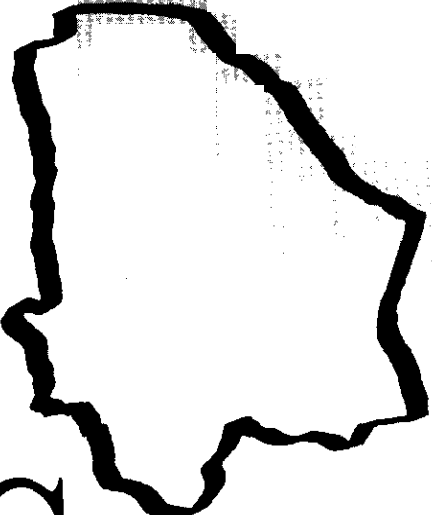
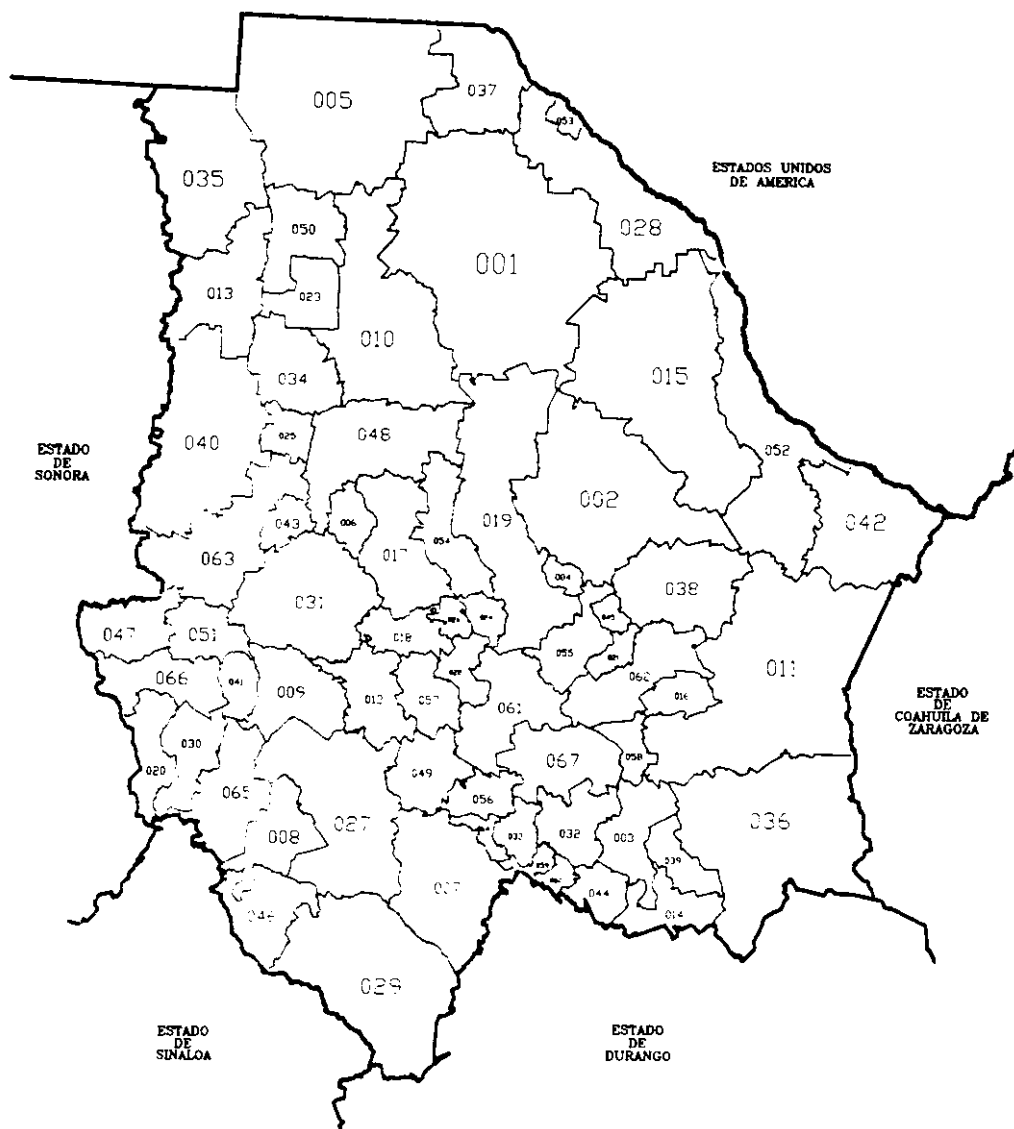




Chihuahua

Preliminar	541
Características socioeconómicas	545
Organización de la administración pública	555
Sistemas administrativos para la gestión pública	565



Preliminar

Como resultado de un esfuerzo de investigación, en el que confluyen la coordinación del Instituto Estatal de Administración Pública del Estado de Chihuahua y el Instituto Nacional de Administración Pública con una participación firme y decidida del gobierno del estado de Chihuahua, a través de la Dirección General de Finanzas y Administración, se integró el presente documento.

Para su elaboración se recopiló información que permita cumplir con los objetivos establecidos por el Instituto Nacional de Administración Pública para:

- *Identificar las condiciones, características y modalidades más significativas de las administraciones estatales en México.*
- *Disponer de información actualizada y confiable del fenómeno publiadministrativo en los 31 estados federados.*
- *Conocer problemas y aportar alternativas para el fortalecimiento de la administración pública estatal.*

El documento que a continuación se presenta es puramente descriptivo, y estructura como sigue: en el primer capítulo se presentan las principales características socioeconómicas del estado de Chihuahua, las condiciones difíciles que representan lo extenso y diverso de su geografía, la dinámica demográfica y poblacional que en los últimos diez años ha denotado un incremento de la migración de los habitantes hacia los dos centros de mayor población que son las dos ciudades más grandes del estado, Chihuahua la capital y Ciudad Juárez, población fronteriza con los Estados Unidos de América, que por esta condición padece los problemas relacionados con una enorme cantidad de población flotante.

Asimismo, se presentan las principales características del modelo de desarrollo económico Chihuahua Siglo XXI, un proyecto de planeación estratégica a largo plazo que nació y se ha desarrollado en la actual administración encabezada por el C.P. Francisco Barrio Terrazas y en el que participan en forma coordinada dentro de los grupos de trabajo todos los actores de las diversas ramas económicas, académicas y productivas de los sectores privado, público y social.

Este proyecto, aún cuando sus resultados se esperan a mediano y largo plazo, en forma inmediata ha permitido que el estado de Chihuahua haya logrado mantenerse en los primeros lugares de generación de empleos permanentes, de acuerdo a los datos proporcionados a nivel nacional por el Instituto Mexicano del Seguro Social en los últimos tres años, dos de ellos en primer lugar.

En el segundo capítulo se abordan las formas de organización administrativa, así como los medios de coordinación interinstitucional y de participación social en la gestión pública.

Es importante resaltar que a raíz del enorme esfuerzo de trabajo legislativo se llevó a cabo en 1994 una reforma histórica a la Constitución Política del Estado, lo que permite a Chihuahua contar con el documento fundamental de mayor avance en el país. En estas reformas se privilegia la participación ciudadana en la toma de las decisiones fundamentales del estado, al introducir en la Constitución las figuras jurídicas de plebiscito, referéndum e iniciativa popular. Asimismo se ciudanizan los órganos electorales.

En el tercer capítulo se analiza el funcionamiento y organización de los sistemas globales de gestión asociados a las funciones normativas de orientación y apoyo a las tareas sustantivas de la administración pública.

La descentralización en la administración de los recursos tuvo un fuerte impulso con acciones decididas tales como la fusión de las Direcciones Generales de Finanzas y Administración, la instrumentación del presupuesto por programas, la desconcentración del ejercicio de algunos rubros del gasto corriente, y la Implantación del Sistema de Información Financiera.

Con base en las anteriores acciones se describe en este capítulo la situación actual de los procesos de administración de los recursos.

La presente administración ha fortalecido, en el aspecto legal, la actuación de la Contraloría del estado como órgano fiscalizador de control interno que permita dar mayor transparencia al manejo de los recursos.

A través de la reforma constitucional de 1994, se dotó de mayores facultades al poder legislativo como órgano superior de auditoría para la revisión de las cuentas públicas por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El cuarto capítulo aborda el tema de la profesionalización de los servidores públicos y el régimen jurídico del personal que labora en la administración pública estatal.

Esta administración estatal considera al recurso humano como el elemento más valioso con el que cuenta para lograr sus fines de gobierno; por este motivo ha puesto en marcha un intenso programa de capacitación y desarrollo que contempla fundamentalmente los aspectos técnicos y profesionales, de desarrollo personal y de fortalecimiento familiar.

Existen avances importantes en el proyecto para establecer el servicio civil de carrera que deberá quedar formalmente implantado antes de terminar la presente administración estatal.

En el capítulo quinto estudiamos los mecanismos de coordinación federación-estado-municipios, mediante un análisis detallado de los más importantes acuerdos y convenios establecidos entre estas instancias de gobierno.

Por último en el capítulo sexto se describen diversas experiencias en materia de modernización administrativa que se han llevado a cabo por la actual administración estatal. De gran relevancia han sido los avances logrados en el registro público de la propiedad, que ha sido dotado de los medios electrónicos que lo han situado como el más moderno y efectivo del país.

No menos relevantes han sido los avances en el registro civil, que mediante la red digital estatal permite al ciudadano obtener un acta de nacimiento certificada, en las cinco principales ciudades del estado, en cincuenta segundos.

