Sistemas administrativos para la gestión pública 117

Profesionalización de los servidores públicos 131

Relaciones intergubernamentales 141

Experiencias de modernización administrativa 149

CAPITULO III

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS PARA LA GESTION PUBLICA

Como punto de partida de éste capítulo y el análisis de los sistemas de gestión se considera el Plan Estatal de Desarrollo 1996 - 2001, mismo que está diseñado bajo el enfoque de una planeación estratégica, es decir, enunciando grandes áreas de oportunidad bajo el concepto de definir grandes líneas de atención de los diferentes rubros del desarrollo, antes que llegar al enunciado de programas y acciones concretas y comprometidas en un esquema de metas rígidas.

En la formulación del plan, y con base en el artículo 13 de la Ley de Planeación del estado, el COPLADE tuvo una participación significativa en la formulación de este documento, por lo que, según declaratorias contenidas en el primer informe de gobierno [44] este mismo órgano será pieza clave del proceso de desarrollo ofrecido políticamente por el ejecutivo del estado.

Los principios generales de gestión de la administración del estado, se fundamentan en la organización de dos grandes bloques organizativos: el sector central y el descentralizado, ambos guardan relaciones de sectorización, agrupándose los organismos descentralizados en ramas o sectores que son encabezados por una dependencia del ejecutivo estatal.

Con base en la organización enunciada en el capítulo anterior, se evidencia que no todas las dependencias tienen entidades sectorizadas, puede afirmarse que aquellos que no poseen este rasgo atienden de manera específica los asuntos de su despacho. Las direcciones de especialidad entran en este campo.

Otra característica global radica en la existencia de una Secretaría General de Gobierno que adquiere en lo político un mayor rango que las demás dependencias, es aquí donde encontramos una primer función globalizadora de la administración estatal: toda materia que no haya sido conferida a otra dependencia y que requiera una gestión con los elementos de autoridad, responsabilidad y legalidad públicas, será atendida por dicha Secretaría.

En ese mismo orden, existen procesos globales que involucran a todas las dependencias y entidades, mismos que son dirigidos de manera coordinada por tres dependencias que, en el cumplimiento de funciones financieras, administrativas de recursos y de control hacen un seguimiento horizontal en la gestión del resto de dependencias y entidades. Estas instancias de carácter globalizador son la Oficialía Mayor, la Secretaría de Finanzas y la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental. En cuanto a los sistemas de gestión de recursos de estas dependencias se detallarán más adelante.

El proceso general de gestión de los recursos del gobierno se resume en el esquema siguiente:

- Existe una división funcional entre la Secretaría de Finanzas y la secretaría de Planeación y Programación, la primera atendiendo los aspectos del ingreso y financiamiento, y la segunda

[44] Terán Terán, Héctor. **Primer Informe de Gobierno**. Ed. Talleres Gráficos del estado de Baja California. Mexicali. B.C. 1996. Pág.132.

conduciendo la integración y orientación programática de las acciones de gobierno que deben efectuarse mediante un presupuesto y sus respectivos programas de trabajo.

- La mayor parte de los proyectos de inversión, gasto y financiamiento se someten a consideración del COPLADE como órgano consultivo en materia de planeación del desarrollo.
- El presupuesto de egresos del estado está organizado bajo los principios metodológicos del presupuesto por objeto del gasto y una asignación por dependencias o unidades responsables, lo cual no permite apreciar una estructura programática clara en la destinación de recursos para acciones específicas.
- Las entidades del sector descentralizado son sujetos de control y vigilancia por parte de las dependencias globalizadoras.
- El procedimiento mas común de control de la aplicación de los recursos presupuestales y financieros es el de la auditoría financiera.
- Existen sistemas de gestión de recursos que están globalizados, los más importantes son: la asignación de los recursos presupuestarios; el sistema de contabilidad gubernamental; los recursos humanos; la provisión de recursos materiales; el control del patrimonio inmobiliario; los servicios generales; las adquisiciones de bienes e insumos de la administración y el control y evaluación de la gestión pública.
- Se da un solo régimen laboral tanto para servidores públicos de dependencias y entidades del sector descentralizado, lo cual se corresponde con una relación laboral con una sola representación sindical de los trabajadores.

Funciones normativas para la gestión de recursos

En una correlación de las funciones normativas de las dependencias globalizadoras, puede apreciarse el perfil general del manejo de los recursos de la administración pública, para esto es útil referir las competencias que en este renglón tienen la Oficialía Mayor, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Planeación y Programación y la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental

La Oficialía mayor

Tiene como funciones normativas globales:

- Expedir y aplicar las normas y políticas administrativas para el manejo de los recursos humanos y materiales, bienes muebles e inmuebles y los servicios generales.
- Establecer la política laboral y salarial del estado.
- Establecer las bases para el servicio civil de carrera en el estado
- Administrar los almacenes generales del gobierno.
- Adquirir y suministrar los bienes y servicios a todas las dependencias del ejecutivo.

De esto se deduce que existe un sistema central de gestión de recursos humanos en sus fases de: reclutamiento, selección, contratación, inducción, capacitación, servicios, remuneraciones, relaciones laborales y post empleo, dirigido y normando por la Oficialía Mayor.

Al mismo tiempo existe un proceso integral para la gestión de recursos materiales que está ordenado también desde el despacho de la Oficialía Mayor: integración de programas y calendarios de compra, planeación de las adquisiciones, organización del sistema de convocatorias y licitaciones públicas, formalización de contratos de adquisiciones y suministros, seguimiento de la compra, recepción de bienes y servicios, almacenamiento, resguardo, requisiciones, y suministro de material, bienes e insumos.

Complementariamente, se tiene un sistema centralizado en la misma Oficialía en materia de gestión del patrimonio, concentrando los procesos de: integración del archivo de expedientes de bienes inmuebles, establecimiento de las políticas de uso, aprovechamiento y explotación de los bienes muebles e inmuebles del estado, asignación de usufructo o destino, registro y protocolo legal de pertenencia al patrimonio del estado, políticas de arrendamiento y adquisiciones, procesos judiciales y administrativos de recuperación, y movimientos formales de altas y bajas del mismo patrimonio. En lo que respecta al patrimonio mobiliario, la misma dependencia concentra el control de asignaciones, usuarios y resguardos de equipo, muebles e implementos de trabajo en todo el sector público. En ambos casos la dependencia organiza el sistema de inventarios que es uno de los procedimientos más importantes para la salvaguarda del patrimonio estatal.

Las normas y procedimientos para la gestión de estos recursos enfrentan tal vez los mismos elementos de control de otras entidades, esto provoca a veces una excesiva articulación de autorizaciones, acreditaciones y tiempos de espera que, de una u otra forma siguen siendo una materia de mejoramiento en las oficialías mayores.

Secretaría de Finanzas

- Se identifican las siguientes funciones normativas globales:
- Formular la política hacendaria y crediticia del estado.
- Recaudar las contribuciones en los términos de la legislación fiscal.
- Formular la estadística fiscal y financiera del estado.
- Coordinar los sistemas de contabilidad, control financiero, deuda pública y manejo de fondos y valores.
- Formar parte de los órganos de gobierno de las entidades descentralizadas del estado.
- Representar al gobierno en las controversias y litigios fiscales que procedan.
- Proyectar los ingresos del estado e integrarlos en el anteproyecto de ley correspondiente.
- Emitir las bases para fijar los precios y tarifas de bienes y servicios del sector público.
- Revisar y aprobar los programas financieros y crediticios de la administración pública centralizada y descentralizada.
- Administrar la deuda pública.

Con base en estas funciones se identifican varios sistemas de gestión que están centralizados o globalizados en esta dependencia, en ese orden se encuentra el establecimiento de criterios de contratación de empréstitos y la regulación de las mezclas de recursos para financiamiento. Con esto la Secretaría de Finanzas regula los equilibrios presupuestarios y advierte sobre las inconveniencias de los proyectos fincados en deuda pública.

En otro orden, la misma dependencia es la concentradora de información financiera y del ejercicio contabilizado del gasto, con lo cual se erige en un despacho altamente especializado de comprobación contable que funge como respaldo para los procedimientos de fiscalización del gasto en sus diferentes modalidades en conjunto con la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental.

Sin lugar a dudas el mayor indicio de su carácter globalizador, lo adquiere Finanzas al formar parte del órgano de gobierno de las entidades descentralizadas, con esto se asegura un esquema disciplinario en el manejo de los recursos financieros de origen presupuestal, pero, sobre todo, de aquellos que son capaces de generar por ingresos propios dichas entidades. En éste sentido los ingresos propios de los organismos deben pasar por un proceso de acreditamiento y liberación que no siempre favorece que les sean dados para su aplicación en un ciento por ciento. En igual formula procedimental se encuentra el manejo de fondos y valores de las entidades, donde la secretaría exige balances periódicos bajo normas rígidas de comprobación.

