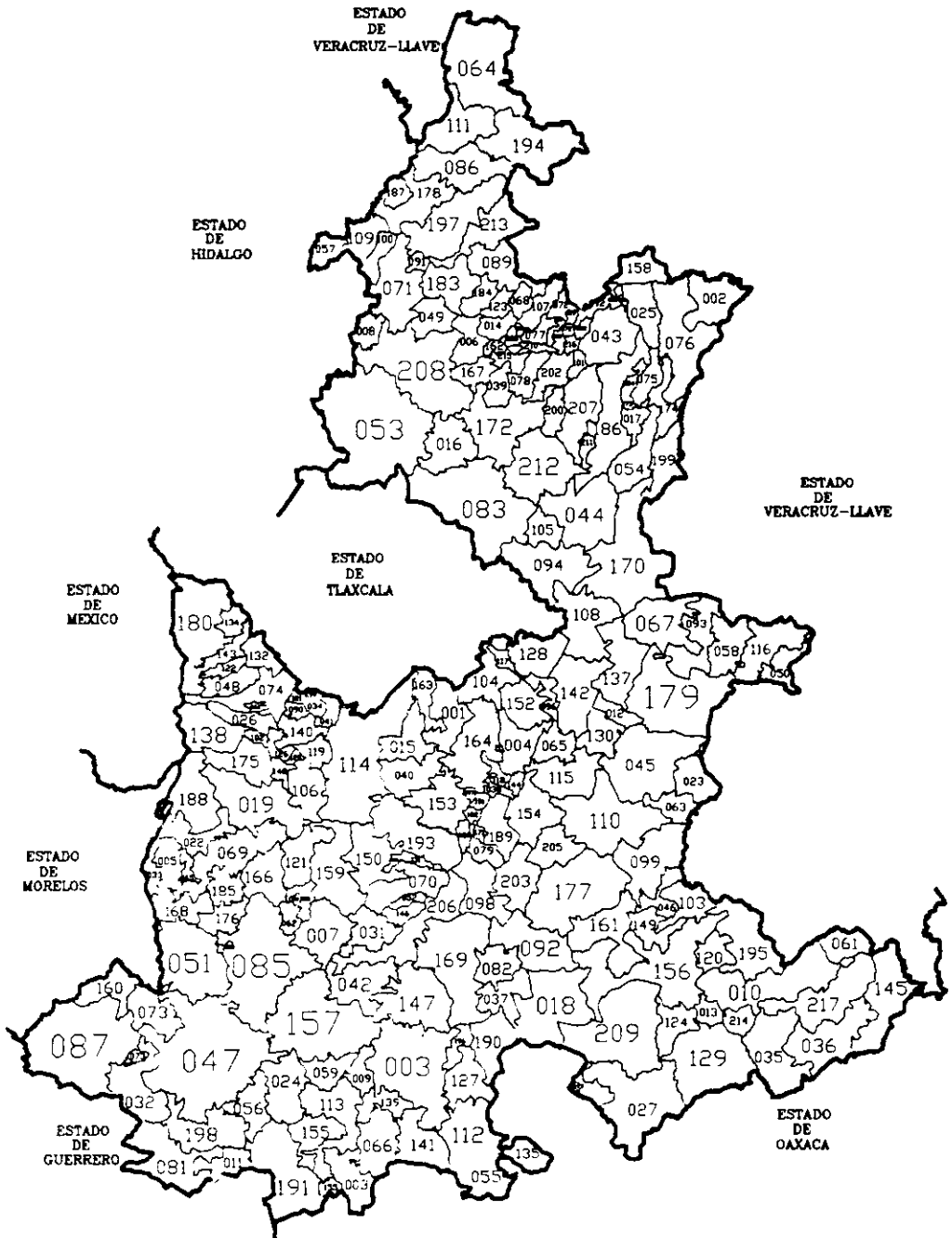


Puebla

Características socioeconómicas	709
Organización de la administración pública	717
Sistemas administrativos para la gestión pública	727



Preliminar

Conocer los procesos y las características de la administración pública estatal es una de las preocupaciones crecientes de los estudiosos y servidores de la administración pública. Es por ello que un trabajo de investigación como el presente es valorado muy positivamente.

Se debe reconocer que el presente trabajo de alcance nacional inició gracias al interés del Instituto Nacional de Administración Pública por contar con un documento correspondiente a las administraciones públicas de las entidades federativas, hasta ahora poco estudiadas; por ello, en una reunión nacional de institutos de administración pública se propuso llevar a cabo una investigación sobre las propias administraciones públicas estatales.

Todos los institutos avalaron la propuesta y se sumaron a un proyecto que significó múltiples reuniones, locales, regionales y de integración nacional; una serie de trabajos de investigación, análisis, redacción, discusión, y otros más de los que dan cuenta las siguientes páginas impresas.

El Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla asumió este compromiso con entusiasmo y dedicación al análisis e integración de un documento que finalmente permite conocer los principales aspectos de la administración pública del estado.

Debe asimismo señalarse que gracias al apoyo del gobierno del estado, presidido por el licenciado Manuel Bartlett Díaz, fue posible llevar a cabo esta investigación. Asimismo nuestro agradecimiento a los miembros del instituto de administración pública de Puebla quienes con sus aportaciones y sugerencias permitieron la conclusión de este trabajo.

Esperamos que el presente documento contribuya al conocimiento de la administración pública estatal e invite a seguir estudiando y realizando investigaciones de un fenómeno que requiere ser ampliamente estudiado.

Instituto de Administración Pública de Puebla

CAPITULO I

CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS

El estado de Puebla forma parte de la región centro del país, representando el 1.7% del territorio nacional, con una extensión de 33,758,830 km². Está dividido política y administrativamente en 217 municipios, 8 distritos de desarrollo rural integral, agrupados en siete regiones socioeconómicas.