La modernización de los sistemas en la prestación de los servicios, tanto al interior de la propia administración como hacia los ciudadanos, en la Dirección General de Finanzas y Administración, ha agilizado los trámites que los contribuyentes tienen que realizar en las diecinueve ciudades más importantes del estado y que prestan servicio al 95% de los contribuyentes.

En resumen, esta investigación nos permite situarnos en el momento actual y visualizar que más podremos lograr a corto, mediano y largo plazo en la administración pública en el estado de Chihuahua. Su elaboración no hubiera sido posible sin el respaldo decidido del Sr. gobernador, Francisco Barrio Terrazas y de la Contraloría del estado, participaron en este proyecto: Coordinación general: Lic. Norma Leticia Orozco Orozco, Coordinador del Proyecto; Ing. Roberto Ostos Arellano, Participantes: C.P. Jorge Sánchez Baca, Ing. Roberto Guevara Vargas, Lic. Rodolfo Noble, C.P. Amanda Córdova Chávez, Lic. Tomasa Vadillo, Lic. José Angel Guillén Jardines.

Instituto de Administración Pública Chihuahua

CAPITULO I

CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS

SITUACION DEMOGRAFICA

De acuerdo al Censo General de Población y Vivienda de 1990, el estado de Chihuahua contaba con 2,441,555 habitantes, distribuidos el 21.7% en la Ciudad de Chihuahua, capital del estado, el 32.7% en Ciudad Juárez y el 45.6% en el resto del estado. En el Censo de Población y Vivienda de 1995 son 2,792,989 habitantes. Según estimaciones del Centro de Estudios Estratégicos del ITESM. Campus Chihuahua, para el año 2000, el 23.9% de la población se situará en Chihuahua, el 38.2% en Juárez y el 37.9% en el resto del estado.

La extensión del estado de Chihuahua abarca una superficie de 245,945 km² lo que representa el 12.6% del territorio nacional, y es la entidad federativa más grande de la República Mexicana. Limita al norte con los Estados Unidos de Norteamérica, al sur con Durango, al suroeste con Sinaloa, al oeste con Sonora y al este con Coahuila.

El estado se encuentra dividido en 67 municipios. Las ciudades que concentran la mayoría de la población son Chihuahua, Juárez, Cuauhtémoc, Delicias, Hidalgo del Parral, Nuevo Casas Grandes, Camargo y Guerrero.

CRECIMIENTO DE LA POBLACION EN LAS PRINCIPALES CIUDADES

Año	Chihuahua	%	Cd. Juárez	%	Resto	%	Total	%
1930	45,595	9.27	36,669	8.07	406,528	82.66	491,792	100
1940	56,806	9.10	69,445	11.13	497,697	79.77	623,944	100
1950	112,468	13.29	131,308	15.51	602,638	71.20	846,414	100
1960	186,089	15.17	276,995	22.58	763,709	62.25	1,226,793	100
1970	277,099	17.18	424,135	26.30	911,291	56.51	1,612,525	100
1980	406,830	20.29	567,365	28.29	1,031,282	51.42	2,005,477	100
1990	530,794	21.74	798,388	32.70	1,112,372	45.56	2,441,555	100
2000	682,225	23.90	1,090,418	38.20	1,081,854	37.90	2,854,497	100

Fuente: INEGI. X Censo General de Población y vivienda. 1980; XI Censo General de Población y Vivienda 1990; Estimaciones del Centro de Estudios Estratégicos. ITESM, 1993.

De acuerdo con los resultados del Censo de Población de 1995 del INEGI, el crecimiento demográfico en la entidad fue del 14.3% con respecto a 1990. La tasa de crecimiento medio anual fue del 2.7%. En 36 municipios se presentan tasas negativas de crecimiento, es decir en el 55% de los municipios no sólo no creció sino que disminuyó la población.

Sólo las ciudades de Chihuahua y Juárez presentan tasas de crecimiento muy altas, incluso más altas que las que se dieron en la década pasada, como es el caso de Ciudad

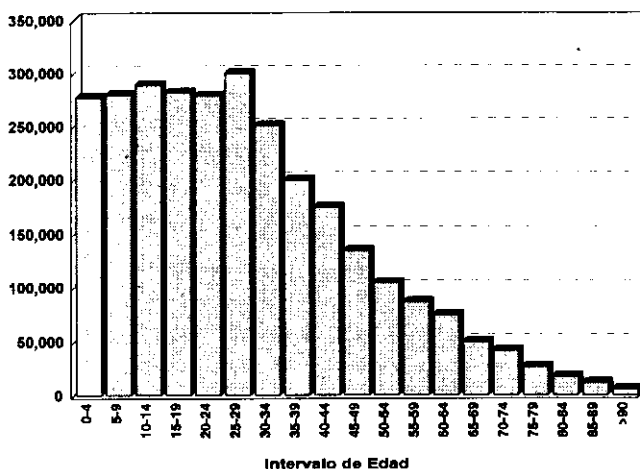
Juárez que en la década de 1980-1990 presentó una tasa de crecimiento del 3.6% mientras que ahora es de 4.8%.

Esto muestra una fuerte tendencia de migración de las zonas rurales y ciudades pequeñas hacia los dos grandes centros de población que son la capital y Ciudad Juárez, con los consecuentes impactos en el desarrollo económico y social de las regiones.

La tasa de natalidad en las últimas décadas ha mantenido una tendencia a disminuir toda vez que pasó de 2.7% en el período 1960-70 a 2.2% entre 1970-80 y al 1.9% en 1980-90. Es importante aclarar que de acuerdo con los resultados del Censo de Población de 1990 a 1995 se elevó la tasa media anual de crecimiento con respecto a la década anterior y a las estimaciones del ITESM.

La distribución por edades ha sido afectada por la tendencia decreciente de la tasa de natalidad; de acuerdo al Censo de Población de 1990 y a estimaciones del Centro de Estudios Estratégicos del ITESM Campus Chihuahua, en 1980 el grupo más numeroso de población se ubicó en las edades de 5 a 9 años; en 1990 en las edades de 15 a 19 años; y en las edades de 25 a 29 años.

PIRAMIDE DE EDADES EN CHIHUAHUA, 2000



Fuente: Rodal, Armando, Estimaciones Centro de Estudios Estratégicos, ITESM 1993.

El perfil demográfico del estado de Chihuahua nos indica que para el año 2000 los hijos totales por mujer serán en promedio de 2.13, la edad promedio de los chihuahuenses será de 24.57 años, el 37.8% de la población tendrá entre 20 y 40 años y el 39.88% tendrá menos de 20 años.

EDUCACION

La población del estado de Chihuahua representaba en 1990 el 3% de la población total del país, el sistema educativo atendió en el ciclo 1991-1992 a un total de 710,774 alumnos, mientras que en el ciclo 1993-1994 fue de 709,069. El índice de analfabetismo, de acuerdo al INEGI, en el estado en 1990 era del 6.1%.

SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

Según datos del INEGI en 1994 el sector salud es atendido por las siguientes instituciones: Secretaría de Salud con una cobertura de atención al público del 21.5%, el Instituto Mexicano del Seguro Social con un 39.8%, el ISSSTE con un 3.2%, el Instituto Chihuahuense de Salud con 24.0%, IMSS-Solidaridad el 8.5% y Pensiones Civiles del Estado el 3.0%.

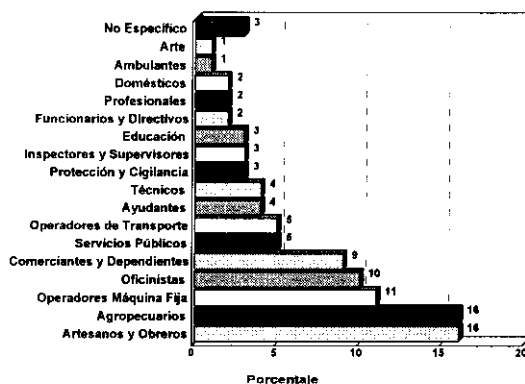
De las unidades médicas en servicio, la Secretaría de Salud tiene el 34.7%, el IMSS el 9.3%, IMSS- Solidaridad el 24.0%, Pensiones Civiles del Estado el 15.8%, el ISSSTE el 10.6%, el Instituto Chihuahuense de la Salud el 6.7% y la Secretaría de la Defensa Nacional el 1.6%.

El personal médico se distribuye: IMSS el 45.2%, ISSSTE el 10.2%, en Pensiones Civiles del Estado el 18.0%, Secretaría de Salud el 14.0%, Instituto Chihuahuense de la Salud el 6.7%, IMSS-Solidaridad el 5.2%, Secretaría de la Defensa Nacional el 0.7%.

EMPLEO

El Censo de Población y Vivienda de 1990 determinó en 797,051 habitantes la población económicamente activa del estado.

Las ocupaciones principales de ésta son en el sector agropecuario y por artesanos y obreros, como se muestra en la gráfica:



Fuente: INEGI, Censo de 1990, en Chihuahua.
Chihuahua 1990. Centro de Estudios Estratégicos. ITESM 1993

Una prioridad fundamental de la administración estatal 1992-1998 ha sido la de generar empleos que eleven el nivel de vida de los chihuahuenses y ayuden a consolidar la economía estatal.

El estado se ha mantenido en los primeros lugares nacionales en la generación de empleos permanentes, con cerca de 90,000 empleos creados desde enero de 1993 a agosto de 1996, según datos del IMSS.

El estado venía en una dinámica de desaceleración de su economía: en 1990 se generaron 9,126 empleos permanentes; en 1991, 10,381 y en 1992 sólo fueron 159.

