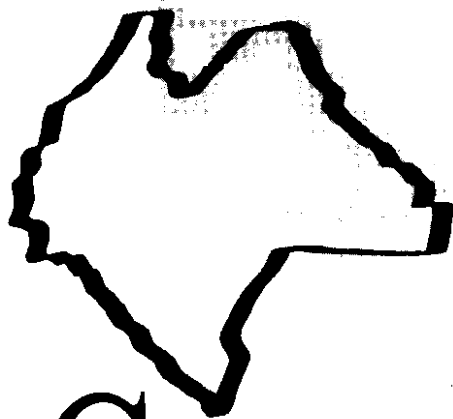




Chiapas

Preliminar	463
Características socioeconómicas	465
Organización de la administración pública	475
Sistemas administrativos para la gestión pública	487

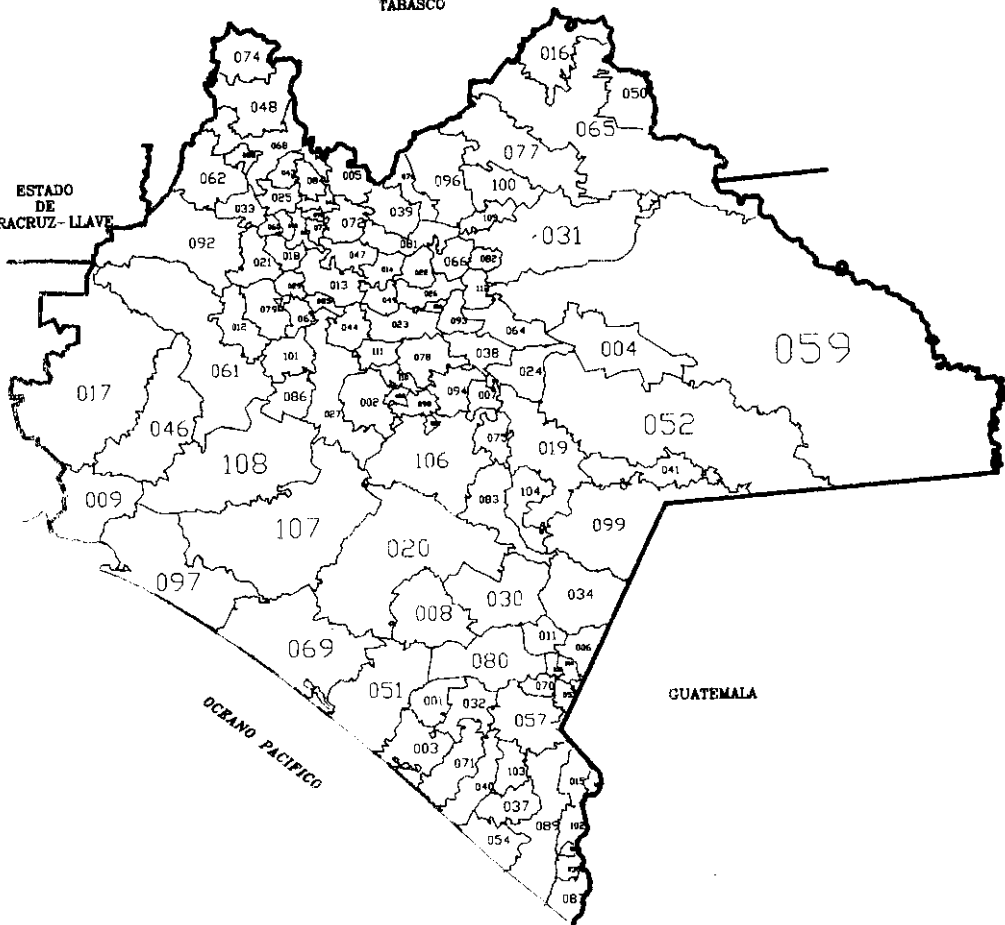
ESTADO
DE
TABASCO

ESTADO
DE
VERACRUZ-Llave

ESTADO
DE
OAXACA

OCEANO PACIFICO

GUATEMALA



Preliminar

Este estudio viene a enriquecer los incipientes trabajos realizados sobre la materia, donde se vierten consideraciones en torno al papel del gobierno estatal como instancia fundamental del estado nacional, que expresa su relación en sus niveles con los poderes federales y con la autoridades municipales. El ejecutivo estatal se constituye formal y prácticamente en el representantes de los intereses locales. La función de gobierno consiste en conciliar el interés privado y particular con el interés público y general. La entidad federativa adquiere materialidad en su administración pública. Es instancia promotora del desarrollo económico; esta acción la realiza a partir de los factores condicionantes, tales como: los recursos económicos, humanos y naturales, infraestructura y mercado. Es un espacio de gobierno con facultades, atribuciones y competencias para ejercer el poder público dentro del ámbito de su territorio. Se considera autónomo en cuanto a su régimen interior. La entidad chiapaneca, es el resultado de un proceso de integración de valores particulares, unido por los lazos de tradición histórica, por su cultura y costumbres.

En sentido la aportación del trabajo sobre la administración pública en Chiapas, permitirá conocer las características socioeconómicas del estado, la organización y el servicio civil de carrera, las relaciones intergubernamentales que guardan los ámbitos federales, estatales y municipales, y las experiencias de modernización administrativa que realiza el gobierno del estado.

El Instituto de Administración Pública del Estado de Chiapas, contó para la realización de esta investigación con el invaluable apoyo del gobierno del Lic. Julio César Ruiz Ferro, quien con su labor modernizadora de la instituciones públicas ha respaldado las actividades académicas y de investigación que en el ámbito de la ciencia administrativa viene desarrollando el instituto desde 1977, a fin de que se constituya en el soporte de los procesos de cambio que la administración pública requiere para responder de manera oportuna y eficaz a las demandas de nuestra sociedad.

Queremos hacer mención especial que los seis apartados de que consta esta investigación fueron integrados con información proporcionada por el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal, Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado de Chiapas, Secretaría de Hacienda, Oficialía Mayor y la Contraloría General del Estado, y que contó con la coordinación del Mtro. Sergio Rincón López, Consejero del Instituto de Administración Pública de Chiapas.

Sin duda alguna esta investigación promovida y coordinada por el Instituto Nacional de Administración Pública ha sido ya fructífera para los servidores públicos que participaron en su elaboración; dará resultados promisorios para los funcionarios, investigadores y estudiosos del quehacer gubernamental de nuestro estado y nuestro país.

Instituto de Administración Pública de Chiapas.

CAPITULO I

CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS

ESTRUCTURA Y DINAMICA POBLACIONAL

Chiapas, «lugar donde abunda la chía», según la voz autóctona náhuatl, al ser una entidad limítrofe, marca la división entre México y Guatemala por su punto este, con una longitud aproximada de 660 kilómetros aprovechando como frontera natural a los ríos Suchiate y Usumacinta. Por el norte colinda con Tabasco; al sur, con 260 kilómetros de litoral, con el Océano Pacífico desde su colindancia con Oaxaca, por el oeste, hasta la desembocadura del río Suchiate; también por el oeste tiene por vecino a Veracruz.¹

En 1995, Chiapas tuvo 3,606.828 habitantes, de los cuales el 49.96% pertenecen al sexo masculino y el 50.04% al femenino. La tasa de crecimiento anual estimada entre 1990 y 1995 es de 2.3%, lo que representa un crecimiento constante, cuya tasa de crecimiento anual 1980-90 alcanzó el 4.5%, tasa superior a la media nacional que fue del 2.02%.²

La población joven, que va de los 0 a los 19 años, representa el 55.6% del total de habitantes, la estructura poblacional de la entidad es considerada de clase expansiva. De acuerdo a las cifras, se registran más nacimientos de niños que de niñas; no obstante, la mortalidad masculina alcanza mayores números en todas las etapas de la vida.³ La tasa de mortalidad ha disminuido en los últimos 40 años, al pasar de 13.8 por mil habitantes en 1950 a 4 en 1991.

La esperanza de vida promedio de la población también ha mejorado, aunque por abajo del promedio nacional, durante el mismo período; en 1950 fue de 45.6 años a 66.7 para 1991. La población infantil registra para 1993 una tasa de mortalidad de 42.4 por cada mil nacidos vivos, lo cual indica una tendencia a la disminución en comparación con 1988, cuya tasa de mortalidad infantil fue de 57.9 por cada mil nacidos vivos.⁴

El mayor crecimiento poblacional se da entre la población indígena de las regiones Fronteriza y Selva, con tasas anuales superiores al 5%. Cerca de tres de cada 100 habitantes chiapanecos son indígenas. Las estadísticas registran 716,12 habitantes, mayores de cinco años, que hablan alguna lengua indígena, de los cuales el 32% no habla español y el resto son indígenas castellanizados, predominando entre ellos la lengua tzeltal en un 21.6% y el tzotzil en un 18.9%.⁵

Tuxtla Gutiérrez, la capital, presenta el mayor número de población, constituyendo el 10.69% del total de habitantes. Le siguen los municipios de Tapachula, Ocosingo y San Cristóbal de las Casas con el 6.79%, 4.24% y 3.23% respectivamente. En la actualidad el 53.9% de la población chiapaneca se concentra en sólo 20 municipios del total. La distribución de la población no corresponde precisamente al tamaño del municipio; más bien se debe a una dinámica tanto de crecimiento natural como de migraciones internas generadas por diversos factores socioeconómicos, por ejemplo, incentivos principalmente económicos que pueda obtener, e incluso, fenómenos naturales.⁶

En décadas pasadas la dinámica poblacional fue producto, entre otros factores, de la comercialización interna, del impacto de la inversión pública federal en la construcción de grandes obras hidroeléctricas en las regiones I Centro y V Norte cuyos habitantes emigraron en busca de trabajo y de la infraestructura para la exploración y explotación de hidrocarburos, y a partir de 1982, la deserción en la región V de los municipios de Chapultenango y Francisco León, a raíz de la erupción del volcán Chichonal, y últimamente, el fenómeno social que provocó prácticas migratorias fue el movimiento armado de enero de 1994.⁷

La centralización de la administración pública,⁸ la concentración del comercio, abasto y alimentación, así como de los servicios de salud y los servicios educativos en las ciudades más importantes, los conflictos sobre la tenencia de la tierra, particularmente en comunidades indígenas de las regiones II Altos y VII Sierra, la insuficiencia de apoyos a la actividad agropecuaria y la estancia de inmigrantes guatemaltecos en 16 municipios fronterizos, han tenido influencia en el movimiento interno constante de la población chiapaneca.⁹

La elevada tasa de crecimiento de población en el municipio de Reforma y en la región V Norte, se explican por el fenómeno de inmigración de obreros, técnicos especializados, comerciantes y prestadores de servicios que se asientan en la zona a partir de 1972 por el auge petrolero.¹⁰ El aumento poblacional, como consecuencia de los servicios médicos y la recepción de inmigrantes, en las regiones VI Selva y III Fronteriza, hace la diferencia, en las cuales se tiene una alta presencia de población indígena.¹¹

Con una densidad de población estatal promedio de 50.7 habitantes por kilómetro cuadrado en 1994, la región de mayor concentración es la VIII Soconusco con 124 habitantes por kilómetro cuadrado, seguida de las regiones II Altos con 119, VII Sierra con 79, I Centro con 68 y V Norte con 52 habitantes por kilómetro cuadrado; las demás están por debajo de la media estatal.¹²

