

III. DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El escenario ampliamente favorable del desarrollo de la administración pública, que se habrá de configurar a lo largo de los próximos seis años en el Estado de Chiapas, parte de reconocer no solamente los problemas que aún prevalecen en la Administración Pública, sino también las diversas reformas que dan cuenta de la dinámica de cambio institucional que impera en la entidad. Estas reformas abarcan un espectro muy amplio, que van desde la creación, modificación y fortalecimiento de estructuras orgánicas, hasta la modificación de las leyes hacendarias y la actualización de los manuales de organización en cada organismo público.

Dentro de esta dinámica de desarrollo administrativo, también está la descentralización - hacia algunos municipios - de los recursos y funciones de tránsito; se inició la Reforma al Sistema Presupuestario y la Modernización del Catastro; se diseñó el Sistema de Información Geográfica y Estadística, y se creó el Módulo de Evaluación Social de Proyectos, entre otros.

La evolución del sistema político mexicano y los cambios que éste traerá consigo en el escenario que la pluralidad y la sociedad están construyendo en el marco de la democracia, nos confirman que todos estos cambios institucionales son parte de un proceso de desarrollo que está aún lejos de agotarse; se visualiza una senda de importantes tareas por abordar para consolidar lo avanzado y fortalecer los sistemas de administración del desarrollo, de cara a los retos que implica la dinámica con la que México desea irrumpir en un mundo de fronteras ampliadas que se configura para esta primera década del siglo XXI.

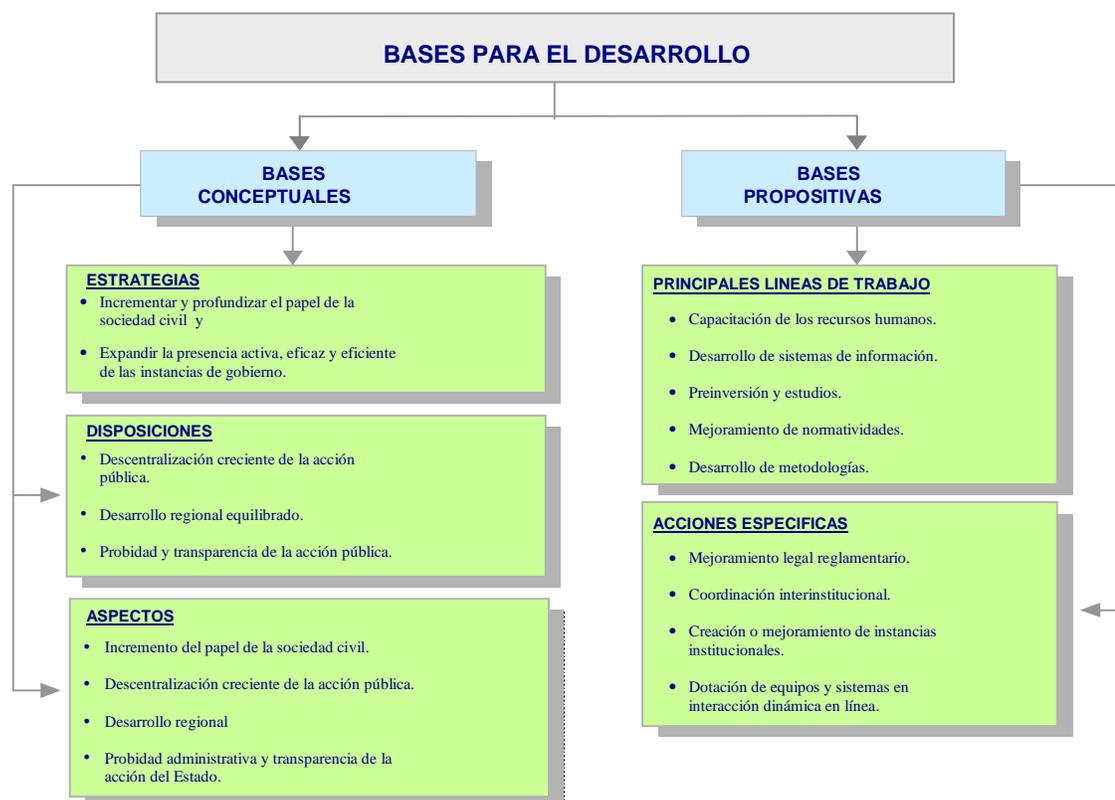
Para hacer frente a las exigencias que el nuevo escenario político, económico y social demandará – entre otras acciones - se promovió ante esa soberanía legislativa la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, en la que se registran las propuestas de cambio en las funciones y estructuras institucionales, entre las que destacan el cambio de denominación de la Oficialía Mayor a Secretaría de Administración, de la Secretaría de Desarrollo Turístico a Secretaría de Turismo, del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia a Instituto de Desarrollo Humano; la transferencia de funciones de ecología al Instituto de Historia Natural; la creación de las Secretarías de Planeación, de Pesca y Desarrollo Social, entre otros.

Para abordar los trabajos que nos lleven hacia un nuevo modelo de dirección burocrática y organización eficaz de la gestión gubernamental, que se caracterice por su eficiencia y calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos, se fortalecerá el Desarrollo de la Administración Pública con la participación importante de las dependencias globalizadoras (Secretaría de Administración, Contraloría General, Secretaría de Planeación y Secretaría de Hacienda)¹, que se aboquen a coordinar las acciones correspondientes y a promover la utilización de las metodologías sobre planeación estratégica, planeación del desarrollo regional, sistemas de información, evaluación socioeconómica de proyectos y otras que contribuyan a incrementar las capacidades de los servidores públicos y mejorar las tareas gubernamentales.

Para este fin, se señalan los tres ámbitos institucionales que habrán de ubicarse en un nivel mayor de desarrollo, siendo éstos: el sistema de planeación, dependencias globalizadoras y ejecutoras, así como municipios.

III.1. BASES PARA SU DESARROLLO

Gráfica III.1



¹ Según estructura organizacional propuesta.

Bases Conceptuales

El proceso de diagnóstico estratégico que se puso en marcha previamente a la formulación de Proyecto de Presupuesto de Egresos, permitió generar un conocimiento adecuado de naturaleza general, sobre el comportamiento de las diferentes variables que integran la institucionalidad vigente, en relación a los procesos que van desde la formulación de planes hasta la evaluación de resultados, en los ámbitos de las dependencias globalizadoras y las ejecutoras. Este conocimiento será contextualizado con los objetivos, políticas y estrategias que orientan y dan sentido al desarrollo del Estado, esto con el fin de identificar los conceptos que animan un proceso de desarrollo institucional de mediano plazo.

En un escenario de cambio, se han podido identificar objetivos, políticas y estrategias que obligan a impulsar un proceso progresivo de desarrollo de la institucionalidad vigente. Este marco conceptual apunta, como objetivo superior, a expandir la gobernabilidad del sistema político institucional, a través de un desarrollo integral de la sociedad en el entorno estatal, existiendo para estos efectos dos estrategias importantes para el desarrollo institucional:

- Incremento y profundización del papel de la sociedad civil en el desarrollo del Estado, y
- Expansión de una presencia activa, eficaz y eficiente de las diferentes instancias de gobierno para el logro de un desarrollo equilibrado, equitativo, sostenible y permanente.

En correspondencia con los elementos señalados, existen tres disposiciones que se expresan a través de diferentes políticas públicas:

- Descentralización creciente de la acción pública desde el plano federal, a lo estatal y municipal.
- Desarrollo regional equilibrado, especialmente orientado a moderar los efectos concentradores que impiden una integración adecuada al espacio nacional.
- Probidad y transparencia de la acción pública en todos sus niveles, revaluando la función pública como elemento de beneficio común para toda la sociedad.

Más a detalle es posible identificar los siguientes aspectos:

- a) **Incremento del papel de la sociedad civil.** Lo cual implica un replanteo de las relaciones estado - sociedad, en la búsqueda de profundizar una gobernabilidad necesaria, tomando como hecho cierto la imposibilidad, que desde el Estado se puedan resolver adecuadamente todos los problemas, o dar satisfacción adecuada a demandas crecientes en número y complejidad.

- b) **Descentralización creciente de la acción pública.** Esta se ha fundamentado en la necesidad de que los problemas sean identificados, estudiados y resueltos con oportunidad, eficiencia y eficacia, para lograr el mayor impacto social posible que permita mitigar rezagos crónicos en áreas estratégicas del desarrollo social productivo. Esto implica - desde una perspectiva institucional – que se readequen las competencias, funciones y relaciones entre la federación, los estados y los municipios; demandándose en consecuencia, incrementos en las capacidades estatales y municipales para planear, programar, administrar y evaluar acciones crecientes de desarrollo fuertemente vinculadas a los grupos sociales más desposeídos.

- c) **Desarrollo regional.** Surge como una necesidad impostergable en la perspectiva de mejorar la distribución espacial de desarrollo económico social, atenuando los desequilibrios estructurales y corrigiendo tendencias históricas inadecuadas, incrementando drásticamente la sustentabilidad productiva con base en procesos no degradantes del medio ambiente y coherentes con las necesidades de la población, para mejorar la equidad social en un plano creciente de integración y complementariedad de los procesos productivos.

- d) **Probidad administrativa y transparencia de la acción del Estado.** Este aspecto, marca un conjunto importante de elementos que deben observarse obligadamente, pues desde la perspectiva del desarrollo institucional, refuerzan necesidades crecientes en los ámbitos de control de los recursos, auditoría institucional y social de las obras y sobre todo, en la profundización de capacidades técnicas, profesionalizadas y con una imagen positiva, revaluando la función pública como elemento de beneficio para toda la sociedad.

Los cuatros aspectos antes señalados marcan por sí solos, la necesidad de enfrentar readecuaciones y ajustes institucionales significativos, profundizando acciones que se están realizando y generando otras según los requerimientos observados.

En el contexto analizado previamente a la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos para el 2001, las áreas relevantes del desarrollo institucional en una perspectiva de mediano plazo son:

- Modernización funcional de la institución pública.
- Expansión y profundización de los sistemas de información, estudios y conocimientos básicos.
- Profundización y mejoramiento de las capacidades técnicas para realizar las acciones requeridas.
- Perfeccionamiento y modernización de los procesos e instrumentos administrativos.
- Expansión de los recursos financieros integrados al desarrollo económico y social.

