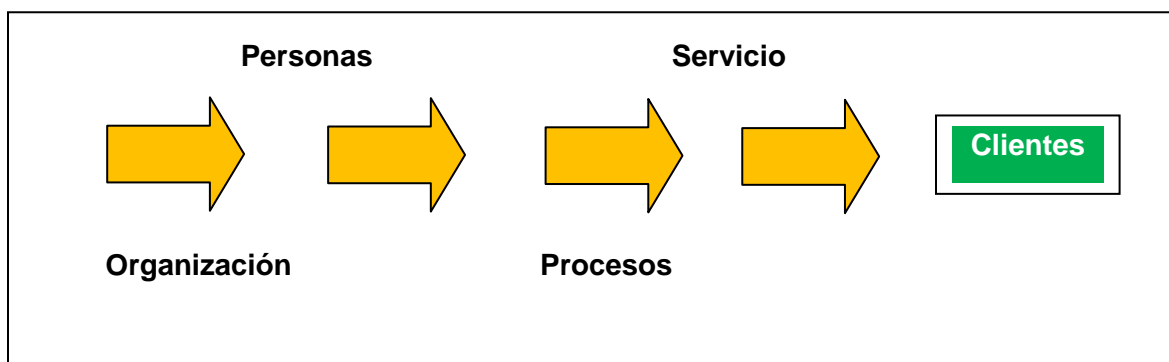
engorrosos, papeles sobre papeles y firmas sobre firmas. Cada cambio de administración provoca nuevas ideas, más gente, más programas y más etapas para los ya de por sí complejos procesos.

En las administraciones tradicionales hay demasiados niveles organizacionales. Para acabar con esta maraña que ya nadie entiende, sólo se puede empezar con un enfoque fresco: nada de lo que existe vale, hay que pensar la organización de nuevo, hay que partir de cero.

Para diseñar la organización, es fundamental partir del cliente y de los auténticos servicios que debe prestar el gobierno. Estos servicios varían según se trate de gobiernos municipal, estatal o federal y de acuerdo a la realidad sobre la que se actúa.

Detrás de cada servicio hay un proceso que debe ser ejecutado por personas. Estos procesos deben ser muy sencillos, extremadamente simples y enfocados a dar un buen servicio al cliente. Ver gráfico 2.

Gráfico 2: Modelo de infraestructura para el cambio



Fuente: Santiago Roel Rodríguez; 1996, Estrategias para un Gobierno Competitivo, p.77.

Hasta en tanto no tengamos este panorama, no podemos pensar en la organización. El problema es que estamos acostumbrados a empezar por el final. Nos abocamos a ver organigramas en lugar de estudiar procesos. El organigrama

es una fotografía de la estructura de poder, no da ninguna información sobre la eficiencia y objetivos de la organización.

Hay muchas maneras de estructurar una organización, pero la mejor es de acuerdo a los procesos y servicios que se prestan.

Algunas reglas básicas para hacerlo son:

- Empezar por los clientes
- Entender y definir con claridad los servicios y procesos
- Lo más sencillo es lo mejor
- Definir los enlaces cliente–proveedor de los procesos
- La estructura debe generar sinergia; las partes deben trabajar en equipo en función de la misión superior del gobierno
- Evitar o eliminar los niveles intermedios o tramos de control. La “pirámide” debe ser lo más plano posible. Se debe generar responsabilidad y autocontrol
- Balancear la carga de trabajo
- Lo importante de la organización es la comunicación, no las funciones
- El organigrama no dice nada

Para poder eliminar los niveles intermedios, es indispensable romper el paradigma que sólo los de arriba piensan y los de abajo ejecutan. En la administración de calidad todos se autocontrolan y, por ende, los niveles de control, los intermedios, salen sobrando.

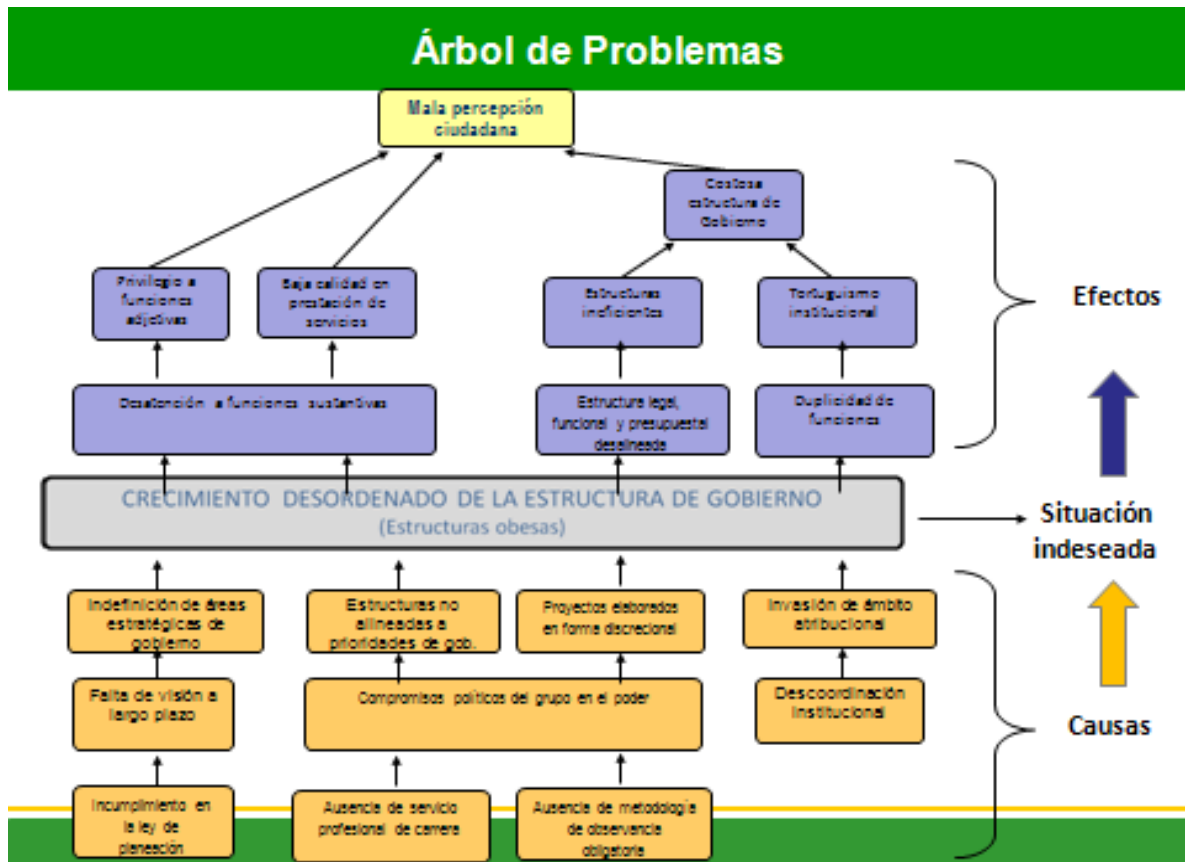
Una manera de enfocar la nueva organización es con un diagrama causa–efecto. El organigrama tradicional sólo muestra la estructura de poder, pero no el objetivo ni las relaciones entre las partes. El diagrama causa–efecto considera a la organización como un sistema, en donde todas las partes se relacionan entre sí para lograr un objetivo.” (Santiago Roel Rodríguez, 1996)

Lo expresado por Roel Rodríguez en este apartado de infraestructura para el cambio, es una práctica que podemos afirmar se da con regularidad en la administración pública del Estado de Baja California; partiendo desde el inicio de cada administración o días previos al inicio de la misma, en donde se ha convertido en tradición que parte del equipo directivo de la administración que esta por iniciar su gestión o con el apoyo del denominado equipo de transición, colocan como uno de los temas torales de la agenda de transición el organograma general del Poder Ejecutivo y los organogramas específicos de cada una de las organizaciones públicas que auxilian al titular de éste en el cumplimiento de sus cometidos.