ESTRUCTURA Y DINAMICA POBLACIONAL

La población total del estado en el año de 1995 es de 4,624,639 habitantes, representando el 5.07% del total poblacional de la República (91,120,433 habitantes), ocupando el quinto lugar en relación a las entidades federativas y el Distrito Federal. La población femenina es de 51.32%. La población total está compuesta predominantemente por jóvenes.¹

Durante los períodos de 1970-1990 y de 1990-1995, el crecimiento poblacional anual registra una tasa de 2.5% y 2.3% respectivamente. Se ha modificado substancialmente el porcentaje de la población que vive en localidades urbanas, pasando de 46.6% registrado en 1970 a 64.3% en 1990.²

Su distribución en las regiones del estado es la siguiente :

DISTRIBUCION DE LA POBLACION GEOGRAFICAMENTE

REGIÓN	NÚMERO	UBICACIÓN	MUNICIPIOS	ABSOLUTA	RELATIVA
Huachinango	1	Norte	32	540,109	11.68%
Teziutlán	2	Norte y noreste	31	433,390	9.37%
Ciudad Serdán	3	Noreste	24	312,014	6.75%
San Pedro Cholula	4	Centroeste	27	634,988	13.63%
Puebla	5	Centro	8	1,207,680	26.12%
Izúcar de Matamoros	6	Sureste	45	314,714	6.81%
Tehuacán	7	Sur	50	1,181,744	25.73%
TOTAL			217	4,624,639	100%

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del anuario estadístico del Estado de Puebla. 1995. INEGI.
La ubicación de las regiones es con referencia a la ciudad de Puebla.

Las ciudades más importantes del interior del estado corresponden a Tehuacán, Atlixco, San Martín Texmelucan, Cholula, Huachinango, Teziutlán, Izúcar de Matamoros, Zacatlán y

¹ Censo de Población y Vivienda 1995. INEGI, pp. 210-215

² Censos Generales de Población y Vivienda 1990. INEGI, pp. 100-103

Xicotepec, cuya población engloba el 19% de la total; si consideramos la población de la ciudad de Puebla, representan el 45%.³

La mortandad mayor se manifiesta en la región de Puebla seguida por Tehuacán, dando un total de 29,410 defunciones.

La población emigrante corresponde al 49.8% y la inmigrante al 47.3%.⁴

Los municipios con mayor participación relativa de población son Puebla, Tehuacán, Atlixco, San Martín Texmelucan, San Pedro Cholula, Huauchinango, Teziutlán, Izúcar de Matamoros, Xicotepec y Zacatlán. Los de menor participación relativa: Magdalena Tlatlauquitepec, San Juan Atzompan, San Miguel Ixitlán, Santa Catarina Tlaltempan y Coatepec.⁵

Población indígena

En el estado habitan 662,236 indígenas, representando el 14% de su población, personas que hablan predominantemente, en orden de importancia, las lenguas: náhuatl, totonaca, mazateco, mixteco, otomí y chocho, localizadas principalmente en las regiones de Huauchinango, Teziutlán, Tehuacán, Ciudad Serdán, San Pedro Cholula e Izúcar de Matamoros.

DISTRIBUCION DE LA POBLACION INDIGENA GEOGRAFICAMENTE

REGIÓN	NUMERO	ABSOLUTA	RELATIVA
Huachinango	I	243,468	36.76 %
Teziutlán	II	226,786	34.25 %
Tehuacán	VII	160,182	24.19 %
Ciudad Serdán	III	19,265	2.91 %
Izúcar de Matamoros	VI	5,041	.76 %
San Pedro Cholula	IV	7,494	1.13 %
Total		662,236	100 %

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Embriz Arnulfo, Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas en México 1990, INI, Servicios Editoriales S.A. DE C.V. México, Mex. 1993. Pp. 154-155. La región de Puebla no está representada porque tiene una población indígena menor del 30%.

La población indígena se encuentra concentrada en 76 municipios, representando el 30% o más del total de su población.

³ Plan de Desarrollo 1993-1999, p. 68.

⁴ Censos Generales de Población y Vivienda 1990. INEGI

⁵ Censo de Población y Vivienda 1995. INEGI, p. 5

Población económicamente activa

En 1990 la población económicamente activa es de 1,110,489 habitantes La ocupada con una estructura de ingreso: menos de un salario mínimo, 417,595; más de un salario mínimo, hasta dos; 409,119, más de dos salarios mínimos, hasta cinco, 119,245; de 6 salarios mínimos en adelante, 164,540.⁶

La población ocupada por sectores es la siguiente:

DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA POR SECTORES PRODUCTIVOS

REGIÓN	NÚMERO	I	II	III
Huauchinango	I	84,615	19,136	30,342
Teziutlán	II	65,650	17,291	24,167
Ciudad Serdán	III	54,137	9,212	11,654
San Pedro Cholula	IV	156,677	43,0224	7,092
Puebla	V	18,882	126,184	208,726
Izúcar de Matamoros	VI	30,563	13,660	15,873
Tehuacán	VII	76,708	41,165	42,003
TOTAL ABSOLUTO	487,232	269,670	379,857	
TOTAL RELATIVO		42.86 %	23.72%	33.42%

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos, XI Censo General de Población y Vivienda 1990, no se incluye el concepto: otras actividades.

Como se observa en el cuadro anterior, el sector primario se concentra en la región IV (San Pedro Cholula) y la actividad secundaria y terciaria en la región V (Puebla) el porcentaje mayor de la población se encuentra en el sector primario con el 42.86 %.

GRADO DE SATISFACCION DE NECESIDADES SOCIALES BASICAS

Vivienda, agua entubada, drenaje y electricidad

El promedio de ocupantes que se registra en el estado por vivienda particular es de 5.39, el tipo de vivienda mayoritaria en el estado es de 2 cuartos, seguida por viviendas con techos de lámina de cartón o materiales de desecho; la situación de los servicios básicos, drenaje, agua entubada y electricidad es precaria.⁷ La cobertura de servicios básicos a las viviendas en el estado asciende en drenaje a 309,373, agua entubada a 297,208 y electricidad a 639,958 viviendas. La región de Ciudad Serdán representa la de mayor precariedad y la de Puebla la de mayor cobertura.