Bases Propositivas

Tomando como marco referente los trabajos de diagnóstico estratégico y los elementos conceptuales que animan y orientan el desarrollo institucional, se han identificado algunas líneas de trabajo principales, las cuales se implementarán para que gradualmente se puedan resolver las principales causas que afectan tanto los ámbitos de las dependencias globalizadoras y las ejecutoras, así como de los municipios. Las líneas determinantes identificadas son:

- Capacitación de los recursos humanos.
- Desarrollo de sistemas de información.
- Preinversión y estudios.
- Mejoramiento de normatividades.
- Desarrollo de metodologías.

Según los ámbitos institucionales analizados, a estas líneas de trabajo se agregarán acciones específicas en las áreas de:

- Mejoramiento legal reglamentario.
- Coordinación interinstitucional.
- Creación o mejoramiento de instancias institucionales
- Dotación de equipos y sistemas.

III.1.1. Capacitación de los Recursos Humanos

El mejoramiento y expansión de las capacidades y habilidades del recurso humano y el desarrollo de comportamientos y valores coherentes con la función pública, son elementos esenciales de desarrollo de una institucionalidad estatal y municipal que requiere modernizarse y adecuarse a una descentralización creciente, esperando que esto se traduzca en el menor tiempo, en un servicio civil de carrera que permita transitar hacia un nuevo modelo de dirección y racionalidad administrativa.

Con base en los análisis de información generada anualmente y el desempeño institucional observado, así como en los diagnósticos estratégicos, ha sido posible identificar que la capacitación en el ámbito de las globalizadoras, debe preferenciar las siguientes áreas temáticas:

Formulación y seguimiento de planes y programas de mediano y largo plazo de naturaleza regional y sectorial:

- Planeación estratégica
- Análisis técnico de programas anuales y proyectos (expedientes técnicos).
- Asignación y priorización de recursos presupuestales.
- Control y seguimiento presupuestal y contable de inversiones autorizadas.
- Evaluación de programas y proyectos.
- Manejo de sistemas de información.

En el ámbito de las ejecutoras, se considera conveniente que la capacitación refuerce los siguientes aspectos:

- Planeación estratégica
- Formulación de programas sectoriales.
- Identificación y formulación de proyectos.
- Integración de programas anuales y expedientes técnicos.
- Priorización sectorial de inversiones.
- Contratación de obras y proyectos.
- Control físico - financiero de obras.
- Evaluación de obras y proyectos.

Las áreas temáticas antes señaladas marcan puntos comunes dentro de un proceso contínuo que permitirá abordar las principales debilidades que presenta la administración estatal.

Las acciones de capacitación se orientarán tanto al nivel técnico y profesional como a nivel directivo, medio y superior y al personal de apoyo, usando instrumentos metodológicos diferentes, según sean requeridos. Cursos talleres, seminarios y entrenamiento en servicios, serán parte de un sistema de capacitación; cada actividad tendrá definida en sus contenidos y métodos de docencia según el tipo de personas a ser capacitadas, evaluando los impactos logrados.

El esfuerzo de capacitación que se realizará en los próximos años, debe entenderse como un proceso de inversión en la formación de un capital humano, adecuado a los requerimientos de una institucionalidad pública estatal y municipal, para hacer frente a las demandas que actualmente exige la sociedad sean atendidas y a la descentralización de programas, funciones y recursos federales.

La implementación de un sistema de capacitación permanente implica reagrupar y fortalecer las funciones y estructuras de la Administración Pública, por tanto, será la Secretaría de Administración, a través del Instituto de Profesionalización del Servidor Público, la encargada de realizar estas acciones; en el cumplimiento de las mismas, deberán ser utilizadas las capacidades existentes en las diferentes instituciones públicas, actuando como instituciones conductoras del proceso: la Secretaría referida, la Secretaría de Planeación, la Secretaría de Hacienda, y la Contraloría General, quienes tienen el carácter de dependencias globalizadoras.

III.1.2. Desarrollo de Sistemas de Información

La disponibilidad de información confiable sobre procesos sociales, demográficos, económicos y financieros se constituye en un elemento clave en la toma de decisiones y la conducción de procesos de inversión y desarrollo. La atomización de la información y la escasez de sistemas de información adecuados, impide y dificulta un conocimiento objetivo de los problemas y de la realidad particular que los enmarca. En esta perspectiva, el desarrollo de sistemas de información en los tres ámbitos identificados, es sin duda otra línea de trabajo del desarrollo institucional de mediano plazo que se abordará a partir del 2001.

Se plantea la necesidad que en el ámbito de las dependencias globalizadoras, particularmente la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Planeación (a través del COPLADE) y la Contraloría General, inicien los trabajos necesarios a fin de implementar el “Sistema de Información para la Planeación Económica y Social” como mecanismo continuo de integración, captura y procesamiento de bancos y registros de datos.

El Sistema de Información Geográfica y Estadística (SIGE), será el eje central sobre el que se articularán las bases sectoriales de información generadas y operadas por las ejecutoras, las cuales tendrán la categoría de subsistemas de un sistema integral de información que tendrá como propósito generar elementos para la formulación de planes, programas y proyectos y permitirá la estructuración de parámetros técnicos o bases de desempeño por sectores. La regionalización de la información básica y su municipalización es otro elemento a ser tenido en cuenta en la estructuración del sistema de información.

A las dependencias ejecutoras les corresponde un papel significativo en la mejor integración de bancos sectoriales de información con la especialización necesaria para formular proyectos y programas en las áreas de su especialidad, correspondiéndoles también un papel activo en el perfeccionamiento y expansión de la información continua y elaboración de parámetros sectoriales que se vincularán a las bases de desempeño a través de un sistema de evaluación del desempeño.

La integración de un “Sistema de Información” de nivel central con subsistemas sectoriales y regionales, permitirá una considerable mejora en la base de conocimiento para la planeación y formulación de proyectos.

En el plano municipal, dependiendo del tipo de municipios, los requerimientos de sistemas de información varían mucho, sin embargo ellos se concentran en la existencia de un banco básico de información municipal (infraestructura, recursos productivos, organizaciones y población); carteras de obras y proyectos; registro de patrimonios, fundos y catastros; registros contables y administrativos.

Cabe hacer notar que existen en este ámbito, importantes acciones en curso, tanto a nivel de la Secretaría de Hacienda como en algunas ejecutoras y municipios, las cuales generan bases ciertas para buscar un manejo integral de un sistema de información que les permitirá satisfacer simultáneamente requerimientos diversos, dándole soporte a los procesos de planeación y programación de acciones de desarrollo.

Conjuntamente con la integración gradual de una red interna de información computarizada (global, sectorial, regional, municipal) es indispensable articular el sistema con redes nacionales de información ampliando su consistencia y soporte.

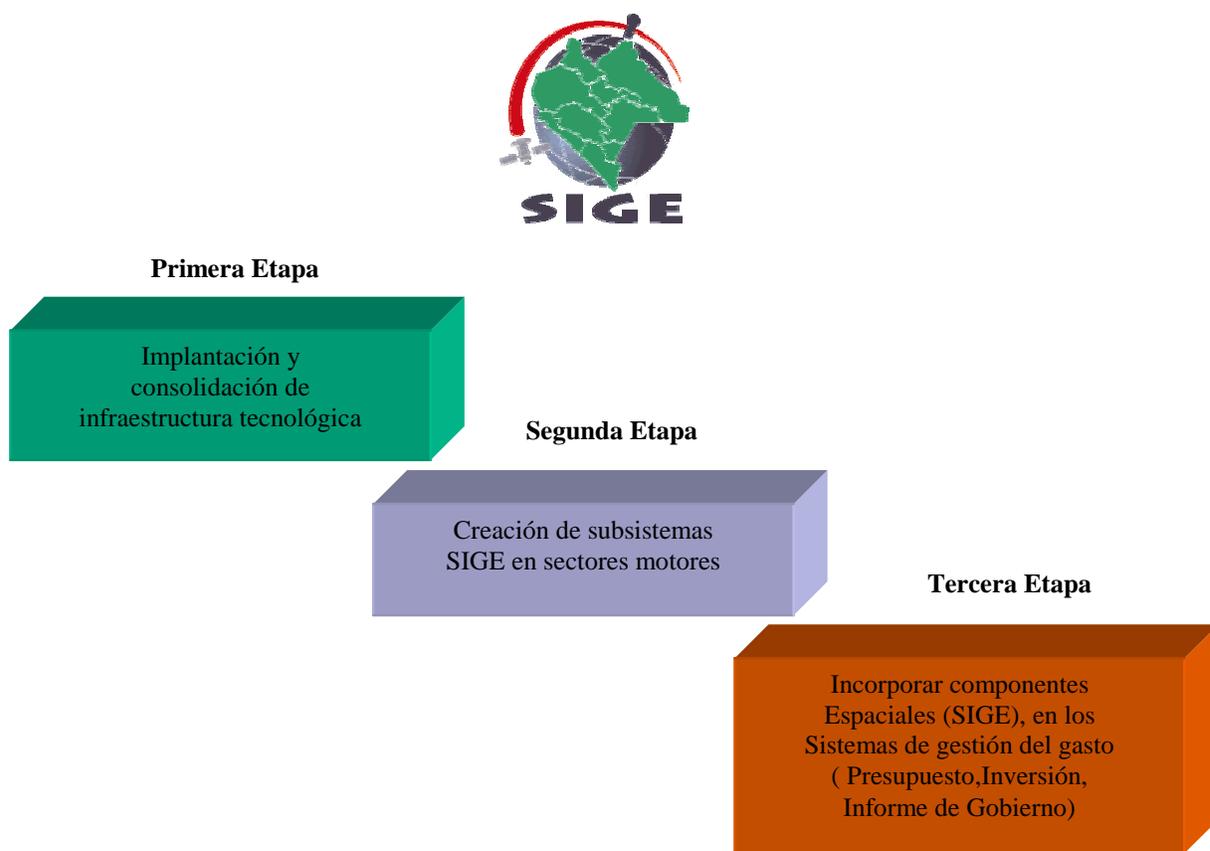
Paralelamente, se profundizará y mejorará un “Sistema de Información para la Administración de la Inversión Pública”, a través del cual se pueda conocer en detalle el comportamiento de la inversión según fuentes y usos, compatibilizando los diferentes programas de información existentes.