Dicho tema es colocado con la finalidad de conocer posiciones y niveles jerárquicos de la estructura de gobierno, mas que tratar de conocer o focalizarse en los principales procesos o funciones de gobierno para rediseñar la estructura alineada al cumplimiento de las expectativas planteadas por los ciudadanos durante la campaña política y que después los llevaron al poder a través de la emisión del sufragio. Desafortunadamente dicha práctica no concluye ahí (inicio de la administración) sino se mantiene como una constante durante el periodo que dura la administración estatal.

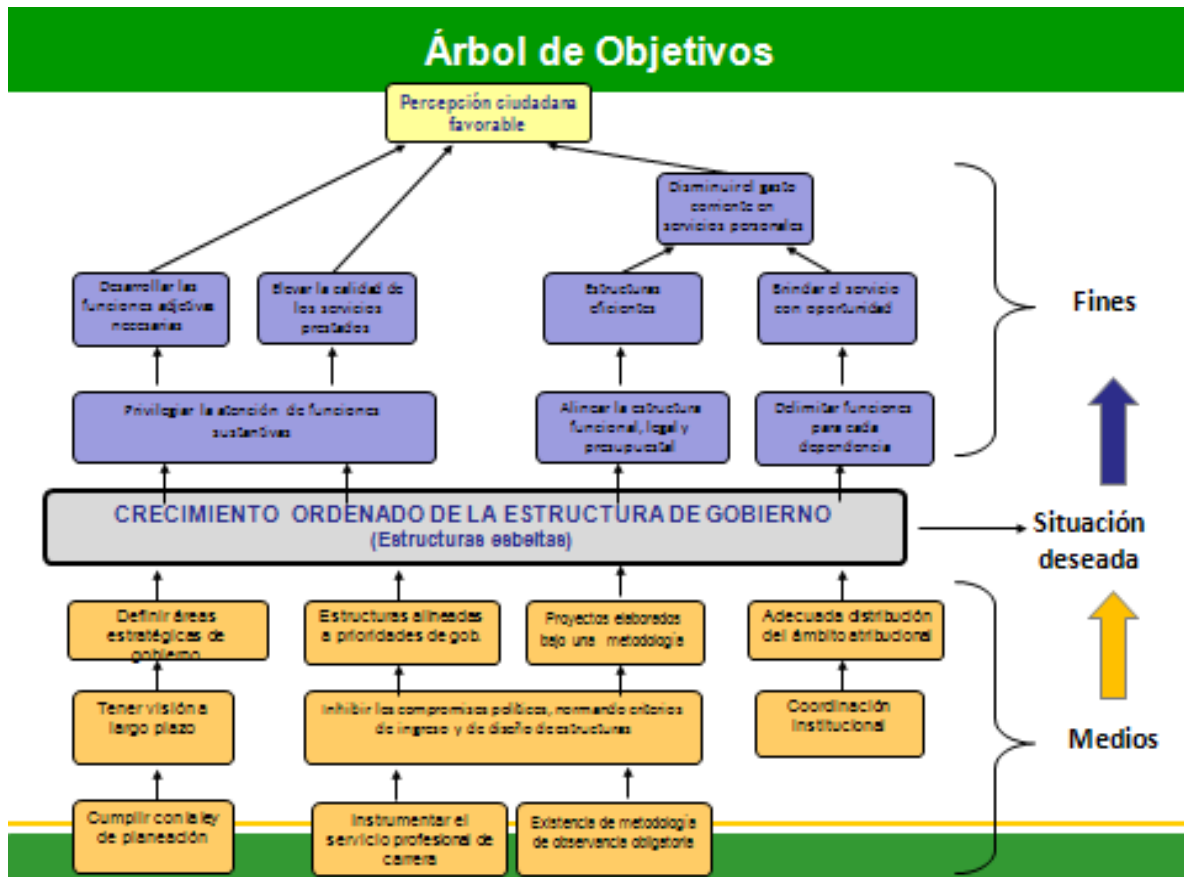
En este orden de ideas y con la finalidad de aportar elementos para una nueva manera de diseñar las organizaciones públicas, tomando como referencia la óptica del diagrama causa–efecto, partiendo de la situación indeseada o árbol de problemas para llegar a la situación deseada o árbol de objetivos, con la finalidad de visualizar a la organización como un sistema, en donde todas las partes se relacionan entre sí para cumplir con su función sustantiva o razón de ser, he elaborado un diagrama causa-efecto apalancado en la metodología de la matriz de marco lógico, mismos que para mayor referencia se describen en los siguientes gráficos identificados como 3 y 4.

Gráfico 3: Árbol de problemas de la Matriz de Marco Lógico



Fuente: Elaboración propia, tomando como referencia la metodología de Matriz de Marco Lógico del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, INDETEC.

Gráfico 4: Árbol de objetivos de la Matriz de Marco Lógico



Fuente: Elaboración propia, tomando como referencia la metodología de Matriz de Marco Lógico del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, INDETEC

2.6.- IMPORTANCIA DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS BAJO LOS ENFOQUE DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Bajo la perspectiva de la nueva gestión pública, en donde se tiene la visión de que la administración pública se transforme para pasar de un estado tradicionalista concebido como ineficiente, con estructuras obesas y derrochador de recursos, a un estado con resultados concretos y tangibles así como racional y eficiente en el ejercicio de sus recursos, (Aguilar Villanueva, 2006) se hace necesario contar con estrategias e instrumentos que permitan que las organizaciones públicas sean más esbeltas y efectivas en su capacidad de respuesta.

Por ello, con el estudio de caso aquí desarrollado, pretendo coadyuvar aportando elementos para que una organización tan compleja por su tamaño e importante por su función como lo es el Poder Ejecutivo del Estado y las organizaciones públicas (dependencias de la administración pública centralizada) que lo auxilian en la consecución de sus cometidos, cuente con las estrategias e instrumentos necesarios que le permitan desempeñar efectivamente sus facultades y obligaciones, en relación con el diseño y/o modificación de sus estructuras.

En el Sector Público ha sido la Nueva Gestión Pública (NGP) el movimiento que, en busca de incrementar la capacidad directiva de los gobiernos y aumentar su capacidad de respuesta a los problemas sociales con resultados tangibles, ha impulsado a los gobiernos a incorporar la calidad a la prestación de los servicios públicos.

Para ello la NGP ha insistido en los principios de la Gestión de Calidad (GC), en la necesidad de incorporar los requerimientos de los ciudadanos en los programas y servicios públicos, revisar la tendencia a uniformar los servicios gubernamentales e introducir diferenciaciones que abran a los ciudadanos la

posibilidad de elección, producir estándares de producto y resultado con correspondientes indicadores a fin de conocer la brecha que hay entre el servicio requerido por los ciudadanos y el servicio que efectivamente se les ofrece.

La fecha de nacimiento de la Gestión de Calidad (GC) en el sector público es indudablemente 1991 (Aguilar Villanueva, 2006), cuando el gobierno británico lanza la iniciativa de competir por la calidad (Competing for Quality), *The public as Client*, es el antecedente pionero que representa un quiebre con el saber administrativo convencional y fue una propuesta de reforma administrativa urgente para gobiernos que habían perdido la confianza y estima de sus ciudadanos por la pobre o cambiante calidad de sus servicios.

Comparto la opinión del Dr. Aguilar Villanueva respecto a que en el Sector Público es necesario impulsar cambios en la forma de hacer gobierno a través de la Nueva Gestión Pública (NGP) como el movimiento que busca incrementar la capacidad directiva de los gobiernos y aumentar su capacidad de respuesta a los problemas sociales con resultados tangibles, ya que este estudio de caso pretende aportar elementos objetivos que coadyuven en el cambio de paradigma en la toma de decisiones públicas respecto a las estructuras administrativas, es decir, transitar de una forma tradicional, no transparente y discrecional a una forma innovadora, transparente y fundada en criterios técnicos y objetivos, focalizando dichos elementos a la satisfacción de las demandas sociales, publicitando los indicadores de desempeño de cada servicio y las estrategias e instrumentos de mejora de los mismos, con la finalidad de elevar cada vez más su calidad.