GRADO DE SATISFACCION DE NECESIDADES SOCIALES BASICAS

Chiapas se ubica en el primer lugar de marginación en el contexto nacional; de acuerdo al grado de marginación económico-social en 1990, el 34.2% de los municipios, con el 27.0% de la población total, incluyendo un 77.3% de la población indígena, es clasificado en el rango de muy alta marginación. Este elevado índice, producto de la medición de los porcentajes de población mayor de 15 años de edad analfabeta y sin primaria completa, del porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra, sin drenaje ni excusado, sin energía eléctrica, sin agua entubada y con hacinamiento, así como por el porcentaje de la población ocupada con ingresos menores a dos salarios mínimos, se circunscribe en seis regiones económicas, afectando a 38 municipios, es decir, al 34.2% del conjunto estatal, y a una población de 865,903 habitantes, el 27.0% estatal, en la que se incluyen 658,478 indígenas, o sea, el 77.3% de la población indígena estatal.¹³

Dentro de la dinámica poblacional es importante considerar la influencia que tienen las organizaciones religiosas en el contexto socioeconómico de la entidad; así por ejemplo, la

iglesia católica ha perdido aproximadamente el 10% de feligreses en la última década, al pasar del 76.9 en 1980 al 67.6 en 1990, situación que ubica a Chiapas en la última posición con respecto a las demás entidades federativas con población católica. En cambio, la religión evangélica o protestante aumentó su número de seguidores, del 11.5% al 16.3% entre 1980 y 1990.¹⁴

El caudal que representa el río Grijalva lo ha llevado a ser considerado como el de mayor potencial en el desarrollo hidroeléctrico del país; a lo largo de su recorrido por el territorio estatal se han instalado cuatro centrales hidroeléctricas para la generación de energía: Malpaso, Angostura, Chicoasén y Peñitas, con una potencia total instalada de 5 millones de kilovatios que aportan al país el 44.4% de la energía eléctrica. Pero aún tenemos el 34.4% de la población rural y el 2.4% de la urbana que carecen de este servicio básico.¹⁵

Es materia de educación, los datos estadísticos de 1990 revelan que el 33% de la población de cinco a 14 años no asiste a la escuela, y el 30% de las personas mayores de 15 años es analfabeta. La educación básica, en el período 1993-1994 logró atender sólo el 61% de la demanda del nivel preescolar, 70% de primaria y 83% de la demanda de secundaria. En cuanto a la educación media superior, la cobertura es limitada, especialmente en las regiones indígenas y es en la región I Centro donde se ubica la mayoría de sus planteles. La oferta de educación superior cubrió apenas el 62% de la demanda considerando tanto el nivel profesional como el de pos-grado. Una problemática distintiva de este sector, es por un lado, el abandono y la deserción escolar, acentuándose en los años de primaria, y por otra parte los altos índices de reprobación, ligeramente superiores durante la secundaria. Así también se manifiestan problemas de ausentismo en los responsables de la enseñanza, insuficiencia en el nivel académico y escuelas que no ofrecen el servicio educativo completo, ya sea por falta de espacios o carencia de equipamiento, e incluso de personal docente. A pesar de que en la entidad se cuenta con todos los niveles educativos, la educación constituye un aspecto crítico que demanda atención con urgencia. Es necesario alfabetizar a 534 mil analfabetas e incorporar al sistema educativo a más de 200 mil niños y jóvenes, que están en edad escolar y no cuentan con este servicio. Por ello, es menester atender sobre todo a aquellas localidades donde el rezago educativo convive con sus habitantes, ya que el 22.63% de comunidades chiapanecas carecen por completo de este servicio, un 2.1% cuenta únicamente con educación preescolar y el 18.7% sólo posee primaria; la agudización de este esquema se presenta sobre todo en comunidades de 1 a 499 habitantes. Es evidente que el problema principal se encuentra en el nivel básico, sobre todo en las comunidades indígenas, que son las que poseen los índices más altos de rezago y analfabetismo y, si se toma en consideración que el 55% de los servicios cubre las regiones I Centro, VI Selva, VIII Soconusco, se puede concluir que el rezago educativo disminuirá en la medida en que se logren desconcentrar los servicios educativos, se intensifiquen los programas de atención a las zonas rurales priorizadas en base a la magnitud de sus necesidades, y se capacite y conscientice a los educadores.¹⁶

Los perfiles de extrema pobreza que presenta la entidad han condicionado la situación de la salud, haciendo de ésta otro de los problemas prioritarios. El número de habitantes que tienen acceso a servicios de salud representa el 74.84% de la población total; de éstos, sólo 555.317

personas tienen derecho a la seguridad social, lo que significa el 20.57%, concentrándose en los municipios de Tuxtla Gutiérrez y Tapachula el 53.26%, y son atendidas 2 millones 144 mil 034 personas por organismos de la asistencia social, representando el 79.43% de la población usuaria, con una concentración del 48 por ciento en los municipios de Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal de las Casas y Palenque. A finales de 1994, el inventario de unidades médicas de consulta externa y hospitalización de la entidad era de 858 y sus recursos humanos alcanzaban la cifra de 12 mil 400, de los cuales 2 mil 834 son médicos, lo que significa que en el estado hay un médico por cada 1 mil 273 habitantes aproximadamente. Las principales causas de morbilidad han sido las infecciones respiratorias agudas y las gastrointestinales, así como la desnutrición, los tuberculosis y los padecimientos crónico-degenerativos. En 1993, la oncocercosis en la entidad constituyó el 75% de los casos en el país. La mortalidad en la población infantil tiene como factor principal las afecciones del período perinatal, seguidas de las infecciones intestinales y respiratorias, las anomalías congénitas y la desnutrición.

Es necesario extender los servicios de salud a 907.500 chiapanecos que todavía no cuentan con este beneficio social, por el difícil acceso a las comunidades dispersas; así también, es indispensable promover el interés tanto interinstitucional como de los propios usuarios para, en un esfuerzo coordinado, construir instalaciones en base a una demanda real, aprovechar la capacidad instalada y fortalecer la permanencia y arraigo de los equipos de salud en las comunidades. Para alcanzar óptimos resultados debe cumplirse con la demanda de aumentar la plantilla de médicos rurales, el suministro de medicamento, brindar atención especial a la nutrición infantil, haciendo énfasis en los pueblos indígenas, y reforzar los programas de planificación familiar.¹⁷ La salud evidencia serios atrasos en el bienestar de la población, y es característica de poblaciones con niveles bajos de infraestructura para el cuidado de la salud como el agua potable, el drenaje y las escasos conocimientos de hábitos de higiene.

PARTICIPACION DEL ESTADO EN LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

El producto interno bruto estatal en 1990 fue de 3,319.8 millones de dólares con un PIB per cápita de 1,034 dólares, menos de la mitad del PIB per cápita nacional de 2,101 dólares con el tipo de cambio de 2,287 pesos por dólar. La contribución de Chiapas al PIB nacional pasó del 1.4% al 2.6% del total durante el período 1965-1980, decreciendo posteriormente hasta llegar al 2.32% en 1985 para, en 1988, alcanzar un monto equivalente al 2.6% y, finalmente, el 1.94% en 1990. La disminución puede explicarse por la contracción que sufrieron las actividades del sector primario, la industria de la construcción y el petróleo.¹⁸

La población económicamente activa en 1990 fue 55.76% de la población total de la entidad, tomando como base a la población mayor de 14 años. De este porcentaje, el 47.7% representa a la población ocupada en algún sector de actividad. Esto significa que del total de habitantes de la entidad, únicamente el 26.6% participa activamente en el desarrollo económico de la misma; el 44.24% corresponde a la población que no está en edad laboral, y el 29.16% representa a la población que por diversas razones se encuentra desocupada. La distribución sectorial de la población ocupada por sexo, indica que el 69% de las mujeres se ubica en el

sector terciario contra el 10.2% en el secundario; en el caso de los hombres el sector primario absorbe el 65.9%, mientras que el sector secundario ocupa el 11.1%.¹⁹ Por otra parte, tomando como índice de desocupación la tasa de desempleo abierta alternativa de 8.0%, a febrero de 1995, el rezago de empleos urbanos es de 33,400. Se infiere que el crecimiento de la población económicamente activa rural en el período 1990-1995, es superior al crecimiento de las áreas cosechadas de maíz, calculándose un rezago anual no acumulable en su totalidad de 20 mil personas aproximadamente.²⁰

Caracteriza a la entidad la población indígena, cuya mayoría vive de actividades agrícolas de autoconsumo y requieren de un ingreso familiar equivalente a la mitad de un salario mínimo, cuando para una familia urbana resulta prácticamente insuficiente, si se considera que a partir del mes de abril de 1996 se incrementó apenas a \$ 19.05 diarios. El 19% de la población estatal ocupada no recibe ingresos; el 39.9% percibe menos de un salario mínimo; de uno a dos salarios mínimos obtiene el 21.2%; el 8% recibe más de dos y menos de tres, un 4.1% alcanza de tres a cinco salarios mínimos y apenas el 3.6% percibe más de cinco, quedando el resto como no especificado.²¹

Chiapas continúa siendo eminentemente agrícola, es la entidad federativa que tiene un mejor porcentaje de la población ocupada con 58.4% en el sector primario. Sólo el 60% de la superficie estatal se destina a la actividad productiva, con un bajo e inadecuado grado de utilización de la tierra; situación que obedece, entre otros factores, a intentos de ampliación carentes de una adecuada planificación y orientación técnica en el uso del suelo y que contribuyen a acelerar su proceso de degradación. De 7 millones 500 mil hectáreas, solamente son dedicadas a las labores agrícolas 1 millón 271 mil hectáreas a los cultivos de frijol, café, cacao y maíz, principalmente, aparte de otros cuyos volúmenes de producción son menores. Por orden de importancia, el grano que representa el mayor porcentaje del valor total de la producción es el maíz, sembrado en 802,532 hectáreas, el cual avanza una producción de 1 millón 500 mil toneladas, trabajadas por 391 mil productores que representan el 78.46% de la población ocupada concentrada en el sector primario. El frijol se cultiva en una superficie de 100,807 hectáreas y su producción alcanza el orden de las 52 mil toneladas. La siembra de cacao es de 30 mil hectáreas. La superficie sembrada de café es de 231,328 hectáreas; esta ha sido considerado el producto de más alto ingreso en la economía local, y después del petróleo es el producto de exportación más importante para México.²²

Aparte de los cultivos tradicionales, se ha experimentado con otras especies, que tienen mejores perspectivas de exportación, que se consideran altamente rentables, y adecuadas al medio ambiente y generadoras de empleo.²³ Los cultivos frutales representan el 1% de la superficie agrícola y el 2% del valor total de la producción estatal. Su crecimiento paulatino ha tenido un buen efecto microrregional en términos de empleo y consumo de las familias; sin embargo, la problemática del tiempo que tardan varios cultivos para empezar a producir, la indefinición de la tenencia de la tierra, la falta de asesoría técnica, la dificultad para el abastecimiento de insumos y otros factores constituyen el obstáculo que impide el incremento de las áreas de cultivo.²⁴

De las actividades económicas, las agropecuarias son las de mayor importancia, debido a que proporcionan empleo a la mayor parte de la población económicamente activa. En la silvicultura, la mayor parte de la superficie estatal tiene vocación forestal por la existencia de selva y bosques. Comparte la línea fronteriza sur, con más de mil kilómetros, con las entidades de Tabasco, Campeche y Quintana Roo, con suficiente viabilidad de comercio internacional con Guatemala y Belice. Además, cuenta con 260 kilómetros de costa marítima para realizar una explotación pesquera; la falta de infraestructura representa un obstáculo para el desarrollo de esta actividad en Puerto Madero.²⁵

Para la ganadería se tiene una superficie de 2,856.590 hectáreas en la explotación de ganado bovino, porcino, ovino y para la producción avícola y apícola. La cría de bovinos es la actividad ganadera más importante, ocupando los primeros lugares a nivel nacional. En 1994 generó el 72.3% del valor total de la producción de carne del subsector pecuario. Se estima que la entidad aporta alrededor de 200 mil animales a Veracruz, Tamaulipas, Nuevo León y Morelos, de los cuales se exporta el 15% a los Estados Unidos; además abastece a entidades como Oaxaca, Guerrero y el Distrito Federal. En este sentido, crece una acentuada problemática en torno a la ganadería: la falta de un enfoque de desarrollo integral, la nula integración entre los sistemas de extensión e investigación, la ausencia de organización de los productores, el escaso financiamiento, la carencia de infraestructura e incluso el desconocimiento de nueva tecnología, y en muchas ocasiones, la duplicidad de funciones de las instituciones.²⁶ La ganadería porcina ha disminuido, debido a aumentos en el precio del maíz, modificación de los esquemas culturales de consumo, restricciones zoonosanitarias, etc. Su explotación en granjas comerciales depende en gran medida del abastecimiento de alimento balanceado proveniente de otras entidades, lo que hace que la producción sea de tipo familiar en su mayoría. De igual manera, la producción avícola constituye una economía de traspatio, aunque existen varias granjas comerciales integradas principalmente en Tuxtla Gutiérrez, Villa Flores y Tapachula.