La línea programática de desarrollo de sistemas de información para la planeación será conducida en el estado por el Secretaría de Planeación para el ámbito municipal.

El Sistema de Información Geográfica y Estadística (SIGE), continuará con la primera etapa de su implantación, caracterizada por la consolidación de cartografía municipal y regional, integrando los nuevos municipios, ambas actividades realizadas en reuniones de trabajo con la Comisión de Zonas Limítrofes y Fronterizas del H. Congreso del Estado, la difusión de los

resultados estadísticos en medios magnéticos, y la incorporación de infraestructura tecnológica de vanguardia.

Asimismo, se realizará un completo análisis con el objetivo de implementar los instrumentos legales necesarios para asegurar la obligatoriedad y oportunidad en la captación de información, así como para fortalecer la estructura administrativa de la estructura actual, con la incorporación de un departamento abocado a atender las cuestiones informáticas inherentes a las actividades propias de la dirección, tomando en cuenta los nuevos objetivos y compromisos que en materia de geografía y estadística se identifican y los retos de difusión y comercialización de los productos generados.



En etapas posteriores, se establecerán los mecanismos necesarios para la creación de los subsistemas SIGE, en forma conjunta con las dependencias del ejecutivo estatal que funcionan como cabezas de sectores, a fin de desarrollar bancos de información especializados que registren de manera espacial y cuantitativa, cada uno de los activos estatales, es decir, para los sectores:

salud, educación, comunicaciones, agropecuario, etc.; como instrumentos que permitan la administración de la infraestructura actual y su inventario de recursos, y al mismo tiempo proporcionen mayor certidumbre en la toma de decisiones en la formulación de los proyectos de inversión.

A efecto de proporcionar una nueva dimensión en el análisis de la inversión estatal y su impacto en las demandas de la ciudadanía chiapaneca, deberán incorporarse a la siguiente generación de los sistemas de gasto, componentes espaciales vinculados al SIGE.

III.1.3. Preinversión y Estudios

La expansión de un conocimiento objetivo de la naturaleza o el comportamiento de los recursos productivos y del desarrollo de fenómenos demográficos, económicos y sociales, es una necesidad sustantiva para fundamentar acciones de inversión en diferentes áreas estratégicas de desarrollo. En la actualidad existe un incipiente sistema de preinversión y estudios que tiene como propósito consolidar la información existente y generar nuevos conocimientos que se multipliquen y expandan.

La creciente demanda de necesidades sociales y la escasez de recursos públicos para satisfacerlas, exigen en la actualidad contar con herramientas de vanguardia, que en un entorno de análisis objetivo y profesional, permitan determinar la factibilidad de la inversión pública, previo a la autorización de recursos presupuestales para su ejecución, mejorando de esta forma los criterios para la adecuada definición, priorización y programación de la misma.

En el marco de modernización de la administración pública, se han venido realizando acciones tendientes a incorporar técnicas especializadas de evaluación social de proyectos, para realizar precisamente este tipo de análisis y suministrar información que permita mejorar la toma de decisiones, sobre la conveniencia de desarrollar determinados proyectos para el Estado.

El esfuerzo realizado por el Gobierno del Estado, ha permitido que con el aporte metodológico de esta herramienta, se haya podido contar con opiniones relevantes para la autorización de recursos presupuestales a diversos proyectos para la dotación de servicios públicos municipales como

mercados, rastros y sistemas de agua potable, entre otros; y fundamentalmente la integración de cuadros de profesionistas con la suficiente preparación para formular estudios de factibilidad socioeconómica de mayor complejidad, como son los proyectos carreteros de gran impacto para la entidad, que han facilitado la negociación de recursos con la federación para su implementación, por un lado, y adicionalmente, ahorrar recursos económicos al evitar contratar consultorías especializadas en la materia.

No obstante los avances logrados a la fecha en este apartado, y que se cuenta con una infraestructura importante de servidores públicos capacitados en la materia, es evidente que dada la magnitud y diversidad de la inversión pública, así como las cuestiones políticas y sociales involucradas en los procesos de autorización de la misma, aún no ha sido posible lograr su aplicación generalizada en todos los sectores económicos, requiriéndose fortalecer las acciones respectivas y adecuar al marco estructural, normativo y legal vigente.

En ese sentido, a partir de las acciones referidas, y una vez que se ha mejorado la articulación del proceso de inversión pública, ubicando las funciones de evaluación social de proyectos, en las fases de planeación y programación de la misma, se establece que se han sentado las bases para alcanzar el objetivo previsto, considerándose conveniente analizar en detalle la creación del Sistema Estatal de Inversión Pública, como instrumento rector en la materia, cuyo propósito sería “concretar las opciones de inversión que en el marco de los planes y programas de desarrollo, resulten más rentables socialmente para la entidad”.

Dicho “Sistema”, estaría conformado básicamente por cuatro “subsistemas”, debidamente articulados secuencialmente, tanto en procesos como en ámbitos institucionales, de manera que permitan un seguimiento integral de la inversión pública, contando permanentemente con información oportuna, relevante y confiable para mejorar la toma de decisiones ante posibles cambios en los escenarios previstos, buscando siempre la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

El énfasis para el ejercicio 2001, consistiría en desarrollar adecuadamente el primer subsistema de análisis técnico-económico (preinversión), cuyos componentes esenciales serán:

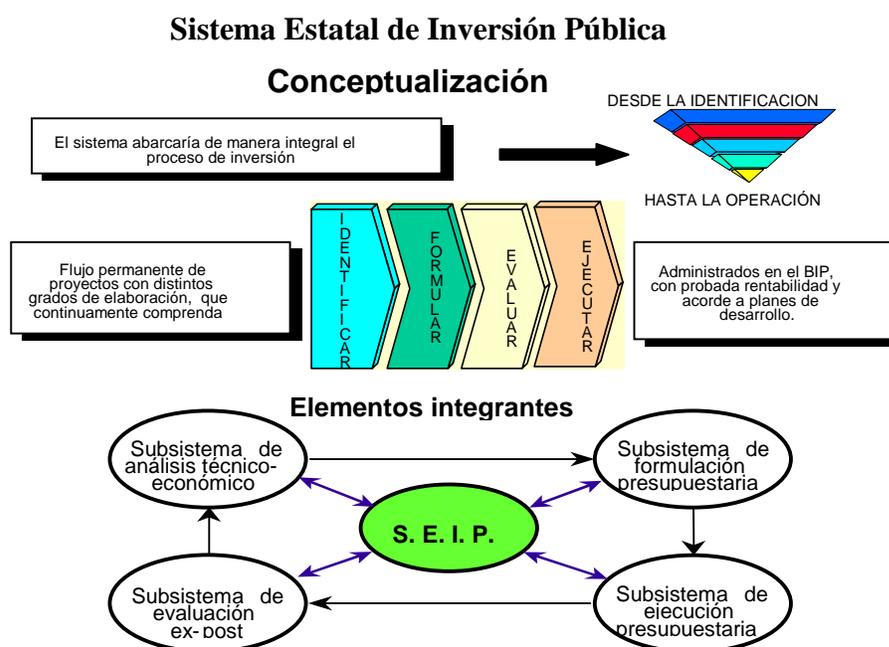
- Un Fondo de preinversión
- Un Catálogo de estudios básicos
- El Banco Integral de Proyectos

A través del fondo de preinversión, se consolidarán los recursos disponibles y normará su uso para la realización de estudios en áreas específicas, vinculadas a la generación de propuestas de inversión, dándole una mayor confiabilidad técnica-económica a las mismas.

Un catálogo de estudios básicos, permitirá conocer en forma sistemática las áreas que cuentan con estudios, integrando los conocimientos existentes, constituyéndose en un patrimonio significativo para la planeación y programación del desarrollo.

La generación de un banco de proyectos, a través del cual se pueda tener una visión integral de las opciones de inversión existentes en la entidad, tanto en las áreas de producción y transformación, así como de infraestructura y servicios básicos, será otra herramienta sustantiva para mejorar la priorización de propuestas y darles un seguimiento adecuado.

Con la implementación de este “subsistema”, se integrarán las dependencias ejecutoras y los municipios, generando una dinámica de expansión del conocimiento necesario para fundamentar obras y proyectos.



III.1.4. Mejoramiento de Normatividades

En la perspectiva de una modernización funcional de la institucionalidad pública, la normatividad juega un papel importante, dado que a través de ella se encausan y orientan recursos y acciones de desarrollo. El ámbito normativo es bastante extenso y abarca desde la regulación de programas financieros hasta los bandos de buen gobierno de los ayuntamientos municipales, dependiendo de ellas procesos administrativos complejos y toma de decisiones de muy distinta naturaleza.

Normas conceptualmente precisas, claramente expresadas y adecuadas a la realidad del medio que pretende encausar, son valiosos instrumentos en una institucionalidad moderna y dinámica, por el contrario, la normatividad laxa y sujeta a interpretaciones múltiples desconcierta y obstaculiza la ejecución pública.

En esta perspectiva, se estima necesario generar una línea de trabajo a través de acciones de mediano plazo que se aboquen a estudiar, compatibilizar, adecuar y generar un marco normativo obligatorio en ámbitos estratégicos del quehacer público, identificándose específicamente en las dependencias globalizadoras y ejecutoras.

La sistematización, compatibilización, simplificación y adecuación de las normas que regulan el uso de los recursos de los diferentes programas financieros, busca una adecuada integración y complementariedad entre éstas. La abundancia de la normatividad en este ámbito y la falta de precisión de muchas de ellas confunde y entorpece una utilización integral de los recursos disponibles.