⁶ La Consulta de Información Censal. (SCINCE). INEGI. P. 12

⁷ Anuario Estadístico del Estado de Puebla. Onceavo Censo General de Población y Vivienda. INEGI.

Salud

El número de unidades médicas en el estado asciende a 790, ocupando recursos humanos 19,144, personal médico 4,669, cubriendo 1,679,297 derechohabientes y población atendida 3,743,947.

Las unidades médicas están concentradas en los municipios de Puebla con 79, Ixtacamaxtitlán 18, Chignahuapan 17, Izúcar de Matamoros 15, Acatlán 13, Tehuacán 13, Tlatlauquitepec 12, Huauchinango 12, Tetela de Ocampo 12, Atlixco 12, Zacapoaxtla 10, Zacatlán 11, Tepeaca 11 y Tecamachalco 10, incluyendo los diferentes tipos de unidades hospitalarias, tanto de consulta externa como de hospitalización.⁸

Educación

La población alfabeta del estado es de 1,925,542 y la analfabeta de 493,829, ésta con mayor incidencia en la región de Tehuacán y Huauchinango, respectivamente.

El estado registra una población escolar de 1,223,953 alumnos inscritos hasta el nivel de enseñanza media superior. En relación a la población inscrita y el número de escuelas, la región de Ciudad Serdán e Izúcar de Matamoros presentan un mayor atraso.

La educación superior cuenta con dieciocho universidades privadas y la Benemérita Universidad Autónoma, con once institutos, diecinueve escuelas, 9 centros y la Escuela Normal.

PARTICIPACION DEL ESTADO EN LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS.

El producto interno bruto correspondía en el año 1970 a 14,414.90, a precios corrientes, en miles de pesos y para 1995 es de 36,304,528.00, reduciendo su posición relativa en el contexto nacional de 3.24%, al 3.22%, en los años mencionados, observándose un descenso en 1990 y un repunte en 1985, al alcanzar 3.27%; como puede observarse en el cuadro siguiente:

PRODUCTO INTERNO BRUTO EN RELACION AL NACIONAL A PRECIOS CORRIENTES Y EN MILES DE NUEVOS PESOS

AÑO	NACIONAL	PUEBLA	NACIONAL	PUEBLA
1970	444,271.40	14,414.90	100	3.24
1975	1,100,049.80	35,448.60	100	3.22
1980	4,276,490.40	138,690.20	100	3.24
1985	47,391,709.00	1,549,456.00	100	3.27
1990	390,451,299.00	12,121,622.00	100	3.10
1995	1,127,584,133.00	36,304,528.00	100	3.22

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos INEGI

⁸ Op. cit.

La actividad de mayor importancia monetaria la representa el comercio (restaurantes y hoteles), seguida de la industria manufacturera, durante las décadas 1970-90, experimentándose una modificación en los datos de 1995, donde la industria manufacturera se coloca en la actividad primaria seguida por comercio, restaurantes y hoteles, y en tercer lugar por los servicios comerciales sociales y bienes inmuebles.

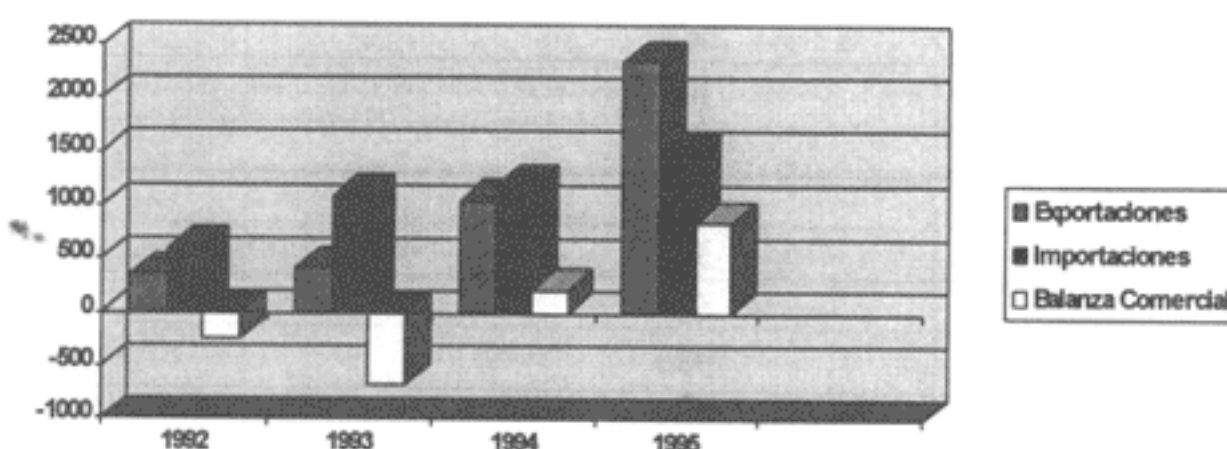
La tasa de desempleo abierto al mes de marzo de 1996 en la ciudad de Puebla corresponde al 27°. lugar a nivel nacional con 4.1% de una muestra de las 41 principales ciudades del país.

En la tasa mensual de inflación al mes de marzo le corresponde el 44°. lugar, con 1.99%.⁹

La balanza comercial de Puebla registró déficit de 249 mdd en 1992 y de 673 en 1993. A partir de 1994 tuvo un superávit de 220 mdd y en 1995 se presenta superávit de 848.¹⁰

En relación a la nacional, en 1995 Puebla participó con el 2.94 % de la exportaciones nacionales y con el 2.07 % de las importaciones.

BALANZA COMERCIAL DE PUEBLA 1992-1995



Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico. Gobierno del Estado de Puebla.