ENFOQUE REGIONAL

Su división política, en 111 municipios y Tuxtla Gutiérrez, su capital, se agrupan en nueve regiones, que atendiendo a condiciones fisiográficas y económicas, cumplen funciones programático-administrativas y de descentralización de las acciones. La diferencia territorial de las regiones es muy marcada, y no corresponde precisamente al número de municipios con que cuenta. Así tenemos que, de acuerdo a su superficie, la región VI Selva es la más grande de la entidad, atendiendo a 12 municipios en un área de 19,789.2 kilómetros cuadrados; en esta región se localiza el segundo municipio más extenso del país: Ocosingo, con más de 10 mil kilómetros cuadrados y primero en número de ejidos. La región I Centro y V Norte cuentan con 22 municipios cada una y su superficie territorial es de 12,629.1 y 6,98.5 kilómetros cuadrados, respectivamente.²⁷

Chiapas registra un total de 16 mil 422 localidades, de las cuales el 99.2 son rurales. La disseminación de localidades de población rural por todo el territorio estatal permite comprender

la complejidad de la problemática actual que complica la dotación de los servicios indispensables como educación, salud, comunicación, vivienda, etc.²⁸ Un elemento determinante en el desarrollo son las vías de comunicación entre las comunidades; su carencia es factor que obstaculiza la introducción de los servicios médicos y educativos, así como del sistema hidráulico, energía eléctrica y construcción y mejoramiento de vivienda, e igualmente dificulta la comercialización de la producción. La infraestructura carretera, que cuenta con 3 mil 274 kilómetros de carreteras pavimentadas, 12 mil 387 de carreteras revestidas y 578 de terracería requiere de la ampliación de la red para comunicar a las zonas aisladas, que constituyen el 35% de la entidad, integrándolas al desarrollo social y productivo de las regiones. Considerando el relieve del territorio chiapaneco, se calcula un faltante de 7 mil 500 kilómetros, aproximadamente, de caminos por construir. Así también se requiere el mantenimiento y conservación de carreteras, debido al mal estado en que se encuentran grandes tramos de la red troncal por diversos factores; construcción de puentes y pavimentación de caminos que en época de aguas se tornan intransitables. Más de la mitad de las comunidades rurales se aíslan en la época de lluvias, que suele ser de ocho meses; la mitad de los caminos vecinales sólo se transitan en tiempo de seca.²⁹

Otro de los grandes problemas con que se enfrenta la población es la vivienda. Con un 74%, la entidad presenta el indicador más elevado del país en viviendas con hacinamiento, lo que representó 434 mil hogares para 1990. Del mismo modo, es el segundo estado con mayor proporción de ocupantes en viviendas con piso de tierra (50.9%), factor que equivale a 1 millón 613 mil chiapanecos. Aunado a ello, las condiciones de habitabilidad y sanitarias de las viviendas se ven limitadas ante la carencia de los servicios básicos en su interior, que inciden justamente en los sectores y regiones menos favorecidas. En este renglón se demanda dotar de energía a 100 mil viviendas e introducir agua potable para beneficio de un mínimo de 680 individuos; ampliar la cobertura en infraestructura de drenaje y alcantarillado, especialmente en la región Altos donde apenas un 7.7% de la población cuenta con este servicio, promover el mejoramiento de 400 mil viviendas, además de brindar apoyos para la obtención de lotes, compra de materiales y ampliación de la vivienda.³⁰

Notas

¹ Ruiz Ferro, Julio César, **Fortalecer la economía**, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, serie 1, No.3, 1995, p. 4.

² *Agenda Estadística Chiapas 1995*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Talleres Gráficos del Estado, 1995 p. 143.

³ *Ibid.*, p. 149.

⁴ *Ibid.*, p. 197.

⁵ *Ibid.*, p. 199.

⁶ *Ibid.*, p. 155.

⁷ **XI Censo General de Población y Vivienda 1990**, Aguascalientes, México, INEGI, 1991, p. 44.

⁸ Martínez Espinosa, Eduardo, *e.g.*, dice, entre otras cosas, «las veces que Chiapas ha sufrido mermas en su territorio se ha debido principalmente a la lejanía administrativa de la capital y por falta de medios de comunicación adecuados. Para aquellas regiones fue más fácil cumplir sus obligaciones tributarias en un lugar más cercano; con el tiempo y por costumbre administrativa terminarían siendo parte del estado vecino», en **Antropología, historia e imaginativa**, entrevista, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, editores Carlos Navarrete y Carlos Álvarez A., 1993, p.51,

⁹ *Ibid.*, p. 52.

¹⁰ *Ibid.*, p. 53.

¹¹ *Ibid.*, p. 64.

¹² *Ibid.*, p. 65.

¹³ *Ibid.*, p. 68.

¹⁴ XI Censo, *Op. cit.*, p.43.

¹⁵ Agenda, *Op. cit.*, p. 169.

¹⁶ *Ibid.*, p. 170.

¹⁷ Plan, *Op. cit.*, p. 169.

¹⁸ XI Censo, *Op. cit.*, p. 45.

¹⁹ Agenda, *Op. cit.*, p.381.

²⁰ *Ibid.*, p. 383.

²¹ *Ibid.*, p. 385.

²² Rincón López, Sergio, **El problema de la democracia en el municipio mexicano**, tesis, examen de grado, maestría en Administración Pública, Distrito Federal, México, INAP, 17 de junio 1993, p.85.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, p. 83.

²⁵ Plan, *Op. cit.*, p. 267.

²⁶ **Agenda Estadística Chiapas 1995**, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Talleres Gráficos del Estado, 1995 p. 83.

²⁷ *Ibid.*, p. 279.

²⁸ *Ibid.*, p. 273.

²⁹ *Ibid.*, p. 271.

³⁰ *Ibid.*, p. 270.

CAPITULO II

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas tiene como marco constitucional el artículo 43 de la Constitución local, que señala, en su capítulo segundo de la organización del poder ejecutivo, que para el despacho de los asuntos administrativos del estado habrá las secretarías, dependencias y entidades que establezcan la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, la que señalará las funciones que a cada una correspondan y los requisitos que deban reunir sus titulares.¹

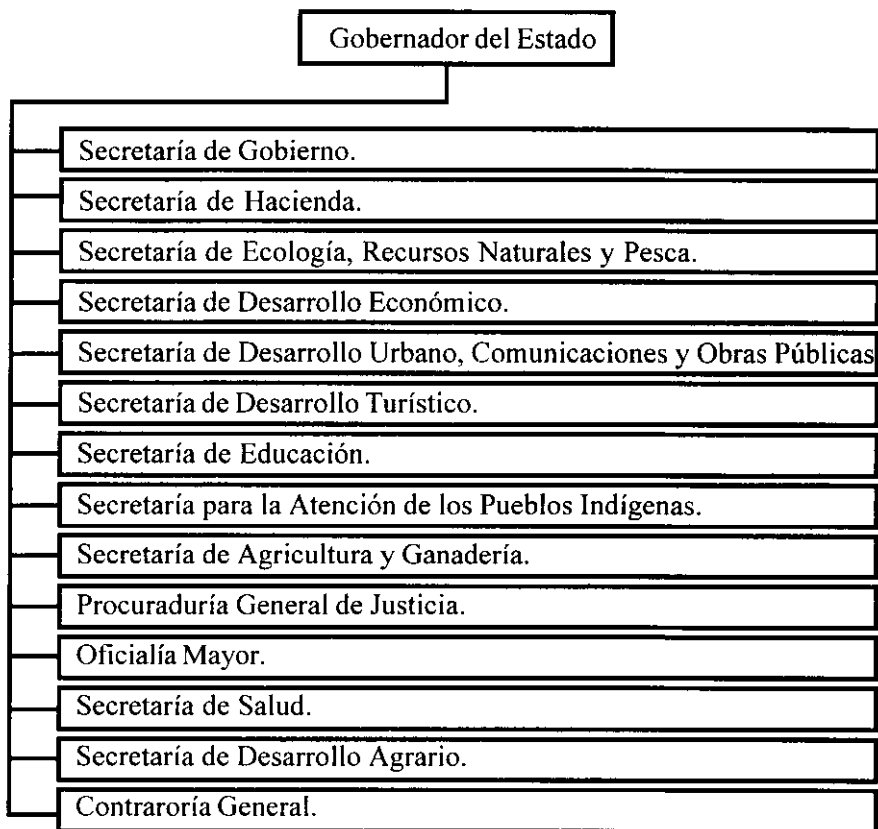
Esta ley tiene por objeto establecer y regular las bases de organización y actuación de las dependencias y entidades de la administración pública. Son dependencias las unidades administrativas adscritas directamente al ejecutivo estatal. Son entidades los órganos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.²

La composición del aparato administrativo del gobierno ha tenido diversas reformas que tratan de reflejar la dinámica del bienestar y desarrollo de la población. Por eso se distinguen cuatro momentos en la historia reciente de la administración pública en la entidad.³

El 10 de julio de 1977, se publicó en el Periódico Oficial número 32 el decreto número 114, la primera Ley Orgánica de la Administración Pública, que consideró, en síntesis, reformar la estructura administrativa para modernizarla de acuerdo con las necesidades del desarrollo de la entidad.⁴

A partir del 25 de mayo de 1983 se decretó una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal; esta ley no alteró substancialmente las funciones de las dependencias, sólo cambiaron los nombres de alguna de ellas. Se crearon cinco secretarías. Además de diversas empresas paraestatales y organismos públicos descentralizados, comisiones, y coordinaciones que carecieron de un marco constitucional y reglamentario sujetos a responsabilidad administrativa.⁵

En el Periódico Oficial del 8 de diciembre de 1988 apareció el decreto número 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública aún vigente.⁶ Señala que para el despacho de los asuntos que competen al gobernador del estado, se auxilia, de 14 dependencias fundamentales, que forman la administración central, a saber:⁷



Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal⁸ y los fideicomisos públicos son modalidades de la organización descentralizada que cuentan con un margen autónomo de diferente extensión.⁹ Se distingue en este aspecto la clasificación siguiente:

- Empresas de participación estatal mayoritaria en operación.
- Empresas de participación estatal minoritaria en operación.
- Empresas de participación estatal mayoritaria en liquidación.
- Empresas de participación estatal mayoritaria liquidadas.
- Organismos públicos descentralizados en operación.
- Organismos públicos descentralizados en liquidación.
- Organismos públicos descentralizados liquidados.
- Fideicomisos públicos estatales en operación.
- Fideicomisos públicos estatales extinguidos.
- Fideicomisos sin aportación patrimonial del gobierno del estado.
- Asociaciones en participación en operación.
- Asociaciones en participación liquidadas.