Es necesario que se continúe avanzando en la regulación financiera y administrativa, profundizando y mejorando la normatividad existente sobre la formulación de planes, programas, proyectos, expedientes técnicos, y programas operativos anuales para generar un marco comprensivo que dé integridad y consistencia a los instrumentos utilizados en la planeación y programación del desarrollo. Asimismo, se trabajará en:

- ✓ Perfeccionar la normatividad para la asignación de recursos, mejorando el uso de criterios técnicos para la priorización regional y sectorial de la inversión, y la priorización de

proyectos y obras en programas anuales, reforzando a través de las disposiciones, el papel de los subcomités sectoriales y regionales del COPLADE – que se mantendrán como parte de la estructura de la Secretaría de Planeación - y del subcomité dictaminador de la inversión pública;

- ✓ Profundizar y perfeccionar la normatividad que regula el funcionamiento de los subcomités regionales y sectoriales de planeación, dándole mayor énfasis al papel que cumplen como instancias de coordinación y validación de programas y proyectos de inversión y como puntos de integración de programas regionales y sectoriales de mediano plazo;

Compatibilizar y de ser posible simplificar las normas que regulan la autorización, aprobación y liberación de recursos de diferente naturaleza, estudiando opciones para que los procesos de autorización se realicen sobre programas de inversión, aligerando de esta forma la autorización de recursos y mejorando la oportunidad de este proceso, con ello la ejecución de la obra pública será más ágil, evitando con ello su tardanza, trayendo mayor beneficio a la población;

- ✓ Estudiar el perfeccionamiento de las normas que regulan la existencia y la operación del registro de contratistas y los procesos de precalificación de oferentes, y contratación de la obra pública con el fin de estandarizar acciones y reforzar el papel que cumplen las áreas que intervienen en la contratación de la Obra Pública;
- ✓ Compatibilizar y mejorar la normatividad existentes sobre control de obras, integrando una normatividad única y obligatoria que agregue los diferentes sistemas de controles (externos, institucionales y sociales) permitiendo un seguimiento más estrecho de la ejecución física - financiera de la obra pública. En esta normatividad cabe estudiar la integración de criterios de elegibilidad de muestras de control y el tratamiento de las mismas;
- ✓ Estructurar bases técnicas estandarizadas para obras simples de alta ocurrencia, a través del estudio e integración normativa de técnicas para obras tipo; e,
- ✓ Integrar y compatibilizar normas de evaluación económica social de programas, proyectos y obras, haciendo especial referencia a la evaluación de eficiencia, eficacia e impacto social de

las mismas, generando un conjunto adecuado de regulaciones que sean aplicables por las dependencias globalizadoras y ejecutoras.

De crearse los sistemas de información y preinversión antes propuestos, así como los Sistemas de Evaluación del desempeño y el Integral de Administración Financiera del Estado, será necesario normar su funcionamiento y alcances, para facilitar su puesta en marcha.

III.1.5. Desarrollo de Metodologías

La realización de actividades más o menos complejas para el logro de productos específicos, requieren por lo general, de la estructuración de metodologías que señalen los procedimientos técnicos, los procesos de análisis y los referentes a ser estudiados y la forma de presentar los resultados. El método define el cómo hacer algo y se relaciona con la norma que sitúa los límites y alcances de una actividad. En ésta perspectiva, se estima necesario que una línea de trabajo de desarrollo institucional, se sitúe en el ámbito de las metodologías, especialmente si se tiene en consideración que una parte sustantiva del proceso estudiado, descansa en la formulación de elementos documentales de naturaleza compleja como son los programas y los proyectos. Se estima que el desarrollo de metodologías permite mejorar la conceptualización de los procesos, ahorrando tiempos y mejorando la calidad de los productos a obtenerse.

Teniendo como referente lo anterior, se han identificado las principales áreas que a nivel del sistema de planeación y dependencias ejecutoras requieren de profundización o mejoramiento de sus metodologías, siendo significativas las siguientes:

- Formulación de planes y programas sectoriales y regionales de mediano y largo plazo.
- Identificación, formulación y análisis de proyectos.
- Conformación de programas anuales y plurianuales .
- Priorización de inversiones y expedientes técnicos.
- Evaluación de programas y proyectos.

La realización de actividades continuas en el ámbito de las metodologías permitirá la generación de “manuales metodológicos” para encausar las acciones en las áreas antes señaladas; dichos

manuales se generarán, tomando especialmente en cuenta el contexto en que los trabajos se realizan, de forma tal que el método sea apropiado a la información existente, a las capacidades y particularidades propias de las instituciones.

Cabe hacer notar, que tanto a nivel de programas y especialmente a nivel de proyectos, se diferenciarán - a lo menos - metodologías específicas para lo productivo, la infraestructura de apoyo y lo social, marcando especial énfasis en metodologías que impliquen una fuerte participación de las comunidades a ser beneficiadas. Para los proyectos productivos se generará una guía metodológica simplificada para ser manejada a nivel de organizaciones de base.

III.1.6. Desarrollo Integral del Catastro

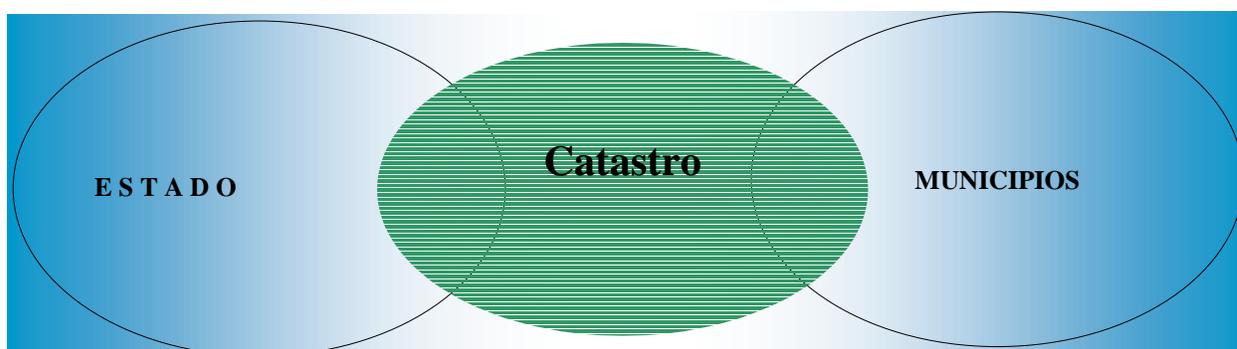
Con el Desarrollo Integral del Catastro se alcanzaron avances muy significativos en aspectos como la operación: donde se asumió la reingeniería de procesos como un paso previo a la sistematización de los mismos, creándose el área operativa como la responsable de la atención de los servicios catastrales, implementando el formato único para todos los trámites como una fuente directa de información, incorporando sistemas automáticos ágiles para establecer y fortalecer el nuevo funcionamiento de los servicios de ventanilla, además de conformar un equipo humano capacitado para desempeñar actividades plurifuncionales.

La planeación estratégica, supervisión y control de las actividades, medidas que no solo ayudaron a cumplir sino a mejorar constantemente y a diversificar los usos de la información catastral y que a través de secuencia de aproximaciones sucesivas, permitió ir implementando los avances técnicos y tecnológicos en todas las áreas internas y en las oficinas catastrales delegacionales.

El proceso de transformación de la visión del catastro con fines fiscales a un catastro multifinalitario, incorporó nuevas tecnologías de punta como los G.P.S y el inicio del Laboratorio de Fotogrametría Digital, herramientas que permitirán generar información amplia y con mayor claridad en los rasgos de los bienes inmuebles, así como, para la toma de decisiones aplicadas sobre una cartografía digital georeferenciada, restituida a diferentes escalas y de diferentes temas útiles para la planeación del desarrollo urbano, control catastral, uso fiscal, estadístico y la Liberación de Derechos de vías, entre otros.

La capacidad instalada resultado de la modernización catastral, amplió el ámbito y diversificó el número de usuarios, la información generada con la tecnología catastral se ve reflejada directamente en otras dependencias del gobierno del Estado al contar éstas con información única y confiable. También fortaleció a los municipios no solo para fines fiscales, sino también, para la formulación de sus planes de desarrollo.

De un Catastro Fiscal a un Catastro Multifinilarario



Una alternativa para consolidar estos esfuerzos sería crear el Instituto de Catastro, como un organismo descentralizado que norme y regule la actividad catastral en toda la entidad, en el que participen tanto el Estado como los municipios, constituyéndose en un centro generador de información soporte para el desarrollo socioeconómico del Estado, con presencia técnica especializada en los municipios que motive la incorporación a la modernidad.

Es importante propiciar los espacios adecuados para la continuidad de la Fotogrametría Digital, la automatización de los procesos, los Sistemas de Información Geográfica, la consolidación de los avances del Programa de Desarrollo Integral del Catastro, actualización y expansión del inventario analítico que son fuentes generadoras de Información Territorial.

El Catastro debe transitar de un órgano puramente catastral a un sistema de información, cuyo propósito fundamental sea el procurar información soporte en la toma de mejores decisiones, homogeneizar los procesos de generación de información, coordine los proyectos en accione

conjuntas con las dependencias estatales, municipales y organismos descentralizados, para un uso racional de los recursos y el desarrollo socioeconómico del Estado

III.2. REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO

No es suficiente la decisión de iniciar nuevas empresas dentro de la Administración Pública, éstas deben ser fortalecidas y consolidadas; cumplir con este propósito requiere constancia y determinación en las acciones que se han identificado realizar en los programas y proyectos formulados para avanzar en el desarrollo institucional; ahora que inicia una nueva administración, la fortaleza de las finanzas públicas estatales, determinará - en un plano de suficiencia presupuestal - la capacidad que tengan las dependencias y entidades para cumplir con las tareas que tienen encomendadas realizar. No obstante, que un volumen mayor de recursos es condición indispensable para atender a una sociedad participativa y exigente, cuyas demandas se han incrementado en cantidad y complejidad, esto no es suficiente, pues se requiere que al mismo tiempo, se incremente la productividad y calidad del gasto público a cargo de las instituciones y que los servidores públicos logren un alto desempeño en la provisión de bienes y servicios que se traduzcan en bienestar para la ciudadanía.

La Reforma al Sistema Presupuestario, parte importante de los esfuerzos realizados para transformar el modelo de administración pública en México, tiene ese propósito, además su alcance es ambicioso por la visión que se ha impuesto y porque establece fundamentos de actuación para resaltar la responsabilidad que tienen los servidores públicos de administrar los recursos con el compromiso de hacer lo correcto para servir a la ciudadanía.

Impulsar los cambios necesarios para transitar hacia un nuevo modelo de administración de los recursos, requiere de una capacitación continua; los servidores públicos deberán entender el valor de la misma, tanto para ellos como para la Administración Pública Estatal. Las herramientas que ofrece esta importante reforma son estratégicas, toda vez que permiten con su correcta aplicación, liberar recursos financieros, humanos y materiales para hacer frente a las prioridades estatales, así como para invertir en proyectos productivos que propicien el desarrollo económico del Estado.