III.- METODOLOGÍA

3.1.- Unidades de análisis

En el desarrollo del presente estudio de caso, las estructuras administrativas de las organizaciones públicas que auxilian al titular del Poder Ejecutivo del Estado en el cumplimiento de sus cometidos, así como los elementos o criterios empleados en su diseño o modificación fueron las principales unidades de análisis

3.2.- Delimitación del tema

a) Espacial: La Metodología para el Diseño de Organizaciones Públicas se limita solo al ámbito de actuación del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, excluyéndose de dicho análisis a los Poderes Legislativo y Judicial, de igual forma considero importante precisar que dentro del Poder Ejecutivo del Estado, el análisis se focalizó solo a las organizaciones públicas conocidas como dependencias y que conforman la Administración Pública Centralizada, por lo que solo se tocaron como punto de referencia a las organizaciones públicas conocidas como entidades y que conforman la Administración Pública Paraestatal. De igual forma se excluyeron del presente estudio a las entidades que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California les otorga autonomía.

b) Temporal: La muestra estudiada en periodo de tiempo para el desarrollo del presente estudio se centró del mes de enero al mes de enero del año dos mil diez.

3.3.- Tipo de estudio

Por el tipo de análisis, el presente estudio de caso reúne las características metodológicas de una investigación exploratoria y mixta, en razón de que se utiliza información de tipo cualitativo que fue obtenida respecto a las tipologías de las organizaciones públicas y de tipo cuantitativo producto del análisis documental y estadístico de las entrevistas aplicadas a personajes claves que por su gran experiencia y trayectoria dentro de la administración estatal considero importantes fuentes de comunicación para el desarrollo del presente estudio.

3.4.- Técnicas de investigación e instrumentos utilizados

Con la finalidad de ejemplificar los aspectos más relevantes de los elementos empleados en el desarrollo del estudio de caso, entre los que destacan los indicadores, el método, las técnicas e instrumentos, se elaboró un esquema en el que se explica de manera resumida cada uno de los elementos citados con anterioridad. Ver tabla 7.

Con esta metodología se busca básicamente conocer los aspectos que han influido en el diseño y modificación de las organizaciones que han auxiliado de manera directa al titular del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de sus facultades y obligaciones, partiendo del análisis documental de la primera estructura diseñada e instrumentada por Braulio Maldonado Sandez (1953) y sus subsecuentes modificaciones hasta la estructura actual, empleada por la administración del Gobernador Osuna Millán (2010), desde el punto de vista estructural y contextual que permitan contar con un diagnóstico pasado y presente que sirvan de base en la aportación de elementos a considerar en el diseño o modificación de las organizaciones públicas.

De igual forma, en la parte documental se buscó examinar el aspecto normativo, a través del análisis legal de los instrumentos jurídicos que en forma limitada o aislada abordan el tema materia de estudio; tal es el caso de los

artículos 11, 27 y 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y los artículos 20 y 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California; así como del análisis sucinto de algunas de las teorías y justificaciones expuestas en literatura relacionada con el tema que nos brinda un panorama enriquecedor de la importancia que reviste el estudio de las organizaciones públicas.

Tabla 7: Esquema de la Metodología

Indicadores <i>(Qué se investiga)</i>	Método <i>(Cómo)</i>	Técnicas <i>(A través de qué)</i>	Instrumentos <i>(Con qué)</i>
El proceso que explica la creación y/o modificación de las organizaciones públicas que auxilian de manera directa al titular del Poder Ejecutivo a cumplir con sus cometidos	Análisis de la estructura de gobierno que ha regido las organizaciones públicas en Baja California. Estudio de los aspectos político-sociales que han influido en la conformación de la estructura de gobierno. Investigación de campo	Sistematización bibliográfica Concentración de información estadística Información de personajes claves	Fichas de trabajo bibliográfico Entrevistas
Los elementos que pudieran conformar la metodología para diseñar una organización pública o modificar una ya existente	Análisis bibliográfico y legislativo Investigación de campo	Concentración de información bibliográfica y de leyes Información de personajes claves	Fichas de trabajo bibliográfico, resúmenes legislativos Entrevistas

Fuente: Elaboración propia, tomando como referencia la tabla incorporada en el capítulo siete de la Guía para Realizar Investigaciones Sociales de Rojas Soriano, Raúl, UNAM. 2007

En complemento a la parte documental, elabore un análisis de la investigación de campo, producto de la entrevista de 16 preguntas focalizadas a obtener mayor información para los objetivos propuestos, dicha entrevista fue realizadas a tres personajes claves, considerados así, debido a que han dedicado la mayor parte de su trayectoria como servidores públicos a la creación o modificación de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, los tres con carrera profesional concluida, uno del sexo femenino y dos del sexo masculino. Ver tabla 8.

Tabla 8: Identificación de los personajes claves

Dependencia en que laboran	Años de experiencia	Puestos desempeñados	Sexo
Secretaría de Planeación y Finanzas	15	Analista y Asesor en Desarrollo Institucional	Femenino
Secretaría de Planeación y Finanzas	16	Analista, Jefe de Departamento y Asesor en Desarrollo Institucional	Masculino
Secretaría de Planeación y Finanzas (18 años) Sría. de Educación y Bienestar Social (4 años)	22	Analista, Subdirector y Director de Desarrollo Institucional (1)	Masculino

Fuente: Elaboración propia, tomando como referencia los datos de las entrevistas.

La relevancia de entrevistar a estos personajes estriba en que legalmente a la Secretaría de Planeación y Finanzas, dependencia en lo que han colaborado por muchos años tal y como se demuestra en la tabla 8, le corresponde dictaminar las modificaciones a las estructuras orgánicas de las dependencias del Poder Ejecutivo, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 24 fracción XX de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California y como se puede apreciar en la tercera columna de la citada tabla, los tres entrevistados han desempeñado su trayectoria en puestos cuyas funciones se encuentran estrechamente relacionadas con el objeto materia de estudio.

IV.- RESULTADOS DEL ESTUDIO DE CASO

Del análisis efectuado en los resultados obtenidos de las entrevistas practicadas a los tres servidores públicos claves sobre el estudio de caso: metodología para el diseño de organizaciones públicas, obtuve los siguientes resultados:

1.- Al cuestionárseles si las organizaciones públicas del Poder Ejecutivo obedecían a un proceso de planeación para responder a las necesidades de la población, con el objeto de pretender conocer la opinión de los entrevistados con respecto a que si la creación o modificación de las organizaciones públicas responden a un proceso planeado de responder a una necesidad social o no se considera dicho aspecto, dos de los tres entrevistados coincidieron que no es tomado en cuenta y solo uno considero que sí aunque sea de manera simulada, aspecto que resulta lamentable ya que la estructura del Ejecutivo debiera estar alineada a responder las demandas de la ciudadanía, es decir la ejecución de la primera etapa del proceso de planeación que es la formulación del Plan Estatal de Desarrollo debiera ser considerada como base para el diseño de las organizaciones públicas.

2.- Consulta ciudadana para crear nuevas dependencias: Esta pregunta de la entrevista busca conocer la opinión de los entrevistados con respecto a que si en la creación de las organizaciones públicas es necesario consultar a la ciudadanía, impulsando la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas, de la cual se dedujo que definitivamente la participación ciudadana es importante; sin embargo, coincidieron en que solo debe ser considerado como un elemento de consulta u opinión, aunado a que el gasto público debe estar orientado a la satisfacción de las demandas ciudadanas.

3.- Regulación de los procesos de creación o modificación de las estructuras de las dependencias: Este punto de la entrevista pretende conocer el pronunciamiento de los entrevistados sobre si la creación o modificación de la

estructura de las dependencias debe estar regulado por alguna norma, ya que si bien es cierto el artículo 24 fracción XX de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, otorga entre sus atribuciones a la Secretaría de Planeación y Finanzas la de dictaminar las modificaciones a las estructuras orgánicas de las dependencias del ejecutivo, no existe ordenamiento alguno que regule en forme expresa la creación de nuevas estructuras, lo cual en opinión de los entrevistados debe estar bien regulado para evitar la duplicidad de funciones, el mal uso del presupuesto público y el crecimiento desordenado de la estructura de gobierno. Ver tabla 9.