ENFOQUE REGIONAL IDENTIFICACION DE DEMANDAS SOCIALES

El crecimiento interno bruto del estado registra un crecimiento menor al promedio nacional, ocupando el séptimo lugar nacional; en relación con el crecimiento poblacional de la entidad, se coloca en los últimos cinco lugares del país. Puebla ha experimentado un fuerte porcentaje de concentración poblacional en el medio urbano generando un déficit en infraestructura en relación al promedio nacional, en especial en educación, salud, agua entubada, vivienda con drenaje, carreteras, teléfonos y médicos por habitante.

Las regiones con mayor índice de marginación son a Huauchinango, Tehuacán e Izúcar de Matamoros.

⁹ Secretaría de Desarrollo Económico. Gobierno del Estado de Puebla.

¹⁰ Secretaría de Desarrollo Económico. Gobierno del Estado de Puebla

VIVIENDA CON SERVICIOS BASICOS POR REGIONES

REGIÓN	NÚMERO	NÚMERO DE VIVIENDAS	DRENAJE	AGUA ENTUBADA	ELECTRICIDAD
Huauchinango	I	100,277	20,128	24,302	54,924
Teziutlán	II	72,943	13,237	16,948	46,507
Ciudad Serdán	III	51,256	7,637	13,173	44,763
San Pedro Cholula	IV	102,386	43,388	43,827	101,148
Puebla	V	1,017,691	191,176	155,691	239,018
Izúcar de Matamoros	VI	62,958	9,600	11,305	56,372
Tehuacán	VII	118,315	24,207	31,962	97,226
Total		1,525,826	309,373	639,958	

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del Anuario Estadístico del Estado de Puebla, edición 1995. INEGI

COBERTURA DE POBLACION ATENDIDAS Y RECURSOS HUMANOS

INSTITUCIÓN	RECURSOS HUMANOS OCUPADOS	PACIENTES
I.M.S.S.	9,596	730,164
ISSSTE	1,421	209,654
ISSSTEP	967	80,042
PEMEX	107	19,391
H.N.P.	696	47,000
I.M.S.S. SOLIDARIDAD	1,640	1,259,673
S.S.A.	3,374	1,038,625
I.N.I.	42	64,484
H.U.	985	98,815
D.I.F.	169	90,951
CRUZ ROJA	137	105,148
TOTAL	19,144	3,743,947

Fuente: Anuario Estadístico del Estado de Puebla 1995. INEGI

DISTRIBUCION REGIONAL DE LA POBLACION POR CONDICION

REGION	NUMERO	ALFABETA	ANALFABETA
Huauchinango	I	198,946	96,285
Teziutlán	II	152,955	63,986
Ciudad Serdán	III	120,136	43,553
San Pedro Cholula	IV	318,158	85,842
Puebla	V	725,427	58,205
Izúcar de Matamoros	VI	133,680	47,323
Tehuacán	VII	276,240	98,635
TOTAL		1,925,542	493,829

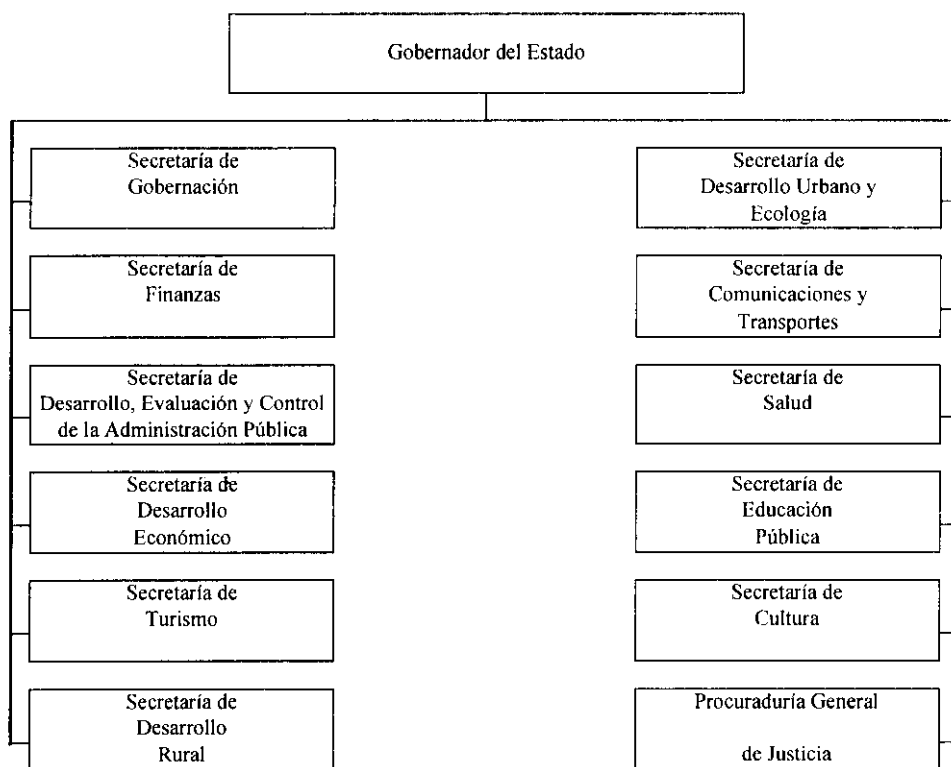
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Anuario Estadístico del Estado de Puebla 1995. INEGI

CAPITULO II

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal publicada en el Periódico Oficial el martes 4 de junio del presente año, establece las bases para su organización y funcionamiento. La organización de la administración pública estatal está dividida en centralizada y paraestatal. Las dependencias auxiliares que integran la administración pública centralizada, corresponden a las siguientes secretarías, junto con la Procuraduría General de Justicia.



Tienen entre otras funciones :

Gobernación.- Auxilia al gobernador del estado en la conducción de las relaciones del poder ejecutivo con los poderes de la unión, con las entidades de la república y con los poderes y ayuntamientos del estado.