Son fideicomisos públicos estatales aquellos que el ejecutivo del estado o alguna de las demás entidades de la administración pública estatal constituyan para auxiliar al ejecutivo en áreas prioritarias del desarrollo. Su constitución o extinción deberá ser sancionada por el Congreso del estado.¹⁰ La actual Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, expresa la amplitud de atribuciones que tiene el titular del ejecutivo en materia administrativa, lo que le da oportunidad de transformarla sin la intervención de otras instancias.

COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

La relación institucional, que se operacionaliza en plan, programas, subprogramas y proyectos, y consecuentemente en metas, objetivos y resultados, esta enfocada principalmente en los tres niveles de gobierno:¹¹

- Con el gobierno federal, a través de sus delegaciones en la entidad, y tiene como documentos rectores el Plan Nacional de Desarrollo, el convenio de desarrollo social y los programas derivados, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Con los gobiernos municipales, a través de los ayuntamientos, delegaciones, regiones, recaudaciones, jueces y ministerios públicos, el Coplade y el Copladem, fundamentalmente con el Congreso del estado, mediante la aplicación del Plan Estatal de Desarrollo y del Programa de Desarrollo Municipal.
- Al interior de las dependencias y entidades del aparato administrativo estatal, de acuerdo a sus responsabilidades y atribuciones para cumplir con todos los ordenamientos antes señalados.

No obstante que el Convenio Unico de Coordinación (CUC, 1976-1982) y el Convenio Unico de Desarrollo (CUD, 1983-1989) surgieron como compromisos específicos para la planeación estatal, promoviendo para ello la planeación, la descentralización de los servicios y el fortalecimiento municipal,¹² dichos convenios fueron instrumentos para que los gobiernos de las entidades promovieran diversas actividades tendientes a la ejecución del plan nacional, mediante la realización de los diversos programas de él emanados, convirtiéndose así en elementos reguladores de las acciones coordinadas entre el gobierno federal y los gobiernos locales; ello paradójicamente tendió a una mayor centralización, además de implicar un costoso aparato burocrático ya que, en su mayoría, los organismos creados para el logro de tales objetivos no han tenido los resultados deseados con la consecuente insatisfacción de las necesidades financieras de los municipios.¹³

Actualmente se opera el Convenio de Desarrollo Social (CDS) entre los niveles federal, estatal y municipal para la transferencia de recursos, basados en la identificación previa de necesidades y actividades regulares y prioritarias en la entidad. Con base en el CDS los ejecutivos federal y estatal acuerdan los programas de coordinación normal, especial y regionales para que sirvan de manera específica como el único mecanismo de coordinación para la centralización de recursos a la entidad o a los municipios, en beneficio del desarrollo

integral, así como de acciones extraordinarias en situaciones de emergencia no previstas. La formalización de estos programas se realiza a través de acuerdos de coordinación y anexos de ejecución del CDS.¹⁴

La concurrencia de varias dependencias y entidades de la administración local en las políticas públicas del gobierno establece la obligatoriedad de coordinarse en sus funciones y de proporcionarse la información requerida.¹⁵

Sobresalen como dependencias de coordinación y relaciones institucionales con las tareas sustantivas específicas del resto, las siguientes secretarías:

- La Secretaría de Gobierno, dada la naturaleza de sus funciones se coordina con el poder legislativo, poder judicial, y ayuntamientos, principalmente, para orientar, dirigir y vigilar el despacho de los asuntos del ejecutivo estatal.
- La Secretaría de Hacienda, es una dependencia globalizadora que se coordina con todas las dependencias y entidades en la formulación y revisión de normatividades, manuales y decretos, programas y proyectos de inversión y gasto público, integración y seguimiento del anteproyecto y proyecto del presupuesto de egresos, sistema de seguimiento y evaluación del ejercicio del presupuesto.
- La Contraloría General, ejerce el seguimiento del gasto público, plantea sistemas de verificación y evaluación en el orden financiero, sistémico y de procedimientos de la gestión pública, y vigila la operación y resultados de los programas gubernamentales.
- La Oficialía Mayor, esencialmente de apoyo del poder ejecutivo, en las relaciones entre el gobierno y sus servidores públicos, administración de personal, adquisición de bienes y servicios, control patrimonial, organización de la documentación y archivo y orientación, información y quejas del gobierno.

PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION PUBLICA

El antecedente más inmediato de la participación y organización social en el desarrollo y bienestar lo encontramos en el programa de desarrollo socioeconómico de los altos de Chiapas, PRODESCH. El programa nació por un acuerdo entre el gobierno federal, el estatal y los organismos de Naciones Unidas en septiembre de 1971 y se perfeccionó en 1977. Se atendieron los sectores salud, educación, agricultura, comunicaciones, estudio y organización de la comunidad. Se movilizó en acciones comunitarias a una población de 350 mil personas y la presencia y el nombre llegó a los rincones más apartados llevando entusiasmo y apoyo a las iniciativas de las comunidades. El hecho fehaciente que las acciones programáticas alcanzaron a las comunidades resultó evidente, dado que se continuaron a través de dos administraciones federales y de cuatro administraciones estatales, como fueron las del doctor Manuel Velasco Suárez, licenciado Jorge de la Vega Domínguez, licenciado Salomón González Blanco y Juan Sabines Gutiérrez. Su lema, «del hambre al hombre», que inspiró a este programa desde su comienzo, siguió siendo el elemento motivador de las actividades que, se pensó se podían extender a otras regiones de la entidad, y sus lineamientos adaptables a otras entidades del país y otras áreas en desarrollo de países americanos. Lo más espectacular del programa fue

la respuesta de la gente que sintió suya la iniciativa, se consubstanció con ella y fue su elemento propulsor.¹⁶

Otros programas de amplia participación, fueron:¹⁷

- Programa de Desarrollo del Valle del Tulijá.
- Programa de Desarrollo de la Selva Lacandona.
- Programa de Desarrollo Socioeconómico del Soconusco.
- Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural
- Programa de Desarrollo Socioeconómico del área de influencia de Comitán.

En este sentido, la participación de los ciudadanos chiapanecos en la administración pública continúa siendo de corte oficialista, en cuanto tienen que ver las organizaciones de tipo partidista en las demandas sociales, económicas y políticas presentadas a las instancias de gobierno, federal y municipal. Sobresalen las organizaciones ejidales, las sociedades de producción, cooperativas de crédito, comerciantes, empresarios y profesionistas, que únicamente hacen uso de sus derechos de petición sin permanecer en actividades consultivas o decisorias en las distintas dependencias y entidades de la administración.¹⁸ Todas las secretarías atienden a un tipo determinado de ciudadanos que se caracterizan por la actividad a la que se dedican y que corresponden a las atribuciones administrativas de cada secretaría. La mayor participación de ciudadanos y organizaciones sociales la tenemos en las áreas donde existen puntos de conflictos.

La participación más amplia y permanente se tiene en materia de planeación y participación comunitaria en los programas Fondos Municipales de Solidaridad, Solidaridad para una Escuela Digna y Fondos de Solidaridad para la Producción, por ejemplo. También en los Comités del Coplade, Coplader y Copladem. Aunque no en forma regular los ciudadanos participan en las reuniones de cabildo y ayuntamientos. En la Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas trabaja permanentemente el Comité para la Obra Pública, con representantes de los sectores público, privado y social. Igualmente en Oficialía Mayor se tiene el Comité de Adquisiciones con las mismas características de operación.¹⁹

Participan las comunidades beneficiadas, al aportar directamente mano de obra y materiales de la región, como consecuencia de las demandas de la población tomadas en asamblea o mediante acuerdos con las mesas directivas de los comités.²⁰ Del total de 592 comités autoevaluados el 3% se formó en 1994; 74% en 1993; 19% en 1992; 2 por ciento en 1991; 2% en 1989 y 1990. En las asambleas de autoevaluación participaron un total de 8 mil 83 personas, lo que representa un promedio de 15 asistentes por reunión en las que participaron amas de casa, campesinos, obreros, comerciantes y empleados. El grado de participación de la comunidad está relacionado con la forma como los comités deciden sus acciones.²¹ En nueve de cada diez comités, donde se toman acuerdos por asamblea, la participación es alta, mientras que, en los que deciden las mesas directivas, la participación es del 60 por ciento de la comunidad. La magnitud de la participación ciudadana tiende a ser mayor en las comunidades indígenas, hecho que se explica por su tradición cultural de trabajo comunitario. En estas

comunidades, tres de cada cuatro comités cuentan con la participación de los vecinos, mientras que en las localidades urbanas sólo el 46% mantiene su nivel de participación.²²

En cuanto a los tribunales administrativos y órganos colegiados, tenemos que en Chiapas y de acuerdo a la Constitución Política del país, que en su artículo 116 Fracción IV, en Chiapas se reformó la Constitución y se promulgó la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Justicia Administrativa, para crear la Sala Administrativa del Tribunal Superior, hoy Supremo Tribunal de Justicia del Estado. Lo que representa un significativo avance en la administración y justicia, ya que se da a ésta, dentro del Supremo Tribunal, jurisdicción y plena competencia para conocer asuntos administrativos, garantizando el estudio y resolución de todos los actos en los que el gobernado se vea afectado por determinación o resoluciones administrativas carentes de fundamentación o motivación, es decir, que se aparten o infrinjan el procedimiento en que deban apoyarse los servidores públicos del poder ejecutivo estatal o municipal. La base jurídica de la Sala Administrativa del Supremo Tribunal, se encuentra en el artículo 46 de la Constitución local, que en su parte relativa, textualmente establece: «el Supremo Tribunal de Justicia se integrará y funcionará en Pleno o en salas, éstas conocerán de asuntos civiles, penales y administrativos o mixtos en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado». La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado en su artículo 12 señala: «Habrán cinco salas del Supremo Tribunal integrada cada una por tres magistrados de los cuales anualmente uno fungirá como presidente en riguroso orden alfabético de apellido».²³

POLITICAS DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PUBLICAS

Con la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal de 1983, se señala la existencia de las primeras empresas paraestatales y organismos públicos descentralizados, con el fin de apoyar las acciones del titular del ejecutivo. Pero no se definen quiénes integran el sector paraestatal, ni cuáles son los objetivos y propósitos de cada una de ellas, tampoco los mecanismos de normatividad y control.²⁴ Estas empresas de participación estatal estuvieron vinculadas con la Coordinación de Comercialización y Fomento Industrial y la Coordinación General del Sector Paraestatal, que asesoraban al ejecutivo, a las empresas y a los organismos públicos descentralizados, en materia de planeación, organización y control de sus actividades y realizaban evaluaciones periódicas a la operación y funcionamiento de estas entidades públicas, ya que el gobierno formaba parte del capital social cuyo objetivo era el de fortalecer los programas de carácter social para satisfacer las necesidades en la entidad. Estas fueron:²⁵

- Aviación de Chiapas, S.A.: transportación aérea de pasajeros.
- Compañía Forestal de la Lacandona, S.A.: explotación y comercialización de los recursos forestales de la Selva Lacandona.
- Transportes de Carga del Gobierno del Estado, S.A. de C.V.: acarreo de fertilizantes hacia los centros productores de la entidad.
- Transportes Turísticos Chiapanecos, S.A.: transportación turística y fluvial de pasajeros.
- Corporación de Fomento de Chiapas, S.A. de C.V.: aprovechamiento y transformación de los recursos forestales de la entidad.