La Reforma al Sistema Presupuestario, provee nuevos esquemas de asignación y orientación de los fondos públicos, así como de control y evaluación de los mismos; su contribución a las finanzas públicas se fundamenta en las alternativas que ofrece a través de sus componentes, pues con la Planeación Estratégica, la Nueva Estructura Programática y el Sistema de Evaluación del Desempeño se mejoran las capacidades institucionales y la formulación de programas de gasto, privilegiando la organización y vinculación de los objetivos de la planeación estatal y los propósitos de las políticas públicas con la asignación de los recursos a las instituciones de gobierno, y a éstas con los resultados que se obtienen en la atención de la población, a través de un sistema de indicadores del desempeño.

Gráfica III.5
Reforma al Sistema Presupuestario



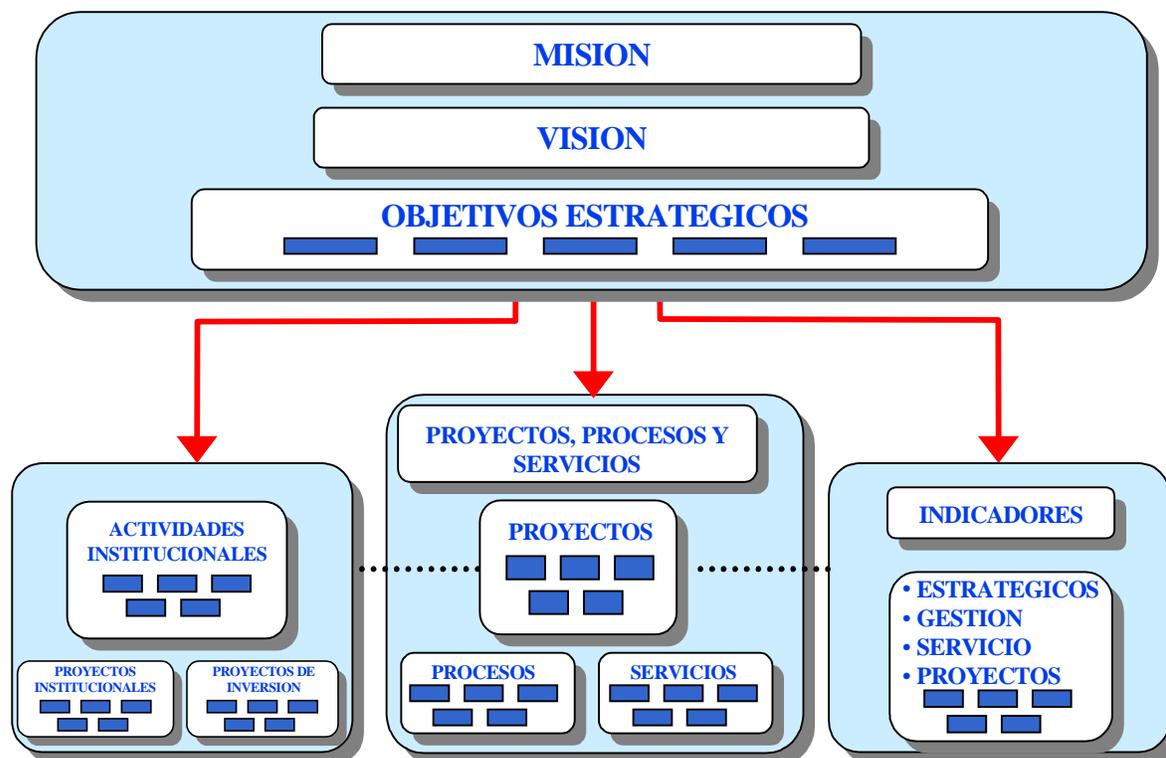
III.2.1. Planeación Estratégica

La Planeación Estratégica tiene un papel importante en la preparación de los programas, proyectos y acciones que se ejecutan en el corto, mediano y largo plazo; instrumentos indispensables para que las demandas de la población se atiendan mediante la provisión de los bienes y servicios que mejoren su nivel de vida, por supuesto, en función de los recursos disponibles.

La Planeación Estratégica es un proceso flexible y continuo que al ponerse en práctica, genera una capacidad de dirección en las instituciones públicas; la utilidad de ésta, se multiplica a

medida que los servidores públicos comprenden la lógica de los procedimientos que guían las tareas técnicas y administrativas que deben realizarse para una correcta organización del trabajo y la obtención de mejores resultados, que se reflejen en la eficiencia, eficacia y calidad con que se generen los bienes y se presten los servicios públicos.

Gráfica III.6
Planeación Estratégica en la Administración Pública



Profundizar en esta materia del desarrollo institucional es obligado, la capacitación desplegada al respecto y los resultados del diagnóstico estratégico que cada una de las dependencias y entidades obtuvieran previamente a la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos, han permitido reconocer las fortalezas y debilidades de las estructuras de la Administración Pública Estatal y el nivel de capacidad institucional del recurso humano; en el 2001, como parte de este proceso, se instrumentarán acciones de simplificación y racionalización de los procesos administrativos como una línea de trabajo sustantiva que abarque simultáneamente dos planos de acción, el relativo a los procesos en sí y el correspondiente a la organización del trabajo por unidades operativas para dar sustento a dichos procesos.

En las dependencias globalizadoras y ejecutoras, existen cuatro grandes áreas estratégicas donde se concentran debilidades y problemas de tipo administrativo, las cuales requieren de un análisis (diagnóstico estratégico) detallado para su mejoramiento y simplificación. Estas áreas son:

- Integración y validación de programas operativos anuales y asignación de recursos.
- Autorización, aprobación y liberación.
- Licitación, contratación y ejecución de obras y proyectos.
- Control de avance físico - financiero, comprobación del gasto y cierre de ejercicio.

En cada una de estas cuatro áreas participan diferentes instituciones, o instancias institucionales diversas dentro de una misma entidad, generándose situaciones funcionales inadecuadas que deben ser removidas.

El mejoramiento de los procesos administrativos implica la organización global de los trámites con el fin de evitar pasos innecesarios que signifiquen duplicaciones o redundancias, analizando además la eficacia de los mismos y su eficiencia en el logro del producto deseado, todo lo cual se relaciona con la oportunidad de los resultados y el grado de pertinencia de los mismos. Otro aspecto significativo que se analizará es la información que los procesos administrativos generan en el sentido de claridad y confiabilidad de ellos. El avance que se obtenga estará en función de la correcta aplicación metodológica de la Planeación Estratégica, para hacer efectivo el proceso de mejora continua.

El análisis de los procesos administrativos incluirá los instrumentos utilizados, revisando su consistencia y precisión temática, asimismo se incursionará en la organización y grado de idoneidad técnica que presentan las instancias institucionales que intervienen en los mismos.

En la generación de acciones de mejoramiento de las capacidades institucionales, en cuanto a los procesos administrativos, se pondrán en marcha acciones concertadas de diferentes instituciones – especialmente la Secretaría de Administración, Secretaría de Hacienda y la Contraloría - actuando con equipos técnicos calificados, que generen propuestas específicas de simplificación, racionalización y adecuación de procedimientos, instrumentos y sistemas de trabajo.

Las instituciones, sean globalizadoras, ejecutoras o municipios, requieren de ajustes y readecuaciones progresivas de sus capacidades institucionales, esto con el fin de optimizar su desempeño ante requerimientos cambiantes del entorno político, social, económico y tecnológico que las rodea. Estos ajustes progresivos, constituyen un elemento significativo del desarrollo institucional, que permiten acercarse a los óptimos en cuanto a la generación de los productos institucionales exigidos por el marco jurídico y normativo o los mandatos de gobierno.

En este asunto, la Planeación Estratégica juega un papel relevante, su implantación en la Administración Pública Estatal - en el marco de la Reforma al Sistema Presupuestario - tiene el propósito de generar una capacidad de dirección, cambiar los paradigmas que han regido por muchos años la gestión gubernamental y estar en condiciones de superar las inercias de una burocracia tradicional y transitar hacia un modelo racional – legal que se rija por principios universalistas que sustenten la modernidad administrativa a la que se aspira.

Para desarrollar estas funciones y otras conexas, la Secretaría de Administración, la Contraloría General y la Secretaría de Hacienda serán las instancias institucionales específicas que le darán coherencia y soporte técnico a la modernización administrativa; para éstos efectos la conducción del proceso quedará a cargo de la Dirección de Desarrollo Administrativo, la que se reforzará para esos efectos.

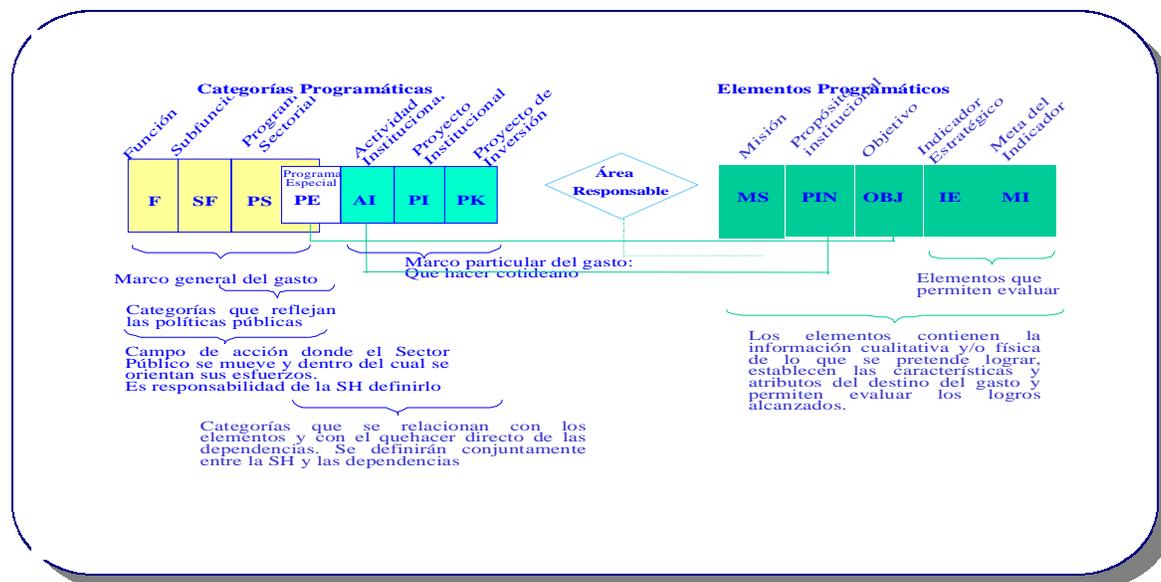
El desarrollo institucional de los municipios se sujetará a ésta misma unidad, actuando con el apoyo de las Secretarías de Planeación y de Hacienda, contando con la aprobación del H. Congreso.