5.- Número de unidades administrativas y de personal para iniciar actividades: Esta pregunta de la entrevista busca conocer la opinión de los entrevistados con respecto al número de unidades administrativas y de servidores públicos mínimos para que una organización pública pueda iniciar sus actividades, a lo cual se obtuvieron opiniones diversas, un entrevistado comento que si, con un número de 15 unidades administrativas y de entre 30 y 40 empleados, lo cual es regulado por una norma administrativa publicada en el Periódico Oficial del mes de mayo de 2009, un segundo entrevistado opinó con respecto a dicha norma que solo se aplica en forma discrecional y no de una manera objetiva, y el último de los entrevistados comentó que dichos números deberían estar amarrados a las prioridades del Plan Estatal de Desarrollo, es decir, según el tamaño de la prioridad igual al tamaño de la organización. Ver cuadro 3.

Tabla 9.- Análisis de las disposiciones jurídicas que abordan el tema de las organizaciones públicas

Atribución	Norma	Dependencia	Comentario
<p>ARTICULO 20.- A la Oficialía Mayor de Gobierno le corresponde, la atención y tramite de los siguientes asuntos:</p> <p>I.- Formular y expedir las normas políticas administrativas para el manejo del personal, los recursos materiales, y bienes muebles e inmuebles del Gobierno del Estado;</p> <p>III.- Seleccionar, contratar, capacitar y establecer las normas de control y disciplina al personal de la Administración Pública Centralizada, proponiendo los sueldos y fijando las demás remuneraciones que deban percibir los servidores públicos;</p>	<p>Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California</p>	<p>Oficialía Mayor de Gobierno</p>	<p>Como dependencia normativa de los recursos humanos, es quien debiera regular la creación de nuevas estructuras y de opinar sobre la modificación de las ya existentes</p>
<p>ARTICULO 24.- A la secretaria de planeación y finanzas corresponde la atención y tramite de los siguientes asuntos:</p> <p>XX.- Dictaminar las modificaciones a la estructura orgánica básica de las dependencias y entidades de la administración pública Estatal; así como de apoyarlas en la formulación de sus instrumentos normativos de carácter administrativo.</p>	<p>Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California</p>	<p>Secretaría de Planeación y Finanzas</p>	<p>Como dependencia normativa de la programación y presupuestación su dictamen respecto a las estructuras orgánicas debiera estar limitado a dichos aspectos</p>

Fuente: Elaboración propia, tomando como referencia los resultados de las entrevistas.

Cuadro 3.- Número de unidades administrativas y número de servidores públicos mínimos para iniciar actividades

Nivel en la escala de gestión	Unidad administrativa	Número de unidades administrativas	Número de servidores públicos
6to	Coordinación de área	1	1 Coordinador de área 2 Subordinados Total 3
5to	Departamento	3	1 Jefe de departamento 1 Secretaria 2 Coordinadores de área 4 Subordinados Total 8
4to	Subdirección de área	7	1 Subdirector 1 Secretaria 2 Jefes de departamento 2 Secretarias 4 Coordinadores 8 Subordinados Total 18
3ro	Dirección de área	10	1 Director 1 Secretaria 1 Ayudante de oficios varios 3 Jefes de departamento 3 Secretarias 6 Coordinadores 12 Subordinados Total 27
3ro	Dirección de área	15	1 Director 1 Secretaria 2 Ayudantes de oficios varios 2 Subdirecciones 2 secretarias 4 Jefes de departamento 4 Secretarias 8 Coordinadores 16 Subordinados Total 40
2do	Subsecretaría	21	1 Subsecretario 2 Secretarias 1 Ayudante de oficios varios 2 Directores 2 Secretarias

			2 Ayudantes de oficios varios 6 Jefes de departamento 6 Secretarias 12 Coordinadores 24 Subordinados Total 58
1ro	Secretaría	22	1 Secretario 2 Secretarias 1 Ayudante de oficios varios 1 Chofer 1 Subsecretario 2 Secretarias 1 Ayudante de oficios varios 2 Directores 2 Secretarias 2 Ayudantes de oficios varios 6 Jefes de departamento 6 Secretarias 12 Coordinadores 24 Subordinados Total 63

FUENTE: Elaboración propia tomando como referencia la experiencia de 11 años en el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, participando en el diseño y modificación de las organizaciones públicas de 1998 a 2009.

6.- Funciones sustantivas y funciones adjetivas de gobierno: En este apartado de la entrevista se pretende conocer si la percepción de los entrevistados se mantiene sobre la misma línea de lo que tradicionalmente se ha considerado como funciones sustantivas y funciones adjetivas de gobierno según Gustavo Martínez Cabañas en su libro La administración Estatal y Municipal de México INAP-CONACYT, 1992 mismas que para mayor referencia se citan a continuación “Las funciones sustantivas corresponden al campo en que se desarrolla la acción básica de un ente, en tanto que las adjetivas, son los recursos o medios de que se vale la administración estatal para alcanzar sus fines. Podemos dividir las funciones de la administración estatal en sustantivas y adjetivas. Dentro de las primeras debemos mencionar las de gobierno, justicia, desarrollo económico y desarrollo social. Las segundas son las funciones de planeación, hacendarias,

administración del personal público, administración de los recursos materiales, administración de los sistemas de información y la de control” o si la percepción ha variado. Ver tabla 10.

Tabla 10.- Concepciones de funciones sustantivas y funciones adjetivas

Enfoque tradicional	Asesor en Desarrollo Institucional (Femenino)	Asesor en Desarrollo Institucional (Masculino)	Director de Desarrollo Institucional	Comentarios
Las funciones sustantivas corresponden al campo en que se desarrolla la acción básica de un ente.	Principales procesos para la prestación del servicio	Las que dan origen a la razón de ser de la organización	El criterio de sustantivas debe ser determinado por la administración en turno.	Es importante considerar como tales además de las tradicionales, las de la administración en turno. (Desarrolladas por secretarías)
Las adjetivas, son los recursos o medios de que se vale la administración estatal para alcanzar sus fines.	Coadyuvan al cumplimiento de las sustantivas	Las auxiliares o suplementarias de las funciones principales	Las complementarias a las anteriores	Las complementarias para que funcionen adecuadamente las anteriores (Desarrolladas por direcciones de ramo)

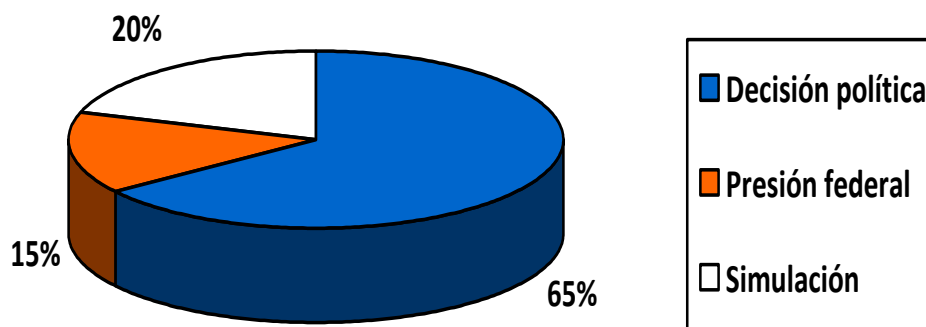
FUENTE: Elaboración propia tomando como referencia las respuestas de los tres personajes claves.

7, 8, 9.- Dependencias actuales como modelos para el diseño de nuevas organizaciones públicas con estructuras únicas, sin preeminencia política: Este conjunto de preguntas indagan el punto de vista de los entrevistados con respecto a que si la estructura de alguna de las dependencias actuales pudiera emplearse como modelo o punto de referencia para el diseño o creación de las nuevas organizaciones públicas, a lo que los entrevistados contestaron en forma unánime que ninguna, ya que ninguna cuenta con estructura única, es decir que este alineada legalmente (reglamento interno), programáticamente (programa operativo anual), presupuestalmente (presupuesto de egresos) y funcionalmente (como funciona en la práctica). Lo cual atribuyeron a los siguientes planteamientos:

Decisiones políticas, presiones de la federación, simulación de atender necesidades sociales.