- Caminos de Chiapas: construcción, pavimentación y mantenimiento de caminos rurales y urbanos.
 - Instituto Estatal de Desarrollo Urbano: planeación y regularización urbana y construcción de viviendas.
 - ISSTECH: prestaciones económicas, servicios médicos y actividades de recreación para los servidores públicos.
 - Perforaciones y Riego Estatales: construcción de pozos profundos para riego o consumo humano.
 - Talleres Gráficos del Estado: impresión y edición de material.
 - Coordinación Forestal del Estado de Chiapas: vigilancia y desarrollo de los recursos silvícolas.
 - Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia: ejecutora de programas de desarrollo social.
 - Instituto Chiapaneco de Cultura: absorbió la Subsecretaría de Cultura, ejecutora de la política cultural del gobierno.
 - Instituto de Historia Natural: conservación y fomento del patrimonio natural.
 - Comisión Estatal del Convenio Unico de Desarrollo: ejecutora de obras concertadas con el gobierno federal.
- Junta Local de Caminos: construcción y mantenimiento de caminos.
 - UNICACH: enseñanza media y superior.
 - Colegio de Bachilleres de Chiapas: enseñanza media.
 - Consejo Chiapaneco de Recursos para la Atención de la Juventud: apoyo al desarrollo de los jóvenes.

La Secretaría de Hacienda del gobierno del estado cuenta, actualmente, con el Departamento de Apoyo a Entidades a Desincorporar, dependiente de la Dirección de Administración Financiera, que tiene a su cargo el analizar e interpretar los estados financieros para conocer la situación que guardan las entidades. Participa en la evaluación de los aspectos financieros y propone las medidas que procedan; incluye también asesoría en materia fiscal, contable, financiera y administrativa; participa en la elaboración de estudios que determinan la justificación de su funcionamiento o en todo caso, para establecer los mecanismos para el proceso de desincorporación, mediante la disolución, liquidación y enajenación de la participación accionaria de las empresas de participación estatal mayoritaria, fusión o extinción de las entidades de la administración pública.²⁶

El Congreso del estado, a iniciativa del ejecutivo estatal, dispuso: «Que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas, es el instrumento que establece la organización del desarrollo de la función administrativa estatal, definiendo la naturaleza constitutiva de las empresas de participación estatal mayoritaria, cuyo objeto es la producción de bienes o servicios de carácter público y con capacidad mercantil; empresas que tienen una línea de dependencia indirecta con el ejecutivo del estado, de conformidad con los decretos y acuerdos que disponen su creación. Que las entidades de la administración pública del estado de Chiapas, legalmente identificadas como empresas de participación estatal, independientemente de su fecha de creación conforme a los lineamientos del plan de gobierno 1988-1994, están sujetas al control

y vigilancia del ejecutivo del estado y se encuentran agrupadas en los términos del acuerdo de sectorización de las entidades del 10 de mayo de 1989, publicado en el Periódico Oficial número 22 del día 17 del mes y año citado. Que dada la naturaleza de las empresas de participación mayoritaria y el desarrollo de las funciones que tienen encomendadas conforme a su objeto social y su vinculación con los lineamientos y políticas generales de carácter económico, se hace necesaria su desincorporación del dominio público, para que los recursos presupuestales asignados a la operación de dichas empresas sean aplicados en áreas prioritarias de atención de servicios públicos». Por lo anterior: «se faculta al titular del poder ejecutivo del estado para realizar todos los actos jurídicos necesarios para desincorporar del dominio público, en forma total o parcial, las empresas de participación estatal mayoritaria, pudiendo delegar esa facultad, si así lo considera conveniente, en el Secretario de Programación y Presupuesto del gobierno del estado».²⁷ La desincorporación de empresas de interés público obedeció, principalmente a dos razones: el programa de desincorporación del gobierno federal y la corrupción. Por ejemplo, Corporación de Fomento de Chiapas, S.A. de C.V., la empresa paraestatal más grande de la estructura administrativa y que a tres años y medio se convirtió en el talón de Aquiles, porque a través de ella se evidenció la corrupción en la administración paraestatal.²⁸

Notas

¹ *Constitución Política del Estado de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, H. Congreso del Estado, 1996, p. 20.

² *Ibid.*, p. 21.

³ *Ibid.*, p. 22.

⁴ *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado*, Periódico Oficial número 32, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 10 de agosto de 1977, p. 3.

⁵ *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado*, Periódico Oficial número 21, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 25 de mayo de 1983, p. 7.

⁶ *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado*, Periódico Oficial número 1, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 8 de diciembre de 1988, p. 12.

⁷ *Ley Orgánica de la Administración Pública*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, diciembre 1994, p. 2.

⁸ Ruiz Massieu, José Francisco, *La empresa pública*, Distrito Federal, México, INAP, 1980, p. 83; encontramos que « Es sin duda el Presidente Calles, auxiliado por el Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, el creador de las empresas públicas en las que descansará el impulso económico y social de los años siguientes. En ese esfuerzo, sobre todo en el terreno bancario para establecer el Banco de México, cuenta con el talento jurídico y financiero de Manuel Gómez Morín».

⁹ *Ibid.*, p. 46.

¹⁰ *Ibid.*, p. 47.

¹¹ *Ibid.*

¹² Cancino Casahonda, Jesús, *e.g.*, es de interés saber que «recientemente el municipio se ha acrecentado y período tras período han venido mejorando sus servicios, fundamentalmente el agua y pavimentación, y esto ha sido excelente. Excuso decirle que el presupuesto del Estado ha ascendido, en el período 1928-1932 era de 1 millón 800 mil pesos anuales; durante el período del Ingeniero Gutiérrez llegó a 3 millones y el Doctor Gamboa lo elevó a 8 millones, más o menos a mediado de 1940. Después vino don Juan Esponda en 1944-1948, en este tiempo hubo dos gobernadores. El presupuesto lo subió a 10 millones el General Francisco J. Grajales en 1948-1952. El Licenciado Aranda ejerce un presupuesto que va en ascenso y cuando termina lo deja en 30 millones, lo substituye el Doctor Samuel León Brindis y lo deja con 75 millones, lo recibe el Licenciado Castillo y lo deja en 102 millones, lo recibe el Doctor Velasco Suarez y lo deja 460 millones de pesos, lo recibe el Licenciado Jorge de la Vega y lo deja en 1 mil 200 millones en un solo año, en una experiencia que fué de lo más interesante ya con Don Salomón González, se manejaba un presupuesto de 2 mil 500 millones y de ahí ya no se bien el incremento pero Juan Sábines también manejó una cantidad muy grande como los 15 o 20 mil millones, ahorita tienen un presupuesto mayor y la proporción reflejada en el ayuntamiento es tal que el presidente municipal de Tapachula recibe más de 2 mil millones de pesos, cuando en 1976-1979 se manejaron sólo 18 millones. El incremento de los presupuestos han mejorado mucho las funciones municipales pero más las urbanas que las rurales», en Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, **Chiapas y la reforma municipal**, entrevista, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 1987, p. 207.

¹³ González Beltrones, Adria, **El empréstito público como factor de fortalecimiento financiero municipal**, Distrito Federal, México, INAP, 1994, p. 32.

¹⁴ *Plan Estatal de Desarrollo 1995-2000*, *Op. cit.*, p. 60.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Ferrari Bono, Bruno V., **Los altos de Chiapas**, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Talleres Gráficos del Estado, 1982, p. 17.

¹⁷ **Chiapas, Estudio Monográfico**, Distrito Federal, México, Secretaría de la Presidencia, 1975, p. 63.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ **Comités de Solidaridad**, serie: organización social 1, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Instituto Nacional de Solidaridad, 1994, p. 29.

²⁰ **Organización Social**, reflexiones básicas, serie: organización social 3, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Instituto Nacional de Solidaridad, 1994, p. 19.

²¹ **Memoria, Evaluación, Solidaridad en Chiapas**, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 1989-1994, p. 84.

²² **Participación de los Comités de Solidaridad en el Ejercicio del Gasto Social**, serie: organización social 4, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, INS, p. 16.

²³ **Chiapas Jus**, año V, número 3, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Supremo Tribunal de Justicia del Estado, diciembre 1993, p. 106.

²⁴ **Ley Orgánica**, Periódico Oficial No. 21, *Op. cit.*, p. 23.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ **Documento**, Secretaría de Hacienda, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, agosto 1996, p. 5.

²⁷ **Decreto Número 46**, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Periódico Oficial No.142, Gobierno del Estado, 12 de junio 1991, p. 5.

²⁸ Hernández Aguilar, Jorge Enrique, **Ruta interior**, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Cerrohueco, 1987, p. 21.

CAPITULO III

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS PARA LA GESTION PUBLICA

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS GLOBALES DE GESTION

En Chiapas, la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal define las funciones normativas, de orientación, regulación y apoyo a las áreas sustantivas de la administración pública a las siguientes secretarías:¹

- La Secretaría de Hacienda del gobierno del estado, fija y conduce las políticas y normas para la instrumentación e implementación del proceso de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, evaluación y seguimiento del presupuesto en las acciones de gobierno, debiéndose adaptar las dependencias y entidades a los lineamientos establecidos. Asimismo, fija las normas sobre los procedimientos de contabilidad gubernamental, así como las políticas y programas de mejoramiento administrativo-presupuestario.² Las condiciones económicas del estado determinan el punto de partida de las aspiraciones del desarrollo. Los recursos estatales requieren de una planeación con base en la justicia y la equidad para la sociedad y de una implementación que supere carencias y propicie el bienestar. La eficiencia del organismo que ejecuta la acción de la planeación depende de la adecuada administración de los fondos estatales y de la creación de políticas públicas según las exigencias de nuestra realidad, además de la conciencia social de cumplir con la obligación de colaborar. El marco jurídico original de la Secretaría de Hacienda ha sido: la Constitución Política del Estado de Chiapas, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, Ley de Responsabilidades de los Altos Funcionarios, Ley del Servicio Civil, Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública, Ley General de Hacienda, Ley de Ingresos, Ley de Egresos, Ley que fija las bases conforme a las cuales serán cubiertos, cómo se recaudarán y aplicarán los derechos de cooperación y plusvalía en materia de obras urbanas que los gobiernos federal y estatal realicen en cooperación, Ley del Impuesto de Producción de Cemento del 26 de diciembre de 1956, en la que el gobierno federal, concede al estado una participación del 20 por ciento del que debe corresponder una parte a los ayuntamientos donde se emplee este producto, Ley de Fomento de las Industrias Nuevas, la de transformación de recursos naturales y productos agrícolas de la entidad a quienes se les concederá franquicias fiscales, Ley Sobre Instalación de Anuncios y Obras con fines de publicidad en las carreteras de la entidad, y Ley Federal de Catastro.³ La Secretaría de Hacienda tiene la responsabilidad fiscal, tributaria, económica, monetaria, financiera y de estímulos en la inversión, para encauzar a toda la administración pública central, descentralizada, paraestatal y de fideicomisos hacia la observancia del Manual de Normas y Procedimientos para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Estatal.
- A la Contraloría General del gobierno del estado se le ha conferido la planeación, organización y coordinación del sistema de prevención, control y vigilancia de la administración pública, además de asegurar la transparencia en el ejercicio del gasto público estatal, así como su congruencia con el presupuesto de egresos. Derivado de ello, busca eliminar ineficiencias