Compilar y archivar la legislación histórica y vigente. Administrar y editar el periódico oficial del estado. Ejecutar, por acuerdo del gobernador, la facultad de expropiación, modalidades y limitaciones a la propiedad privada por causas de utilidad pública.

Organizar, conducir y consolidar el sistema estatal de protección civil ; organizar y vigilar el Registro Público de la Propiedad y el Comercio.

Llevar el registro del estado civil de las personas.

Intervenir en la regulación de los límites del estado, municipios y pueblos.

Realizar la regulación de la tenencia de la tierra y los asentamientos humanos.

Ver por la protección y seguridad de los habitantes. Coordinar las acciones de la seguridad vial y el orden público.

Atender a la prevención de los delitos.

Administrar los centros de readaptación social del estado.

Vigilar el establecimiento de instituciones y normas preventivas tutelares de menores infractores.

Vigilar y controlar lo relativo a la seguridad pública.

Administrar el Archivo General del Estado.

Finanzas. - Realizar la planeación estratégica y el fortalecimiento de los programas integrales que se desarrollan en el seno del COPLADE en la entidad.

Coordinar y dar seguimiento a la ejecución de los programas de inversión y desarrollo.

Promover, apoyar y concertar proyectos productivos y de desarrollo social con grupos marginados, para fortalecer su economía , previendo de manera especial el desarrollo de las micro regiones indígenas y cuidando la preservación de su entorno natural, social y cultural.

Llevar el registro y control de los bienes muebles e inmuebles de la administración pública estatal.

Coordinar, asesorar y emitir la normatividad sobre los sistemas de informática gubernamental que desarrollen las dependencias y entidades de la administración pública.

Dirigir y resolver los asuntos del personal al servicio del estado.

Formular el presupuesto estatal.

Hacer la asignación de recursos y el manejo de tesorería de los fondos públicos.

Realizar la negociación y control de la deuda pública.

Elaborar la contabilidad gubernamental para la integración de la cuenta anual de la hacienda pública estatal y la distribución de las participaciones municipales.

Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública

Promover el desarrollo y modernización administrativa del gobierno del estado.

Normar, implantar, controlar, difundir y vigilar el sistema estatal de información ciudadana sobre los servicios que prestan las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

Integrar el programa de modernización para el adecuado desarrollo administrativo de las instituciones de gobierno, apoyándose en comisión interinstitucional y en las unidades de desarrollo administrativo de las dependencias y entidades.

Inspeccionar y vigilar que las dependencias y entidades cumplan con las normas y disposiciones vigentes de la administración pública estatal.

Establecer y operar el sistema de control, seguimiento y evaluación de los programas de las dependencias y entidades de la administración pública del estado.

Desarrollo Económico

Promover el fomento y modernización de las actividades industriales, mineras, artesanales y comerciales, a nivel regional y sectorial.

Turismo

Promover el turismo en el extranjero o concertar acciones de fomento al turismo donde participen los diversos sectores.

Vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Turismo y supervisar y controlar a los prestadores de servicios turísticos.

Desarrollo Rural

Ejercer las funciones a descentralizar por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Ejercer la facultad de promoción en la integración de organizaciones y asociaciones rurales.

Promover el empleo en el medio rural.

Integrar la elaboración y ejecución de proyectos ejecutivos de inversión en el sector.

Fomentar la educación y la investigación en el sector.

Conservar los suelos agrícolas y aprovechar los recursos hidráulicos de la entidad.

Desarrollo Urbano y Ecología

Normar el crecimiento de los centros de población.

Atender regulación y mejoramiento de la estructura urbana.

Cuidar del saneamiento y preservación del medio ambiente.

Impulsar al desarrollo socioeconómico local y regional, a través de programas y proyectos integrales de desarrollo urbano.

Vigilar la óptima utilización del suelo según su vocación.

Elaborar, revisar, ejecutar y supervisar el programa estatal de desarrollo urbano.

Promover el fortalecimiento de las acciones de la Secretaría en cuanto a la planeación, coordinación, vigilancia e investigación en materia de ecología en el ámbito estatal.

Prever las necesidades de tierra para el desarrollo urbano y vivienda, coordinando con los gobiernos federal y municipal los mecanismos para satisfacer dichas actividades.

Comunicaciones y Transportes

Ser responsable de la política estatal de comunicaciones y transportes.

Fomentar proyectos para la creación de infraestructura de comunicaciones.

Normar, regular e impulsar todo lo relacionado con el transporte en el estado y generar proyectos detonadores en materia de comunicaciones.

Coordinar el desarrollo integral de la comunicación y del transporte público del estado.

Elaborar y actualizar planes, leyes y reglamentos de viabilidad y transporte del estado.

Salud

Ser responsable de las atribuciones y funciones producto de la descentralización del gobierno federal en la materia.

Impulsar la desconcentración y descentralización a municipios de los servicios de salud.

Aplicar en el ámbito de su competencia las normas oficiales que emite la federación, así como otras que se determinen en los términos de la Ley Estatal de Salud.

Educación Pública

Consolidar el programa educativo de la entidad.

Elaborar planes y programas de estudio con contenidos regionales, que permitan a los educandos adquirir conocimientos de sus costumbres y tradiciones.

Difundir y realizar programas de carácter educativo que promuevan las instituciones encargadas de salud, ecología y protección y asistencia social.

Impulsar políticas de educación de una mejor calidad de vida, equidad en las oportunidades educativas y gestión educativa eficiente y participativa.

Crear estructuras, establecer metodologías y desarrollar mecanismos para que la población se comprometa en los procesos educativos.

Cultura

Preservar, incrementar, promover y difundir los valores de la cultura poblana en todos sus aspectos.

Organizar, dirigir, supervisar y fomentar el establecimiento de bibliotecas, casas de cultura, museos, teatros, parques culturales, planetarios, orquesta típica, talleres libres de arte y demás establecimientos de carácter cultural.

Procuraduría General de Justicia

Coordinarse con la Procuraduría General de la República, la del Distrito Federal y las de otras entidades, con el fin de modernizar, optimizar y agilizar la lucha contra la delincuencia.