El cálculo de los ingresos del estado es sin duda el tema central que permite reconocer la capacidad de actuación y la capacidad de compromiso del gobierno. En esta dimensión se encuentra una necesidad apremiante de guardar estrecha coordinación con la secretaría de Planeación, ya que, a fin de cuentas es la dependencia integradora de las estimaciones presupuestarias que se recopilan de las dependencias, y que se integran en el proyecto del presupuesto de egresos. Una adecuada visualización de cantidades requeridas para un sinnúmero de proyectos no es una tarea que se garantice por la simple captación de necesidades, es necesario establecer tanto una política de estimaciones de ingresos realista, a cargo de Finanzas, como una lista de requerimientos altamente racionalizado, por parte de Planeación. El esquema de no incurrir en un solo centro de decisión y de especializar el gasto como contrapartida del ingreso, conduce a una constante fricción de puntos de vista entre ambos despachos.

Correlativamente a los anteriores procesos centralizados, la misma Secretaría de Finanzas lleva una primera mano en la estimación de precios y tarifas de los bienes y servicios que oferta la administración pública, en éste sentido, y aun cuando los organismos descentralizados existentes no generan siempre recursos en las mismas proporciones, en atención a sus respectivos fines y ámbitos de actuación, existe un riguroso control de la legalidad de los conceptos que generan ingresos en dicho sector. Si bien es cierto que en la Ley de ingresos se establecen los rubros, montos y proporciones del cobro de bienes y servicios, la función normativa de Finanzas la conduce a manejar con un alto grado de discrecionalidad aquellos conceptos que no se previeron en dicha ley pero que son susceptibles de recuperarse vía derechos complementarios o productos reconsiderados.

Finalmente, en este mismo despacho se identifica la liberación de los recursos presupuestales, que de una u otra manera no se reducen al simple requerimiento de las áreas por tener en cuenta una partida y montos disponibles. En este sentido, la Secretaría de Finanzas establece un rígido procedimiento de liberación de ordenes de pago que constituyen también un control

de ejercicio presupuestal, sin embargo, puede reconocerse también que con la inclusión de modernos sistemas de informática, la misma dependencia podría ensayar una política de descentralización de pagos mediante requisiciones y comprobaciones de procedencia por vía electrónica, tal y como se está planteando en otras administraciones estatales.

Secretaría de Planeación y Programación

Las funciones normativas globales que ejerce son las siguientes:

- Orientar a las dependencias y entidades para que sus programas estén alineados a los objetivos, políticas y líneas de acción derivadas del Plan Estatal de Desarrollo.
- Establecer y mantener en coordinación con la Secretaría de Finanzas el sistema de presupuesto por programas de la administración pública.
- Coordinar el proceso de elaboración del anteproyecto de presupuesto anual de egresos.
- Planear y coordinar los programas de inversión de las dependencias y entidades de la administración pública.
- Coordinar y conducir los convenios de desarrollo regional que se celebren con la federación.
- Formular dictámenes técnicos de los proyectos de inversión de la administración pública y en su caso aprobarlos para su ejecución.
- Apoyar a las dependencias y entidades de la administración pública en la formulación de sus instrumentos normativos de carácter administrativo (organización y sistemas).

De estas funciones de carácter globalizador se desprende la existencia de diversos sistemas de gestión de los recursos financieros y presupuestales del estado. El punto central de todo este esquema de globalización lo constituye la formulación del presupuesto bajo una conducción central, es decir que, aun y cuando es altamente benéfico que las dependencias y entidades que conocen de sus requerimientos planteen el quehacer en el mediano plazo y estimen su costo, se requiere a la vez una instancia que atempere los cálculos extralimitados y centre al conjunto en un orden de racionalidad y conveniencia. Esto resulta positivo siempre que no se llegue a una intepretación lineal de necesidades y se impongan techos financieros inamovibles sobre la base de un simple cálculo de incremento porcentual global en las asignaciones para alguna dependencia o entidad.

Con estas consideraciones la descripción del proceso presupuestario es mas bien simple:

- A principios del segundo semestre se convoca a las áreas a realizar un ejercicio de programación de sus respectivos proyectos en atención a las prioridades de su sector y en congruencia con los contenidos de su macro programa de referencia o del propio Plan Estatal de Desarrollo;
- La metodología de integración de propuestas es definida, validada e intepretada en su aplicación por parte de la Secretaría de Planeación y Programación, no obstante regularmente se refiere a una orientación puntual sobre como identificar prioridades y, tal vez, a reglas generales para cuantificar sus costos. La información se presenta en formatos diseñados de

tal manera que se incluyan los datos útiles que, en resumen son aquellos relativos a un costo aproximado de un gran conjunto de acciones por realizar. En el caso de Baja California, aunque así se declare, no se tiene un presupuesto por programa, por lo que las áreas hacen sus estimaciones previendo una gran bolsa susceptible de repartirse entre sus «n» proyectos o sus respectivas divisiones departamentales;

- Una vez integrada la información en los formatos presupuestarios, se validan por el titular o autoridad superior de la dependencia o entidad, y se remiten a la Secretaría de Planeación y Programación, para su revisión, conciliación y articulación en los balances presupuestarios que tratan de garantizar equilibrios en la asignación del gasto;
- Una vez concluido el período presupuestario de preparación, la misma secretaría integra un anteproyecto de presupuesto, conciliando cantidades y asignaciones que se comunican, muchas veces sin opción de reprogramarse, a las áreas que las originaron;
- Concluido el anteproyecto se presenta al titular del ejecutivo para su aprobación y su correspondiente turno ante la legislatura del estado.

Este proceso presupuestario, al aprobarse la Ley del presupuesto de egresos, tiene un segundo ciclo de aplicación, mismo que se sujeta a las normas generalmente aceptadas de erogaciones de partidas presupuestales preasignadas y se sujeta a los controles establecidos en la legislación de presupuesto, contabilidad y gasto público de la entidad.

De manera colateral al proceso presupuestario, la Secretaría de Planeación y Programación tiene una alta injerencia en la orientación del gasto de inversión, de hecho todo proyecto que se destine a la promoción de obra, desarrollos de infraestructura, realización de actividades productivas y generación de programas del orden económico, debe ser revisado, avalado y, en su caso, sancionado por ésta dependencia. En este sentido la función globalizadora de dictaminación de proyectos se extiende materialmente a prácticamente todas las etapas del ciclo del proyecto, siendo la de mayor dificultad, precisamente aquella donde se presenta, estudia y aprueba, sin embargo la razón técnica de este procedimiento es procurar una adecuada canalización de los recursos financieros y la contención de microproyectos diseñados muchas veces de manera discrecional y sin una visión de contexto por parte de algunas áreas.

La otra argumentación, proclive a requerir mayor autonomía en la elección de proyectos de inversión por parte del resto de las dependencias y entidades, radica en señalar que aun con la visión global de la Secretaría de Planeación, sus equipos no pueden discernir al cien por ciento sobre las razones técnicas y aun políticas que animan a la realización de un proyecto de inversión bajo ciertos formatos. Este inconveniente se vuelve particularmente cierto cuando Planeación se ve obligada a restringir recursos, eligiendo concierto margen de discrecionalidad a cual programa le resta o le equilibra.

En el caso de las entidades descentralizadas del estado, su dependencia financiera y la sujeción a su sector hace que el proceso de programación y presupuestación cuente con varias aristas, entre ellas la de mayor significación es que, además de cumplir con los lineamientos de la Secretaría de Planeación y Programación, deben atender y alinearse a los programas y políticas

establecidas por su representante de sector. En muchas ocasiones en cualquier entidad descentralizada de cualquier administración pública, esta indicación resta dinamismo a la búsqueda de soluciones de mercado con las que regularmente se enfrentan los organismos descentralizados.

En materia del desarrollo regional se presenta en el estado un fenómeno administrativo que suele ser recurrente entre los centros de especialidad técnica de la administración y los centros de programación, presupuestación y asignación de recursos. Paradójicamente, las áreas con menos capacidad de decisión en la destinación de su gasto son aquellas que atienden funciones relevantes para el desarrollo de la entidad, es decir, donde se genera inversión o al menos donde se promueve, fomenta, incentiva o se comprometen obras y servicios. Las áreas llamadas sustantivas reconocen la realidad desde un ángulo específico en tanto que las globalizadoras cuantifican el costo de esa intervención concreta bajo criterios de conveniencia presupuestal o bajo parámetros de lo urgente global. La planeación enfrenta esas y otras disyuntivas por lo que suele presentarse un divorcio en los puntos de vista técnicos contra los de corte presupuestario, dicho de otra manera cuando prevalece el punto de vista presupuestario se corre el riesgo de planear en lugar del área sustantiva que conoce mejor el medio.

El caso típico de estos puntos de vista diferenciados se da entre la Secretarías de Desarrollo Económico y la de Planeación y Programación; corresponde a la primera la formulación de programas de fomento, y la elaboración de proyectos de viabilidad para establecimientos productivos, a la segunda, la formulación de programas de desarrollo y la ratificación o descalificación los proyectos ya dictaminados con un punto de vista técnico; ambas tienen un punto de vista propio, sin embargo, tiende a prevalecer el de la segunda.