a través de la simplificación administrativa, al mismo tiempo procurar el destino óptimo de los recursos, tratando de evitar desvíos o aplicaciones inadecuadas.⁴ La Contraloría fue creada por decreto de la Ley Orgánica de la Administración Pública promulgada en agosto de 1977, como un área administrativa de control del gasto público. La Contraloría General de Gobierno hacía la revisión documental y la supervisión de los recursos que provenían de la aportación federal que, en el marco del Convenio Único de Coordinación, se transferían a la entidad para la realización de programas y obras por ejecutar con recursos federales y estatales, en complemento de los programas normales de las dependencias federales. Esta dependencia realizaba una gestoría para el cobro de las cuotas de aportación del programa de pavimentación de las calles de Tuxtla Gutiérrez, que intervenía en los programas de auditoría fiscal a causantes y en la formulación del presupuesto anual. La Contraloría dependía directamente del ejecutivo estatal, aunque operativamente estaba subordinada a la Secretaría de Finanzas y al representante de Asuntos Económicos y Financieros del Gobierno del Estado. Existía la Unidad de Vigilancia de Fondos, Valores y Obra Pública del Estado, a cargo de un titular como jefe de la Unidad de Fondos y Valores, que ejercía las funciones de fiscalización a los municipios y dependía también de la oficina de Asuntos Económicos y Financieros. Se ha tratado de evitar, interferir o duplicar acciones, particularmente con la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo; la Contraloría es coadyuvante de la acción de la unidad fiscalizadora del poder legislativo y ejecutora del control global en el ejecutivo. Para la actuación de los servidores públicos, la Contraloría cuenta con un conjunto de disposiciones de carácter administrativo, legal y técnico que definen las relaciones entre las funciones, los niveles y las actividades de los elementos humanos y materiales, estos son: Ley de Presupuesto de Ingresos y Egresos, Ley de Obra Pública y su Reglamento, Ley de Planeación, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Estatal, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Responsabilidades, entre otros.⁵

- En lo que respecta a la Oficialía Mayor de Gobierno, ésta establece y cuida el cumplimiento de las disposiciones que regulan las relaciones del gobierno y el personal adscrito a las dependencias, incluye las normas que rigen el proceso de selección, contratación, capacitación y control. Todo ello en un esquema de actuación que pretende eficientar las funciones que involucran al aparato burocrático y magisterial, así como los recursos materiales asignados para el cumplimiento de los objetivos; en este sentido, emite, coordina y dirige los procedimientos en materia de adquisiciones de recursos materiales, bienes muebles e inmuebles, contratación de servicios, con la intervención de los comités de adquisiciones y contratación de obras, de acuerdo con la legislación correspondiente, y el manejo de almacenes, inventarios, maquinaria y equipo que forman parte del patrimonio del gobierno estatal. Es importante también la función de organizar, dirigir y controlar el archivo general, el servicio de intendencia y el sistema de orientación, información y quejas del gobierno estatal.⁶ El marco jurídico original de la Oficialía Mayor y de la Comisión de Administración Pública estaba constituido primeramente por la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1977 y las leyes y los reglamentos que había sobre la materia, entre los que se pueden citar la Ley de Responsabilidades de los

Altos Funcionarios, la Ley sobre Garantía del Manejo de Funcionarios y Empleados Estatales y la Ley del Seguro Mutuo de Vida de los Funcionarios y Empleados del Estado, Ley del Servicio Civil, Ley de Ingreso, y Ley de Egresos. Esto es para proporcionar los medios que permitan alcanzar los fines del Plan Estatal de Desarrollo, como documento rector del ejecutivo del estado; el modelo de gestión se caracteriza por preparar las respuestas a la demanda de la sociedad.

PLANEACION-PROGRAMACION-PRESUPUESTACION

En la práctica de la técnica planeación-programación-presupuestación en Chiapas, en el ejercicio del gasto público estatal se puntualizan, precisan y reflejan los objetivos, estrategias y metas contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo, en los programas de mediano plazo, en los programas operativos anuales y en el ejercicio del presupuesto de egresos del estado, autorizado anualmente. En este sentido, la responsabilidad asignada a la Secretaría de Hacienda del gobierno del estado se basa en el marco legal siguiente:⁷

- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.
- Ley de Planeación del Estado.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado.
- Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado.
- Manual de Normas y Procedimientos del Gasto en la Administración Pública Estatal.

A partir de 1990 se concluye el desarrollo del Sistema de Control Presupuestal, que es un programa automatizado de control del gasto. Permite llevar un registro del presupuesto en sus distintas etapas (original, modificado, liberado, ministrado, ejercido, disponible, etc.), a través de cédulas de adecuación del gasto y documentos múltiples, dar seguimiento al presupuesto para facilitar el manejo y distribución de los recursos, así como apoyar la toma de decisión. Este sistema es instalado en cada dependencia, en él se capturan los presupuestos que se planean para el ejercicio próximo, la información es enviada en diskette y reportes a la Secretaría de Hacienda para su validación y aprobación, en concordancia con el Congreso del Estado. La Secretaría de Hacienda, facultada para establecer el marco normativo y globalizador de las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público estatal, ha realizado diversos lineamientos encaminados a racionalizar los recursos, a través de medidas de austeridad y disciplina presupuestal en el ejercicio del gasto público. Como criterio, la planeación es la determinación del curso concreto de acción a seguir fijando los principios que lo habrán de presidir y orientar, la secuencia de operaciones necesarias para alcanzarlo y la fijación de tiempos y unidades necesarias para su realización. Comprende tres etapas: políticas, procedimientos y programas. Algunas veces se llega a considerar también los presupuestos y los pronósticos. Así también la programación es el establecimiento de los planes en los que no solamente se fijan los objetivos y la secuencia de operaciones, sino principalmente, el tiempo que se requiere para realizar cada una de sus partes. Para tomarse en cuenta en la presupuestación, un presupuesto es un estado de resultados anticipado, a

través del cual los planes son traducidos a términos financieros. Permite al ejecutivo ver claramente qué capital será gastado por quién y dónde, qué costo, ingreso, unidades o productos involucraron los planes. Los presupuestos son clasificados de acuerdo al período que comprende o abarca, por su contenido, por su flexibilidad y en cuanto a su base de cálculo.⁸

Durante 1996 se revisó y actualizó la normatividad para la programación, ejercicio, control y presupuestación del gasto público, destacando el catálogo denominado Clasificación por Objeto del Gasto, instrumento que utilizan las dependencias y entidades de la administración pública estatal, en la elaboración de sus programas de presupuestos anuales.

La Clasificación por Objeto del Gasto es un listado ordenado, homogéneo y coherente de los bienes y servicios que el gobierno adquiere para desarrollar sus acciones.⁹ Se establecen a nivel de grupos agregados, los capítulos, conceptos y partidas, además de identificar con claridad la demanda gubernamental de los recursos: humanos, materiales, técnicos y financieros; facilita la operación del presupuesto y precisa la compensación de los gastos necesarios para el cumplimiento de las actividades programadas, previstas y autorizadas en el presupuesto de egresos del estado. La Clasificación por Objeto del Gasto enmarca su ámbito de acción en las dependencias y entidades de la administración pública estatal, con la finalidad de llevar los registros de las afectaciones de sus presupuestos con sujeción a los capítulos, conceptos y partidas del gasto. Se puede solicitar el documento presupuestario denominado Cédula de Adecuación Presupuestaria, que contiene las modificaciones a la estructura programática de los presupuestos autorizados. Los componentes de la estructura para la Clasificación por Objeto del Gasto son: capítulos, conceptos y partidas, los primeros son conjuntos homogéneos y ordenados de los bienes y servicios que la administración pública estatal requiere para la consecución de su objetivo y metas; este nivel de agregación es el más genérico y permite realizar el análisis de la planeación nacional. Los conceptos son subconjuntos homogéneos, ordenados, producto de la desagregación de los bienes y servicios contemplados en cada capítulo para la identificación de los recursos y su relación con los objetivos y metas programadas. Las partidas son los elementos que describen a los bienes o servicios de un mismo género, requeridos para la consecución de los programas y metas autorizadas cuyo nivel de agregación permite su cuantificación monetaria y contable.¹⁰

Los objetivos de la clasificación por objeto del gasto en materia de planeación, programación y presupuestación es medir los grandes agregados del gasto público, a efecto de facilitar la planeación e instrumentación de las decisiones de política económica y en particular de la política presupuestal. En la programación, identifica de manera homogénea y clara, a través de los conceptos de gasto, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, necesarios para alcanzar los objetivos y las metas que se establezcan en la programación del presupuesto. La presupuestación, facilita la cuantificación financiera y contable, por partida de gasto, de los bienes y servicios que el gobierno estatal adquiere para la presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público. Con estos elementos se busca establecer claridad y homogeneidad en el ejercicio del gasto público y proporcionar agilidad en su aplicación, incluso, dotar de mayores elementos de información para el análisis presupuestario,

financiero y económico.¹¹ Los requerimientos que se satisfacen de acuerdo al análisis económico, es proporcionar los elementos y criterios generales para el análisis económico del gasto público y sus efectos sobre los agregados macroeconómicos, tales como: la renta estatal, el empleo, la formación bruta de capital y la distribución del ingreso. En este punto cabe señalar que el último PIB estatal disponible data de 1993. En el orden jurídico, se establece congruencia con las normas jurídicas que rigen el proceso presupuestario, permitiendo la correcta interpretación y aplicación, en función de los capítulos, conceptos y partidas de gasto. Se establece la relación con otras clasificaciones presupuestarias; con la clasificación funcional programática las adquisiciones con los resultados en los programas; con la clasificación económica diferencia el gasto en corriente y de capital, y con la clasificación administrativa identifica el volumen de gasto de cada dependencia y entidad de la administración pública estatal. Para la administración presupuestaria, ésta se facilita mediante la identificación y cuantificación de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros, a nivel de capítulos, conceptos y partidas, necesarios para la programación, formulación, ejecución, control y evaluación del gasto.

SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE RECURSOS

En materia de tecnología administrativa, el COPLADE cuenta con el Sistema de Integración, Seguimiento y Evaluación de Proyectos (SISEP), que se formuló como parte de las acciones de desarrollo institucional requeridas en la entidad en la perspectiva de mejorar y expandir las capacidades institucionales de las instancias globalizadoras y ejecutoras para implementar programas, ejecutar, controlar y dar seguimiento a los diversos componentes del proyecto de descentralización y desarrollo regional, financiado por el Banco Mundial con miras a optimizar el uso de los recursos disponibles. El diseño y creación de este sistema fue estructurado y coordinado por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Chiapas (COPLADECH), el cual dio inicio el 1o de julio de 1993 y se concluyó en abril de 1994. Su objetivo general ha sido mejorar y expandir las capacidades institucionales globalizadoras y ejecutoras por implementar, programar, ejecutar, controlar y dar seguimiento al gasto público provenientes del Programa Normal del Gobierno del Estado (PNGE), Programa Normal de Alcance Estatal (PNAE), Programa de Inversión Municipal (PIM) y Convenio de Desarrollo Social (CDS). Sus objetivos específicos fueron:¹²

- Captar en forma oportuna y sistemática la información necesaria respecto de los avances en: la propuesta de inversión, autorización, aprobación, ejecución y operación de los programas y/o proyectos, comprendidos en el Programa Operativo Anual correspondiente.
- Contribuir a lograr un nivel adecuado de coordinación entre las diferentes dependencias y entidades participantes.
- Informar sobre la aplicación de los recursos aprobados y las metas alcanzadas en relación a lo programado.
- Identificar las posibles desviaciones y sus causas en el cumplimiento de las metas asociadas a los programas autorizados, para que puedan definirse y aplicarse medidas correctivas de acuerdo al ámbito de responsabilidad de los participantes.