En el gráfico 5 se puede apreciar el porcentaje que los entrevistados otorgaron a cada uno de los planteamientos anteriormente expuestos, obteniéndose como resultados los siguientes: Decisiones políticas 65%, presiones o influencia de la federación 15% y simulación de atender necesidades sociales 20%.

Gráfico 5.- Aspectos considerados como fundamento en el diseño de las organizaciones públicas



FUENTE: Elaboración propia tomando como referencia las respuestas de los tres personajes claves.

10.- Diseño de organizaciones públicas VS capacidad de respuesta a las demandas sociales: Este punto de la entrevista pretende conocer el pronunciamiento de los entrevistados sobre si el diseño de las organizaciones públicas incide o no en su capacidad de respuesta frente a las demandas sociales, a lo cual los entrevistados respondieron de manera dividida, dos afirmaron que sí ya que si el diseño no es el adecuado con respecto a su estructura, la respuesta a la sociedad será deficiente, por lo que respecta al entrevistado que afirma que no,

atribuye su planteamiento al enfoque eficientista, esto es, determinar de los 10 ó 15 problemas que atiende la dependencia, los 2 ó 3 en los que van a focalizar todas las energías, esto quiere decir que si eres un ciudadano que tramita uno de esos servicios tu percepción será favorable aunque el resto de la organización sea un desorden; sin embargo, prestigiados autores como Santiago Roel Rodríguez 1996 en su libro Estrategias para un Gobierno Competitivo, nos dice en su Capítulo IX Infraestructura para el Cambio que para “rediseñar la organización, es fundamental partir del cliente y de los auténticos servicios que debe prestar el gobierno. Estos servicios varían según se trate de un gobierno municipal, estatal o federal y de acuerdo a la realidad sobre la que se actúa.

11.- Procedimiento de observancia obligatoria para modificar la estructura orgánica: Este planteamiento de la entrevista pretende indagar si la dependencia en la que colaboran los entrevistados (Secretaría de Planeación y Finanzas, Secretaría de Educación y Bienestar Social) cuenta con algún procedimiento de observancia obligatoria para modificar la estructura orgánica en lo que coincidieron que si, que prácticamente es de reciente creación, se trata de una norma administrativa publicada en el Periódico Oficial de mayo de 2009, sin embargo consideran que su observancia es de carácter discrecional, preferentemente su obligatoriedad es aplicada para puestos de nivel operativo (intendente, mensajero), técnico (analista, trabajador social) o de mandos intermedios (coordinadores de área), no así para puestos directivos (directores, asesores), mandos superiores (subsecretario, subdirector de ramo) y de alta dirección (titular de ramo) que al final son quienes influyen en la toma de decisiones públicas.

12.- Metodología para el diseño de organizaciones públicas: En este apartado de la entrevista se pretende conocer la percepción de los entrevistados con respecto a que el Poder Ejecutivo del Estado cuente con una Metodología para el Diseño de las Organizaciones Públicas fundada en criterios técnicos y objetivos con la finalidad de que ésta coadyuve en la capacidad de respuesta frente a las

demandas sociales a lo que coincidieron que sí, pero que es necesario que sea observancia obligatoria, de real aplicación y no de simulación, que inclusive si una nueva organización no esta diseñada en observancia a dicha metodología no se le pueda asignar presupuesto para su operación.

13.- Los niveles jerárquicos de las organizaciones públicas actuales: Este planteamiento básicamente tiene como propósito conocer cuáles son los niveles jerárquicos estándar de las organizaciones y conocer la opinión de los entrevistados al respecto, tomando como referencia el Tabulador de Sueldos por Niveles Salariales que anualmente publica la Oficialía Mayor de Gobierno. Ver tabla 11

Tabla 11.- Ubicación de los niveles jerárquicos en la actualidad

Nivel jerárquico	Puesto
21	Secretario
20	Subsecretario
19	Director de área
18	Subdirector
17	Jefe de departamento
16	Asesor
15	Secretario privado de titular
14	Secretario auxiliar de titular
13	Jefe de oficina
12	Coordinador de área
11	Jefe de analista
10	Analista especializado
9	Administrador
8	Técnico en aire acondicionado
7	Cajero
6	Secretaria bilingüe
5	Operador de radio
4	Secretaria ejecutiva
3	Chofer- intendente
2	Jardinero
1	Ayudante de oficios varios

FUENTE: Elaboración propia tomando como referencia el tabulador salarial que anualmente publica la Oficialía Mayor de Gobierno.

Derivado de lo anterior coincidieron que los niveles jerárquicos son exagerados por que atienden a criterios discrecionales y a compromisos políticos, es decir que su asignación no obedece a criterios técnicos u objetivos; sin embargo, la asignación de los mismos a cada puesto es clave, pues de ésta se deriva el monto salarial percibido por el servidor público.

14.- Gasto público destinado al pago de sueldos de los servidores públicos: En este apartado de la entrevista se pretende conocer la percepción de los entrevistados con respecto a los montos que el Poder Ejecutivo del Estado destina al pago de sueldos de los servidores públicos en relación con el nivel que ocupan en la escala de gestión, aspecto sobre el cual coincidieron que no corresponde a una realidad de la responsabilidad encomendada por los comentarios anteriormente vertidos. Ver cuadros 4 y 5.

Cuadro 4.- Presupuesto 2010 asignado al Poder Ejecutivo del Estado por ramo

Artículo 6 El Presupuesto de Egresos del Poder Ejecutivo, para el ejercicio fiscal correspondiente al período comprendido del primero de enero al 31 de diciembre del año 2010, ascenderá a la cantidad de \$29,282,004,832.00 (VEINTINUEVE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES CUATRO MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS 00/100 M.N), distribuidos en los siguientes ramos:

RAMO	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO 2010
3	Oficina del Ejecutivo	\$ 111,269,728.38
4	Secretaría General de Gobierno	186,261,314.89
5	Oficialía Mayor de Gobierno	298,583,286.02
6	Procuraduría General de Justicia	1,090,357,349.91
7	Secretaría de Planeación y Finanzas	461,638,675.20
8	Dirección de Control y Evaluación Gubernamental	41,992,566.91
9	Secretaría de Pesca y Acuicultura	24,082,815.57
10	Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado	888,112,577.31
11	Secretaría de Desarrollo Económico	154,254,247.17
12	Secretaría de Fomento Agropecuario	168,747,092.60
13	Secretaría de Turismo	87,878,442.65
14	Secretaría de Educación y Bienestar Social	17,338,376,798.82
15	Secretaría de Protección al Ambiente	32,149,753.06
16	Secretaría de Desarrollo Social	631,472,919.62
17	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	106,452,805.16
18	Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio	51,726,796.35
21	Secretaría de Seguridad Pública	1,345,044,247.39
22	Desarrollo Municipal	4,675,395,589.51
24	Erogaciones Adicionales	23,315,682.00
25	Deuda Pública	308,631,232.48
27	Secretaría de Salud	1,256,260,911.00
PRESUPUESTO TOTAL		\$29,282,004,832.00

Estos recursos se ejercerán de conformidad con los objetivos y metas de los programas operativos para cada una de las Dependencias señaladas.