ESTRUCTURA ECONOMICA DEL ESTADO

La participación del estado en el producto interno bruto nacional se ha comportado de la siguiente manera:

PRODUCTO INTERNO BRUTO (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

GRAN DIVISION	VALORES		PART. PORCENTUAL		PIB. ESTATAL	
	Miles de Nuevos Pesos 1988	1993	EN EL NACIONAL 1988	1993	Millones de Pesos de 1980 1988	1993
AGROPECUARIO, SILVICULTURA Y PESCA	1,597,007	3,506,096	5.20	4.60	20,535	
MINERÍA	485,037	576,440	3.80	2.92	6,997	
INDUSTRIA MANUFACTURERA	2,793,125	5,425,066	2.65	2.39	28,062	
CONSTRUCCIÓN	528,221	1,917,576	3.36	3.23	8,239	
ELECTRICIDAD	72,041	451,416	1.45	2.61	1,030	
COMERCIO, RESTAURANTES Y HOTELES	3,615,908	6,928,598	3.39	2.72	42,305	
TPTE., ALMACENAMIENTO Y COM.	993,829	3,252,114	3.37	2.98	10,528	
SERV. FINAC. SEGUROS Y BIENES INM.	871,189	5,113,932	2.84	3.13	15,079	
SERV. COMUNALES SOC. Y PERSONALES	1,850,184	6,851,988	3.09	2.92	27,751	
SERVICIOS BANCARIOS IMPUTADOS	-121,662	-950,674	2.12	2.81	-1,433	
	12,684,879	33,072,552	3.25	2.93	159,093	

FUENTE: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

El producto interno bruto de la entidad presenta para 1993 respecto a 1988 un crecimiento de 3.5%, lo que significa una tasa de crecimiento media anual de 0.7%, siendo la actividad manufacturera, transporte, almacenamiento, servicios financieros y construcción las que muestran más crecimiento; por otra parte agricultura, minería y comercio, restaurantes y hoteles son los que tienen una caída, que no es compensada con el crecimiento que muestran la actividades con cifras positivas.

La participación dentro del producto interno bruto nacional disminuye con respecto a la de 1988, y baja un lugar en la posición nacional, esta disminución no se debe a una caída del PIB estatal sino a un aumento dentro del PIB de entidades como el Distrito Federal, Nuevo León, Puebla y Guanajuato.

LUGAR DE CHIHUAHUA EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ENTIDAD FEDERATIVA

	1985	1988	1993
República	100%	100%	100%
Chihuahua	2.9%	3.3%	2.9%
Lugar	8	7	8

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México

La evolución de la contribución por sectores al PIB en el estado se ha comportado de la siguiente manera:

EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION DEL PIB EN CHIHUAHUA

SECTOR	1975	1980	1985	1990*
Primario	16.9	12.1	15.8	12.9
Secundario	27.8	28.7	27.5	29.5
Manufactura	14.1	14.8	20.1	19.9
Construcción	7.0	7.2	4.3	5.6
Minería	6.7	6.7	3.1	4.0
Terciario	55.3	59.2	56.7	57.6
Electricidad, gas y agua	0.3	0.4	0.5	-
comercio y transporte	27.1	33.5	34.3	32.1
Servicios	27.9	25.3	21.9	25.5

Fuentes: -Compendio Estadístico del Estado de Chihuahua 1992.

-Anuario de Estadísticas Estatales, INEGI 1987

*Estimaciones del Departamento de Investigaciones Económicas del Grupo Bancomer

INVERSION ESTATAL

Los ingresos del estado se han comportado tal como se muestra en la tabla, las participaciones federales representan alrededor del 80% de los ingresos totales. En los ingresos propios el estado ha mantenido un esfuerzo por incrementarlos por encima del crecimiento de las participaciones del fondo general, logrando en el periodo 1992-1995 un crecimiento en términos reales del 4.4% mientras que el fondo decreció un 21.9%.

LEY DE INGRESOS COMPARATIVO 1990-1996 (MILES DE PESOS)

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
I.INGRESOS PROPIOS	148,421	218,840	383,771	397,800	474,002	534,070	616,042
Impuestos	60,472	72,401	104,496	151,100	161,232	177,315	228,617
Derechos	66,058	127,516	225,681	231,500	260,600	293,695	37,800
Productos	6,682	936	1,657	1,200	17,170	20,110	23,200
Aprovechamientos	15,209	12,298	50,978	14,000	35,000	29,250	24,200
Extraordinarios		5,689	959	1,000			
II.PARTICIPACIONES FEDERALES	478,076	748,491	904,227	1,035,879	1,115,650	1,271,323	1,986,420
III.INGRESOS EXTRAORDINARIOS					241,167	1,088,029	1,129,275
IV.FONDO DE RECURSOS DE PROGRAMAS CONVENIDOS						70,667	14,727
V.INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTO	35,000			200,00	231,467	144,865	131,347
TOTAL DE INGRESOS	661,497	967,331	1,287,998	1,633,679	2,612,495	3,108,964	3,887,811

Fuente: Decretos de las respectivas Leyes de Ingresos del período, Departamento de Organización y Evaluación, Dirección General de Finanzas y Administración, Gobierno del Estado de Chihuahua

Los egresos del estado se presentan en su clasificación por objeto del gasto; sobresalen los esfuerzos del estado por mantener una política de racionalización y ahorro en la utilización de los recursos, principalmente en materia de gasto corriente que está compuesto por el gasto en servicios personales, servicios generales y materiales y suministros.

PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO POR LA LEGISLATURA LOCAL COMPARATIVO 1990-1996 CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO (MILES DE PESOS)

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Servicios Personales	219,942	313,440	437,873	637,124	685,124	772,120	1,055,203
Servicios Generales	22,305	24,089	39,913	54,698	61,495	94,280	114,436
Materiales y Suministros	10,205	18,330	43,005	39,553	21,327	49,337	82,11
Inmuebles, Maquinaria y Equipo	4,492	8,902	8,924	20,058	25,179	6,887	26,416
Obra Pública	103,654	141,364	102,116	100,000	185,000	203,624	245,945
Transferencias	230,839	334,984	486,456	515,606	1,421,386	1,671,932	2,053,280
Deuda Pública	70,060	41,116	29,751	96,641	98,482	135,184	113,195
Fideicomisos		85,106	144,959	170,000	113,850	175,600	187,225
TOTAL DE EGRESOS	661,497	967,331	1,287,998	1,633,679	2,612,495	3,108,964	3,887,811

Fuente: Decretos de las respectivas Leyes de Egresos del período, Departamento de Organización y Evaluación, Dirección General de Finanzas y Administración, Gobierno del Estado de Chihuahua

En el mismo período la inversión federal en el estado se ha comportado de la siguiente manera:

INVERSION FEDERAL EN EL ESTADO (CIFRAS EN MILES DE PESOS)

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Convenio de Desarrollo Social	109,999	172,492	214,646	232,731	247,487	270,223	350,879
Programas Espaciales				276,688	433,454	430,909	602,019
Inversión Federal Directa	483,642	561,818	389,512	419,377	358,200	2,148,524	3,503,333

Fuente: Coordinación de Planeación y Evaluación. Gobierno del Estado de Chihuahua

PLANEACION ESTRATEGICA PARA EL DESARROLLO

El estado de Chihuahua ha consolidado ya un modelo de desarrollo económico de mediano y largo plazo denominado Chihuahua Siglo XXI, concebido desde principios de esta administración y que ha permitido canalizar en una misma dirección los esfuerzos y las acciones de los sectores privado, laboral, académico y público.

Actualmente operan en este programa estratégico 34 proyectos específicos que integran el plan operativo para 1996, destacando por su impacto los siguientes:

- Plan Maestro de Desarrollo Turístico de las Barrancas del Cobre.
- Centro de Investigación de Materiales Avanzados.
- Centro de Moldes y Troqueles.
- Centro de Investigación sobre la Sequía.
- Programa de Atracción y Desarrollo de Proveedores de la Industria Maquiladora de Exportación.
- Coordinación Estatal para la Mejora Laboral.
- Plan Hidráulico de Gran Visión.
- Programa de Atracción de Nuevas Inversiones "Chihuahua Ahora".

La operación de este modelo de desarrollo ha permitido obtener en esta administración ya resultados importantes, como son: mantenerse en los primeros lugares en generación de empleos permanentes durante los últimos 3 años; la instalación de importantes plantas industriales en el Estado, tal es el caso de la Planta Motorola; la creación de nuevos empleos a través del Programa de Apoyo Integral a la Micro y Pequeña Empresa; lograr la reactivación económica de aquellos municipios más afectados por la sequía llevar mediante una estrategia de desconcentración del desarrollo, industrias a 26 comunidades diferentes en los últimos tres años.

CAPITULO II

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

La organización de la administración pública estatal tiene su base estructural y de operación en el marco jurídico establecido en la Constitución Política del estado. Con las reformas aprobadas en 1994, se introdujeron modificaciones que promueven el establecimiento de instituciones y decisiones fundamentales que recogen aspiraciones democráticas y humanistas para propiciar el recto ejercicio de la autoridad.

De acuerdo con la Constitución, la administración pública estatal se divide en centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que expide el Congreso, la que distribuirá los negocios del orden administrativo del estado que estarán a cargo de las dependencias del poder ejecutivo y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo en su operación.

Las leyes determinan las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo del estado, o entre éstas y las dependencias centralizadas en su caso.

La Ley Orgánica del Poder ejecutivo del estado de Chihuahua fue promulgada en octubre de 1986 hasta ese año la estructura de organización se sustentaba en el Código Administrativo del Estado, que definía 18 dependencias adscritas directamente al titular del ejecutivo, con facultades y responsabilidades de diversa índole y con diferente denominación y rango entre ellas: secretarías, direcciones, departamentos, oficinas, así como organismos descentralizados.