III.2.2. Nueva Estructura Programática

En el marco de la Reforma al Sistema Presupuestario, la contribución de la Nueva Estructura Programática en la dinámica de desarrollo institucional - descansa, sin lugar a dudas, en el reposicionamiento que ésta ha permitido hacer de la planeación del desarrollo, a través de las categorías programáticas como grupos importantes de organización y vinculación de los objetivos de la planeación estatal y los propósitos de las políticas públicas con la asignación de los recursos

a las dependencias y entidades; el nivel de desagregación de estas unidades de clasificación presupuestal, permite vincular el mediano con el corto plazo sobre bases sólidas, al mostrar puntualmente el marco general y particular del gasto para que la Administración Pública identifique el destino de éstos y ponga en marcha las tareas que tiene encomendadas realizar año con año.

Gráfica III.8
Nueva Estructura Programática



Profundizar los procesos que actualmente se desarrollan dentro de las finanzas públicas, particularmente en el ámbito del gasto, significa incrementar la capacidad institucional y por tanto la mejora de las actividades que recurrentemente se realizan para formular, ejecutar, controlar y evaluar el presupuesto de egresos; en este asunto, las tareas para el 2001 a cargo de la Secretaría de Hacienda, estarán centradas en desplegar hacia las dependencias y entidades una campaña de reentrenamiento y asesorías para abordar los temas prioritarios de la Nueva Estructura Programática, relativos a la asignación de los recursos y la evaluación de resultados, con el objeto de superar las debilidades identificadas, particularmente en la construcción del propósito institucional, objetivos y diseño y construcción de indicadores del desempeño.

La evolución de las técnicas presupuestarias - entre ellas - la que ofrece la Nueva Estructura Programática, al mismo tiempo que perfeccionan las prácticas que anualmente se realizan para asignar los recursos, favorecen la organización del trabajo e incrementan las capacidades del recurso humano, al poner a disposición de éste metodologías que facilitan la formulación de programas, ofreciendo mejores alternativas para la selección de fines y medios necesarios para cumplir con los objetivos del plan estatal y los programas sectoriales, así como elementos que fortalecen las tareas de control y evaluación del desempeño gubernamental.

El tránsito hacia una racionalidad administrativa, exige de cada una de las dependencias y entidades, así como de los servidores públicos disponibilidad para el trabajo y apego irrestricto a las técnicas, metodologías y principios que rigen el gasto y el presupuesto público, sólo así se estará en condiciones de evitar la discrecionalidad y dispendio de los recursos; hacer lo contrario significa mantener la improvisación, las prácticas empíricas e inercias y mantener las condiciones que propician la supervivencia de un sistema de usos y costumbres dañino para la administración pública. La Nueva Estructura Programática, aporta categorías y elementos cualitativos que enfatizan que la planeación es principio y fin para la asignación de los recursos y evaluación de los resultados.

III.2.3. Indicadores de Desempeño

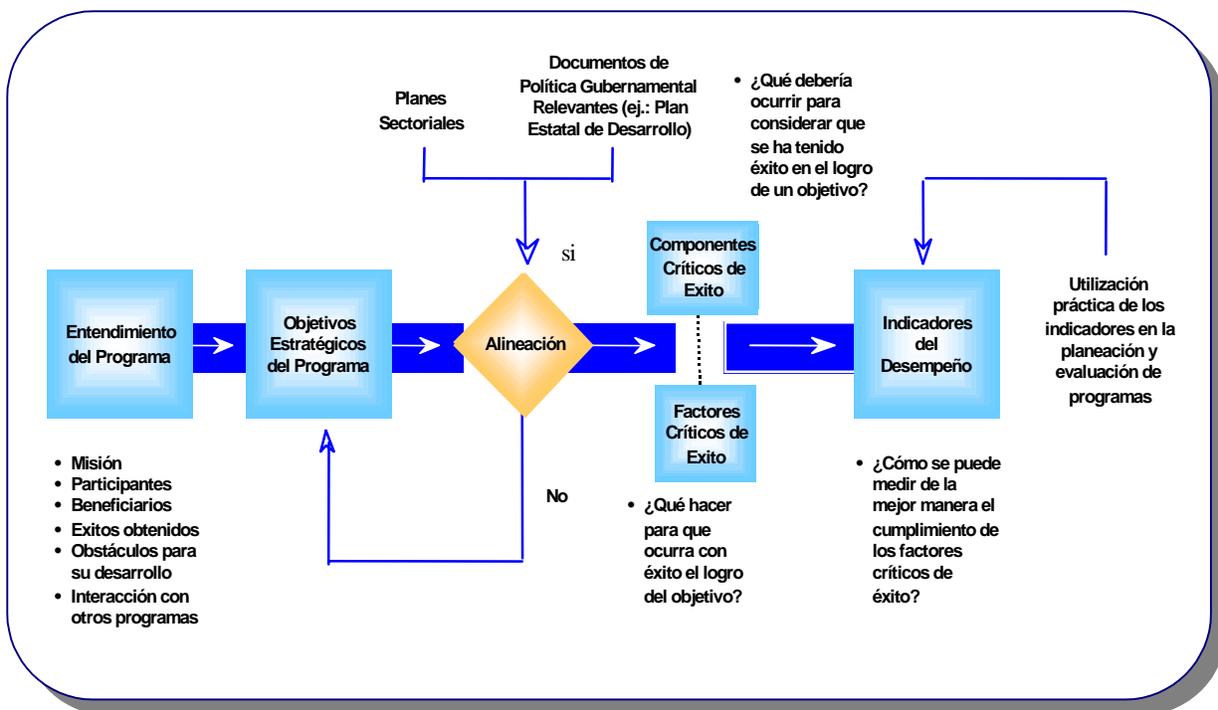
Controlar y evaluar, no son fines del proceso presupuestario, sino etapas que configuran los aspectos relevantes del desempeño gubernamental, como son el grado de cumplimiento de las metas físicas y de los objetivos de las dependencias y entidades, así como del uso de los recursos sufragados para tal fin. La aportación de la Reforma al Sistema Presupuestario en este rubro fortalece la medición de resultados, al incorporar técnicas modernas de evaluación del desempeño, a través de parámetros cuantificables que expresan atributos y cualidades en el avance de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades.

Los parámetros de medición, conocidos como indicadores del desempeño, es el factor común que permite identificar a la Planeación Estratégica, la Nueva Estructura Programática y al Sistema de Evaluación de Desempeño, como elementos del proceso de modernización de las finanzas públicas; su aportación merece especial atención, pues además de ser la concreción estadística de los procesos sociales, demográficos, económicos y financieros que miden la contribución que hacen las dependencias y entidades al desarrollo de los pueblos, permiten conocer el grado de calificación del recurso humano, pues su diseño y construcción dependen de las capacidades y creatividad de los servidores públicos responsables de generarlos, pues un indicador correctamente formulado permite medir objetivamente los impactos de los programas, proyectos y acciones que se ejecutan con el gasto público.

Tradicionalmente, las acciones de la Administración Pública se han evaluado por el volumen de actividades desarrolladas, esta práctica obsoleta en los tiempos que corren, debe ser superada en el mediano plazo; la medición cualitativa del avance de la gestión gubernamental tendrá que prevalecer sobre la que inercialmente se ha realizado; se profundizarán las tareas de capacitación y asesoría al recurso humano, éstos deberán estar dispuestos a incrementar sus capacidades para evaluar los resultados de las dependencias y entidades, así como de las áreas en que laboran, de los programas y proyectos que ejecutan, mediante la correcta utilización de los indicadores, para que establezcan metas que se traduzcan en bases de desempeño, que al medirse, registren efectivamente el impacto que las acciones han producido directamente en la población.

Gráfica III.9

Los Indicadores tienen que estar relacionados a objetivos, componentes y factores críticos de los programas o actividades



Las acciones que se desplegarán al respecto, permitirán disponer – al término del 2001 - de un Catálogo de Indicadores del Desempeño perfeccionado, como producto de la dinámica del desarrollo institucional. No puede ser de otra manera, esta tarea no puede diferirse ni desatenderse; ninguna dependencia debe estar ajena a los principios y técnicas que rigen la administración y las finanzas públicas. Se expandirá la práctica en el diseño de los indicadores y se regulará al respecto para generalizar su utilización en toda la Administración Pública Estatal.