FUENTE: Presupuesto de Egresos del Estado 2010

Cuadro 5.- Distribución del Presupuesto 2010 asignado al Poder Ejecutivo por grupo de gasto

Artículo 7 Las erogaciones previstas en el Artículo 6 se distribuyen como sigue:

CAPÍTULO	DESCRIPCIÓN	IMPORTE
10000	SERVICIOS PERSONALES.	\$ 8,982,830,686.11
	Burocracia:	2,754,560,611.64
	Personal de Seguridad y Ministerial.	1,553,170,197.44
	Burocracia en General.	1,201,390,414.20
	Educación.	6,228,270,074.47
20000	MATERIALES Y SUMINISTROS.	484,409,988.14
30000	SERVICIOS GENERALES.	795,190,001.49
40000	AYUDAS, SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS.	12,264,331,925.20
50000	BIENES MUEBLES E INMUEBLES.	1,006,071,336.55
60000	INVERSIÓN EN OBRA PÚBLICA.	765,144,072.52
80000	PARTICIPACIÓN DE INGRESOS ESTATALES Y APORTACIONES FEDERALES.	4,675,395,589.51
90000	DEUDA PÚBLICA.	308,631,232.48
	TOTAL	\$ 29,282,004,832.00

La distribución del Presupuesto de Egresos por ramo, programa y partida presupuestal es la siguiente:

FUENTE: Presupuesto de Egresos del Estado 2010

Del análisis efectuado de la información contenida en los cuadros 4 y 5 se puede deducir que el 31% del presupuesto asignado al Poder Ejecutivo es destinado al pago de sueldos de los servidores públicos, ocupando el segundo lugar en importancia solo después del 42% destinado a las ayudas subsidios y transferencias que ocupa el primer lugar debido a las transferencias hacia los cinco municipios del Estado.

15.- Regulación del diseño o modificación de las organizaciones públicas: Este punto de la entrevista pretende conocer la opinión de los entrevistados con respecto a si consideran que existe o no interés por parte del gobierno en regular el diseño o modificación de las organizaciones públicas, a lo cual los entrevistados coincidieron en que no.

16.- Criterios o elementos a considerar en una metodología para el diseño y/o modificación de las organizaciones públicas: Este planteamiento básicamente tiene como propósito conocer de acuerdo a la vasta experiencia y trayectoria de los entrevistados qué criterios o elementos consideran se deben tomar como referencia para diseñar o modificar una organización pública, obteniéndose los siguientes resultados:

I.- Opinión ciudadana: Tomar en consideración las consultas ciudadanas efectuadas para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y que sea la opinión ciudadana quienes marquen la pauta para que el gobierno determine qué áreas o rubros determinar como estratégicos o sustantivos para la acción del gobierno.

II.- Aspecto Legal: Analizar el marco atribucional que se le pretende encomendar a la nueva dependencia y las atribuciones que ya tienen encomendadas las dependencias existentes, con la finalidad de no duplicar esfuerzos y optimizar los recursos disponibles; de igual forma analizar el aspecto de distribución de competencias, para no invadir ámbitos atribucionales municipales y federales y por que no, los propios estatales.

En este mismo aspecto, analizar el instrumento jurídico que asegure la observancia de una metodología de esta naturaleza.

III.- Aspectos técnicos: Analizar a conciencia que programas o acciones de gobierno debe atender, que montos de presupuesto se le deben asignar y enfatizar en este aspecto las fuentes de financiamiento y bajo que técnicas de desarrollo organizacional se debe diseñar el proyecto de estructura que ocupará dicha organización.

IV.- Opinión política: Es de suma importancia que quien asuma el poder de una manera democrática pueda tener injerencia en las formas de organizar a las dependencias del Poder Ejecutivo, guardando estrecha relación con respecto al número de éstas que le tocará administrar en razón del porcentaje de votos que lo llevó al poder y que los partidos políticos que ocuparon segundo y tercer lugar en la elección también tengan el derecho de administrar un número de dependencias en razón del porcentaje de votos obtenidos.

V.- METODOLOGÍA PARA EL DISEÑO DE ORGANIZACIONES PÚBLICAS

La siguiente propuesta metodológica para el diseño de organizaciones públicas, tiene por objeto aportar elementos técnicos y objetivos que puedan ser considerados en forma transparente como bases en la creación y/o modificación de las dependencias que auxilian de manera directa al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California en el cumplimiento de sus cometidos, inhibiendo los criterios discrecionales empleados en el diseño de las organizaciones públicas, tal y como se describe durante el desarrollo del Capítulo I de este estudio denominado “Las organizaciones públicas en el ámbito legal y su evolución en el Estado de Baja California”.

A continuación describo solo en forma enunciativa los elementos a considerar para proceder con posterioridad a explicar en qué consiste cada uno de ellos:

- I.- Participación ciudadana;
- II.- Distribución de competencias;
- III.- Competencia pública o privada
- IV.- Funciones sustantivas y adjetivas;
- V.- Costo de operación vs beneficio social

5.1.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Este elemento debe ser considerado como el punto de partida para el diseño o modificación de una organización pública, tomando como referencia que el Poder Ejecutivo como parte del Gobierno del Estado, existe para responder o satisfacer las demandas sociales.

El Poder Ejecutivo cuenta con una obligación legal plasmada en la Ley de Planeación del Estado de Baja California, que puede emplearse como una oportunidad para hacer valer este importante elemento de la participación ciudadana, fortaleciendo a la vez la transparencia y rendición de cuentas e inhibiendo el índice de opacidad que ha estigmatizado la toma de decisiones públicas.

El proceso de planeación del Estado, comprende cuatro etapas principales siendo éstas:

- a) Formulación: Relativa a la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo;
- b) Instrumentación: Relativa a la elaboración de los diferentes programas de gobierno;
- c) Control: Relativa a los mecanismos que permiten dar seguimiento y medir el cumplimiento parcial de los compromisos de gobierno; y
- d) Evaluación: Relativa a los mecanismos que permiten medir el cumplimiento de las acciones de gobierno concluidas.

Para efectos del presente estudio, me refiero particularmente a la primera de las cuatro etapas del proceso de planeación que es la de formulación, por que en esta es en donde el titular del Poder Ejecutivo, convoca a todos los sectores de la sociedad a participar en los foros de consulta pública o de consulta ciudadana, para que con el resultado de dicha participación se pueda estructurar el Plan Estatal de Desarrollo, que refleje la verdadera corresponsabilidad del gobierno y la sociedad.

Dicha etapa de formulación y de corresponsabilidad del gobierno-sociedad debe convertirse en el verdadero diagnóstico o punto de partida para el diseño de las organizaciones públicas que habrán de auxiliar al titular del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de sus cometidos, ya que las organizaciones públicas deben diseñarse o en su defecto modificar su estructura vigente de manera que las atribuciones encomendadas a las unidades administrativas que conformen la

citada organización estén alineadas a resolver los planteamientos sociales; convirtiéndose a la vez en insumo fundamental para que la administración en turno determine que rubros deben considerados estratégicos o sustantivos durante su gestión, de acuerdo a la frecuencia de gestión.

5.2.- DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Una vez que existe la participación consensuada de la sociedad con respecto a los rubros considerados como estratégicos o sustantivos, resulta necesario evaluar el ámbito de gobierno al que corresponden dichos planteamientos; es decir, analizar el marco atribucional de las tres esferas de gobierno a efecto de determinar con precisión si es un tema de carácter municipal, estatal o federal, cerciorándose que efectivamente son funciones que le corresponden atender a la esfera estatal a la que se encuentra circunscrito el Poder Ejecutivo del Estado.

Para conocer con precisión la distribución de competencias, considero relevante emplear como punto de referencia el análisis efectuado por Martínez Cabañas (1992) en su obra la Administración Estatal y Municipal de México, en donde describe cuales son las atribuciones que son consideradas de carácter exclusivo de la federación, cuáles para las entidades federativas y cuáles pueden ser desarrolladas en forma concurrente, así como aquellas consideradas como reservadas para las administraciones municipales, según el análisis efectuado por un servidor; mismas que describimos a continuación para mayor referencia:

5.2.1.- Competencias exclusivas de la federación

ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;
- III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes;
- V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

- VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.
- VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.
- X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;
- XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.
- XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.
- XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.
- XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;
- XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.
- XXVII. Para aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la República.
- XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

ARTÍCULO 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

- I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.
- III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
- V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.
- VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.
- VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.
- Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.
- IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

ARTÍCULO 118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
- II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.
- III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

5.2.2.- Competencias exclusivas de las entidades federativas

ARTÍCULO 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

“El texto de este artículo es particularmente interesante, debido al enfrentamiento que ha ocasionado entre la poca imaginación interpretativa y de creación que ha caracterizado a los legisladores locales y en general a los gobiernos de los estados, con las posibilidades reales de creación legislativa, de acción gubernamental y de espacios político-administrativos.” (Martínez Cabañas Gustavo, 1992).