Esta situación le provocaba al gobernador del estado tener que atender desde los asuntos de mayor trascendencia para la administración estatal hasta los que fácilmente podía delegar a otros funcionarios.

Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica se establecieron con mayor precisión y sobre todo con un sentido más moderno las bases de organización del poder ejecutivo del estado de Chihuahua, comprendiendo la administración centralizada y paraestatal.

La actividad del poder ejecutivo se rige asimismo por:

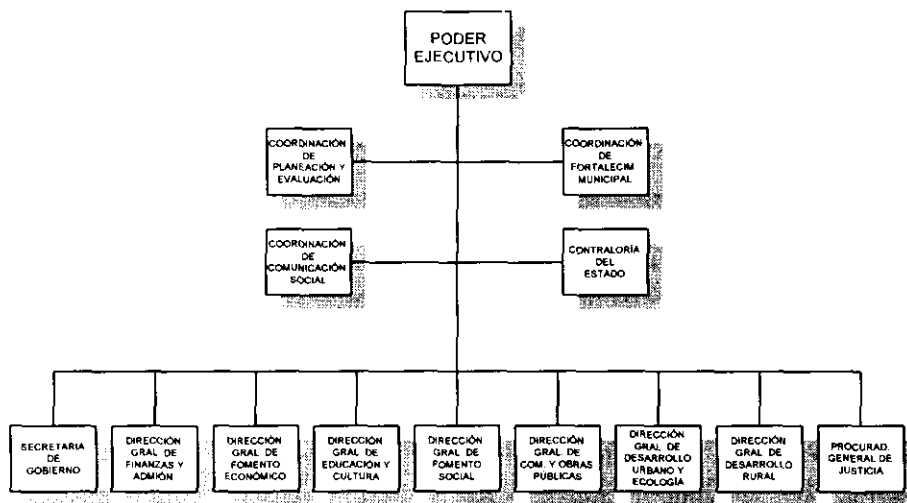
- La Constitución Federal y la particular del Estado.
- Las disposiciones de carácter federal que confieran a las dependencias o entidades locales una delegación de funciones o las consideren como ejecutoras o auxiliares de la Federación en el cumplimiento de dichas disposiciones.
- Los convenios que con apego a los preceptos constitucionales y legales, celebre el Poder Ejecutivo con las dependencias y entidades de la Federación, de otros estados o de los municipios.
- Las disposiciones del *Código Administrativo* y del *Código Fiscal* y sus reglamentos.
- Las normas de derecho común que le atribuyan alguna competencia al Poder Ejecutivo.
- Las disposiciones legales o reglamentarias de carácter municipal que confieran intervención al Ejecutivo, dentro de las normas que salvaguardan la libertad municipal.

- Los reglamentos, acuerdos y circulares dictados con apoyo y dentro de las limitaciones de la ley.

Para el ejercicio de las atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo del poder ejecutivo del estado, existen las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

- La Secretaría de Gobierno.
- La Procuraduría General de Justicia.
- Las Direcciones Generales:
 - Finanzas y Administración
 - Fomento Económico
 - Educación y Cultura
 - Fomento Social
 - Comunicaciones y Obras Públicas
 - Desarrollo Urbano y Ecología
 - Desarrollo Rural
- Las unidades de apoyo y asesoría adscritas directamente al ejecutivo:
 - Coordinación de Planeación y Evaluación
 - Coordinación de Fortalecimiento Municipal
 - Coordinación de Comunicación Social
 - Contraloría del Estado

GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, PODER EJECUTIVO



Fuente: Departamento de Organización y Evaluación de la Dirección General de Finanzas y Administración.

La Secretaría de Gobierno, la Procuraduría General de Justicia y las direcciones generales tienen igual rango entre ellas.

El gobernador del estado puede contar además con las unidades de asesoría de apoyo técnico y de coordinación que determine, de acuerdo con el presupuesto de egresos.

Los titulares de las dependencias para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxilian de jefes de departamento, oficina y división y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

UNIDADES ADMINISTRATIVAS DEL PODER EJECUTIVO DE JEFE DE OFICINA HACIA ARRIBA

CATEGORÍA	CANTIDAD
Gobernador	1
Secretario de Gobierno	1
Director General	9
Procurador	1
Coordinador	3
Director	4
Jefe de Departamento	49
Jefe de Oficina	152
TOTAL	220

Fuente: Presupuesto de Egresos de 1996 por el Departamento de Organización y Evaluación.

Para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias dependencias el gobernador del estado puede constituir comisiones que podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el ejecutivo.

Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Unicamente el Congreso del estado puede crear o disolver, a iniciativa del ejecutivo del estado, organismos descentralizados y autorizar la creación y disolución de empresas de participación estatal mayoritaria, así como de fideicomisos, patronatos o entidades similares que comprometan recursos públicos. Los correspondientes decretos establecerán la estructura orgánica y las funciones que se les asignen, así como la obligación del ejecutivo de acompañar sus estados financieros a la cuenta pública anual.

El poder ejecutivo se auxilia de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- Organismos descentralizados.
- Empresas de participación estatal.
- Fideicomisos.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO

NATURALEZA JURIDICA	CANTIDAD
Organismos Descentralizados	18
Fideicomisos	2
TOTAL	20

Fuente: Presupuesto de Egresos 1996 de la Dirección General de Egresos y Financiamientos de la Dirección General de Finanzas y Administración.

Son considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por decreto del Congreso del estado, a propuesta del ejecutivo, con personalidad jurídica, competencia y patrimonio propios, cualesquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO

Organismo	Acuerdo y/o Decreto	Publicación	Fecha de Creación
Colegio de Bachilleres de Chihuahua	Decreto 652-85 P.E.	Periódico Oficial No. 103	25 de diciembre de 1985
Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos	Acuerdo No. 30	Periódico Oficial No. 84	20 de octubre de 1984
Comisión Estatal de Derechos Humanos	Decreto 746 XVI P.E.	Periódico Oficial No. 78	26 de septiembre de 1992
Consejo Estatal de Población	Acuerdo No. 459	Periódico Oficial No. 17	26 de septiembre de 1992
Coordinación Estatal de la Tarahumara	Decreto 228-87 P.E.	Periódico Oficial No. 63	8 de agosto de 1987
Centro de información del Estado de Chihuahua	Decreto 670-85	Periódico Oficial No. 19	22 de febrero de 1986
Desarrollo Económico de Chihuahua, A.C.			NO DISPONIBLE
Desarrollo Económico de Cd. Juárez, A.C.			NO DISPONIBLE
Desarrollo Integral de la Familia	Decreto 499-77	Periódico Oficial No. 36	4 de mayo de 1977
Desarrollo Rural de Chihuahua, A.C.			NO DISPONIBLE
Instituto Chihuahuense de la Cultura	Decreto 334-90 P.O.	Periódico Oficial No. 6	19 de enero de 1991
Instituto Chihuahuense de la Salud	Decreto 261-87 III P.O.	Periódico Oficial No. 63	8 de agosto de 1987
Instituto de la Vivienda del estado de Chihuahua	Decreto 170-87 O.E.	Periódico Oficial No. 63	8 de agosto de 1987
Junta Central de Agua y Saneamiento			NO DISPONIBLE
Universidad Autónoma de Chihuahua	Decreto 76/86	Periódico Oficial No. 2	7 de enero de 1987
Universidad Autónoma de Cd. Juárez	Decreto 198/78	Periódico Oficial No. 92	18 de noviembre de 1987
Pensiones Civiles del Estado	Decreto 92	Periódico Oficial No. 7	23 de enero de 1957
Promotora de la Industria Chihuahuense	Decreto 948-90-32	Periódico Oficial No. 76	20 de septiembre de 1980

Fuente: Presupuesto de Egresos 1996 Departamento de Organización y Evaluación.

Son empresas de participación estatal mayoritaria, aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

- Que el gobierno del estado, uno o más organismos descentralizados, una o más empresas de participación estatal mayoritaria, uno o más fideicomisos, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social.
- Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo podrán ser suscritas por el gobierno del estado.
- Que al gobierno del estado corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno; designar al presidente,

director, y gerente; tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de sus asociados o socios sean dependencias o entidades de la administración pública estatal, o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Son empresas de participación estatal minoritaria las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes del capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de éste.

La vigilancia de la participación estatal estará a cargo de un comisario designado por el titular de la dependencia encargado de la coordinación del sector correspondiente.

Los fideicomisos son los establecidos por la administración pública centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades de la administración pública paraestatal. La Dirección General de Finanzas y Administración fungirá como fideicomitante único de la administración pública centralizada, en los fideicomisos que ésta constituya.

COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

El poder legislativo, sin perjuicio de las facultades que constitucionalmente corresponden a los poderes ejecutivo y judicial, cuenta para cumplir debidamente con su función, con las atribuciones necesarias no sólo expedir las leyes, sino también las suficientes para ejercer un sano y adecuado control sobre diversos aspectos de la administración pública por las vías de la aprobación del presupuesto de egresos y la rendición de las cuentas públicas.

El Supremo Tribunal de Justicia deberá resolver los conflictos que se susciten entre dos o más municipios, así como entre éstos y el ejecutivo. Esto con el ánimo de que las resoluciones a este tipo de controversias se dicten conforme a criterios estrictamente jurídicos y no de carácter político.

En las reformas constitucionales de 1994 se instituye el Tribunal de lo Contencioso Administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, que tendrá que dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal o municipal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Las relaciones entre el poder ejecutivo y los poderes Legislativo y Judicial, se establecerán entre el gobernador del estado o el secretario de gobierno en su caso, y los titulares y dichos poderes.