Dirección de Control y Evaluación Gubernamental

La cual tiene las siguientes funciones normativas:

- Expedir normas y procedimientos de control de la administración pública.
- Organizar la red de órganos de control interno de dependencias y entidades de la administración pública.
- Establecer las bases generales para la aplicación de auditorías en dependencias y entidades de la administración estatal.
- Comprobar el cumplimiento de las obligaciones de dependencias y entidades en materia de Planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado de las mismas.
- Inspeccionar que las dependencias y entidades cumplan con las normas y disposiciones en materia de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Estatal.
- Establecer los requisitos para la designación de Comisarios en las entidades de la administración descentralizada.

- Establecer y mantener coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda en materia de contabilidad gubernamental.
- Organizar y sancionar el sistema de declaración de la situación patrimonial de los servidores públicos.
- Investigar y dictaminar los actos u omisiones de servidores públicos que puedan dar lugar al establecimiento de responsabilidad administrativa.

A partir de estas funciones normativas se aprecian también sistemas integrales para la verificación y control de la gestión de los recursos de la administración pública. Destaca de estos sistemas, el seguimiento de la aplicación de los recursos estatales y federales aplicados en programas de la administración estatal o de los municipios, bajo principios del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental y los que estén vigentes en la entidad federativa. Otro rubro de globalización es la organización de la red de contralorías y comisarías que actúan como extensión de la dirección para la instrumentación del sistema de control y evaluación gubernamental.

Entre los procesos de mayor relevancia en materia de control se tienen los de verificación de la legalidad de la actuación de los servidores públicos en sus funciones y unidades administrativas, en este caso se trata de un control de tipo preventivo que enfatiza el cumplimiento de esquemas procedimentales, tiempos de gestión y trámite, atención puntual de requisitos y registro de avances físico-financieros de sus respectivos programas y proyectos de adscripción.

En materia del control de fiscalización, la dirección involucra procedimientos más complejos como el de las auditorías [45], la inspección física de verificación de cumplimiento de metas, la certificación mediante inventario de áreas de verificación de la obra pública, la intervención de salvaguarda de legalidad en los procesos de licitación de contratos de obras, adquisiciones y servicios de proveedores externos a la administración pública, y la visita sorpresa que tiende a evidenciar a servidores públicos que presentan conductas deshonestas o negligentes en sus funciones o áreas de trabajo, entre otros. Este control de fiscalización forma parte también de los procedimientos globales de intervención de la Dirección y se ejerce tanto normativamente como a petición de parte, por alguna demanda ciudadana, o bien de manera discrecional mediante el sistema de monitoreo permanente de la función pública.

Uno de los rubros con menor atención en la función de control en la dirección analizada es la correspondiente a la evaluación. Esta corresponde a la tercera etapa del control que analiza los impactos de la actividad pública en su contexto bajo parámetros y criterios de costo - beneficio. En este sentido, la evaluación presenta algunas dificultades técnicas para superar su enfoque meramente cuantitativo, esto se debe principalmente al escaso desarrollo organizacional de la Dirección, pero también a la manera en que está configurado el presupuesto, que no permite relacionar eficientemente los recursos con los llamados programas, por lo que

[45] Sin que este sea el caso de la Dirección analizada puede citarse en este esquema de control la Visitaduría General de la Procuraduría General de Justicia del estado.

más bien se conoce el avance de resultados y no la cualificación de los productos, bienes o servicios aportados a la sociedad. A pesar de este estadio de primeros pasos de la evaluación, en la dirección de cuenta con un monitoreo de las demandas y quejas de los ciudadanos en un sistema articulado que trata de dar respuesta expedita a los planteamientos que se hubieran efectuado.

El Sistema de Control y Evaluación, según se ha dicho, se extiende hacia todos los ámbitos de la actuación pública, en este sentido, las auditorías de proceso tienden a ganar terreno en la medida en que se procura medir la eficiencia, calidad y productividad de la acción pública, muestra de ello es el esquema del «ciudadano sorpresa» que con sus visitas intempestivas poco a poco va formando estándares de gestión, al menos en tiempos y líneas de trámite, que son más apegados a la realidad administrativa del estado.

Finalmente en esta descripción de las funciones normativas de la Dirección, es importante reconocer que una de las razones de su creación en sustitución de la anterior Secretaría de la Contraloría del estado, es la necesidad de contar con la instancia de autoridad para aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado y los municipios, particularmente en el rubro del registro de la situación patrimonial que estos presentan. En efecto una de las actividades preventivas del control es conocer el estado de la situación patrimonial de cada funcionario que ocupa unidades de mando y que podría obtener beneficios económicos directos o indirectos haciendo uso indebido de su calidad de autoridad para recibir prevendas y otras utilidades del método de la corrupción. El registro se realiza protocolariamente bajo una declaración anual recurrente que es signada mientras se esté en un cargo de los que señala la ley, la declaración involucra como en otras entidades la relación de bienes patrimoniales del cónyuge, hijos y dependientes económicos directos del servidor público.

SITUACION FINANCIERA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Para tener un panorama más completo de los sistemas de administración de recursos, se incluye en este estudio el resumen del ejercicio presupuestal de 1996, referido por el Lic. Héctor Terán Terán en su primer informe de gobierno. [48]

Según datos del propio informe en ese período se registraron ingresos por 2 mil 356 millones 565 mil pesos, de los cuales 448 millones 820 mil pesos (19%), provinieron de fuentes propias y i mil 501 millones 470 mil pesos 864%) corresponden a participaciones federales; el resto(26%) fueron 12 millones 639 mil pesos de créditos normales por cuenta corriente de proveedores, 73 millones 152 mil pesos por aportación federal al convenio de desarrollo social y 320 millones 430 mil pesos de otros programas de coordinación.

El gasto ejercido en el mismo período fue de 2 mil 319 millones 27 mil pesos, mismo que se distribuyó de la manera siguiente:

[46] Transcripción tomada de: Terán Terán, Héctor. Op. Cit. Págs. 137 a 144.

Remuneraciones y compensaciones al magisterio estatal, 748 millones 86 mil pesos; aportaciones al ISSSTECALI por ese sector 130 millones 82 mil pesos; aportaciones a la UABC, 31 millones 261 mil pesos; pago del 20% de la nomina del magisterio federal, 154 millones 762 mil pesos; apoyos al Instituto de Cultura, 18 millones 932 mil pesos; al Instituto de la Juventud y el deporte, 9 millones 386 mil pesos. En conjunto, los recursos destinados a la educación llegaron a 1 mil 208 millones 552 mil pesos, esto es el 52% del ingreso total y mas del 100% de las participaciones federales netas recibidas por el estado. El resto de erogaciones asciende a los siguientes porcentajes: dependencias del poder ejecutivo 22.6% Obra Pública e inversión 5.4%; participaciones a municipios 14.3% y pago de deuda y servicios de la deuda 6.0% (Los pasivos acumulados al 30 de septiembre de 1996 por deuda pública ascienden a 672 millones 370 mil pesos.

En el período fiscal 1996, la inversión global alcanza la cifra de 925 millones 694 mil 594 pesos aportados por los gobiernos estatal, federal y municipales, y aportación directa de los beneficiarios; dicha inversión es ejecutada a través de las siguientes modalidades:

- Convenio de Desarrollo Social
- Programa de 100 ciudades
- Programa de Coordinación Especial (CNA)
- Programa de Distrito de Riego No. 014
- Convenio CAPFCE
- Programa Normal Estatal y organismos.

El Convenio de Desarrollo Social firmado por los gobiernos estatal y federal para 1996, asciende a 242 millones 326 mil 488 pesos, con aportación de la federación de 165 millones, 464 mil 924 pesos y del estado de Baja California de 76 millones 861 mil 564 pesos, esta última integrada por 19 millones 823 3 pesos, de recursos directos del estado; 32 millones 378 mil 28 pesos de aportación de los gobiernos municipales y 24 millones 660 mil 533 pesos de la comunidad beneficiada.

GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. INVERSION EJERCIDA
(Cifras en miles de pesos)

CUADRO COMPARATIVO DEL PRESUPUESTO DE LA INVERSION EJERCIDA 1990-1996.

DESCRIPCION	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
INVERSION SEGUN CONVENIO							
Aport. estatal al Codesol	36, 695	81, 550	57, 644	86, 054	79, 444	44, 034	19, 019
Programa normal del Estado	24, 008	19, 018	25, 033	9, 823	27, 421	61, 284	58, 436
100 Ciudades							8, 578
Comisión Nacional del Agua							14, 049
Distrito de riego no. 14							21, 197
Programa estatal	60, 703	100, 568	82, 677	95, 877	106,318	105, 318	121, 279

CUADRO COMPARATIVO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO POR LA LEGISLATURA LOCAL 1990- 1996.