También en los Artículos 5 y 115 encontramos facultades expresas en materia:

ARTÍCULO 5.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

ARTÍCULO 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

5.2.3.- Competencias concurrentes

ARTÍCULO 3.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios—, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

ARTÍCULO 18.- Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Los Gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

ARTÍCULO 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

ARTÍCULO 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

5.2.4.- Competencias exclusivas de las administraciones municipales

ARTÍCULO 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.

- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división,

consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

En el diseño de las organizaciones públicas resulta necesario conocer con precisión las competencias que les corresponde atender, de conformidad con la esfera de gobierno de que se trate y los preceptos constitucionales anteriormente invocados, ya que el no atender dicho criterio se pueden diseñar organizaciones otorgándoles competencias que invadan el ámbito de otra esfera de gobierno, lo

que trae como consecuencia duplicidad de esfuerzos, confusión en los usuarios de los servicios generados y por ende un deterioro en las finanzas públicas al invertir recursos en áreas que no son de su competencia.

De igual forma se busca asegurar que la nueva dependencia y las atribuciones que se le pretenden encomendar no invadan ámbitos de competencia municipal o federal, así como buscar los mecanismos idóneos en caso de encuadrar en las conocidas como concurrentes para delimitar con precisión la participación y responsabilidad de una y otra esfera de gobierno con la finalidad de no duplicar esfuerzos y optimizar los recursos disponibles.

5.3.- COMPETENCIA PÚBLICA O PRIVADA

Si bien es cierto resulta difícil separar con precisión lo público de lo privado, resulta necesario para el adecuado diseño de organizaciones públicas, establecer parámetros o estándares de referencia que inhiban el aspecto discrecional del Estado para atender cualquier actividad y con ello sustentar la creación de un ramo de la administración. Por ello considero que al igual que otros elementos este reviste especial interés de ser analizado y tomado muy en cuenta para la creación o modificación de las organizaciones públicas.

Uno de los criterios preponderantes para determinar si una actividad a emprender corresponde atenderla al sector público o al sector privado es partir del fundamento de ley, es decir, partir si es una actividad de las consideradas como exclusivas o indelegable para el Estado, ya que como comente en el capítulo I una de las principales diferencias entre la actividad pública y la privada es que en la primera todo lo que se hace además de satisfacer las necesidades buscando el bienestar social debe estar sustentado en actos legislativos u ordenamientos jurídicos, por lo que de tratarse de una actividad que no esté expresamente reservada para el Estado, debe existir toda la disposición y apertura por parte de

este último para que sea desarrollada por las organizaciones privadas, fomentando la generación de empleos y nuevos polos de desarrollo económico.

5.4.- FUNCIONES SUSTANTIVAS Y ADJETIVAS

En el diseño de las organizaciones públicas también resulta trascendente el conocimiento de las funciones sustantivas y adjetivas, ya que éstas resultan de vital importancia para conocer con precisión el tipo de actividades que deben atender con mayor énfasis dichas organizaciones que apoyan de manera directa al titular del ejecutivo en el cumplimiento de sus cometidos.

Por lo anterior, considero procedente tomar como referencia las señaladas por Martínez Cabañas (1992) como funciones sustantivas, entre las que se encuentran: las de gobierno, justicia, desarrollo económico y desarrollo social; incluyendo en mi opinión la de planeación por que dicho proceso es determinante para la ordenación racional y sistemática de las acciones sobre las cuales se desarrolla la base del ejercicio de las atribuciones del ejecutivo estatal y que dicho autor clasifica dentro de las tipificadas como adjetivas. De igual forma considero procedente incluir dentro de las consideradas como sustantivas las relacionadas con el rubro de la seguridad pública, ya que la paz social es considerada piedra angular para el desarrollo económico y social.

Dentro de las adjetivas Martínez Cabañas (1983) señala las hacendarias, administración del personal público, administración de los recursos materiales, administración de los sistemas de información y la de control.

Derivado de lo anteriormente señalado, considero necesario precisar que las funciones sustantivas o principales deben ser atendidas preponderantemente por las organizaciones públicas denominadas dependencias normativas y/o globalizadoras y las funciones adjetivas o de apoyo por las dependencias con un estatus menor conocidas como direcciones de ramo; es decir, debiera existir un

número mayor de atribuciones encomendadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado relacionadas con la atención de funciones sustantivas que las relacionadas con funciones adjetivas.

5.5.- COSTO DE OPERACIÓN VS BENEFICIO SOCIAL

Este último elemento que tiene como finalidad principal la de analizar a conciencia qué programas o acciones de gobierno deben atender las organizaciones públicas y los montos de presupuesto que se les deben asignar para poder generar beneficio social -valor público-, se encuentra estrechamente relacionado con la delimitación de la competencia pública o privada y la determinación de funciones sustantivas o adjetivas de gobierno, toda vez que si bien es cierto las instituciones gubernamentales no deben tener entre sus cometidos o fines la obtención de ganancias o lucro, también lo es que no deben funcionar con un costo mayor al del beneficio que generan.

En este orden de ideas, resulta necesario enfatizar en las fuentes de financiamiento que sustentaran la viabilidad de la nueva organización pública y bajo que técnicas de desarrollo organizacional se debe diseñar el proyecto de estructura que ocupará la misma, para lo cual es procedente tomar como punto de referencia iniciar con 63 servidores públicos distribuidos en 6 niveles de gestión –aplanar la pirámide y/o estructuras esbeltas- estrategias empleadas en los nuevos enfoques de la gestión pública y no como se contempla en la administración tradicional, iniciar operación con 21 niveles sin importar el número de servidores públicos, esto es, se puede crear una nueva organización con 20 o 30 empleados con encargos de alta dirección sin tener ninguna justificación, lo que sin duda se convierte en fuertes derramas económicas para el pago de sueldos y una generación mínima de valor público, en otras palabras un alto porcentaje del presupuesto asignado es erogado en el rubro de sueldos.

Otro de los aspectos que sin duda genera desequilibrios entre el costo de operación de una organización pública y el beneficio social o valor público generado lo constituye la atención de funciones que no son propiamente estratégicas para el bienestar general y que pudieran ser atendidas por organizaciones privadas o de la sociedad civil organizada, esto es, resulta necesario cambiar la visión de que éstas (las organizaciones públicas) puedan operar generando grandes quebrantos a la hacienda pública por solo considerar que es una actividad que debe atender el Estado, cuando en realidad la operación o prestación de dicho servicio puede ser operado correctamente por una organización privada.

CONCLUSIÓN:

Del análisis efectuado a lo largo del presente estudio puedo concluir entre otros aspectos que el proceso de creación y/o modificación de las organizaciones públicas que auxilian directamente al titular del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de sus cometidos obedece preponderantemente a criterios de carácter político y discrecionales, con clara tendencia hacia al crecimiento, tomando como punto de referencia las cinco leyes reglamentarias en la materia que han dado sustento a la estructura del Poder Ejecutivo, exceptuando el inicio del periodo del Gobernador Milton Castellanos en 1971 que redujo un 37% el número de dependencias pasando de 16 con que se contaba desde 1953 a 10, sin embargo; en esa misma administración transcurrido apenas un año de gobierno la estructura creció un 20% al crear 2 nuevas dependencias, en 1977 al expedirse una nueva ley se crearon 3 nuevas dependencias, lo que significo un crecimiento del 25% registrándose la misma tendencia con la nueva ley expedida en 1986 ya que se crearon 4 nuevas dependencias que significaron un 27% de crecimiento.