El secretario de gobierno, el procurador general de justicia y los directores generales, luego que este abierto el segundo período ordinario de sesiones del Congreso del estado, presentarán

a éste un informe por escrito del estado que guardan los asuntos de sus respectivos ramos. Asimismo, podrán ser llamados para asesorar y explicar al Congreso, cuando se vaya a discutir un proyecto de ley o a estudiar un negocio relacionado con las funciones a su cargo.

Los ayuntamientos tienen personalidad jurídica para todos los efectos legales y no habrá autoridad intermedia entre ellos y el gobierno del estado.

Los municipios podrán celebrar convenios con el gobierno del estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de cualquiera de los ingresos municipales.

Los ayuntamientos requieren de la aprobación del Congreso del estado para enajenar o gravar de cualquier modo los bienes inmuebles de los municipios. Se exceptúa de lo anterior la enajenación de terrenos municipales.

Dentro del mes siguiente al término de cada ejercicio fiscal, los ayuntamientos remitirán al Congreso del estado la cuenta pública anual, así como el estado patrimonial, poniendo a su disposición, a través de la Contaduría General del Congreso, la documentación comprobatoria respectiva. La cuenta se acompañará de los estados financieros correspondientes a sus organismos descentralizados y demás entidades paramunicipales.

La Contaduría General del Congreso podrá practicar revisiones a los organismos del estado o de los municipios que manejen fondos públicos, cualquiera que sea la denominación de éstos. El Código Municipal determina los ramos que son competencia de la administración municipal. Las facultades que no están expresamente otorgadas a los municipios se entienden reservadas al estado. Los ayuntamientos proporcionan anualmente al ejecutivo información del estado de su gestión administrativa, a efecto de que éste cuente con los datos necesarios para informar, a su vez, al Congreso sobre el estado que guarda la administración pública estatal.

Las autoridades municipales colaboran con el ejecutivo del estado en la observancia y ejecución de las leyes, decretos y acuerdos que se relacionan con el orden general.

La estructura institucional del Sistema Estatal de Planeación Democrática está constituida por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Chihuahua, a través del cual participan las dependencias federales, estatales y municipales en la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas, así como los foros de consulta popular, en las diferentes etapas del proceso de planeación.

La Ley Estatal *de Planeación* establece que el ejecutivo estatal podrá convenir con el ejecutivo federal y los ayuntamientos:

- Su participación en la planeación estatal, a través de la presentación de propuestas que estimen pertinentes.

- Los procedimientos de coordinación entre las autoridades estatales, federales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral del estado, y su congruencia con la planeación nacional y municipal, así como para promover la participación de los sectores social y privado en las actividades de planeación.
- Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción.
- La ejecución de las acciones que deban realizarse en el estado, y que competen a dichos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los sectores de la sociedad.

PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION PUBLICA

La integración de la Comisión Estatal de Derechos Humanos como un organismo independiente del ejecutivo, en cuyo ámbito se encuentran las dependencias que normalmente son señaladas como proclives a vulnerar aquellos derechos, se garantiza con la facultad del Congreso del estado de designar o remover, en su caso, por causas graves a su presidente, así como la ratificación los demás miembros de la comisión, sin participación en ningún caso del ejecutivo estatal.

Chihuahua es el estado pionero en la democracia participativa, ya que incorporó a la Constitución del estado la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito. Estas tres instituciones se diseñaron para dar cauce a una participación razonable, sana y efectiva de los ciudadanos en las decisiones colectivas trascendentes

Los chihuahuenses pueden iniciar leyes o decretos mediante iniciativa popular presentada por ciudadanos, cuyo número sea por lo menos el uno por ciento de los inscritos en el padrón electoral.

Las iniciativas presentadas deberán ser dictaminadas por el Congreso del estado, a más tardar en el siguiente período ordinario de sesiones a aquel en que se reciban.

Asimismo, por lo menos el cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral debidamente identificados, pueden solicitar, ante el Tribunal Estatal de Elecciones, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a su publicación, se sometan a referéndum derogatorio, total o parcial, las leyes que expida el Congreso del estado.

El ejecutivo puede solicitar se someta, a plebiscito los actos o decisiones de gobierno trascendentes para la vida pública del estado.

Para la conformación del Consejo Estatal de Elecciones toman parte representantes de los partidos políticos y ciudadanos sin antecedentes de militancia en partido político alguno, éstos últimos en número suficiente para garantizar la imparcialidad del propio órgano. En la designación de los consejeros ciudadanos toman parte tanto el poder ejecutivo como el legislativo.

La infraestructura de apoyo del Sistema Estatal de Planeación Democrática, está conformada por las instituciones sociales y privadas que, de acuerdo a los requerimientos del desarrollo económico y social del estado y a su ámbito de acción, integren sus esfuerzos mediante su participación concertada o inducida.

En la Ley de Planeación del Estado de Chihuahua se da lugar a la participación y consulta a los diferentes grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización, ejecución, control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y de los planes municipales de desarrollo y los demás programas.

El ejecutivo estatal, las entidades de la administración pública paraestatal y los ayuntamientos pueden concertar la realización de las acciones previstas en el Plan Estatal de Desarrollo y los programas que se deriven de éste, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

CAPITULO III

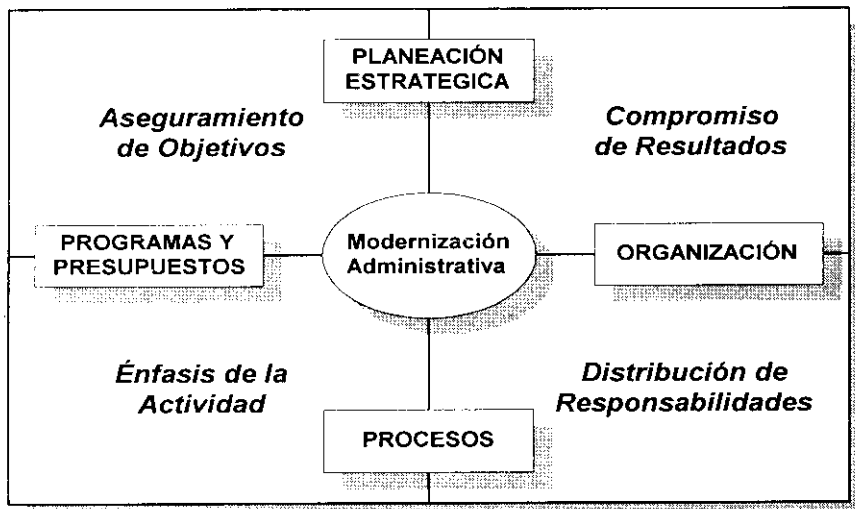
SISTEMAS ADMINISTRATIVOS PARA LA GESTION PUBLICA

SISTEMAS GLOBALES DE GESTION

En la presente administración se ha hecho un esfuerzo constante de modernización administrativa, de acuerdo a lo previsto en el capítulo VII, denominado Reforma Administrativa del Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998.

El alcance definido está dado en el siguiente modelo que muestra una visión integral de este esfuerzo en el que se enmarcan los objetivos provenientes del Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998, a través de la planeación estratégica, la estructura de organización del Poder Ejecutivo y los niveles de compromiso adquiridos por la presente administración, los procesos básicos o sistemas globales de gestión que sustentados en el marco legal y normativo se deben desarrollar, y los programas y presupuestos que contienen el énfasis que se da a la gestión gubernamental para obtener los resultados previstos y su aseguramiento a través de un proceso de mejoramiento continuo.

VISION INTEGRAL



Fuente: Dirección General de Finanzas y Administración, Manual de Procesos, Chihuahua, Chih., Dirección General de Finanzas y Administración, 1996. 10 tomos. Cuadro 1.

Bajo este concepto daremos un repaso por los principales sistemas administrativos de gestión.

EL PROCESO DE PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION DEL GASTO PUBLICO

La gestión pública en el estado de Chihuahua ha evolucionado en función de patrones cada vez más rígidos y exigentes de eficiencia y eficacia, así lo demuestra su constante evolución administrativa. Resaltando en este proceso las adaptaciones e innovaciones en el manejo del gasto público, como la instrumentación del presupuesto por programas, derivado a su vez de una actualización y modernización de diversos ordenamientos legales del estado.

A continuación, se describe el proceso de planeación, programación y presupuestación del gasto público en el estado de Chihuahua.

El Proceso de planeación estatal

Es en la Ley de Planeación del estado de Chihuahua, aprobada por el Congreso el 22 de diciembre de 1988, donde se establecen las normas y principios, conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo en el estado, así como las bases para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática.¹

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 3 de dicha ley, la planeación del desarrollo “es la ordenación racional y sistemática de las acciones de las diversas instancias de gobierno, con la participación de los sectores social y privado, a fin de transformar la realidad socioeconómica de la entidad y elevar la calidad de vida de su población. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución y se evaluarán resultados”.²

El Sistema Estatal de Planeación Democrática parte de una división funcional, precisándose las áreas de responsabilidad y coordinación tanto en la Ley de Planeación como en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua. Asimismo, es importante resaltar que los productos principales de este sistema se plasman en los siguientes documentos: el Plan Estatal de Desarrollo, los Programas de Mediano Plazo, los Programas Operativos Anuales, el Convenio Único de Desarrollo, el Presupuesto de Egresos del Estado y los Convenios de Coordinación entre el Sector Público y de Concertación con los Sectores Social y Privado.