DESCRIPCION	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
GASTO NETO TOTAL	748, 128	1, 034, 116	1, 284, 184	1, 382,732	1,622, 181	2, 006, 544	2,545,980
CORRIENTE	383, 593	535, 881	709, 962	802, 273	923, 627	1,128,165	1, 436, 938
SERVICIOS PERSONALES	340, 972	480,736	623, 105	726, 744	837, 111	1, 030,596	1,296,918
Burocracia	130, 775	172, 422	205, 422	203, 978	210, 410	249,963	302,917
Magisterio	210,197	308,314	417,683	522,766	626, 701	780, 633	994, 001
SERVICIOS GENERALES	31, 269	40, 186	48, 563	52,052	60, 797	70, 167	99, 211
MATERIALES Y SUMINISTROS	11, 352	14, 959	38, 294	23, 477	25, 719	27, 402	40, 810
INVERSION	62, 207	96, 998	108, 028	91, 746	117, 296	101,995	130, 600
EQUIPAMIENTO							25, 521
INVERSION EN OBRA	62, 207	96, 998	108, 028	91, 746	117, 296	101, 995	105,079
TRANSFERENCIAS	302, 328	401, 237	466, 194	488, 713	518, 258	776, 384	978, 443
Municipales	126, 320	164, 722	183, 839	208, 888	242, 213	321, 594	395, 094
Educativas	101, 206	140, 526	165, 561	174, 377	226, 305	270, 551	381, 327
De Seguridad Social	12, 126	15, 681	20, 468	15, 348	14, 991	16, 304	24, 534
Otras	62, 676	80, 308	96, 326	90, 100	97, 749	167, 935	177, 488

*fuente: presupuesto de egresos aprovado por la legislatura local (1990-1996)

INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DE LOS ESTADOS

MILES DE NUEVOS PESOS

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994
BAJA CALIFORNIA					
INGRESOS	**1 907 259**	**2 637 924**	**3 954 175**	**4 330 172**	**5 055 908**
IMPUESTOS	34 048	55 006	86 979	90 583	103 352
PARTICIPACIONES FEDERALES	634 502	781 571	928 455	944 227	1 101 146
DERECHOS	38 230	53 282	82 220	70 010	77 559
PRODUCTOS	9 006	6 288	10 968	10 248	41 443
APROVECHAMIENTOS	65 830	109 249	266 342	331 187	367 142
DEUDA PUBLICA	469 571	824 624	121 427	146 227	445 454
POR CUENTA DE TERCEROS	655 038	807 772	2 457 485	2 736 953	2 919 500
DISPONIBILIDADES	1 032	129	295	737	312
EGRESOS	**1 907 259**	**2 637 924**	**3 954 175**	**4 330 172**	**5 055 908**
GASTOS ADMINISTRATIVOS	387 092	540 079	732 820	859 265	991 254
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	98 527	161 078	211 582	230 021	231 457
TRANSFERENCIAS	302 564	403 991	474 049	506 208	518 211
DEUDA PUBLICA	23 756	32 743	93 466	85 272	222 185
DISPONIBILIDADES	129	295	737	315	12 328
POR CUENTA DE TERCEROS	1 095 188	1 499 736	2 441 517	2 649 091	3 080 473

CAPITULO IV

PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

PERFIL DE LA PLANTA DE SERVIDORES PUBLICOS

El número total de servidores públicos en el sector central asciende a 17,790, de los cuales, 14,580 (81.9%) ocupan puestos de base, 2,468 (13.8%), están en puestos de confianza y 742 (4.1%) tienen contrato por obra determinada. La distribución de este personal se presenta de la siguiente manera:

DEPENDENCIA	BASE	CONFIANZA	CONTRATO	TOTAL
SECRETARIA PARTICULAR	18	42	44	104
SECRETARIA GENERAL DE GOBIEPNO	266	698	163	1,127
OFICIALIA MAYOR DE GOBIERNO	354	42	16	412
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA	262	956	235	1,453
SECRETARIA DE FINANZAS	271	206	115	592
SECRETARIA DE PLANEACION Y PRESUPUESTO	18	22	2	42
SAHOPE	160	95	4	259
SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO	14	20	21	55
SECRETARIA DE FOMENTO AGROPECUARIO	61	29	14	104
SECRETARIA DE TURISMO	14	43	10	67
SECRETARIA DE EDUCACION Y BIENESTAR SOCIAL	12,925	27	74	13,026
DIRECCION DE CONTROL Y EVALUACION GUBERN.	12	70	0	82
DIRECCION GENERAL DE ECVOLOGIA	8	36	2	46
DIRECCION DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	68	88	20	176
DIRECCION DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD	75	34	15	124
DIRECCION DE RELACIONES PUBLICAS	10	15	1	26
DIRECCION DE COMUNICACION SOCIAL	18	12	4	34
DIRECCION GENERAL DE INFORMATICA	26	33	2	61
TOTAL DE SERVIDORES PUBLICOS	14,580	2,468	742	17,790
EFECTIVOS DE SEGURIDAD PUBLICA EN EL EDO.	0	1,052	168	1,220
	1,693	1,416	574	3,683
SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DE GOBIERNO	9,921	0	0	9,921
TOTAL DE MAESTROS EN EL ESTADO	2,966	0	0	2,966
SERVICIOS ADMVOS EN MAGISTERIO				
TOTAL				17, 790

Las tres dependencias que más servidores públicos tienen son las Secretarías de Educación y Bienestar Social y General de Gobierno, y la Procuraduría General del Estado.

Comparativamente, La primera Secretaría tienen el 73.2% del total de la nomina de servidores públicos, esto se debe básicamente a la plantilla del magisterio estatal y las plazas transferidas de la federación hacia el estado. Se entiende que la política salarial de mayor peso y trascendencia por su cuantía, tipo de servicios y prestaciones que exige es la de los maestros de educación básica, principalmente.

Uno de los esfuerzos más significativos en el común denominador de las dependencias que en su conjunto, fuera de la de Educación, tienen 2,257.2, es el de las plazas asignadas a la seguridad pública: 1,052 y a la procuración de justicia: 1,453, cifras que en conjunto superan al número de servidores públicos del resto de las dependencias. Se entiende que en el estado la prioridad de atención se encuentra en el sector educativo, en la seguridad pública y en la procuración de justicia, es decir en áreas de servicios, no obstante el cálculo de policías por habitante asciende en el estado a un policía por cada 2,0007 personas, proporción que

seguramente disminuye sumando a las corporaciones de seguridad pública de los municipios pero que da idea del trabajo que habrá que desarrollar en ese ramo de los servicios públicos

En lo que respecta a los servidores públicos que se desempeñan el entidades de la administración descentralizada su número asciende a 18,919 (85.5%) en puestos de base; 2,093 (9.47%) en puestos de confianza y 1,096 (4.96%) en contratos por obra determinada, cuya suma da un total de 22,108 personas, y porcentajes de distribución muy similares a los del sector central.

La distribución de estos servidores públicos en entidades de la administración descentralizada es la siguiente:

ORGANISMO	BASE	CONFIANZA	CONTRATO	TOTAL
PROMOTORA ESTATAL	36	56	94	184
JUNTA DE URBANIZACION		9		9
COPATAFE		83		83
COBACYT		1		1
ISSSTECALI	1,099	59	76	1,234
DIF	29	347	55	431
COBACH	954	148		1,102
CONEPO	1	12	1	14
CESPM	591	219	79	889
INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL		35		35
INETT	71	68		139
IEE	34	30	2	66
CESPE	290	107	35	432
COSAE		121		12
CODEREQ		12		122
CESPTE	93	24	5	121
ICBC	114	80	115	309
COPLADE	1	7	2	10
CESPT	763	318	357	1,438
CORETTE	6	22	117	145
IEBC	58	22	21	101
ISEP	14,718	275	110	15,103
PRODUTSA	61	40	27	128
TOTAL	18,919	2,093	1,096	22,108

Al igual que en el sector centralizado, en las entidades de la administración descentralizada, un organismo del sector educativo, el Instituto de servicios Educativos y Pedagógicos, reúne un alto porcentaje de servidores públicos (68.3%), lo que da muestra de nueva cuenta que la atención a los establecimientos de educación pública cobran una importancia especial para la administración del estado.

Los organismos que siguen en proporción mayoritaria del número de servidores públicos que tienen son:

La Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana, con el 6.5%; ISSSTECALI, con el 5.5% y el Colegio de Bachilleres de Baja California, con el 4.98%, estas instancias incluyendo al ISEP, reúnen el 85.28% del total de servidores públicos en la administración descentralizada.

«Del gasto programable por el período de enero a septiembre de este año, se han ejercido recursos en gasto corriente, de inversión así como de transferencias por un monto de mil 739

millones 230 mil pesos, lo que representa un incremento con respecto a lo programado de 184 millones 236 mil pesos, es decir un 11.8%.

«Gran parte de los recursos adicionales invertidos en este período, han sido destinados a cubrir el impacto salarial derivado de los acuerdos contractuales tanto d burocracia: 7 millones 676 mil pesos, el 4%, así como del magisterio: 85 millones 804 mil pesos, el 14.3%, que en total suman 93 millones 500 mil pesos, 11.7% adicional al gasto programado...

«El magisterio recibió un aumento salarial del 10% directo en el sueldo tabular a partir del 1 de enero, así como también un 12% directo al sueldo tabular y 10% en prestaciones sociales a partir de l 1 de abril, esto como resultado de los acuerdos a nivel nacional...»[47]

MARCO JURIDICO DE LA FUNCION PUBLICA.