Con lo anterior la estructura de Baja California conformada por 20 organizaciones públicas al igual que la de Jalisco y el Distrito Federal se convierten en las más obesas del país rebasando inclusive el número de dependencias con que cuenta el Poder Ejecutivo Federal, cuyo ámbito de competencia es más amplio y complejo, por lo que puedo deducir que los criterios empleados están sustentados en enfoques tradicionales que como las organizaciones existen para responder a las necesidades sociales y como la sociedad de lo cual derivan dichas necesidades crece cada vez más, entonces las organizaciones públicas deben crecer en número y en estructura, criterios que contrarían los nuevos enfoques de la gestión pública en donde se tiene la visión de que la administración pública se transforme para pasar de un estado tradicionalista concebido como ineficiente, con estructuras obesas y derrochador de recursos, a un estado con resultados concretos y tangibles así como racional y eficiente en el ejercicio de sus recursos.

En complemento a todo lo anteriormente expuesto, se deduce que el diseño y/o modificación de las organizaciones públicas del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California ha tenido como criterio preponderantemente el aspecto político, por lo que la elaboración de una metodología para el diseño de organizaciones públicas fundada en criterios técnicos y objetivos debe coadyuvar a mejorar su capacidad de respuesta, a disminuir los niveles jerárquicos –aplanar la pirámide- y por ende a optimizar los recursos presupuestales destinados al grupo de servicios personales, cuyos ahorros podrán ser encausados a la atención de funciones sustantivas de gobierno.

De igual forma se puede concluir que dicho crecimiento no se encuentra sustentado en una metodología, lineamientos o criterios oficiales; es decir, que un proceso tan importante gobierno como lo es el diseño o modificación de las organizaciones públicas no se encuentra expresamente regulado ya que solo existen evidencias breves y en ocasiones ambiguas en la normatividad vigente, tal es el caso de los artículos 20 fracciones I, II y III y 24 fracción XX, ambos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California.

Como se puede observar a lo largo de presente documento, el estudio de las organizaciones no es algo simple o sencillo acotado al ámbito legal que les da vida y al contexto político, económico y social prevaleciente en el momento de su creación, si no que en el estudio de las organizaciones públicas deben analizarse otros elementos que siempre estarán presentes y que se ha dejado de lado, como la opinión de la ciudadanía, a través de la instrumentación de mecanismos de participación ciudadana; ya que para diseñar la organización, es fundamental partir del cliente y de los auténticos servicios que debe prestar el gobierno. Estos servicios varían según la esfera de que se trate, para la cual es necesario considerar como otro elemento para el diseño de una organización pública la distribución de competencias constitucionales de acuerdo a la realidad sobre la que se actúa con la finalidad de determinar con precisión si las atribuciones encomendadas corresponden al ámbito de gobierno estatal; si éstas deben ser

obligatoriamente desarrolladas por instituciones gubernamentales o pueden ser desarrolladas por instituciones privadas, esto es, conocer con precisión si se trata de competencia pública o privada; si las atribuciones encomendadas deben ser consideradas funciones sustantivas o adjetivas de gobierno, tomando como referencia las líneas estratégicas de los ejes temáticos del plan estatal de desarrollo elaborado con una amplia dosis de participación ciudadana; así como el costo de operación contra el beneficio social, ya que si bien es cierto las instituciones gubernamentales no deben tener entre sus cometidos o fines el lucro, también lo es que no deben funcionar con un costo mayor al costo del beneficio generado, aspecto que generalmente ocurre cuando el Estado decide atender funciones que no son propiamente estratégicas para el bienestar general y que pudieran ser atendidas por organizaciones privadas o de la sociedad civil organizada, esto es, resulta necesario cambiar la visión de que éstas puedan operar generando grandes quebrantos a la hacienda pública por solo considerar que es una actividad que debe atender el Estado.

Otro elemento complementario que debe ser considerado en la puesta en marcha de una organización pública, es el del perfil profesional y la trayectoria laboral del líder de la organización y de su equipo directivo, ya que estos marcarán las políticas de operación y desarrollo de la organización, por lo que resulta de vital importancia que en los instrumentos de creación de las organizaciones públicas o en sus reglamentos internos se considere en forma expresa , la descripción genérica del perfil del puesto que deberá cubrir el líder de la organización y sus principales colaboradores, con la finalidad de reducir los tiempos y costos de la curva de aprendizaje.

Por todo lo anteriormente expuesto, considero necesario precisar que las dependencias como organizaciones públicas creadas para responder a las necesidades sociales, se ven obligadas a contar con una estructura administrativa sólida y competente que coadyuve de manera significativa a la adecuada administración de los recursos materiales y financieros disponibles, de manera tal

que su capacidad de respuesta resulte exitosa, por lo tanto, cuando la estructura no permita dar una respuesta satisfactoria a los cometidos sociales encomendados, debe ser modificada bajo una metodología oficial instituida para tales efectos e inclusive se debe contemplar la posibilidad no solo de modificarse, sino también de fusionarse con otra cuando sus funciones combinadas redunden en un mejor beneficio social o en su defecto de extinguirse de manera total, cuando el desarrollo de sus funciones en relación con el costo del beneficio generado ya no resulte conveniente para las finanzas públicas y el interés público o social.

Derivado de lo anterior concluyo que es necesario e imprescindible que en congruencia con la dinámica de cambios y transformaciones que ha caracterizado a Baja California resulta impostergable que el Poder Ejecutivo transite a una nueva forma de organización en congruencia a los nuevos enfoques de la gestión pública tomando como referencia una Metodología para el Diseño de Organizaciones Públicas, cuya observancia sea de carácter obligatorio, con contenido conformado por elementos técnicos, objetivos y transparentes que puedan ser empleados como bases en la creación y/o modificación de las dependencias y unidades administrativas que auxilian de manera directa al titular del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de sus cometidos, inhibiendo los criterios discrecionales de antaño empleados en el diseño de las organizaciones públicas tradicionales.

Para lo cual a continuación describo solo en forma enunciativa los elementos a considerar en dicha metodología:

- I.- Participación ciudadana;
- II.- Distribución de competencias;
- III.- Competencia pública o privada
- IV.- Funciones sustantivas y adjetivas;
- V.- Costo de operación vs beneficio social.

Mismos que considero redundarán en más y mejores niveles de bienestar social para todos los bajacalifornianos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS:

Aguilar Villanueva Luis F. **Gobernanza y Gestión Pública.** México., ed. Fondo de Cultura Económica, 2006.

Aguirre Bernal Celso. **Breve Historia del Estado de Baja California.** México., ed. Quinto Sol, 1988.

Arellano Gault, David. **Gestión Estratégica para el Sector Público.** México. , ed. Fondo de Cultura Económica, 2006.

Daft, Richard L., **Teoría y diseño organizacional.** México., ed. Soluciones empresariales, 2001.

Hernández Sampieri, Roberto y otros. **Metodología de la Investigación.** México., ed. Mc Graw Hill, 2006.

Martínez Cabañas Gustavo. **La administración Estatal y Municipal de México.** México., ed. INAP-CONACYT, 1992.

Mintzberg, H., **Diseño de organizaciones eficientes.** El Ateneo, Buenos Aires (1991)

Montemayor Hernández, María Velia y otros. **Guía para la investigación documental.** México., Trillas, 2006.

Quiroga Leos, Gustavo. **Organización y Métodos en la Administración Pública.,** ed. Trillas, 1999.

Roel Rodríguez, Samuel Santiago. **Estrategias para un Gobierno Competitivo.** México., ed. Trillas, 1996.

Rojas Soriano, Raúl. **Guía para realizar investigaciones sociales**. México., ed. Plaza y Valdez., 2007.

Recursos Publicados

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha 16 de agosto de 1953.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada en el Periódico Oficial de fecha 31 de diciembre de 1953.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada en el Periódico Oficial de fecha 31 de diciembre de 1971.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada en el Periódico Oficial de fecha 31 de diciembre de 1972.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada en el Periódico Oficial de fecha 31 de diciembre de 1977.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial No. 2, sección I de fecha 20 de enero de 1986.

ANEXOS