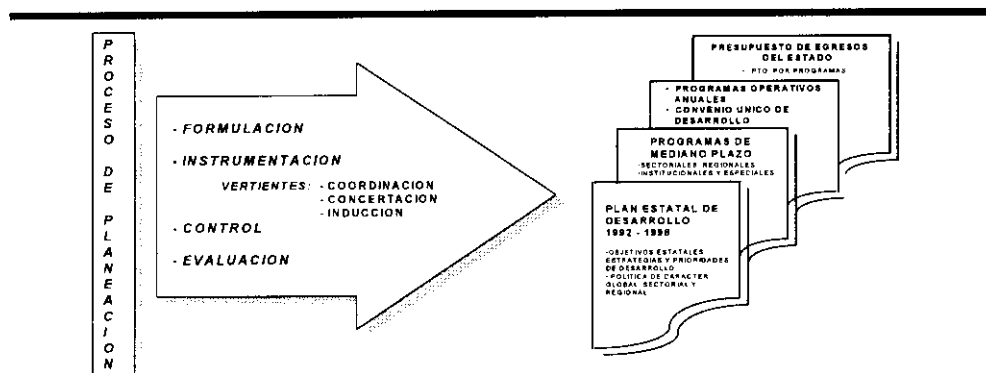
El proceso de planeación es entonces el conjunto de actividades que en el corto y mediano plazo permiten instrumentar, controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo y los diversos productos derivados del Sistema Estatal de Planeación Democrática, para ello la Dirección General de Finanzas y Administración, ha instrumentado la aplicación del Presupuesto por Programas, cuyo propósito es cumplir con los objetivos del gobierno estatal, a través de programas y proyectos específicos, definidos por las dependencias y organismos, asignando metas e incluyendo los costos de las mismas.

¹ Ley de Planeación del Estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial el 4/ene/89.

² Idem.

En el cuadro anterior se muestran en forma resumida los elementos y productos que conforman el Sistema Estatal de Planeación Democrática en el Estado de Chihuahua.

SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA



El Plan Estatal de Desarrollo como Marco Referencial de la Programación y Presupuestación del Gasto Público

El Plan Estatal de Desarrollo 1992 - 1998 es el producto principal del Sistema Estatal de Planeación Democrática, es el documento que preparó el titular del ejecutivo para normar las acciones de la administración pública en programas de acción específicos, es la síntesis de un esfuerzo conjunto entre pueblo y gobierno por dejar plasmado, lo más claro posible, cual es la problemática del estado, cuáles han sido los avances y qué acciones se deben emprender para lograr los objetivos del desarrollo.

Para ello, el plan contempla los siguientes grandes objetivos: democratizar el gobierno y la sociedad, elevar la calidad de vida de todos los chihuahuenses, consolidar la economía del estado a niveles de competitividad internacional, modernizar el aparato administrativo del gobierno.

Para lograr los objetivos y fines que establece el plan, se definieron las siguientes estrategias de gobierno:

- Democratización del gobierno y la sociedad.
- Seguridad y justicia.
- Desarrollo económico.

- Competitividad internacional.
- Desarrollo social.
- Desarrollo urbano.
- Reforma administrativa.

Los objetivos generales y las estrategias de gobierno regirán a su vez, el contenido de los programas que del Plan Estatal se derivan: los programas de mediano plazo y los programas operativos anuales.

Los programas de mediano plazo podrán ser:

- Sectoriales, los cuales se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo del que se trate. Contendrán así mismo estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.
- Regionales, que se refieren a las regiones que se consideren prioritarias y estratégicas, en función de los objetivos fijados en el plan y cuya extensión territorial represente el ámbito jurisdiccional de dos o más municipios.
- Especiales, que se sujetarán a las prioridades del desarrollo integral del estado, establecidas en el plan o en las actividades relacionadas con dos o más dependencias.
- Institucionales, que deben elaborar las entidades del sector paraestatal, sujetándose a las previsiones del plan, al programa sectorial correspondiente y a las normas jurídicas que regulen su función y operación.

Por su parte, los programas operativos anuales (POA'S) son el instrumento que vincula a la planeación de mediano plazo con la planeación a corto plazo. En ellos se justifican las previsiones de gasto de todas las dependencias y organismos de la administración pública estatal, sujetándose a la estructura programática aprobada por la Dirección General de Finanzas y Administración.

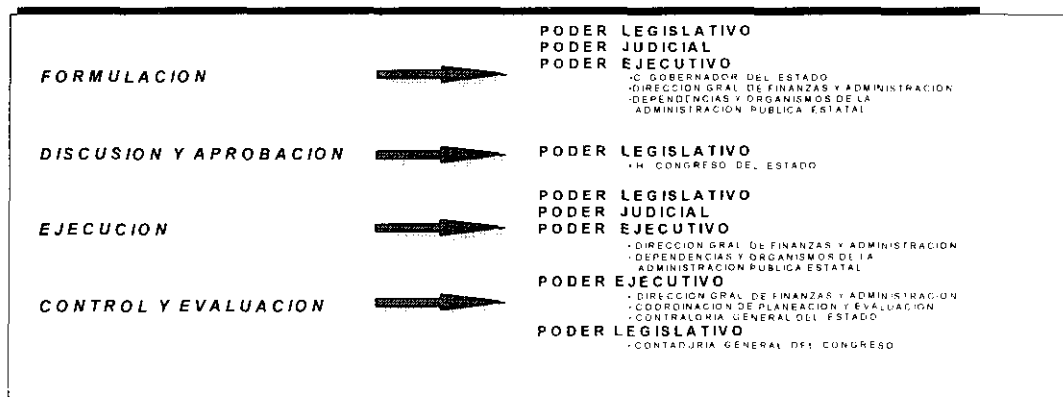
A través del proceso de planeación, programación y presupuestación, se busca vincular con el Plan Estatal de Desarrollo, a los programas de mediano plazo y estos, a su vez, con los programas operativos anuales, con la finalidad de sustentar la elaboración del presupuesto de egresos del estado.

LA FORMULACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO

En la mayor parte de las entidades federativas, el presupuesto tradicionalmente utilizado es un instrumento de carácter administrativo y contable, que se basa en la estimación de ingresos y egresos para un periodo determinado, definiendo la distribución de recursos por dependencias administrativas y por objeto del gasto. De esta manera, la principal preocupación radica en el control de la cantidad de gasto autorizado para cada dependencia, sin preocuparse del resultado que se obtiene.

En el estado de Chihuahua, el ciclo presupuestario es un proceso que consta de cuatro etapas: Formulación, discusión y aprobación, ejecución y control y evaluación, todas ellas de igual importancia y debidamente sustentadas por el marco jurídico vigente en el estado.

CICLO PRESUPUESTARIO



Formulación

Como ya se ha mencionado, la técnica presupuestal adoptada por la Dirección General de Finanzas y Administración (DGFyA) es la de presupuesto por programas. La cual se ha definido como “un sistema en que se presta especial atención a las cosas que un gobierno realiza, más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc., no son naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que un gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas, casos tramitados y resueltos, permisos expedidos, informes preparados, o cualquiera de las innumerables cosas que se pueden definir”.³

En la formulación se requiere de un diagnóstico, de las proyecciones y fijación de metas y de la asignación de los recursos. Para ello, la DGFyA instrumentó los elementos técnicos y metodológicos necesarios para el proceso de programación - presupuestación, dándolos a conocer a las dependencias y organismos que conforman la administración pública del estado, a través del Manual de Programación-Presupuestación.

Las dependencias y organismos revisan y analizan su estructura programática, con el fin de depurarla o adecuarla a los objetivos propios de cada una de ellas. Se determinan los

³ Manual de Presupuesto por Programas y Actividades, Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, sept. 1962, página 3.

denominados techos financieros, que consisten en asignar recursos en forma preliminar a cada dependencia y organismo, elaborando con estas cifras lo que se denomina el presupuesto preliminar.

Derivado de lo anterior, las dependencias y organismos conforme a la normatividad emitida por la DGFyA, elaboran su programa operativo anual (POA), en el que se traducen los lineamientos en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsabilidades, duración de las acciones y justificando su solicitud presupuestal en función de sus programas a realizar.

Una vez que la DGFyA conoce el escenario macro de gasto, en reunión a nivel gabinete de gobierno, se ajustan los techos financieros definitivos, procediendo la DGFyA a la elaboración de la exposición de motivos y a la integración del anteproyecto del presupuesto que se pone a consideración del C. gobernador del estado, en donde se incluye el proyecto de presupuesto de egresos del poder legislativo y del poder judicial.

El C. gobernador turna para su discusión y aprobación el proyecto de presupuesto de egresos al H. Congreso del estado.

Discusión y aprobación

El artículo 64, fracción VI de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, establece como facultad del Congreso “el examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del estado, discutiendo y aprobando primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo”.⁴

Para ello, se señala que tanto la iniciativa de ley de ingresos como el proyecto de presupuesto de egresos, deberá hacerse llegar al Congreso por el ejecutivo del estado, debiendo comparecer el encargado de las finanzas del estado a dar cuenta de las mismas.

Ejecución

Una vez aprobado por el H. Congreso del estado el proyecto de presupuesto de egresos y de su publicación en el periódico oficial, la DGFyA comunica a las dependencias y organismos los montos asignados para proceder a la elaboración de la calendarización financiera.

Durante el ejercicio del presupuesto de egresos se pueden presentar modificaciones presupuestales, reprogramaciones, ampliaciones de presupuesto, etc. En todos los casos es necesario solicitar a la DGFyA su aprobación justificando amplia y claramente cada uno de los movimientos presupuestales de acuerdo a los lineamientos emitidos por dicha dependencia.

⁴ Constitución Política del Estado de Chihuahua, Ediciones del Congreso del Estado (incluye la reforma integral de octubre de 1994).

Evaluación

El control del ejercicio del gasto se da por tres instancias del poder ejecutivo: la Dirección General de Finanzas y Administración, la Contraloría General del Estado, y la Coordinación de Planeación y Evaluación, cada una en su ámbito de aplicación, implementando mecanismos de control encaminados a elevar la eficiencia y eficacia de la administración pública estatal.