Al igual que en otros estados del norte del país, se tiene una Ley denominada «Del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California.», dicho ordenamiento establece las bases para la definición de derechos y obligaciones de los servidores públicos de base y confianza, orientándose en su contenido de la siguiente manera: Artículo 12: «En los casos no previstos por esta ley y sus reglamentos se aplicarán supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, los principios generales de derecho, los principios generales de justicia social que deriven del artículo 123 constitucional, la jurisprudencia y tesis de los tribunales federales, la costumbre y la equidad.»

Los rasgos jurídicos predominantes de esa ley son los siguientes:

- Es una ley estatutaria, que determina las condiciones jurídicas de la función pública y la naturaleza de los puestos que en ella se desempeñan.
- La relación jurídica laboral se genera entre la autoridad y los trabajadores que se desempeñan para ella en el sector público
- Se reconoce la división marco de los trabajadores en trabajadores de base y trabajadores de confianza, los primeros tienen derechos explícitos en materia de organización sindical, huelga y garantías de estabilidad en el empleo, en el caso de los segundos se sujetan a las condiciones específicas y normas de trato, derivadas de la naturaleza de su puesto y del nombramiento que reciba. Se inscriben de manera explícita como trabajadores de confianza aquellos servidores públicos que ocupan unidades de mando, ocupan cargos de seguridad pública, procuración de justicia o manejo de fondos y valores, entre los más representativos.
- La ley es constitutiva de derechos y obligaciones en virtud del nombramiento que para efectos de la relación laboral expide la autoridad pública legalmente investida de facultades para tal efecto.

---

47 Ibidem. Pág. 135.

- La temporalidad de los nombramientos es objeto de clasificación y regulación con base en el tipo de puesto o cargo que se vaya a desempeñar.
- La ley es constitutiva de los períodos de descanso legal y las compensaciones que la autoridad deberá cubrir durante el disfrute de éstos
- El principio rector que orienta el tipo de remuneraciones percibidas por el trabajador es que está establecido en la Constitución Federal, en su artículo 23 que establece que « a trabajo igual, en condiciones y circunstancias iguales se percibirá una remuneración igual, en consecuencia el alineamiento de puestos que se deriva de la interpretación de esta ley garantiza para la administración pública, la existencia de niveles salariales asignados a puestos de características equivalentes o equiparables como iguales.
- La relación laboral acredita al trabajador como beneficiario del esquema de compensaciones y reconocimientos no salariales que se otorgan de manera correlativa o complementaria al salario.
- En el mismo sentido, la ley protege la integridad de la remuneración justificando únicamente los descuentos previstos por la ley o dictaminados por autoridad competente.
- Al mismo tiempo que se establece un marco de derechos, las autoridades adquieren obligaciones directas, sobre todo para respetar los términos de la relación laboral contenida en el nombramiento de procedencia, destaca en este sentido la obligatoriedad de la reinstalación por separación injustificada de sus puestos, y la cobertura suficiente y constante de las aportaciones a fondos y sistemas prestacionales a los cuales se suscriban los trabajadores
- En el marco de la relación jurídica la ley establece las obligaciones de los trabajadores, particularmente aquellas relacionadas al régimen disciplinario de su desempeño y las normas de aplicación que deberá guardar en el cumplimiento de sus funciones. En el mismo sentido, la ley acota las condiciones en que puede darse la terminación de la relación laboral.
- La ley reconoce el derecho a la organización sindical de manera libre y consciente para los trabajadores de base, quienes asumen la responsabilidad de conformarlo y declararlo legalmente constituido para los fines que la ley prevé. Las reglas de actuación y relación de los sindicatos con la autoridad también son motivo de regulación de ésta ley.

En un reconocimiento puntual del tipo de contratación en el sector público, la ley señala a esta contratación colectiva bajo el término de condiciones generales de trabajo, en virtud de que el empleo público no es objeto de negociación contractual alguna. En cambio, se reconocen los derechos de huelga ejercidos de manera procedimental y ante las autoridades laborales correspondientes.

La Ley establece un régimen sindical específico para los trabajadores con funciones dentro del magisterio, por lo cual su relación laboral asume otras características en sus esquemas escalafonarios y prestacionales.

Como medida de resolución de los conflictos entre las partes de la relación laboral, la Ley señala las características de organización y funcionamiento procedimental del Tribunal de Arbitraje como autoridad calificada en la aplicación de la misma.

Las características centrales de esta ley son las siguientes:

- Obedece al modelo estándar de regulación para servidores públicos estatales y municipales que se constituyó de manera posterior a las reformas de los artículos 115 y 116 constitucionales en diferentes entidades federativas.
- Con 154 artículos fuente y cuatro de carácter transitorio, establece los principios de la gestión de los derechos de trabajadores y de las instituciones públicas en sus relaciones laborales.
- En este sentido, la ley no aporta grandes innovaciones al orden jurídico regular de personal al servicio de una entidad, simplemente se remite a señalar las fuentes jurídicas interpretativas a las que debe acudirse cuando se tenga una situación no prevista por sus ordenamientos.
- En términos generales es una ley de ratificación no explicativa ni adaptativa de un marco jurídico más explícito en materia laboral.
- A nuestro juicio, esta ley es perfectible fundamentalmente en la precisión de temas que generalmente afectan las relaciones laborales, sobre todo en interpretaciones convencionales de derechos de los trabajadores y de las instituciones públicas.

Se aprecian algunos ordenamientos cualitativos en los derechos de los trabajadores que permiten plantear un sistema de servicio público de carrera, entre ellos se señalan los siguientes:

- Derechos escalafonarios del personal de base
- Derechos a la compensación por antigüedad
- Derechos a la disposición del fondo de antigüedad en mecanismos de retiro voluntario
- Prestaciones agregadas al sistema normal previsto en la ley (sistemas de prestamos a corto plazo, personales y para vivienda entre otros)
- Derecho a reintegrarse en puestos originarios tras el cumplimiento de períodos de licencias
- Derecho a la protección jurídica en las relaciones laborales

Para dar una idea de la transición requerida en el merco jurídico de la entidad hacia un auténtico sistema de servicio civil de carrera, se proporcionan algunos elementos del orden metodológico general.

«En un enfoque eminentemente jurídico la definición de un sistema de servicio civil de carrera consideraría al conjunto de disposiciones legales y reglamentarias que sirven de fundamento para declarar de interés público la carrera que se realice al servicio del estado en regímenes de naturaleza civil (por exclusión del servicio de las armas). Mediante esta definición protocolaria y de ley, la función pública estará a cargo de personal que decida libremente incorporarse cumpliendo con requisitos legales de adscripción y compromisos directos para desarrollar una carrera dentro de esta misma función...

«Otra de las premisas fundamentales para la definición de un servicio civil de carrera es el sostenimiento de su personal adscrito en funciones de corte administrativo y de gestión sustantiva de los bienes y servicios que provee el estado, es decir fuera de los cargos de representación política y de las carreras jurisdiccionales que están reguladas por normatividad

específica y cuyas funciones tienden a cumplir parte del ejercicio del poder el estado (función legislativa y función de los jueces). Desde esta perspectiva el servicio civil tiene una connotación de coadyuvante al desarrollo de esas funciones pero no es su materia de gestión. Las carreras políticas de representación popular y de administración de justicia están reservadas a autoridades que se eligen y desempeñan mediante mecanismos de elección popular directa o indirecta...

«La búsqueda de la profesionalización del personal y su desempeño eficiente a colación de los fines del estado es la piedra angular de todo servicio civil de carrera. En esta perspectiva se divide claramente la función política de la gestión de los órganos del estado. La permanencia del personal inscrito en ese servicio se garantiza y protege mediante la ley aun y con los cambios que los ordenamiento constitucionales prevén para cargos de representación popular...

«Las implicaciones administrativas de un servicio civil de carrera conducen a la previsión de las metodologias y sistemas de gestión de recursos humanos que garanticen el desarrollo de una fuerza laboral permanente y que le ofrezcan los medios necesarios para su sostenimiento en la función pública condicionada exclusivamente a que obtenga para si y la institución un adecuado desarrollo y capacidad profesional. La experiencia acumulativa y potenciada es la base de sustento de la carrera administrativa, en este sentido, las técnicas de gestión de recursos humanos que se apliquen estarán encaminadas a garantizar en todo caso y estadio de desarrollo del trabajador su capacidad de respuesta y eficiencia ante su puesto y el servicio público.

«En virtud de lo anterior el servicio civil de carrera está ligado a los principios esenciales del servicio y la función pública: legalidad, generalidad, equidad, transparencia, continuidad, adaptación y consistencia en la gestión de procesos gubernamentales. Desde esta perspectiva la misión de organizar una gestión eficiente de sus procesos corresponde a los poderes del Estado, cuyas autoridades están capacitadas legalmente en todo momento para prescribir las condiciones de operación del sector público y de los servidores que en él se desempeñan...