Ocuparse de la atención, verificación y respuesta a las recomendaciones que señalen las comisiones nacional y estatal de la defensa de los derechos humanos, en relación a la actuación de los servidores públicos de esta Procuraduría.

COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

Las dependencias de la administración pública estatal están agrupadas por medio de las atribuciones correspondientes: los asuntos económicos están destinados a las Secretarías de Desarrollo Económico, Finanzas, Turismo y Desarrollo Rural ; los de carácter social a Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud, Cultura, Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública y Comunicaciones y Transportes; los de carácter político a Gobernación y Procuraduría. Las entidades están sectorizadas por igual, siendo responsabilidad de los titulares de las dependencias que actúen como cabeza de sector, establecer las políticas directrices de desarrollo y coordinar su operación, así como evaluar sus resultados y ser miembro de los órganos de gobierno. Las entidades están agrupadas como se expresa :

PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION PUBLICA

El Plan Estatal de Desarrollo establece como uno de los tres ejes rectores los parámetros sobre la nueva forma de gobierno de la actual administración, donde en forma destacada se plantea la necesidad de tener un gobierno participativo y se establece la necesidad de la participación ciudadana, como instancia auxiliar de análisis de opinión de la administración pública en los asuntos sustantivos de gobierno; la finalidad es la búsqueda del consenso que integre a los diferentes sectores sociales: «mediante un gobierno participativo podrán descentralizarse aun mas las funciones del estado, simplificarse los procedimientos administrativos correspondientes e inducir la competencia en la proveeduría de servicios públicos que resulte en mayor calidad y menor costo para el ciudadano»¹. La Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal establece en su título IV, «De la participación ciudadana» capítulo único, artículo 63 al 69, la forma de vinculación de la participación de los ciudadanos con las diferentes acciones de las dependencias y entidades de la administración del estado.

La participación ciudadana se cristaliza mediante la constitución de organismos que operen como instancias de análisis y opinión que condensen y expresen la opinión de la sociedad; podrán ser permanentes o transitorios, integrándose con los sectores público, privado y social, y su actuación es de forma colegiada. Instruye en el artículo 5 , título 1 «Disposiciones generales», capítulo único, a los titulares de las dependencias y entidades para el cabal desempeño de sus atribuciones el fomentar la participación ciudadana, en su ámbito de competencia y asuntos sustantivos y públicos. El gobernador del estado tiene la facultad de crear o extinguir por decreto o acuerdo los organismos de participación ciudadana. La creación de un organismo de participación ciudadana debe establecer los siguientes lineamientos. «I. Ser órgano de análisis y opinión de la administración pública estatal; II. Sugerir programas y acciones para la solución de problemas específicos que enfrenta la sociedad; III. Apoyar con creatividad y objetividad las tareas de simplificación administrativa y de atención a las necesidades sociales; IV. Promover el bienestar, la productividad, la competitividad, el empleo,

¹ Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999 Gobierno del Estado de Puebla mayo 1993

la estabilidad y el desarrollo integral de la sociedad ; V. Presentar inconformidades, quejas o denuncias por la actuación indebida de servidores públicos, que obren en perjuicio de la sociedad; VI. Enfatizar la prevención de problemas a través de una permanente evaluación prospectiva de la problemática estatal, e impulsar reformas necesarias a nivel estatal que permitan descentralizar la toma de decisiones y unificar los esfuerzos de todos los sectores.»

La administración de estos organismos podrá estar bajo un consejo, comisión, asamblea general o su equivalente; estos órganos directivos tienen la facultad de establecer comités o subcomités técnicos o ejecutivos para establecer las actividades cotidianas y cuentan además con una contraloría social, la cual abordará la vigilancia en el cumplimiento de los acuerdos, atenderá los problemas de organización e instrumentará las medidas de control. Estos mecanismos de expresión se han conformado en salud, educación, obras, acciones de beneficio social, procuración de justicia, seguridad pública y en el campo; se ha integrado la operación del Sistema Integrado de Control y Evaluación (SICE). La participación ciudadana se ha canalizado en la detención presentación y seguimiento de quejas y denuncias con la finalidad de detectar la actuación ir regular de los servidores públicos y lograr la eficiencia, eficacia, transparencia de los programas y servicios gubernamentales.

POLITICAS DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PUBLICAS

En el período 1981-1987 se observa una tendencia de crecimiento. Se crea la entidad inmobiliaria del estado absorbiendo el patrimonio del organismo INDECO-Puebla (250 millones de pesos)², se inicia la operación del Comité Estatal de Agua Potable, con una inversión de 1,625 millones de pesos³, el Colegio de Bachilleres que mediante la iniciativa de ley del ejecutivo se instrumenta con dieciocho planteles, ocho de los cuales operan en el interior del estado, el Consejo Tutelar para Menores Infractores, el Sistema de Transporte Poblano, con una inversión de 2,000 millones de pesos⁴. En 1982 se crean el Consejo Estatal del Deporte, la Editora del Estado, la Perforadora de Pozos del Estado, el Deportivo Poblano y el Consejo de Seguridad Pública del Estado. Para el año siguiente se constituye el Instituto de Transporte, el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología, la apertura de la Oficina Estatal de Empleo. y en 1984 el Consejo Estatal de Población. Durante el sexenio 1987-1993 la política respecto a las entidades públicas genera una disminución así como la reducción del personal empleado en su administración y se efectúa la venta de las unidades del organismo denominado Servicio de Transporte Poblano; la argumentación establecida fue que dicho organismo no cumplía sus objetivos de creación y representaba un gasto para el estado. Se observa la creación de algunas entidades públicas enfocadas a lo social, económico y administrativo. En 1988 inician sus operaciones el Comité Estatal de Informática, el Comité de Desarrollo Regional de la Sierra Nororiental, el Consejo Estatal del Café, el Consejo Coordinador Ganadero, el Comité Estatal de Crédito, Promoción

² Lic. Guillermo Jiménez Morales, Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, 1981-1987, **Primer Informe de Gobierno**, Pag. 17

³ Lic. Guillermo Jiménez Morales, Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, 1981-1987, **Tercer Informe de Gobierno**, Pag. 18

⁴ Op Cit, Pag. 17

y Fomento Industrial. Para el año siguiente se crea el Instituto Poblano del Deporte y la Juventud y el Hospital del Niño Poblano. En 1992 se crea la Agencia Especializada en Delitos Sexuales.