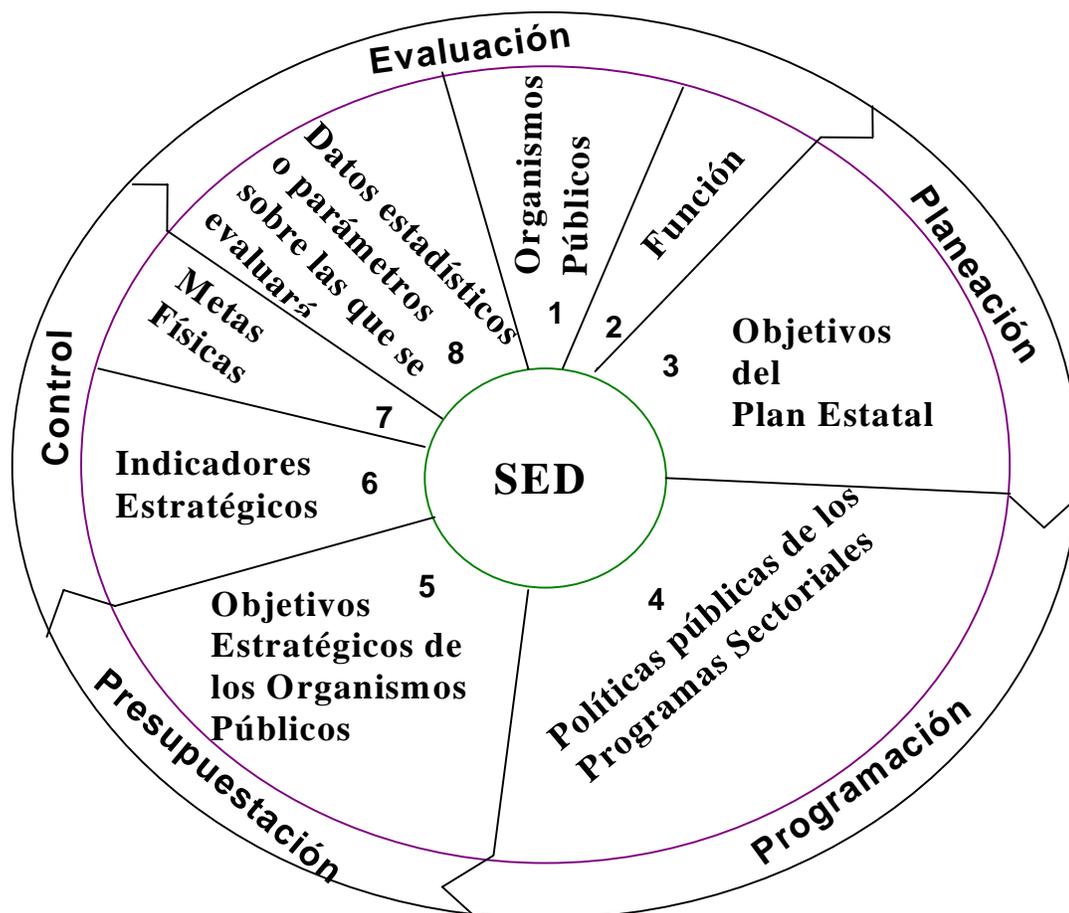
Se pondrá a disposición de las dependencias y entidades un sistema computarizado de registro de indicadores para facilitar a éstas, la tipificación de los mismos, la identificación de las dimensiones de medición y la importancia que deben darle a la información estadística, mediante bases y bancos de datos que mejoren la evaluación de resultados; lo que les permitirá disponer de información evaluada al instante sobre los procesos sociales, económicos, demográficos, financieros y administrativos.

III.2.4. Sistema de Evaluación del Desempeño

La Reforma al Sistema Presupuestario - como toda técnica - implica un conjunto de conocimientos exclusivos y su aplicación para perfeccionar los procesos, servicios y productos que tienen entre sus finalidades, dentro de la Administración Pública, mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía; en el marco de la modernización de las finanzas públicas, entre las acciones a desarrollar en el 2001, se encuentra la relativa al rediseño y puesta en marcha - en una primera fase - de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que mida los resultados de las dependencias y entidades en el avance de sus objetivos estratégicos y la contribución que éstas hagan al cumplimiento de los compromisos contraídos por los sectores en los que participan, todo ello mediante Indicadores

Gráfica III.10

Esquema de Funcionalidad del SED



El SED permitirá a las dependencias globalizadoras (Secretaría de Hacienda, Secretaría de Planeación, Contraloría General) monitorear y evaluar el desempeño de los programas de las ejecutoras, verificar el grado de cumplimiento de sus objetivos estratégicos y generar la información necesaria para fortalecer las acciones de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación de la gestión gubernamental.

El SED, es un instrumento que se utilizará para conocer e informar los resultados que la Administración Pública Estatal obtenga durante un ejercicio fiscal y valorar su actuación, a través de la información que proporcione el desempeño de la misma. Permitirá, además, tener un esquema integrado de datos que establezca el vínculo de la actuación de las instituciones respecto a lo que establece el Plan Estatal, los Programas Sectoriales, su misión y sus objetivos estratégicos, proporcionando a la vez los aspectos de resultados, costos, calidad de la Administración Pública Estatal y reiniciar de nueva cuenta la planeación y programación.

Permitirá medir el funcionamiento de las instituciones del Gobierno del Estado, a través de sistemas de información, sistemas de seguimiento y monitoreo, y por medio de los indicadores estratégicos; ya que éste se deriva de un proceso de planeación. Además es una herramienta de contraste entre objetivos y resultados, un instrumento que permite definir acciones correctivas de corto plazo en el cumplimiento de metas y realimentar a las dependencias y entidades en la planeación y programación; es un método que permite utilizar más eficientemente los recursos públicos y un mecanismo para la mejora continua de la institución.

Sirve para alinear la gestión pública a los asuntos más importantes de los organismos públicos, así también da pautas para la mejor toma de decisiones, mejora el diseño y la ejecución de las políticas públicas; además clarifica y fortalece la asignación de responsabilidades para el cumplimiento de los objetivos planteados en las diversas instituciones del estado.

El Sistema de Evaluación del Desempeño incide a que los recursos sean canalizados de forma eficiente para alcanzar los resultados predeterminados y así llegar a consumir sus objetivos. De esta forma, el SED es un instrumento de prevención y seguimiento oportuno, más que uno de control y fiscalización.

Con él, la Administración Pública Estatal conocerá de forma objetiva cuál es la repercusión, efectos y consecuencias de su actuación. Esto implicará tener una guía y contar con insumos sólidos para poder definir nuevas metas y tomar decisiones estratégicas, ya que es necesario responder de forma oportuna a las necesidades de la sociedad, la cual espera una Administración Pública más activa y eficiente.

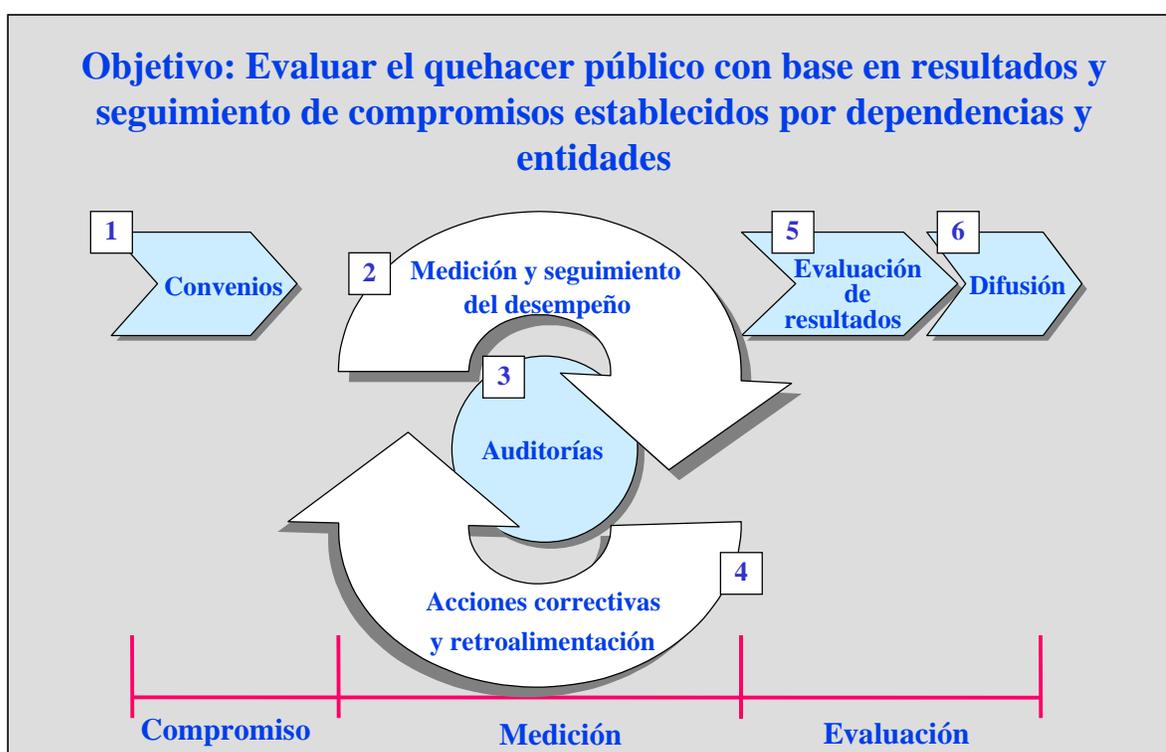
Lo que se pretende con este sistema, es superar totalmente el proceso de evaluación ligado a metas tradicionales (unidades físicas de producto final); su configuración requiere al mismo tiempo, el desarrollo de sistemas de información y de estudios básicos. La oportunidad de avanzar en esta línea del desarrollo institucional encuentra soporte en el tiempo e instrumentos con que se cuentan; el inicio de un ciclo sexenal de gobierno y los diagnósticos del Plan y Programas de Desarrollo, permitirán tener: a) información del escenario estatal en todos los sectores – que será parte de la base de datos del SED – y b) seis años, que cronológicamente es tiempo suficiente para medir el desempeño periódico de la Administración Pública en el cumplimiento de sus objetivos.

Se espera, que las instituciones públicas justifiquen objetivamente los gastos de los programas que administran, que estén ciertas de que el gasto público destinado a dichos programas tendrá los resultados deseados, lo importante es que se produzcan beneficios reales a costos razonables y que estén en posibilidades de evaluar el impacto de la gestión pública desde la perspectiva de un análisis de costo - beneficio. En esta tarea, será obligado contar con indicadores de medición de alta calidad, susceptibles de incorporar nuevas variables, y sustentados en sistemas de información adecuados, que determinarán las bases de desempeño.

Hay que efficientar el uso de los recursos públicos, la Reforma al Sistema Presupuestario con sus componentes ofrece las alternativas para hacerlo, al integrarlos con un sólo propósito. Un SED en operación, no será más que el resultado de que la Planeación Estratégica, la Nueva Estructura Programática y los Indicadores Estratégicos hayan logrado permear las estructuras de la Administración Pública y se conviertan en instrumentos de uso corriente del proceso administrativo.