«Con base en lo antes dicho, el servicio civil de carrera es de interés público y se rige por un esquema de derecho público cuya única condición es que no contradiga los principios de las garantías constitucionales al trabajo ni los derechos que en la legislación vigente han sido previstos en favor de los trabajadores, salvo esta frontera de previsión tanto el gobierno federal en el caso de México, como el de las entidades federativas puede promover la implantación de los esquemas laborales y de la función pública que mejor respondan a sus necesidades.» [48]

ELEMENTOS ACTUALES DE LA PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Queda claro que el régimen jurídico actual no alcanza a establecer los principios de un servicio civil de carrera, sin embargo, en el estado se han asumido las tareas de la profesionalización

[48] Pontifes Martínez, Arturo. **Estudio de implantacion del Sistema de Servicio Civil de Carrera para el estado de Michoacán de Ocampo**. Mimeo, INAP. México, 1985. Págs 43 y 44.

y capacitación de servidores públicos como un vehículo de la modernización y transformación positiva de la administración pública, algunas de las acciones más relevantes en este sentido se retoman del primer informe de gobierno del Lic. Terán Terán.

En materia de seguridad público en función de los trabajos del consejo estatal del ramo, se esta integrando un Catálogo estatal de cursos e instructores que operan en la Academias de Policía Municipales y en el Instituto de Capacitación y Profesionalización de la PGJE. En esta misma línea se han impartido más de 100 cursos destinados a la Policía Judicial y Agentes del Ministerio Público con el apoyo de la Facultad de Derecho de la UABC y representantes del vecino país como el FBI y oficinas de seguridad pública de los municipios de Santa Clara, San Diego y el centro en California.[49]

«Se ha reforzado el proceso de actualización de los docentes en el uso de los métodos, libros de texto y materiales de apoyo. En este aspecto se han iniciado diversos programas para la actualización y formación del magisterio que anticipan el inicio de una actividad mas sistemática y contínua tal como el Programa de Actualización Permanente para Profesores de Educación Básica en Servicio y (PRONAP) que se apoya en un convenio con la federación...

«En lo que a formación y actualización docente se refiere se cuenta actualmente con 22 planteles de educación normal de los subsistemas estatal, desfederalizado y particular, que imparten las licenciaturas de educación preescolar, primaria, especial, educación física y educación media, atendiendo a 3 mil 480 alumnos. La licenciatura que ocupa el porcentaje mayor de demanda y atención es la correspondiente a la educación primaria con u 38%; le sigue la licenciatura en educación media en 26%...

«En actualización se cuenta con 2 universidades pedagógicas que durante este período atienden a mas de 1 mil 500 docentes de los municipios de Mexicali y Tijuana, así como los 2 centros de actualización del magisterio desfederalizado (CAM), que cuenta con 330 alumnos en función docente, con licenciatura en educación tecnológica y bachillerato pedagógico. El programa de Formación de Recursos Humanos para la Actualización Permanente del magisterio (FRHAPERMA), actualmente cuenta con 245 alumnos estudiando un diplomado o maestría, con valor curricular para los sistemas de escalafón del personal docente.» [50]

«Para consolidar la eficiencia administrativa los programas operativos son acompañados de la capacitación de los servidores públicos y en este campo se impulsa la habilidad técnica, el desarrollo profesional, la integración familiar y cambio de actitud en la interrelación laboral como en la atención de ciudadanos...

[52] Terán Terán, Héctor. Op. Cit. Pág. 5.

[53] Ibidem Págs. 117 y 118.

«Para ilustrar los alcances en el período que se informa se impartieron un total de 111 cursos relacionados con el desarrollo técnico, calidad, relaciones humanas y computación que fueron aprovechados por mas de 1 mil 600 empleados.» [54]

«Por otra parte, para optimizar las facultades de comprobación fiscal se creó el Centro de Capacitación de Estudios Fiscales y Finanzas Públicas, mediante decreto publicado en el Periódico Oficial en junio pasado, el cual tiene como propósito fundamental la profesionalización de las funciones y atribuciones de las autoridades fiscales y en general del personal de la Secretaría de Finanzas» [55]

[51] Ibidem. Pág. 147.

[52] Ibidem. Pág. 134.

CAPITULO V

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Según se ha observado en todo sistema federal, los gobiernos comparten responsabilidades siempre y cuando se hayan perfilado y reconocido jurídica o administrativamente los planos de actuación compartida, no obstante en el ánimo de los representantes gubernamentales persisten temas de agenda política que se ubican como materias potenciales de coordinación, entre estas materias destacan: la generación de recursos fiscales, la provisión de servicios básicos en favor de toda la población, la gestión de obras públicas, el ordenamiento del territorio nacional, la gestión de políticas de población y vivienda, los servicios médicos y asistenciales, las políticas de educación, cultura, recreación y deportes, la protección ambiental, y la seguridad pública, entre otras.

A continuación se enuncian algunas premisas para la formación de las relaciones intergubernamentales:

- Necesidad de organizar y extender de manera consistente programas y servicios federales en todo el territorio nacional y en el de cada estado.
- Despliegue de una capacidad de varias instancias de gobierno para organizar la accion de los diferentes programas nacionales y regionales en una amplia base territorial
- Reconocimiento de la interdependencia como factor de éxito y parámetro de delimitación de las áreas de autonomia de los gobiernos estatales y municipales
- Gran parte de las politicas nacionales requieren de una administracion regional y/o local que se ejerza de manera cercana a los destinatarios
- Se concatenan los esfuerzos de los gobiernos en un objetivo común.

Las relaciones intergubernamentales propician una amplia variedad de medios de coordinación, cooperación, colaboración administrativa y apoyos diversos. En este sentido, la coordinación puede iniciarse de la federación hacia los estados o viceversa o de la primera hacia los municipios y de éstos hacia el estado o con respecto de aquella. La iniciativa depende ciertamente de decisiones y voluntades políticas, pero también del uso eficiente de las capacidades de convocatoria que hoy poseen los diferentes ordenes de gobierno.

En las relaciones intergubernamentales el factor humano es determinante para que los programas y convenios se desarrollen con éxito, finalmente son los servidores públicos quienes forman los vínculos y hacen posible la operación de los mecanismos convenidos. En éste modo de ver la coordinación intergubernamental se reconoce también la importancia de contar con elementos humanos capacitados en la comprensión de los diferentes mecanismos con los que se relacionan los gobiernos. En consecuencia de lo anterior, ésta vinculación de gobierno a gobierno actúa bajo el esquema organizativo de redes de gestión de ahí que se precise un amplio intercambio de información y trabajo administrativo y de información para una adecuada gestión de los recursos que se involucran por las partes que suscriben la relación.

LOS CONVENIOS EN LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Por convenio se entiende el acuerdo entre dos partes que se comprometen a sumar recursos, capacidades y responsabilidades en la consecución de un fin común. No obstante la singularidad

de esta definición, es necesario delimitar su acepción jurídica y administrativa, en virtud de que presentan matices que los hacen distintos a otros instrumentos contractuales.

En primer lugar, en atención al sistema de distribución de competencias, se cuenta con dos ordenes jurídicos reconocidos: el federal y el de los estados, en consecuencia la mayor parte de los convenios se efectúan entre los gobiernos federal y el de los estados. Esto implica que deban cumplirse diferentes requisitos legales que obligan tanto al gobierno federal como a las entidades federativas (véase el caso de la aprobación previa de un convenio por parte de una legislatura local), que tienen como fin que no se afecten los ámbitos jurisdiccionales de las partes así como sus atributos de autonomía, gobierno y autodeterminación.

Adicionalmente, se reconoce que un convenio no es un contrato, ni una concesión, es más se trata de un conjunto de arreglos o acuerdos que devienen en compromisos y obligaciones públicas y de gobierno.

En el caso de México el instrumento base que se articuló bajo la forma de convenio fue el «Convenio Unico de Coordinación», instituido en el régimen de Luis Echeverría con miras a canalizar ordenadamente los programas federales en las entidades federativas. Sin duda este instrumento fue complementado gradualmente hasta convertirse en CUD, en cuyo formato se afianzan las características aludidas en la cita precedente.

Tipología de los convenios de coordinación intergubernamental:

- Convenios de adhesión
- Convenios de financiamiento
- Convenios de coordinación administrativa
- Convenios de colaboración administrativa
- Convenios de prestación de servicios públicos
- Convenios de operación de programas descentralizados
- Convenios de operación y ejecución de obras publicas
- Convenios de gestión de programas de desarrollo social
- Convenios de intercambio de información

Una vez vistos estos antecedentes, en este apartado se relacionan los diferentes mecanismos de coordinación intergubernamental celebrados entre el estado de Baja California y las dependencias del gobierno federal, y los suscritos con los ayuntamientos de la entidad.

Mecanismos de coordinación intergubernamental vigentes

En materia de seguridad pública

- Unidades policiacas interdisciplinarias de los municipios de Ensenada, Tecate y Tijuana, con la participación de los corporativos municipales y elementos de la PGR y de la PGJE.

•Formación de los Consejos Estatal y municipales de seguridad pública en atención a lo previsto en la Ley General que Establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

En materia de desarrollo rural

•Programa Alianza para el campo de baja California, en el marco del cual se ha convenido con la SAGAR y productores proyectos de inversión de 70 millones de pesos , de los cuales 74% corresponde a inversión federal y el 26% a inversión estatal
•Programa de Acuacultura rural, con una aportación de recursos estatales y el apoyo técnico de la SEMARNAP, a efecto de promover esta actividad de explotación de especies

En materia de infraestructura de riego.