Para los siguientes años, 1993-1995, se pone el acento en la coordinación y evaluación de las entidades públicas, se instrumentan foros para la discusión, análisis y solución de problemas en diversas áreas, creándose los Consejos Estatales de Vialidad, Tránsito y Transporte, Estatal de Seguridad, Consejo de Desarrollo Rural del Estado de Puebla, Poblano del Café y Consultivo Angelópolis, la Comisión Estatal de la Defensa de los Derechos Humanos, el Consejo Poblano de Cultura; mediante la fusión de la Delegación Federal de Turismo y la Dirección Estatal se crea la entidad denominada Turismo Estatal. En 1993 se crea la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Puebla (CEASPUE) y se impulsó la coordinación entre dependencias federales y estatales; ejemplo de ello es la operación de la Unión de Crédito Mixto Plan Puebla y las Unidades de Riego para el Desarrollo Rural. Se impulsa un proceso de descentralización, particularmente en el sector educativo; para tal efecto, el territorio del estado se divide administrativamente en diez regiones, estableciéndose en cada una un organismo administrativo de coordinación llamado Coordinación de Desarrollo Educativo; se inicia la operación de la Comisión de Evaluación para el Abatimiento del Rezago de Control y de Procesos y Averiguaciones, el Comité Ejecutivo para la Seguridad de la Propiedad Rural, el Subcomité de Simplificación Administrativa y el Comité Central de Adquisiciones del Estado; también se descentraliza la Dirección de Averiguaciones Previas. En 1994 se crea la Fiscalía Especializada en Asuntos Indígenas, creándose el Comité Estatal de Seguimiento del Desarrollo Indígena; en relación al aspecto de promoción del desarrollo, con la finalidad de fomentar las exportaciones del estado, inició sus operaciones el Consejo Estatal para la Promoción de las Exportaciones e Inversión Extranjera. Junto con ello se crea el Consejo Estatal Mixto para la Modernización de la Minería, el Fondo Mixto para la Promoción de Puebla y la Comisión de Financiamiento para el Apoyo de la Dirección General de Tránsito.

Además se instala el Consejo Educativo Poblano y se integran el Consejo de Educación Superior, el Consejo Técnico de la Educación, el Consejo Estatal del Deporte y el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología, junto con el Consejo de Educación Tecnológica. En 1994 se crea el Comité Estatal de Seguimiento y Evaluación de Programas Indígenas, con la finalidad de promover un seguimiento y control de la administración se establece la figura del comisario público en dieciséis entidades. Se crea en este mismo año el Comité de Compras del Gobierno, donde participan los sectores social y privado. Se crean fondos para el desarrollo municipal, fomento para recaudación municipal, reordenamiento del comercio urbano y de compensación y nivelación. El año anterior, inicia su funcionamiento el Comité de Emergencia para la Defensa de la Empresa, el Comercio y el Empleo, el Consejo Estatal para el Desarrollo Municipal, Fondo Mixto para la Promoción Turística de Puebla, donde participa el gobierno federal además de la iniciativa privada, se constituye el Patronato para el Apoyo y Fomento de la Investigación Agropecuaria y Forestal del Estado de Puebla y además la Unión de Crédito del Golfo.

En el año de 1995 inicia su funcionamiento el Comité Interinstitucional de Salud Reproductiva, la Dirección de Apoyo Parlamentario de Estudios y Proyectos Legislativos, el Comité Estatal de PROCEDE (Programa de Certificación de Ejidos) y la Comisión Interinstitucional para el Desarrollo Administrativo. En relación al aspecto electoral se creó la Comisión y Tribunal Estatal y Electoral, en materia laboral se crea el Centro de Capacitación y Desarrollo de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado. Se promueve también en este año el establecimiento de los Consejos de Participación Ciudadana. Las entidades y organismos creados por las leyes de egresos del estado de los años de 1989 a 1995 corresponden a los números dieciséis, catorce, dieciséis, dieciocho, diecinueve, veintidós y veintidós, respectivamente.

Las entidades que la Ley de Egresos del Estado del 29 de diciembre de 1995 contempla para el ejercicio fiscal de 1996 corresponden a las siguientes : Colegio de Bachilleres de Puebla, Comisión de Comunicaciones del Estado, Comisión Estatal para la Defensa de los Derechos Humanos, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología, Consejo Estatal de Población, Desarrollo Integral de la Familia, Dirección de Comunicación Social y Relaciones Públicas, Fondo para la Reparación del Daño y Protección de las Víctimas de los Delitos, Instituto de Catastro del Estado de Puebla, Instituto Poblano del Deporte y la Juventud, Patronato de Promotores Voluntarios, Servicios Coordinados de Salud Pública en el Estado, Hospital para el Niño Poblano, Instituto Tecnológico Superior de Teziutlán, Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado, Universidad Tecnológica de Puebla, Instituto Tecnológico Superior de Zacatlán, Instituto de Capacitación para el Trabajo, Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, Comisión Estatal Electoral y Tribunal Estatal Electoral.