Para que la evaluación aporte mayores elementos y se considere que se ha hecho lo correcto con el destino de los recursos públicos es necesario que se perciba claramente la satisfacción de los ciudadanos directamente beneficiados con las acciones de gobierno, independientemente de la evaluación física estructural cuando se trate de proyectos de obras o simplemente de las calidades de los materiales utilizados, en su caso. Es importante distinguir, que cuando se habla de la Evaluación del Desempeño, no se refiere únicamente a una evaluación administrativa o funcional, sino que va más allá, a una evaluación de “campo” es decir el impacto del gasto, trátase de personas, obras o proyectos donde los recursos hayan logrado - de alguna manera - modificar las condiciones físicas del lugar o las condiciones sociales de la gente.

Gráfica III.11
Sistema de Evaluación de Desempeño



III.2.5. Convenios y Bases de Desempeño

La evaluación de la gestión gubernamental, requiere de información adecuada, que en esencia posibilite efectuar comparaciones de los resultados del último año respecto a los años anteriores, y respecto de cuáles han sido las acciones más efectivas, entre otras.

La evaluación de los resultados en una institución, además de permitir retroalimentar oportunamente el proceso de planeación con las acciones preventivas y correctivas necesarias, también ofrece una poderosa herramienta para validar sobre bases objetivas y comprobables el impacto que tienen las actividades en la solución de una cierta problemática.

Para evaluar los resultados, es condición indispensable que en las dependencias globalizadoras y ejecutoras se promueva una cultura estadística y se utilicen adecuadamente los documentos de registro de información sobre recursos naturales y procesos sociales, demográficos, económicos y financieros, mientras se profundizan las acciones en el diseño de sistemas de información básica que cimienten la planeación regional y estratégica.

Las tareas que se están realizando en esta materia y que se profundizarán, son consecuencia de la dinámica de cambio institucional que impera en la entidad; su contribución ha sido enorme para la construcción de indicadores sociales, financieros y económicos, particularmente en los sectores de educación, salud, agropecuario, servicios básicos; ingreso, gasto y deuda pública; referencias estadísticas que marcan el punto de inicio de una nueva práctica de control y evaluación de resultados, a través de la identificación y determinación de bases de desempeño que guiaran el quehacer gubernamental y permitirán medir el grado de cumplimiento en los objetivos de la planeación estatal y las contribuciones de las instituciones para que los sectores en los que participan cumplan los compromisos contraídos.

Paralelamente, la regulación de la actividad financiera del gobierno estatal, ha considerado dentro de las Normas Presupuestarias para la Administración Pública del Estado de Chiapas, formalizar a través de convenios, los compromisos que voluntariamente asuman las dependencias ejecutoras con la Secretaría de Hacienda, la Contraloría General y Secretaría de Planeación, para determinar las bases sobre las cuales se medirá el desempeño que éstas tengan anualmente en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos y metas programadas, así como las sanciones y

estímulos a los que se harán acreedoras en los casos que correspondan. La finalidad de los convenios y bases de desempeño, pretende promover mayor eficiencia en la prestación de servicios y la producción de bienes de la Administración Pública Estatal.

Iniciar esta tarea demanda precisar los objetivos de los convenios y bases de desempeño, así como los lineamientos generales para suscribirlos, pues se espera que mediante la práctica paulatina de análisis y concertación, se superen las limitaciones que inercialmente ha impuesto la evaluación tradicional, al privilegiar solo la medición de resultados físicos de producto final, soslayando el análisis cualitativo sobre el avance en el logro de los objetivos estratégicos de cada una de las instituciones públicas. Sin duda, este nuevo esquema trascenderá en la planeación y programación que las instituciones realicen para cumplir puntualmente las tareas que tienen encomendadas realizar y generar beneficios que impacten verdaderamente en el mejoramiento del nivel de vida de la población y en el desarrollo del Estado.

En el 2001, se emitirán los Lineamientos Generales de los Convenios y Bases de desempeño, así como el prototipo de convenio de desempeño que la Secretaría de Hacienda preparará, con el propósito de que las dependencias y entidades conozcan los principales elementos en torno a éste, para que cuenten con información suficiente, de forma tal, que sea factible su aplicación en los trabajos que se realicen para su concertación.

Los cambios que requiere la Administración Pública Estatal, se profundizarán seleccionando cuidadosamente los fines y medios que contribuyan al cumplimiento de los propósitos de las políticas públicas; en este sentido, los convenios y bases de desempeño tendrán como objetivos:

a) Alcanzar mejores resultados

Las metas que se fijan en el sector público, tienen su expresión en los requerimientos de recursos para llevarlas a cabo. La política presupuestaria señala que la relación entre metas y recursos debe encaminarse hacia una mayor eficiencia; es decir, se debe lograr más con menos.

b) Aplicar los conceptos de la Nueva Estructura Programática

Los convenios de desempeño realizan el seguimiento a los compromisos de las actividades que desarrollan las dependencias y entidades, al comparar los insumos con los productos, por lo que es fundamental que los aspectos presupuestarios y los de metas de resultados se expresen claramente entre sí.

En este sentido, la Nueva Estructura Programática (NEP) ofrece una base que permite relacionar las acciones del Gobierno Estatal, con los recursos presupuestarios necesarios. En un convenio de desempeño es posible constatar, a través del seguimiento de indicadores estratégicos consistentes, qué tan efectiva es la planeación que hicieron las dependencias y entidades al compararla con los resultados que obtuvieron al final.

c) Validar las condiciones para una administración más eficiente, autónoma y desregulada en las dependencias y entidades.

En general, un convenio es un acuerdo de voluntades que representa el intercambio de compromisos en dos sentidos:

De un lado, las dependencias globalizadoras reconocen mayores facultades y atribuciones a las dependencias y entidades, y sus mandos medios y superiores, a los responsables de las áreas y proyectos; y por el otro, las dependencias y entidades se comprometen abiertamente con los usuarios, pero también con las autoridades, para mejorar su actuación.

Esta relación se sustenta en la correspondencia de las partes, las dependencias globalizadoras - en una primera vertiente - convienen en fortalecer las atribuciones de las instancias decisorias de las instituciones públicas, y éstas - en una segunda vertiente - las de los responsables directos de las áreas y proyectos, a los que dotan de las condiciones necesarias para mejorar la toma de decisiones.

d) Elevar la calidad de las estructuras de los organismos públicos

En la actualidad el funcionamiento de las estructuras de las dependencias y entidades debe transformarse, porque las áreas de planeación han visto desvirtuada su actuación con la atención de demasiados asuntos de trámite, de análisis de información descontextualizada, que poca

relevancia tiene para la conducción de los asuntos estratégicos de las instituciones y de la propia administración pública.

Adicionalmente las áreas de planeación han caído en la inercia de elaborar y justificar la información programática – presupuestal, que por razones de estructura y normatividad compete atender a los responsables de las áreas y proyectos, en lugar de hacerse cargo de los asuntos que estratégicamente les corresponden dentro de las dependencias y entidades.

Esta situación ha ido restándoles margen de acción al relegarlos a la tramitación de asuntos, más que al análisis de los resultados de la institución. Asimismo, se presenta un bajo nivel de coordinación para definir y atender las prioridades; y, la presencia de servidores públicos de responsabilidades menores, sin capacidad decisoria en las reuniones de los Subcomités, ha desvinculado la planeación estatal y los propósitos de las políticas públicas con la asignación de los recursos y la evaluación de resultados.

Revertir estas situaciones requiere replantear el funcionamiento de las áreas de planeación, así como las que están a cargo de actividades institucionales y de proyectos de inversión, para la celebración del convenio, esta es una condición necesaria.

e) Mejorar los procesos de planeación, programación, presupuesto, ejercicio y evaluación de la gestión pública

Mejorar el proceso presupuestario, significa que se da una real vinculación en todas las etapas, y que los resultados o avances que se obtienen retroalimentan la planeación. Los convenios reconocen que la Administración Pública Estatal puede mejorar su quehacer sustantivo y la gestión de sus asuntos administrativos, con el beneficio de la planeación y evaluación de las actividades en cada institución. Así, estas herramientas se convierten en un apoyo primordial para el establecimiento y seguimiento de los compromisos, lo que además, fortalecerá los procesos de programación y presupuesto.

Estructura y contenido de los convenios de desempeño

- 1. Propósitos y objetivos del convenio para el Gobierno Estatal y la dependencia, entidad u órgano desconcentrado que lo suscribe;**
- 2. Requisitos y condiciones para la operación del convenio;**
- 3. Metas de resultados e indicadores;**
- 4. Flexibilidad y autonomía que se manejará durante el convenio;**
- 5. Compromisos y responsabilidades de los mandos medios y superiores (instancias decisorias);**
- 6. Compromisos y responsabilidades del titular de la institución;**
- 7. Contingencias que señalen las condiciones bajo las que se mantendrán vigentes los compromisos de resultados del convenio;**
- 8. Medición y seguimiento de los resultados en el convenio;**
- 9. Reportes y difusión de los resultados comprometidos y los avances periódicos y finales;**
- 10. Mecanismos para auditar la información y los compromisos del convenio;**
- 11. Incentivos y sanciones recíprocas a la flexibilidad y autonomía;**
- 12. Vigencia; y**
- 13. Anexos.**

III.2.6. Sistema Integral de Administración Financiera del Estado

Para el ejercicio 2001, se profundizarán las acciones de desarrollo del Sistema Integral de Administración Financiera Estatal (SIAFE), conformando el Comité Ejecutivo para la elaboración del Documento Administrativo que tiene por objeto integrar la información necesaria sobre los procesos administrativos y requerimientos de información de las áreas involucradas en el proyecto, así como la elaboración de la tabla de eventos, catálogos de cuentas y productos; Así también, se efectuará la creación del Comité para el Desarrollo del Software el cual se encargará de analizar, diseñar y desarrollar el software del Sistema.

Una vez concluido, se realizarán pruebas en paralelo con los sistemas autorizados que estén en las áreas operativas, derivado de ello se efectuarán las adecuaciones y modificaciones que se requieran al mismo.

Así también, se elaborarán los manuales del usuario y técnico. Finalmente, se liberará el Sistema Integral de Administración Financiera Estatal (SIAFE), capacitando a los usuarios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, involucrados en la operación del mismo.

Es importante mencionar, que este sistema entrará en operación siempre y cuando se cuente con una red metropolitana con interacción dinámica en línea en todos las dependencias y entidades que conforman la Administración Publica Estatal.

Gráfica III.12

Sistema de Administración Financiera