La evaluación del ejercicio del gasto se realiza fundamentalmente por el H. Congreso a través de diversos mecanismos: la Cuenta Pública del Gobierno del Estado (informe de los resultados de la gestión financiera del sector público presupuestal), el Informe de Gobierno (informe del estado que guarda la administración pública); y los informes que el Congreso y el Supremo Tribunal de Justicia soliciten al ejecutivo sobre asuntos de los ramos de su incumbencia.

SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE RECURSOS

El marco jurídico de la administración de los recursos está compuesto por los siguientes ordenamientos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado de Chihuahua.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua.
- Código Administrativo del Estado de Chihuahua
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con los Bienes Muebles del Estado de Chihuahua.
- Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Estado de Chihuahua y sus Trabajadores.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, la administración de los recursos humanos y materiales le corresponde a la Dirección General de Finanzas y Administración.

El artículo 26 de la mencionada ley establece, en las siguientes fracciones,¹ las facultades que en esta materia le competen a la Dirección General de Finanzas y Administración:

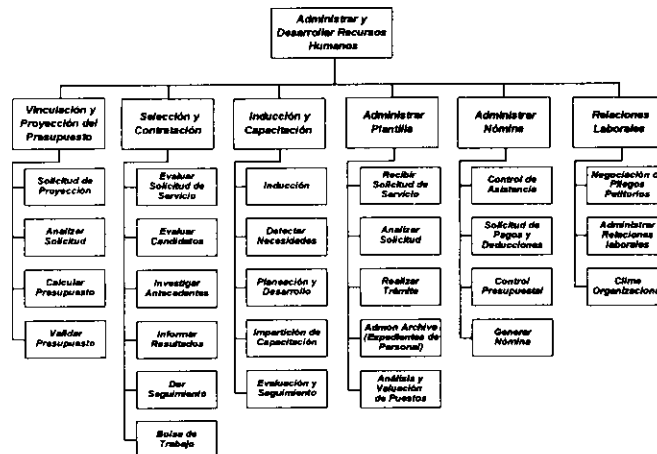
- XV. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen las relaciones entre el Estado y los servidores públicos;
- XVI. Reclutar y seleccionar, en apoyo a las dependencias, al personal de base del Poder Ejecutivo, tramitando todo lo relativo a nombramientos, promociones, cambios de adscripción, licencias, renunciias y bajas de los servidores públicos;

¹ Los números de las fracciones corresponden al orden como están establecidos en el artículo 26 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado de Chihuahua.

- XVII. Mantener actualizado el escalafón y el tabulador de los trabajadores al servicio del Estado, así como programar los estímulos y recompensas;
- XVIII. Capacitar al personal y llevar los registros del mismo; controlar su asistencia y vacaciones;
- XIX. Otorgar becas y promover actividades socio-culturales y deportivas para los servidores públicos;
- XX. Formular el inventario y llevar el control de los bienes muebles e inmuebles del Estado;
- XXI. Celebrar los contratos que tengan por objeto proporcionar locales a las oficinas gubernamentales;
- XXII. Cuidar de la conservación y el mantenimiento de los bienes muebles propiedad del estado y celebrar acuerdos o convenios con las demás dependencias y entidades de la administración pública estatal y paraestatal, para encomendarles esta función;
- XXV. Dirigir y vigilar el cumplimiento de las leyes y sus reglamentos en relación a las funciones de recursos humanos, recursos materiales y servicios y organización e informática, así como vigilar la organización y funcionamiento de los departamentos que ejerzan las atribuciones anteriores.

Proceso de administrar y desarrollar recursos humanos

El diagrama de la estructura del proceso de administrar y desarrollar recursos humanos se presenta de la siguiente manera:



Fuente: Dirección General de Finanzas y Administración, Manual de Procesos, Chihuahua, Chih., Dirección General de Finanzas y Administración, 1996. 10 tomos.

Como se puede apreciar en el diagrama, este proceso en su primer subproceso se conecta con el de presupuestación. Esto no significa que el área responsable de este proceso realice la presupuestación de todo el poder ejecutivo, sino que coordina, apoya, valida e integra el

presupuesto de las dependencias siguiendo los lineamientos y políticas establecidas por el Departamento de Presupuesto.

Por lo que respecta al subproceso de selección y contratación, la Dirección General de Finanzas y Administración actúa como área normativa y de apoyo técnico dejando a las dependencias la presentación de candidatos y la decisión final de contratación.

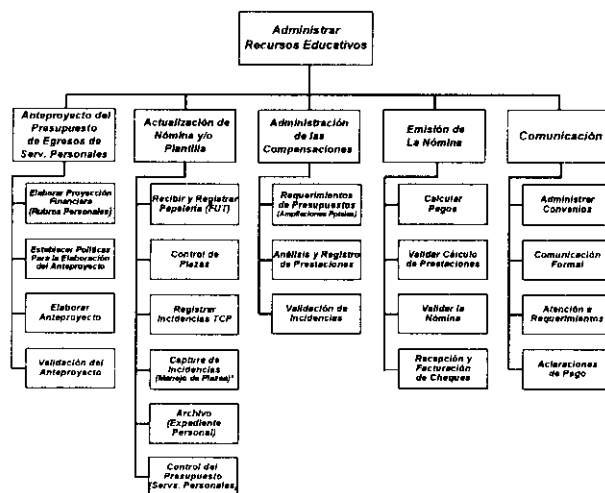
La inducción y capacitación se realiza a través del Centro de Capacitación y Desarrollo del Gobierno del Estado, que depende de la Dirección de Recursos Humanos y Adquisiciones.

Por lo que respecta a la administración de la plantilla y la nómina de la administración centralizada del poder ejecutivo se realiza de manera centralizada en la mencionada dirección y apoya al poder judicial.

Como se mencionó anteriormente y de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo la relación laboral entre el ejecutivo y sus trabajadores le corresponde a la Dirección General de Finanzas y Administración.

Proceso de administrar recursos educativos

Este proceso se refiere exclusivamente a los recursos humanos del magisterio estatal y contiene las actividades y subprocesos que se muestran en la siguiente gráfica.



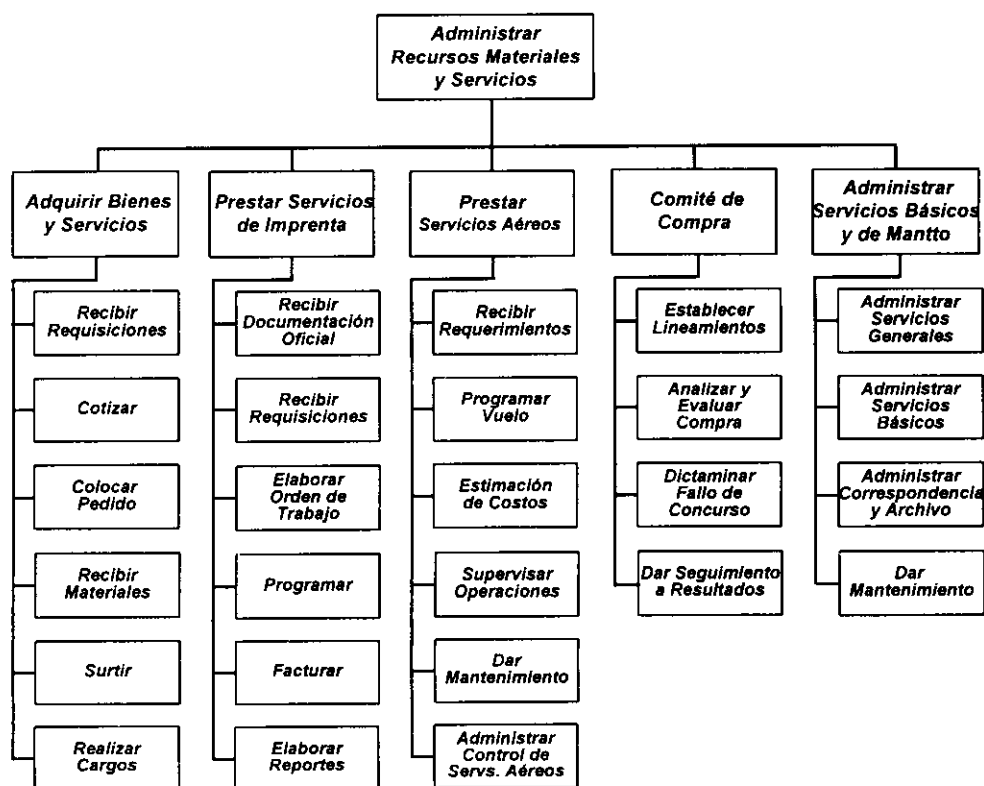
Fuente: Dirección General de Finanzas y Administración, Manual de Procesos, Chihuahua, Chih., Dirección General de Finanzas y Administración, 1996. 10 tomos.

En su primer subproceso muestra el apoyo que se brinda a la Dirección General de Educación y Cultura en la presupuestación de este rubro, ya que cuenta con el sistema de información proveniente de la emisión de la nómina.

También en forma coordinada con la Dirección de Educación y Cultura realiza los procesos de actualización de la nómina y/o plantilla, administración de las compensaciones y emisión de la nómina, así como la comunicación con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en su sección correspondiente al estado.

Proceso de administrar recursos materiales y servicios

Este procesos está compuesto tal como lo muestra el siguiente cuadro.



Fuente: Dirección General de Finanzas y Administración, Manual de Procesos, Chihuahua, Chih., Dirección General de Finanzas y Administración, 1996. 10 tomos.