•Convenios del gobierno del Estado con la CONAGUA, para eficientar y reducir costos operativos de sistemas operadores de agua, obras de alcantarillado en Mexicali, Tecate y Ensenada, y Rehabilitación del acueducto Río Colorado - Tijuana.

En materia del sector forestal

• Programa de reforestación para áreas dañadas por incendios, efectuado en coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) del gobierno federal, Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), y el Programa nacional de Reforestación Estatal

En materia de protección al medio ambiente

• Con la SEMARNAP se analizan actualmente los convenios para la transferencia del «Parque San Pedro Martir» y «Parque Constitución de 1857», para su administración, mejoramiento del ecosistema y promoción de las actividades ecoturísticas en una extensión aproximada de 63 mil metros cuadrados mediante un programa de desarrollo en colaboración con la UNAM.

En materia del sector agrario

• Programa de certificación de Derechos Agrarios Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), con una atención de 13 ejidos y la generación de 2 mil 135 documentos, i mil 73 certificados parcelarios, 583 de uso común y 524 títulos de propiedad, que comprenden una superficie media de 25 mil 693 hectáreas.
• Consejo Agrario Estatal, instalado el 26 de enero de 1996, donde se atienden los problemas del sector, con la participación de representantes de la Secretaría de la Reforma Agraria; Procuraduría Agraria; Registro Agrario nacional; Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, y los sectores social y privado.

En materia de desarrollo económico

- Acuerdo de coordinación» entre el gobierno del estado y el gobierno federal, para la Desregulación de la Actividad Empresarial en el estado.
- Convenio de Coordinación del gobierno del estado con el Banco nacional de Comercio Exterior y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para el establecimiento de un Programa de Promoción Conjunta para las Exportaciones.
- Traspaso de la Vocalía ejecutiva del Fideicomiso del centro comercial «La Bufadora» al XV Ayuntamiento de Ensenada, organismo que con recursos de los tres niveles de gobierno financia obras y acciones para rehabilitar esa zona turística.

En materia de desarrollo urbano e infraestructura

- Comités técnicos de desarrollo urbano, constituidos con autoridades de los cinco municipios de la entidad, que analizan la situación que guardan actualmente los límites municipales, y en apoyo al programa de fortalecimiento municipal, se formulan las medidas administrativas y adecuaciones legales para desconcentrar, en materia de control urbano, las acciones operativas y el estado ejerza únicamente el control normativo.
- Programa Agua Limpia. Las autoridades estatales, con el apoyo de la CONAGUA, distribuyen en este programa pastillas de cloro, previa capacitación para prevención de enfermedades, para los habitantes de 60 poblaciones del valle de Mexicali
- Programa de Inspección y Vigilancia de la Calidad del Agua residual en el sistema de alcantarillado de la ciudad de Tijuana, con la participación de la CONAGUA, COSAE, CESPT, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Procuraduría Federal de Protección del Medio Ambiente (PROFEPA), Secretaría de Marina y la Dirección General de Ecología del estado.
- Convenio con el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), para la incorporación de la entidad al Programa Integral para Abatir el Rezago educativo (PARE).
- Convenio para la racionalización del uso de la energía eléctrica y costos de producción y comercialización del fluido, celebrado entre la UABC y la Comisión Federal de Electricidad.

En materia de equipamiento educativo

- Convenio para la descentralización de funciones en materia de construcción de escuelas, celebrado entre el gobierno del estado y la secretaría de Educación Pública (SEP), por 24 millones 636 mil 800 pesos para los niveles preescolar y secundarias.

En materia de desarrollo social

- Convenio de Desarrollo Social (CODESOL), celebrado entre el gobierno del estado y la Secretaría de Desarrollo Social por 231 millones 397 mil 300 pesos, de los cuales se transfieren a los municipios el 65% del total de recursos, y como anexo se estableció la ejecución del programa 100 ciudades por 47 millones 193 mil 500 pesos destinados también a los municipios del estado.

- Creación de la Unidad de Descentralización de los servicios de salud, para la operación del Convenio de descentralización de dichos servicios

En materia de coordinación fiscal

- Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre el gobierno del estado y la Secretaría de Hacienda y crédito Público, en el que se incluyen importantes propuestas hechas por el gobierno del estado para delegar a la entidad mayores facultades en el control de obligaciones fiscales, aumento en los incentivos por eficiencia administrativa y la simplificación para resolver inconformidades de los contribuyentes.

En materias de control y evaluación

- Seguimiento y evaluación a compromisos presidenciales para baja California (3 de la CONAGUA y 2 de la SCT)

En materias de descentralización del estado hacia los municipios

- Descentralización de facultades en materia de tránsito y transportes, en favor de los ayuntamientos
- Programa General de Coordinación con los Ayuntamiento, que comprende:
- Programa de Fortalecimiento Municipal, a cargo de la Secretaría General de Gobierno
- Programa de Reuniones de Trabajo, para tratar asuntos trascendentes del orden municipal y estatal
- Unidad Estatal de Descentralización, órgano consultivo compuesto por funcionarios de gabinete para el estudio y propuestas de programas de desconcentración y descentralización de la administración estatal.
- Convenio entre el gobierno del estado y sus ayuntamientos para la transferencia de competencias diversas en el orden fiscal y administrativo en favor de los municipios de la entidad

CAPITULO VI

EXPERIENCIAS DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

Las experiencias se seleccionaron de los materiales que se enviaron al INAP por parte del gobierno del estado. Por motivos de mesura en el contenido final del trabajo se eligieron únicamente dos casos: el Sistema Integral de Administración Educativa, y el Sistema Integral de Procuración de Justicia

SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACION EDUCATIVA

Una estrategia que ha sido del conocimiento de todos es el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa; el cual está enfocado a lograr cambios fundamentales en el esquema educativo del país.

Este proyecto incluye a todas las instancias que están involucradas en el proceso administrativo de la educación, abarcando: Estructuras organizacionales, Normatividad, Sistemas de trabajo (Automatizados y no automatizados), Procedimientos de operación, Personal: Directivos, Mandos Medios, Operativo y Instalaciones Físicas.

Objetivo

«Asegurar que se realice una administración de una manera eficiente y ordenada, a través de un proceso que integre el ciclo completo de operación, que responda a las necesidades actuales y futuras, enfocado a mantener en mejora constante el servicio al magisterio del estado.

Modelo conceptual

Como se muestra en el siguiente diagrama, en la parte de administración se contempla a las instancias involucradas en el proceso como son las autoridades educativas y del gobierno federal, que establecen los criterios generales en los que se fundamenta el sistema, el Gobierno del estado como la parte rectora, el SNTE para mantener una relación laboral acorde con las necesidades de la autoridad y el empleado, y el magisterio que viene a ser el recurso que le da vida al proceso educativo

En la parte central se incluyen cada uno de los subprocesos de la administración educativa.

La parte inferior se encuentra integrada por los componentes que dan el soporte fundamental a los subprocesos en cuestión, como se puede observar la normatividad establecida fue el principal soporte de este nuevo concepto la cual debería ser debidamente rediseñada y formalizada enfocándose a cumplir con los nuevos requerimientos, y para que esto tuviera efecto fue necesario también rediseñar y formalizar los procedimientos, los cuales estarían debidamente integrados para su operación a través del Sistema Integral de Administración Educativa.

Productos a obtener

Para asegurar el logro del objetivo a través del proyecto del sistema integral de Administración educativa se obtuvieron los siguientes productos:

- Normatividad: Reglamentos y lineamientos o criterios generales
- Manual de Organización
- Manual de Procedimientos
- Nueva Infraestructura (Instalaciones e informática)
- Sistema Integral de Administración Educativa
- Personal capacitado
- Estrategia de implantación
- Banco de información confiable con información oportuna y de carácter multifinalitario.

Modelo de sistemas

El Modelo de sistemas del Sistema Integral, contempla a cada uno de pos procesos que fueron totalmente rediseñados, identificándose como se muestra en la figura cuatro grupos fundamentalmente:

- Planeación
- Recursos Financieros
- Recursos materiales
- Recursos humanos

y dentro de cada grupo se encuentra el sub-procesos que fue automatizado

EDUCACION			
PLANEACION	RECURSOS FINANCIEROS	RECURSOS MATERIALES	RECURSOS HUMANOS
SISTEMA DE ESTADISTICA	SISTEMA DE CONTABILIDAD	SISTEMA DE ALMACENES DE CONSUMO	SISTEMA DE TRAMITACION
SISTEMA DE PLANEACION Y PRESUPUESTO	SISTEMA DE CONTROL PRESUPUESTAL	SISTEMA DE ACTIVIS FIJOS	SISTEMA DE ATENCION AL MAGISTERIO
SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRAFICO	SISTEMA DE INGRESO	SISTEMA DE ACTIVOS FIJOS	
	SISTEMA DE EGRESO		
	SISTEMA DE CONCILIACION		
	SISTEMA DE BANCOS		
	SISTEMA DE NOMINA		
SISTEMA DE INFORMACION EJECUTIVA			

Beneficios

El sistema tiene en operación desde marzo de 1993 en los módulos de los suprocesos administrativos y el de recursos humanos inició en septiembre de 1994.

