

La coordinación sectorial en la administración pública del Estado de México

Leticia Contreras Orozco

Se sabe que en nuestro país la administración pública ha crecido hasta convertirse en un inmenso aparato cuyas funciones son cada vez más diversificadas, lo que ha dado lugar a graves problemas de coordinación.

La coordinación se convierte en parte importante del esquema sectorial, es un proceso integrador del aparato público que permite por una parte la ejecución ordenada de las acciones, y por otra puede facilitar la toma de decisiones.

La sectorización ha sido entendida como un sistema de trabajo que propicia las condiciones para que todo proceso administrativo sea llevado a cabo con base en la racionalización y ordenamiento. También se le ha reconocido como un esfuerzo que dentro de la administración pública ha pretendido armonizar los objetivos y metas de los más diversos organismos, agrupándolos por sectores atendiendo a la naturaleza misma de sus actividades. Así, puede resaltarse que el objetivo fundamental de la llamada sectorización, consiste en crear un orden en cuanto a la ejecución de las diferentes actividades del complejo de la administración pública.

A nuestro parecer, la coordinación sectorial es la unificación y armonización de actividades de varios organismos de naturaleza semejante, encaminados a cumplir con objetivos comunes que en conjunto llevarían a la administración pública a mantener en forma más razonable el manejo de todos los organismos que forman parte de ella.

Dentro del contexto sectorial podríamos hablar de coordinación intrasectorial y coordinación intersectorial. La primera tiene lugar dentro de un solo sector, es decir, entre los diversos organismos agrupados en él; la segunda se presenta entre dos o más sectores en que se divide la actividad pública.

Suponemos que la coordinación lleva consigo la necesidad de contar con un sistema de autoridad que permita una adecuada designación de responsabilidades, asimismo debe apoyarse en un proceso de planeación que busque una integración organizacional y por último establecer medios adecuados de comunicación.

Es necesario señalar también a los dos elementos que constituyen la clave de la sectorización: dependencias (que fungen como cabezas de sector) y entidades (organismos grupados). Así la coordinación sectorial se presenta entre la cabeza de sector y los organismos agrupados bajo su responsabilidad.

Cabe aclarar que esta agrupación por actividad bajo la coordinación de una dependencia, corresponde a una sectorización orgánico-estructural en la cual no existe o no debe existir relación de jerarquía. Esta forma de organización de actividades hace posible la coordinación, pero no implica por ello la abolición de la autonomía legal, patrimonial, técnica y administrativa de los organismos agrupados.

La historia de la administración pública en nuestro país muestra que el aparato administrativo gubernamental ha requerido de la adopción de nuevos modelos de organización acordes a los acontecimientos y necesidades. De esta manera, el interés por ordenar el aparato público conduce a la adopción formal de modelo sectorial en la administración pública federal en 1976 (aunque sus primeros indicios se remontan a 1965); dicho modelo se fundamenta jurídicamente con la publicación de la Ley orgánica de la administración pública federal que reconoce la existencia de la administración pública centralizada y paraestatal y, de esta manera, comienza a detallarse el funcionamiento de la sectorización, los criterios utilizados para el agrupamiento, así como los objetivos que persigue.

Al inicio del periodo sexenal 1982-1988 se suscitan cambios en la estructura administrativa y adiciones a la Ley orgánica, pero el modelo sectorial sigue vigente y solo sufre algunas adecuaciones.

Hacia 1983 se publica la Ley de planeación que tiene por objeto establecer normas y principios básicos de la planeación nacional, fundamentando el establecimiento de un sistema nacional de planeación democrática en el que se distinguen tres niveles de planeación: global, sectorial e institucional.

Las funciones de la planeación sectorial consisten en establecer los objetivos y prioridades propias de cada sector y proporcionar un marco para la planeación en las entidades coordinadas, atendiendo a los objetivos nacionales definidos por la planeación global.

La instrumentación del modelo sectorial no ha sido privativa del ámbito federal, ya que la administración pública en los estados ha experimentado en los últimos años cambios significativos, fundamentalmente por la línea de reformas que ha trazado el gobierno federal.

El Estado de México se ha caracterizado por ser pionero en medidas de modernización administrativa, así como en lo que se refiere a su reglamentación.

Desde el surgimiento de la Ley orgánica de la administración pública federal se ha manifestado un continuo interés por ordenar y organizar el aparato público, partiendo del agrupamiento sectorial de dependencias y entidades; de ahí que la administración estatal haya adoptado también la figura del modelo sectorial.

En los gobiernos estatales la planeación se ha convertido en un instrumento indispensable que ayuda a una mayor integración si de sectorización se trata, sin embargo, cada entidad debe prever y resolver los conflictos a los que se enfrente. Por ello es necesario que los gobiernos estatales sean capaces de innovar y adoptar las medidas necesarias, sin tener que sujetarse por completo o imitar las acciones emprendidas por el gobierno federal.

La planeación estatal debe vincularse con la planeación nacional compatibilizando objetivos, pero sin adoptar sistemas estatales de planeación que no respondan a necesidades propias de cada entidad federativa.

En 1984 se publica la Ley de planeación del Estado de México con la que se norma todo proceso de planeación en el Estado; y a partir del Plan de Desarrollo 1984-1987 surgen por desagregación los programas sectoriales, que se traducen en el instrumento de acción del gobierno estatal que pretende lograr la coordinación sectorial a través de la definición de responsabilidades, con el propósito de conducir ordenadamente las asignaciones tanto de los coordinadores de sector como de los organismos agrupados. Los programas sectoriales buscarán por tanto la resolución de problemas inherentes a su actividad.