La adquisición de bienes y servicios está regida por la Ley de Adquisiciones, y de acuerdo con este ordenamiento su aplicación le corresponde a la Dirección General de Finanzas y Administración.

Para cumplir con esta facultad se han derivado las siguientes acciones:

- Establecer y dar seguimiento a la normatividad en la materia.
- Descentralización de la adquisición en los rubros de materiales y suministros.
- Centralización de las compras en lo que se refiere a bienes de activo fijo.
- Operación del Comité de Compras de la Administración Pública Centralizada.

Se prestan los servicios de impresión en forma centralizada a través de los Talleres Gráficos del Estado y por último se administran los servicios básicos de todas las dependencias centralizadas (agua, luz, teléfonos, etc.). Por lo que se refiere a los servicios de mantenimiento y servicios generales (servicios de intendencia), únicamente se prestan a la propia dependencia ya que este rubro se descentralizó a partir de la fusión de las Direcciones Generales de Finanzas y Administración.

CONTROL Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA

De acuerdo con el artículo 36 bis de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo le corresponde a la Contraloría del Estado:

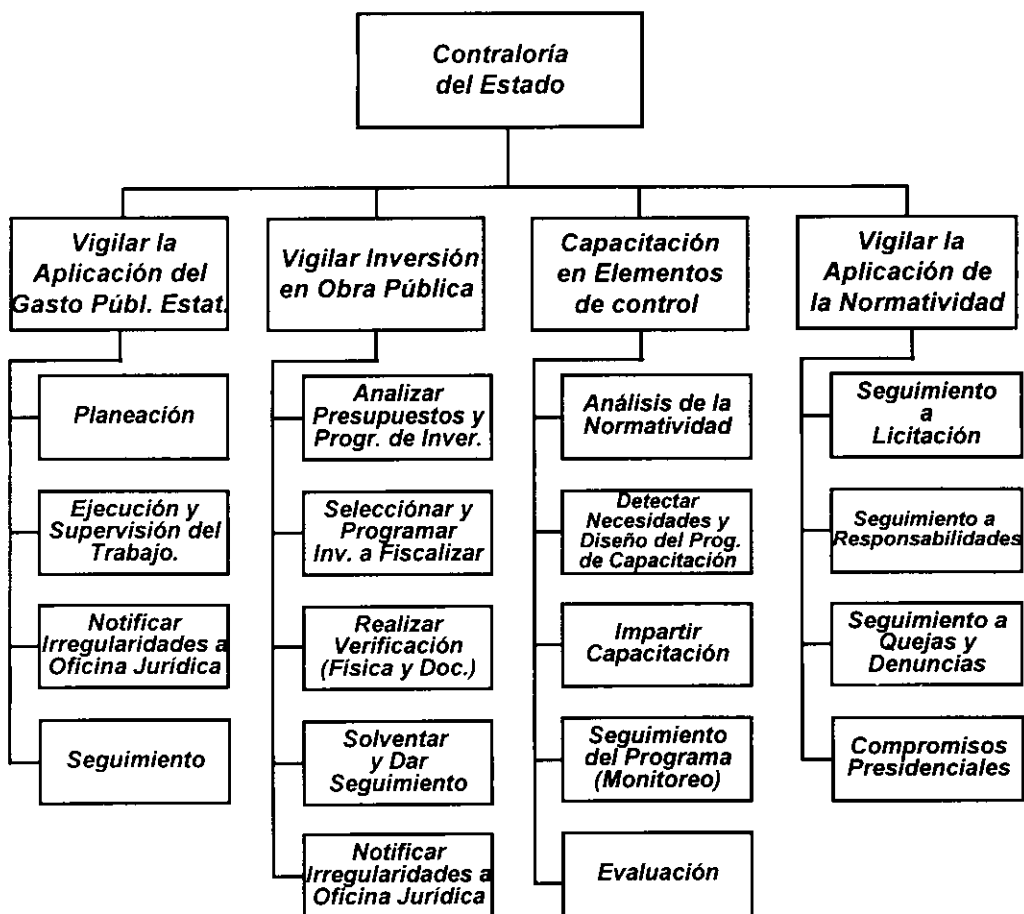
- Promover y supervisar el funcionamiento de los mecanismos de control y verificación de programas de inversión de la administración pública estatal, así como en aquellos programas convenidos por el estado con la federación, los municipios y los beneficiarios de los mismos.
- Vigilar el cumplimiento de la normatividad y procedimientos a que habrán de sujetarse las dependencias ejecutoras de los programas de inversión, tanto de la administración centralizada como de la descentralizada, dependientes del ejecutivo estatal.
- Vigilar el cumplimiento de las leyes de Obra Pública y de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios relacionados con la Obra Pública, así como de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua, en su caso, promover la imposición de las sanciones en la forma y términos que determinan las leyes relativas.
- Recibir y revisar las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos que corresponda y, en su caso, promover la imposición de las sanciones administrativas que correspondan en la forma y términos que determina la ley de la materia.

Por otra parte, conforme al acuerdo² del gobernador del estado publicado en el periódico oficial del estado en marzo de 1995 se le otorgan además las siguientes facultades:

- Sin perjuicio de las atribuciones que las leyes otorgan a las demás dependencias y entidades de la administración pública estatal, la Contraloría del estado tendrá la facultad de revisar y vigilar el ingreso y el gasto público del Estado y el cumplimiento de los programas del presupuesto de egresos. Asimismo promoverá entre dichas dependencias y entidades el cumplimiento de los objetivos y el ejercicio de las acciones previstas en el Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998.
- La Contraloría del estado tendrá la facultad de realizar auditorías integrales a las dependencias

y entidades de la administración pública estatal, con objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus respectivos programas, pudiendo en el caso de las entidades llevar a cabo las auditorías de referencia a través de sus órganos de control interno, si éstas cuentan con ellos.

Para ejercer estas facultades la Contraloría tiene la siguiente estructura de procesos:



Fuente: Dirección General de Finanzas y Administración, Manual de Procesos, Chihuahua, Chih., Dirección General de Finanzas y Administración, 1996. 10 tomos.

INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DE LOS ESTADOS

MILES DE NUEVOS PESOS

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994
CHIHUAHUA					
INGRESOS	790 773	1 030 383	2 038 021	1 849 523	2 942 310
IMPUESTOS	59 872	85 706	113 950	124 664	158 736
PARTICIPACIONES FEDERALES	526 245	725 079	939 979	1 006 315	1 134 518
DERECHOS	43 451	53 902	86 839	132 203	252 561
PRODUCTOS	51 194	1 581	705 899	4 611	20 231
APROVECHAMIENTOS	11 622	12 886	28 341	79 032	1 166 502
DEUDA PUBLICA	44 478	86 390	112 437	102 883	199 564
POR CUENTA DE TERCEROS	10 038	-	-	-	319
DISPONIBILIDADES	43 869	84 836	50 573	399 811	9 875
EGRESOS	790 773	1 030 383	2 038 021	1 849 523	2 942 310
GASTOS ADMINISTRATIVOS	364 053	563 223	792 284	970 858	2 011 579
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	116 357	179 075	837 111	340 840	317 875
TRANSFERENCIAS	135 066	183 783	233 273	253 434	331 696
DEUDA PUBLICA	71 546	100 114	169 060	279 313	122 744
DISPONIBILIDADES	47 523	4 185	1 150	5 078	36 172
POR CUENTA DE TERCEROS	56 225	-	5 140	-	122 242

INGRESOS TOTALES DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS
SEGUN CONCEPTO

1993

(Miles de nuevos pesos)

CONCEPTO	INGRESOS TOTALES DEL ESTADO	INGRESOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS
TOTAL	1 849 523	1 135 425
INGRESOS CAPTADOS NETOS	1 449 711	836 407
IMPUESTOS	124 664	183 282
PARTICIPACIONES FEDERALES	1 006 315	259 898
DERECHOS	132 203	56 276
PRODUCTOS	4 611	11 488
APROVECHAMIENTOS	79 032	68 780
DEUDA PUBLICA	102 883	-
POR CUENTA DE TERCEROS	-	256 682
DISPONIBILIDADES	399 811	299 019

NOTA: Debido al redondeo, la suma de los parciales puede no coincidir con el total.

FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección de Estadísticas Económicas.

EGRESOS TOTALES DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS
SEGUN CONCEPTO
1993
(Miles de nuevos pesos)

CONCEPTO	EGRESOS TOTALES DEL ESTADO	EGRESOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS
TOTAL	1 849 523	1 135 425
GASTOS ADMINISTRATIVOS	970 858	404 954
OFICINAS SUPERIORES ADMINISTRATIVAS	228 341	189 910
SEGURIDAD PUBLICA	20 929	219
SALUBRIDAD PUBLICA	50 428	321
EDUCACION PUBLICA	622 928	-
ACTIVIDADES CULTURALES	3 459	4 763
PREVISION SOCIAL	29 612	1
REGISTRO PUBLICO	11 504	-
DIVERSOS	3 653	209 739
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	340 840	205 897
OBRAS PUBLICAS	182 247	155 907
FOMENTO	158 593	49 990
TRANSFERENCIAS	253 434	74 048
SUBSIDIOS	15 649	71 277
AYUDAS	17 362	2 269
PARTICIPACIONES Y DEVOLUCIONES	220 422	485
APORTACIONES AL SECTOR PUBLICO	-	17
DEUDA PUBLICA	279 313	7 769
DISPONIBILIDADES	5 076	295 374
POR CUENTA DE TERCEROS	-	147 383

NOTA: Debido al redondeo, la suma de los parciales puede no coincidir con el total.

FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadísticas; Dirección de Estadísticas Económicas.