Hasta este momento algunos de los beneficios que se han obtenido son los siguientes:

- Se cuenta con una base de información institucional que refleja de manera confiable la realidad del recursos humano
- Orden en los procedimientos de operación al forzarlos por medio de un sistema de computo, que permite además agilizarlos y aplicar de una manera automática los criterios normativos establecidos
- Un mejor servicio al magisterio, por medio de un trámite simplificado, ordenado y transparente, auditable y flexible, que le permite tener un conocimiento claro de como realizar un trámite, hasta de la situación de alguno incorporado al proceso.
- Una mejora sustancial en la imagen de los servidores públicos al dotarlos con las instalaciones adecuadas y debidamente capacitados en el nuevo esquema de operación.
- La realización de una mejor planeación y presupuestación de los recursos humanos del magisterio al contar con una base de información real y oportuna, de tal forma que pueden tomarse mejores decisiones.
- Ahorros tanto al corto mediano y largo plazo en el gasto en que incurre el recurso humano, al tener un mejor aprovechamiento de éste, ya sea al reubicar los recursos existentes donde se generen nuevas necesidades o al realizar una mejor planeación del crecimiento por zona, sector o municipio.

Conclusiones

El reto de hacer llegar a todos una educación básica de calidad implica contar con información precisa y oportuna sobre el desempeño general del sistema educativo. Ello se vuelve imperativo ante los retos de coordinación que plantea el nuevo federalismo. la información oportuna y confiable contribuirá al desarrollo de una cultura de evolución continua, con lo cual se dará una mayor transparencia a las acciones de quienes participan en la educación.

SISTEMA INTEGRAL DE PROCURACION DE JUSTICIA

El mejoramiento de la procuración de justicia es uno de los propósitos más importantes del gobierno estatal. Con el apoyo directo de la Dirección General de Informática del estado, se han establecido una serie de acciones dirigidas a modernizar sus procedimientos de actuación.

Estrategia

- Prioridad de las áreas sustantivas.
- Integración de funciones en procesos no fragmentados.
- Incorporación de mecanismos para autoevaluar la cantidad y calidad de resultados.
- Calidad en el servicio: Velocidad en el servicio y calidad en la atención.
- Mejorar la capacidad instalada para proporcionar los servicios.
- Automatización.

Para operativizar estas líneas de acción se definieron 10 acciones prioritarias a saber:

- Entregar al año 2001 una procuraduría al día.

- Entregar en ese mismo año instalaciones funcionales con apoyo informático.
- Implantar sistemas automatizados para apoyar las funciones de averiguaciones y control de procesos.
- Establecimiento de un Programa Integral de Capacitación.
- Integrar un manual de procedimientos con criterios precisos y uniformes.
- Organizar los procedimientos para el control de la dependencia.
- Establecer un programa automatizado de estadísticas e indicadores.
- Constituir la función del procurador como auxiliar y promotor de la participación ciudadana.
- Consolidación de la red estatal de datos de la Procuraduría y de la información delictiva en el estado.
- Lograr un importante avance en el equipamiento de la Policía Judicial del Estado.

La Dirección General de informática ha desarrollado diversas medidas para asegurar las acciones de automatización y procedimentación bajo el concepto de un Sistema Integral Automatizado de Procuración de Justicia

Propósitos

- Crear un nuevo concepto de agencia del ministerio público con una participación activa de la Dirección de Averiguaciones Previas y Vistaduría General de la PGJE
- Un diseño procedimental eficiente y ágil que norme de manera uniforme la actuación de todas las agencias
- Automatización de todos los procedimientos que conforman la Averiguación Previa y el Control de Procesos, simplificando y readecuando el flujo operativo de atención y resolución
- El avance progresivo de otras aplicaciones de la automatización, como policía judicial, servicios periciales, control administrativo y el Instituto de Capacitación, entre otros.
- La disponibilidad de información que permita en cualquier momento el estado o situación de las averiguaciones previas y asuntos en proceso, además de aquella información útil que genere indicadores de gestión de la dependencia
- Implantación de una moderna red de telecomunicaciones en las diferentes oficinas de la dependencia en el estado.
- Creación de un Banco de Datos Central de la dependencia.
- Adecuación de espacios físicos para una modernización integral de la agencias del ministerio público.

El Sistema Integral de Procuración de Justicia se compone de los siguientes subsistemas:

Sistema de Averiguaciones previas

Con una cobertura de todo el proceso de averiguación, además de la automatización de sus registros en archivo y control de evidencias, y almacén de objetos retenidos y estado o situación de personas aseguradas, entre otros aspectos.

Características

- Automatización al 100% del proceso de la averiguación.

- Simplificación del proceso.
- Ubica el estado de la averiguación en cualquier momento.
- Implanta el concepto del trabajo en equipo.
- Se tiene un control permanente sobre la averiguación.
- Los registros se traducen en inventarios de alta precisión en sus movimientos.
- Los datos pueden almacenarse sin problemas por al menos cinco años para asuntos concluidos.
- Establece catálogos y clasificadores prexistentes en materia de localización de colonias, ocupaciones, tipos de delitos, etcétera.

Para el registro, control, canalización de todos los asuntos que se presenten en la Agencia del Ministerio Público se prevén los siguientes procesos:

- Recepción de denuncias
- Emisión de constancias
- Orientación básica
- Registro de partes informativos
- Canalización a otras instituciones
- Consulta de seguimiento de la parte ofendida

Para la operación e estos procesos el sistema prevé los siguientes módulos

De atención ciudadana; de control y monitoreo de averiguaciones (alarmas); de integración de averiguaciones; de acuerdos y determinaciones; de archivo; de objetos y valores; de control de asegurados; de control de amparos; de automatización de oficina; de reportes de control interno; de estadística; de consultas e información ejecutiva; de control y seguimiento a ordenes de investigación; de utilerías y procesos auxiliares; de mantenimiento y control de la información.

Con un enfoque semejante en cuanto a la normalización, sistematización de procedimientos y automatización del esquema general de atención y registro a los asuntos, el Sistema Automatizado de control de procesos, busca la atención no fragmentada y continua del seguimiento de asuntos ya tramitados en las mesas del Ministerio Público.

Los módulos que integran este sistema son los siguientes:

Recepción y registro de expedientes; de control y seguimiento de procesos; para la elaboración de conclusiones; de consulta al seguimiento del proceso; de control y monitoreo de ordenes de aprehensión y comparecencia; de control y seguimiento de oficios; de reportes de control interno; de estadística; de utilerías y procesos auxiliares; de mantenimiento y control de la información.

El Sistema Automatizado de Policía Judicial enfatiza la disponibilidad de información precisa en la ejecución de operativos señalados por la autoridad. Mediante este sistema se lleva un estricto control y seguimiento de todos los trabajos que le son solicitados a los agentes de la policía judicial vía ordenes de investigación, aprehensión, localización, operativos, etcétera.

Los módulos que componen este sistema son los siguientes:

Ordenes de investigación; de seguimiento de órdenes; de órdenes de aprehensión; de vehículos en investigación; de grupos especiales; de control de amparos; de estadísticas.

Complementan el sistema integral el Sistema automatizado de servicios administrativos, encaminado ala correcta gestión de los insumos informativos relacionados con los recursos humanos, financieros y materiales con los que opera la dependencia.

Módulos

Recursos humanos; de recursos financieros; de control,de equipo de comunicación; de control de armamento; de control de equipo vehícular; de control de equipo de seguridad; de control de equipo de cómputo;

Finalmente y como tres esquemas informáticos interrelacionados se tiene

- Banco de datos central de la PGJE
- Sistema Automatizado de Indicadores y Estadísticas
- Sistema de credencialización y consulta electrónica con fotografía del personal de la PGJE.

Beneficios

A poco mas de cuatro años de haberse concebido, el concepto de modernización en la agencias del Ministerio Público se ha venido implementando en l forma escalonada, de tal manera, que pueden identificarse los siguientes logros:

En 1993 se logró la creación de las agencias receptoras y especializadas del ministerio público del fuero común, lo cual implicó desde la formulación del nuevo concepto hasta la total reestructuración y automatización de los procedimientos que conforman la averiguación previa, pasando por las reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de justicia del estado, la reestructuración organizacional de la dependencia, la remodelación de edificios y adquisición de equipos de cómputo y mobiliario necesarios para la modernización de los procesos que permitan eficientar la procuración de justicia en el ámbito del fuero común.

Actualmente, con el desarrollo e implementación del «Sistema Integral Automatizado de Averiguaciones Previas», las agencias receptoras de Mexicali, Tijuana y Ensenada están trabajando al 100% eficientando enormemente su desempeño y marcando la pauta para una serie de logros en concreto que se han venido prestando en forma progresiva.

A lo largo de 994, 1995, y 1996 se ha venido trabajando en el concepto de modernización y automatización de las Agencias especializadas (AEVISA, AERSERS, AEDPAT, AEDSVI, AERVED) e integre en todo el estado, dando seguimiento al proyecto que con éxito había iniciado un año atrás, de tal modo que se realizaron propuestas para la construcción, remodelación y adquisición de equipo de cómputo y mobiliario para las agencias del M.P. con el objetivo de cubrir la totalidad de ellas en el estado a mediados de 1997.