- Apoyar la revisión y ajuste de la actividades de programación, ejecución y operación de los programas de inversión.
- Aportar la información y elementos de análisis que contribuyan a la evaluación de resultados de impacto de los programas de inversión.

Actualmente, el SISEP está instalado en diversas dependencias y organismos de la administración pública estatal y federal, así como en las nueve delegaciones regionales de la entidad, teniendo como objetivo unificar criterios en la captura, integración, presentación y explotación de datos, buscando con ello una mejor y mayor eficiencia de las dependencias ejecutoras y globalizadoras, para contar en tiempo y forma con la información actualizada y oportuna que permita en su momento a los titulares una pronta toma de decisión.¹³

Con el fin de atender el manejo contable de los recursos presupuestales, se implementó el Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental, en concordancia con el sistema aplicado actualmente por el gobierno federal. El sistema integral esta compuesto por cuatro subsistemas (recaudación, fondos, egresos y deuda pública), los cuales según su naturaleza tienen un funcionamiento de relativa autonomía, guardando estrecha relación entre sí por medio de mecanismos de conciliación y de consolidación de la información que cada uno procesan. Cada dependencia lleva el registro contable de sus ingresos y egresos, así como el ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas con objetivos, metas y unidades responsables de ejecución, cada dependencia adopta el subsistema que se apegue a la naturaleza de sus operaciones, ya que éstos están previstos de instrumentos y mecanismos de ordenación, control y coordinación para que cada una de las dependencias emane la información periódicamente que a sus operaciones corresponda, los cuales se convertirán en elementos constitutivos de la información global, cuya consolidación corresponde a la Dirección de Contabilidad y Evaluación de la Secretaría de Hacienda del gobierno del estado, emitiendo como producto final, la cuenta de la Hacienda Pública Estatal.¹⁴

La aplicación del sistema trae, entre otros, los beneficios siguientes:

- Descentralización del registro de las operaciones, haciendo responsable a cada dependencia ejecutora del gasto.
- Transparencia en el registro de las operaciones.
- Información más completa y confiable que sirve de base para la elaboración de programas estatales y federales así como su redefinición sobre la marcha.

Aun cuando el sistema ha traído algunos beneficios en la administración de recursos, existen diversas situaciones que requieren particular atención, como son:

- Demasiada delegación en el manejo de los recursos que se le asignan a cada dependencia para el desarrollo de sus programas.
- Presentación de la información de cada dependencia con un retraso de tiempo considerable a lo establecido en las normatividades.

- Recursos ociosos en cuentas maestras de dependencias por falta de control en la ministración de las mismas.
- Abatimiento de las cuentas deudoras en las diversas dependencias por otorgamiento de préstamos o erogaciones no previstas.
- Adquisición de bienes a precios elevados, ocasionando reducciones en los recursos para proyectos de inversión.

El desarrollo de la informática y de los sistemas automatizados en la administración pública ha tenido un incipiente avance. Muchas de las dependencias carecen tanto de equipo de cómputo, como de personal especializado. Es a partir de 1989 cuando la evolución del hardware, como la percepción de su importancia en la gestión pública comienzan a cambiar. En la mayoría de las secretarías y organismos descentralizados comienzan a establecerse unidades de informática, con computadoras conectadas en red y con disco duro. Esto es conforme una nueva estrategia globalizadora de la informática, por lo que se crea el Sistema Estatal de Informática Integral del gobierno del estado, dependiente de la Secretaría Técnica del Ejecutivo. Una de sus principales características, fue que las unidades de informática que se creaban en cada secretaría, dependían de la Coordinación de Informática, de la Secretaría Técnica y no del titular de cada secretaría. Actualmente existe la Dirección de Servicios de Informática en la Oficialía Mayor de Gobierno, que coordina estos apoyos institucionales.

CONTROL Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA

En Chiapas, la modernización administrativa de la gestión pública incluye el análisis, revisión, adecuación y congruencia interinstitucionales. Se cuenta con los programas siguientes:¹⁵

- Control y Evaluación de la Gestión Gubernamental.
- Responsabilidad de los Servidores Públicos y Control de la Situación Patrimonial.
- Definición y Conducción de la Política Global de Planeación Estatal, Sectorial y Regional.

Con respecto al Programa de Control y Evaluación de la Gestión Pública, éste se encuentra integrado por las siguientes acciones: la integración de una Comisión Permanente de Contralores Estatales y Federales donde la dependencia estatal en coordinación con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), unifican criterios en el manejo y control de los recursos etiquetados del Convenio de Desarrollo Social. Un programa de gran importancia en el control y evaluación de la gestión gubernamental es la implementación del Programa Anual de Control y Auditorías (PACA), el cual es un mecanismo instrumentado por la Contraloría General del gobierno del estado con el propósito de detectar irregularidades en el proceso de liberación y ejercicio de los recursos asignados a las obras y acciones de las dependencias y entidades de la administración pública estatal; asimismo, este programa tiene cobertura municipal, por lo que su aplicación en este orden de gobierno tiene como propósito regular la actuación de las

auditorías municipales tanto en el manejo de fondos como en el de recursos materiales. La implementación del Programa Anual de Control de Auditorías (PACA'96), ha sido un mecanismo que ha permitido, detectar montos irregulares en los recursos ejercidos en los programas de diferentes instancias de gobierno estatal y municipal.¹⁶ La Contraloría General aplica auditorías administrativas apoyadas en diversas técnicas, las que hacen posible obtener un elemento de juicio fundamentado en características particulares y determinados métodos de verificación, estos son:¹⁷

- Técnicas documentales: estudio general, análisis, confirmación, declaración o certificación, conciliación, revisión selectiva, comprobación y cálculo.
- Técnicas verbales: entrevista.
- Técnicas visuales: inspección, observación, comparación y rastreo.
- Verificación continua de obras y proyectos productivos.

Una de las actividades que más destacan es la determinación de lineamientos para integrar el Programa de Simplificación Administrativa de la Administración Pública Estatal 1996, cuyo objetivo principal es la promoción de una mejor cultura administrativa, bajo criterios de calidad y eficiencia.

En relación al Programa Responsabilidad de los Servidores Públicos y Control de la Situación Patrimonial, se distingue la atención de quejas y/o denuncias presentadas en contra de funcionarios y servidores públicos, procediendo en consecuencia amonestaciones, apercibimientos, suspensiones, inhabilitaciones y sanciones económicas, así como procedimientos administrativos, juicios civiles y penales.

En cuanto al Programa Definición y Conducción de la Política Global de Planeación Estatal, Sectorial y Regional, la Contraloría es responsable de planear, organizar, coordinar y dirigir las acciones tendientes a consolidar el sistema estatal de planeación democrática en un esquema de prevención, control y vigilancia de la administración pública estatal.¹⁸

Se han ratificado acuerdos con los principales municipios de la entidad en el marco del Programa de Promoción y Gestión para el Establecimiento del Sistema Municipal de Control y Evaluación del Gasto Público, que tiene como fin realizar acciones de fiscalización de los recursos financieros, vigilar que éstos se apliquen a los propósitos para los que fueron programados, así también establece acuerdos de coordinación entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos de Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal de las Casas, Comitán, Villaflores, Pichucalco, Palenque, Motozintla, Tapachula y Tonalá; con la finalidad adicional de crear y fortalecer las contralorías municipales, para efficientar el control y evaluación de los recursos del Convenio de Desarrollo Social que las autoridades municipales están ejerciendo en su territorio.

Un instrumento más de apoyo es el Programa Operativo Anual (POA), que permite primeramente conocer las actividades programadas desde el inicio del ejercicio y funciones a

realizar y posteriormente conocer con periodicidad el avance físico-financiero de las obras y acciones, así como del cumplimiento de las metas. El POA es el documento administrativo donde se registran, controlan y evalúan las funciones y actividades que desempeñan las áreas de cada una de las dependencias y entidades de la administración pública estatal. Este se integra al inicio de cada ejercicio, plasmándose las metas programadas y presupuestadas que los órganos administrativos se comprometen a realizar.¹⁹

El gobierno del estado, a través de la Secretaría de Hacienda, en virtud de tener la responsabilidad de encausar la gestión presupuestaria, integra el Manual de Normas y Procedimientos para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Estatal, el cual trata de ordenar el ejercicio del gasto, al cual se deben apegar todas las dependencias y entidades para su desarrollo. Es un instrumento que permite realizar un seguimiento y control de la gestión presupuestaria, establece la calendarización de los recursos de las dependencias y entidades y determina que, con base en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado, se constituirán Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), que son aquellos pasivos que se generen por compromisos devengados, contabilizados y no pagados a más tardar el 31 de diciembre. Señala que cuando las dependencias y entidades requieran adecuaciones presupuestarias será necesario la elaboración de una Cédula de Adecuación Presupuestaria, que deberá contener los datos relativos a la modificación, calendarización del gasto y asignación de los recursos, así como las modificaciones a las metas, si las hubiera, quedando a juicio de la dependencia globalizadora. Asimismo, precisa que las dependencias y entidades, quedan obligadas a informar sobre el ejercicio de su presupuesto a través de Cédulas de Gasto. Así también, se emiten las disposiciones normativas vigentes en cada ejercicio, tales como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y presupuesto de egresos, además de otros ordenamientos que son de utilidad para regular la línea sobre la cual se deben guiar los recursos destinados a cada dependencia o entidad.²⁰

El estado de Chiapas, en su condición actual, de rezagos socioeconómicos, obliga a implantar un confiable sistema de control y evaluación de la gestión pública ya que las demandas que hace su población generan un gasto presupuestal de considerables proporciones. Con el programa especial Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Desarrollo Administrativo, donde el gobierno federal, en coordinación con el estado de Chiapas, se compromete a fortalecer el sistema estatal y municipal en la canalización de recursos del Convenio de Desarrollo Social.

IDENTIFICACION DE LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Las funciones y actividades públicas requieren de principios orientados al servicio, además de un acercamiento a las necesidades, valores e intereses de la ciudadanía, respondiendo con oportunidad a los cambios que experimenta la sociedad. El quehacer público debe desarrollarse en un proceso integrado que evite los trámites innecesarios, la lentitud, la corrupción, gastos onerosos y la pérdida de tiempo.²¹

Un factor determinante parece ser la continuidad en los planes de desarrollo y bienestar, ya que, por ejemplo, en los últimos 20 años sólo un gobernador constitucional ha concluido su período sexenal.