Cada sector actúa de manera independiente atendiendo a su propio programa, pero al mismo tiempo coordina sus acciones con otros sectores estatales e incluso del ámbito federal.

El modelo de coordinación sectorial en el Estado se fundamenta jurídicamente en la Ley orgánica de la administración pública del Estado de México, La Ley para

la coordinación y control de organismos auxiliares y fideicomisos del Estado de México, el Reglamento a esta Ley, y el Acuerdo por el que los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública del Estado se agrupan por sectores.

Bajo este esquema se fundamenta la coordinación de acciones mediante un sujeto activo (dependencia que funge como coordinadora de sector) y los sujetos coordinados (grupo de entidades paraestatales).

Las dependencias coordinadoras de sector serán el conducto a través del cual el ejecutivo estatal mantenga relación con los organismos auxiliares; serán los responsables de conducir la planeación en su sector, así como cubrir la supervisión, el control y la evaluación de las actividades de los organismos agrupados.

A semejanza del modelo federal que establece dependencias de orientación y apoyo global en el Estado de México se conocen como dependencias de coordinación global, a las secretarías de finanzas, planeación y administración, y tienen bajo su responsabilidad directa el control y evaluación del cumplimiento de los organismos auxiliares y fideicomisos, aunque sólo en relación a los demás ya que internamente el control y evaluación en dichos organismos se ejerce a través de los órganos de gobierno respectivos.

Por lo expuesto anteriormente es evidente que el modelo de coordinación sectorial de la administración pública del Estado de México descansa sobre sólidas bases; sin embargo, la experiencia posterior a su instrumentación permite confrontar el funcionamiento de un modelo ideal plasmado en documentos de acción con el modelo real, la acción misma.

La sectorización ha cumplido con ordenar las actividades de la administración pública estatal, procurando que de ésta forma se actúe con mayor agilidad; la duplicidad de funciones en algunos casos ha disminuido considerablemente; sin embargo, en algunos otros no existe una definición tan clara de funciones entre los

organismos agrupados en un mismo sector o bien se han asignado funciones a determinado organismo que prácticamente no le corresponden.

La duplicidad de funciones en la administración pública ha sido desde hace tiempo un problema a resolver. El modelo de coordinación sectorial pretende darle solución y por ello agrupa por sectores al conjunto de organismos con actividades similares, esto significa el camino hacia la disminución del problema, pero no podemos afirmar que haya terminado.

Otro logro de este modelo es el dar coherencia a las acciones de las dependencias y organismos auxiliares en conjunto, puesto que el concentrar la coordinación de actividades en una cabeza permite el establecimiento de una línea general de acción que evita desviaciones en el logro de los objetivos. Aunado a lo anterior, la planeación es el instrumento que permite articular en un todo las acciones sectoriales, puesto que del Plan estatal se derivan las prioridades sectoriales y, sobre sus logros los organismos auxiliares, informan a la dependencia coordinadora de sector y a las dependencias de coordinación global.

El modelo sectorial solo implica coordinación entre dependencias y organismos auxiliares o simplemente entre estos últimos, y no una relación de jerarquía y subordinación; pero el conjunto de experiencias nos hace suponer que dichos organismos funcionan casi subordinados a las disposiciones de un superior; esta situación se presenta en mayor o menor grado, dependiendo muchas veces de la importancia del mismo organismo o inclusive de las relaciones personales.

Por lo anterior, sería conveniente que las dependencias de coordinación global efectuaran un análisis pormenorizado de cada uno de los sectores de la administración Estatal, conjuntamente con el coordinador respectivo, a fin de determinar si los objetivos perseguidos por cada uno de los organismos del sector de que se trate, están acordes con las atribuciones conferidas y con las actividades que realizan.

Con lo anterior, la duplicidad y falta de claridad en la asignación de funciones disminuiría mucho más, lo que permitiría abiertamente llevar a cabo una coordinación intrasectorial, sin temor a la duplicidad, pues sólo se desarrollarían actividades complementarias no similares. Esto no es más que una depuración a fondo de los sectores existentes.

Por otro lado, llevar a la práctica solo relaciones de coordinación y no de dependencia jerárquica, corresponde a la propia iniciativa de cada responsable de sector. Asimismo, los programas sectoriales deben derivarse del Plan estatal puesto que les marca una línea a seguir para fines del desarrollo, pero debieran ser elaborados por el sector respectivo que conoce la problemática, su capacidad y sus recursos; de esta manera no será un programa impuesto y ajeno, sino que será el resultado de la participación del coordinador sectorial conjuntamente con los directivos de cada uno de los organismos agrupados.

Esto no significa el desapego a la norma que establece las prioridades estatales, pero hay que tomar en cuenta que los

programas sectoriales derivados del Plan de desarrollo estatal no corresponden a cada uno de los sectores orgánico-estructurales en que se divide a la administración pública del Estado.

Con lo anterior sólo se pretende mejorar un modelo de coordinación que está sujeto a circunstancias cambiantes, por lo que el esquema inicial no puede mantenerse igual.

Actualmente la sectorización estatal funciona con similitud al modelo federal, pero es importante no perder de vista que debe ser adaptado a lo que la actividad pública en el Estado requiera, puesto que no es una simple adopción de un instrumento nuevo del que la federación ha hecho uso.

Hasta el momento los resultados de su aplicación en la administración pública del Estado de México se puede considerar como una primera etapa en su funcionamiento; de sus mejoras, de su depuración y de la búsqueda de nuevos instrumentos, depende el inicio de una segunda etapa que tal vez marque su consolidación.