En apoyo a las comunidades, municipios y regiones se han realizado acciones para la descentralización, como en 1991 en que se planteó la división de la entidad en nueve regiones, de diversas configuraciones culturales, económicas y geográficas, para el establecimiento de delegaciones gubernamentales en cada una de ellas, de tal forma que la administración estatal se acerque a los ciudadanos, sin embargo la falta de infraestructura adecuada y capacidad administrativa de las regiones, ha bloqueado el proyecto, aunque existen en la costa chiapaneca delegaciones de las secretarías operativas o sustantivas.²² Se ha detectado que existe un limitado desarrollo de los sistemas de cómputo para el apoyo a la gestión, esto se refleja en la calidad de los elementos que se requieren para la toma de decisión gubernamental; por ejemplo, se ha cuestionado la información actualizada y oportuna en las reuniones mensuales de evaluación del gasto, presididas por el ejecutivo estatal, y quien ha manifestado su decepción en cuanto a la información disponible.²³ Aunado a lo anterior, los enlaces de comunicación de esos sistemas entre las dependencias y organismos no están a la altura del desarrollo de la tecnología de comunicaciones. La respuesta gubernamental se debe relacionar directamente con la demanda de los sectores, de acuerdo al enfoque sistemático o de la caja negra que se representa como el gobierno y que operacionalizan los servidores públicos de la administración local.²⁴

Las condiciones actuales inciden fuertemente en todos los sectores económicos que conforman la estructura de desarrollo, no sólo afecta al ciudadano común que requiere un servicio, que cumple su obligación con una tributación o simplemente realiza trámites para beneficio ante una dependencia gubernamental, sino también al empresario o inversionista que pretende incursionar en la instalación de industrias en Chiapas.

La función normativa y de apoyo de tres dependencias de la administración estatal, garantiza la transparencia en el flujo de recursos hacia la administración pública local. Además, con el propósito de darle seguimiento en las acciones de control y evaluación, se establece dentro del COPLADE un subcomité especial, encargado de unificar criterios con las dependencias en general. Se han ratificado acuerdos con algunos municipios en el marco del Programa Promoción y Gestión para el Establecimiento del Sistema Municipal de Control y Evaluación del Gasto Público, encaminado a fortalecer, o en su caso, crear las contralorías municipales necesarias para eficientar el ejercicio presupuestal.²⁵

Entre los problemas más graves, que se relacionan con la cultura administrativa y la profesionalización de los servidores públicos, está la existencia de métodos y procedimientos ineficientes, que requieren de actualización para mejorar las líneas de acción, o un enfoque preventivo. También la parcialidad y sometimiento de los órganos encargados de llevar a cabo funciones de auditoría, requieren mayor fortaleza y autonomía, con el propósito de independencia y respeto como órganos superiores de fiscalización. La falta de seguimiento,

en el proceso de control y evaluación, hace poco confiable a todos los sistemas, en cuanto a la retroalimentación de información que se requiere. Es necesaria la actualización en materia de responsabilidades de los servidores públicos a la norma jurídica establecida, que regula la conducta, experiencia y capacidad en el desempeño de la función pública.²⁶

El Programa de Simplificación Administrativa, tiene el objetivo de promover la cultura administrativa a través del impulso de cambios de actitudes, hábitos, rutinas y prácticas cotidianas para mejorar la función gubernamental y hacer que los servicios públicos se presten a la ciudadanía bajo criterios de calidad. Se busca determinar áreas críticas de gestión y encontrar mecanismos que promuevan la disminución de trámites lentos y al mismo tiempo que eficiente los servicios del personal. El interés del gobierno del estado por mejorar su gestión administrativa, ha motivado la creación de foros tales como: el grupo de trabajo de desregularización y simplificación administrativa, perteneciente al Subcomité de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa cuyo propósito fundamental consiste en promover la participación de los diversos órganos privados y públicos en busca de fórmulas que se traduzcan en una palpable y funcional uniformidad en el quehacer administrativo estatal. En el seno de este subcomité se ha ventilado el establecimiento de ventanillas únicas dirigidas a atender de una manera expedita las necesidades de la ciudadanía. Esto incluye disminuir el número de trámites y registros, eliminando con ello cuellos de botellas, que han dañado el sano desarrollo del sector empresarial. Así mismo, se ha hecho necesario adecuar la normatividad jurídica que regula diversas gestiones, casos concretos son: la Ley de Equilibrio Ecológico Estatal, la Ley de Desarrollo Urbano y la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, lo anterior con el fin de otorgar facilidades a los empresarios con inquietud de instalar plantas industriales en la entidad, en virtud de ser nuestro estado una de las entidades que menos presencia industrial y empresarial ha desarrollado. En el caso de la Secretaría de Hacienda, se implantó el Programa de Pago de Impuestos y Derechos en Bancos, dirigido a contribuyentes regulares, con la finalidad de evitar la aglomeración en las delegaciones recaudatorias y que origina pérdida de tiempo y mala imagen en la transformación del concepto contribuyente-cliente.²⁷

Para lograr mejores procesos de atención al contribuyente en trámites catastrales es necesario establecer un mecanismo de ventanilla única en donde se oriente a los interesados en los distintos trámites. Las deficiencias existentes en el padrón catastral ocasionan dificultades para identificar los predios, lo que origina obstáculos para la valuación de los mismos. La recaudación de los impuestos estatales está centralizada, lo que provoca que los municipios no tengan los ingresos suficientes. Para ello, se ha implantado la estrategia en algunos municipios para que cobren estos impuestos.

Otra medida establecida por la Secretaría de Hacienda para mejorar las funciones administrativas y de servicio es la puesta en marcha del Proceso de Rediseño, en el cual se está llevando a cabo un análisis de las actividades y procesos, por medio de la participación de integrantes de las direcciones, quienes aportan opiniones. El proyecto plantea dar resultados definitivos para finales de 1996 en lo que corresponde a trámites que se realizan en la subsecretaría de ingresos, que es el área más visible en la atención de los ciudadanos.²⁸

PRESUPUESTO DE EGRESOS POR PODERES DEL ESTADO 1994-1996.
(MILES DE PESOS)

PRESUPUESTO						
	1994		1995		1996	
	ORIGINAL	EJERCIDO	ORIGINAL	EJERCIDO	ORIGINAL	EJERCIDO*
PODER EJECUTIVO	2'621,498	3'952,279	2'973,163	4'130,031	3'837,388	4'554,803
PODER LEGISLATIVO	10,915.50	22,893.88	19,948.99	21,628.32	28,000.00	31,244
PODER JUDICIAL	30,096	50,317	53,113	57,331	59,235	61,639
MUNICIPIOS	358,764.20	389,002.97	417,262.20	509,354.56	489,248.00	510,628
TOTAL	3'021,272.00	4'039,701.18	3'235,297.00	3'906,408.60	4'413,871.00	2'414,860.88

Fuente.- Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas

* Cierre de información al 30 de julio de 1996

INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DE LOS ESTADOS

MILES DE NUEVOS PESOS

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994
CHIAPAS					
INGRESOS	944 281	1 234 026	1 605 035	1 878 828	4 414 493
IMPUESTOS	11 600	16 477	25 006	24 297	23 024
PARTICIPACIONES FEDERALES	798 932	1 008 966	1 179 788	1 332 940	1 483 908
DERECHOS	19 801	32 217	50 258	47 897	57 001
PRODUCTOS	73 782	14 153	26 347	21 587	49 968
APROVECHAMIENTOS	10 143	76 405	147 079	321 607	1 621 137
DEUDA PUBLICA	114	71 727	164 864	119 074	1 187 115
POR CUENTA DE TERCEROS	29 927	12 078	11 692	11 424	12 339
DISPONIBILIDADES	-	-	-	-	-
EGRESOS	944 281	1 234 026	1 605 035	1 878 828	4 414 493
GASTOS ADMINISTRATIVOS	405 337	550 211	704 711	867 512	1 115 819
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	248 244	328 138	439 592	404 819	813 674
TRANSFERENCIAS	215 519	316 204	450 720	588 458	2 085 751
DEUDA PUBLICA	1 076	8 270	10 012	18 040	399 248
DISPONIBILIDADES	1 483	31 201	-	-	-
POR CUENTA DE TERCEROS	72 619	-	-	-	-

DERRAMA ECONOMICA POR MODALIDAD DE INVERSION EN CHIAPAS (MILES DE PESOS)

MODALIDAD	1992	1993	1994	1995	1996
PROGRAMA NORMAL					
DE ALCANCE ESTATAL	1,223,557.1	2,947,174.4	2,188,287.2	3,488,689.5	4,302,745.3
PROGRAMA NORMAL					
DEL GOBIERNO DEL ESTADO	908,276.9	1,156,686.8	2,673,692.0	2,846,586.6	4,413,871.0
PROGRAMA NACIONAL					
DE SOLIDARIDAD	593,092.3	469,628.1	1,000,479.8	898,630.2	930,101.2
CREDITO	815,916.1	1,198,694.8	886,450.00	1,245,810.0	
OTRAS	734,158.6	640,731.7	866,732.0	461,353.3	
TOTAL	4,275,001.0	6,412,915.8	7,615,641.0	8,941,069.6	9,646,717.5

Fuente: Anexo c Informe de Gobierno 1991,1992,1993,1994,1995 y 1996, Dirección de Programación y Presupuesto del la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado, octubre de 1996.

PRESUPUESTO TOTAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO (MILLONES DE PESOS)

EJERCICIO	GASTO ORIGINAL CORRIENTE	CAPITAL	TOTAL ORIGINAL	GASTO FINAL CORRIENTE	CAPITAL	TOTAL FINAL
1994	2,555.32	465.95	3,021.27	3,045.71	1,368.78	4,414.49
1995	3,072.04	391.45	3,463.49	3,538.14*	1,177.40	4,715.54
1996	3,877.40	536.47	4,413.87	3,888.17**	583.16**	4,471.33

Fuente: Dirección de Administración Financiera de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado, octubre de 1996.

* Cifras preliminares al cierre de cuenta pública. Corte al 22 de marzo de 1996.

** Cifras de acuerdo al Presupuesto de Egresos 1996.

Modificado el 22 de marzo de 1996.

Notas

¹ *Diario Oficial*, Distrito Federal, México, Secretaría de Gobernación, 29 de agosto de 1979, p. 10.

² *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas*, artículo 24, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 8 de diciembre 1995, p. 7.

³ *Estructura Administrativa del Estado de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, INAP, IAPChiapas, Comisión de Administración Pública, 1980, p. 231.

⁴ *Ley Orgánica*, artículo 32, *Op. cit.*, p. 25.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ley Orgánica*, artículo 30, *Op. cit.*, p. 22.

⁷ *Clasificación por Objeto del Gasto 1997*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Secretaría de Hacienda del Estado, Gobierno del Estado, junio 1996, p. 1.

⁸ *Ibid.*, p. 4.

⁹ *Ibid.*, p. 2.

¹⁰ *Ibid.*, p. 3.

¹¹ *Ibid.*, p. 5.

¹² *Ibid.*, p. 15.

¹³ *Documento, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, septiembre 1996, pp. 1 y 2.

¹⁴ *Ibid.*, p. 7.

¹⁵ *Informe Cualitativo*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Contraloría General, Gobierno del Estado, 1996, p. 2.

¹⁶ *Ibid.*, p. 3.

¹⁷ *Manual de Auditoría Gubernamental*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Contraloría General, Gobierno del Estado, 1996, p. 1.

¹⁸ *Ibid.*, p. 2.

¹⁹ *Ibid.*, p. 4.

²⁰ *Ibid.*, p. 5.

²¹ Rincón López, La administración, *Op. cit.*, p. 52.

²² *Ibid.*

²³ *Memoria*, Reunión Mensual de Evaluación del Gasto del Ejecutivo del Estado, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 1996, p. 1.

²⁴ Rincón López, La administración, *Op. cit.*, p. 72.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Documento*, Contraloría General de Gobierno, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 1996, p. 14.

²⁷ Documento, Secretaría de Hacienda del Estado, *Op. cit.*, p. 30.

²⁸ *Ibid.*