CAPITULO III

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS PARA LA GESTION PUBLICA

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS GLOBALES DE GESTIÓN

Mediante la Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, el ejecutivo estatal, a través de la Secretaría de Finanzas, norma y regula el presupuesto, la contabilidad y el gasto público estatal; mediante la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, establece las normas y principios fundamentales de acuerdo a los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo económico, social, político y cultural en el estado, los lineamientos de integración y operación del Sistema Estatal de Planeación Democrática, las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales a través de sus organizaciones representativas en la elaboración de los planes y programas a que se refiere esta Ley. Así mismo, con base en la Ley de Egresos del Estado, es responsable de la administración y control de los recursos humanos, materiales y financieros del gobierno del estado de Puebla, la planeación y programación de las obras públicas, la distribución de las participaciones municipales conforme lo establecido en el artículo 155 constitucional en la Ley de Coordinación Fiscal y en el decreto del H. Congreso del estado referente a la distribución de participaciones en los municipios del estado, control del presupuesto del gasto público, dictando las normas, lineamientos y políticas respecto a su ejercicio.

La Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, mediante la Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, realiza las actividades de control y evaluación del gasto público estatal.

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, organismo público descentralizado, dotado de personalidad jurídica, tiene como objetivo fundamental promover, coadyuvar, formular, actualizar, instrumentar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo. Su estructura e integración es :

Un presidente: Gobernador del Estado.

Un coordinador general: Secretario de Finanzas.

Un secretario técnico: Delegado regional de la Secretaría de Desarrollo Social.

Un coordinador de control y evaluación: Secretario de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública.

Representantes del Sector público: Titulares de dependencias y entidades de la administración pública federal y estatal, presidentes municipales y representantes de los poderes legislativo y judicial.

Sector social: Representantes de las organizaciones mayoritarias de trabajadores y campesinos, sociedades cooperativas que actúen a nivel estatal y autoridades correspondientes que estén debidamente registradas.

Sector privado: Representantes de las organizaciones mayoritarias de empresarios que actúen a nivel estatal y estén debidamente registrados

Subcomités sectoriales: Titular de la dependencia del gobierno del estado responsable del sector.

Subcomités especiales: Acuerdos de coordinación relativos
Subcomités regionales: Coordinador funcionario del gobierno del estado

El COPLADE cuenta para su funcionamiento con los siguientes órganos :

Asamblea plenaria : presidido por el gobernador del estado, se integra con el coordinador general, el secretario técnico, coordinador de la unidad de control y evaluación y los representantes de los sectores público, social y privado.

Consejo permanente presidida por el gobernador del estado: se integra con el coordinador general, el secretario técnico, el coordinador de la unidad de control y evaluación, los titulares de las dependencias, los titulares de los órganos regionales de las dependencias coordinadoras de los sectores de la administración pública federal, las entidades no coordinadas sectorialmente y las presidentes municipales.

Subcomités sectoriales: agropecuario y agrario, forestal, industrial, pesca, turismo, comercio, comunicaciones y transportes, desarrollo urbano y ecología, educación y cultura, salud y laboral.

Subcomités especiales: alimentación, desarrollo rural integral, información estadística y geográfica, fortalecimiento municipal y presupuesto.

Subcomites regionales :

I. Huauchinango, II. Teziutlán, III. Ciudad Serdán, IV. Cholula IV. Puebla, V. Izúcar de Matamoros, VI. Tehuacán.

PLANEACION-PROGRAMACION-PRESUPUESTACION

En el estado, desde el inicio de la actual administración estatal se formuló de manera consensada con la sociedad el Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999, que establece como misión «la recuperación de la grandeza poblana , incrementado el bienestar de los poblanos vía mayor productividad». En dicho documento se establecen tres ejes de la política general de gobierno, que son :

- Modernización para el desarrollo económico
- Equidad y bienestar para el desarrollo social
- Nueva forma de gobierno

En el primer eje las líneas de acción se centran en crear una Puebla competitiva, a través de :

- Macroproyectos de trascendencia estatal, detonadores del desarrollo económico.
- Proyectos regionales productivos que permitan el desarrollo armonioso del estado.
- Proyectos locales en apoyo a los comités de participación que permitan poner en marcha un proceso de autodesarrollo, sin perjuicio de los apoyos económicos directos que el estado y la federación asignen a las zonas más necesitadas.

Con respecto al segundo eje, se contempla :

- Dar máxima importancia a la modernización del campo, propiciar y apoyar proyectos productivos y participación social, aprovechando y apoyando los tres mil comités de participación ciudadana, la instauración de mecanismos ágiles para apoyar la formulación y ejecución de los proyectos y atacar la marginación tanto urbana como rural.

Para la consecución del tercer eje se plantea impulsar :

- Un gobierno promotor, la búsqueda y eliminación de barreras al uso eficiente de los recursos poblanos, la participación coordinada de todos los sectores, la participación de la ciudadanía en todos sus problemas, la descentralización, y el financiamiento de proyectos por la iniciativa privada. Así mismo se establecieron las lineamientos a seguir y las estrategias para los programas prioritarios comprendidos dentro de los siguientes programas :

- Impulso a la industria y el comercio: industria, comercio y abasto, turismo.
- Inversión en infraestructura : planeación urbana, agua, drenaje y alcantarillado, vialidad y transporte urbano, comunicaciones y transportes.
- Revitalización del sistema educativo, modernización agropecuaria, mejoramiento de las condiciones de vida, solidaridad en Puebla, salud y asistencia social, vivienda, seguridad pública, procuración y administración de justicia, medio ambiente, cultura, deporte.

Como se observará, en el estado de Puebla se planea la acción del gobierno del estado de manera consensada con la sociedad. El actual plan surgió como proyecto en la campaña política, se discutió al asumir el mandato constitucional con los sectores de la sociedad en el seno del COPLADEP y su presentación formal se hizo dentro del plazo que establece la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, en sesión plenaria del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla.

La programación se realiza por dos vías, la primera en el seno del COPLADEP para la integración de los programas del Convenio de Desarrollo Social, con base en los manuales de operación que emite la SEDESOL, y la segunda que corresponde a la elaboración de los programas a integrar en el proyecto de presupuestos de egresos del estado, que se realiza bajo la coordinación de las dos dependencias globalizadoras, que son la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública. En reunión general en la que participan los directores o subdirectores administrativos de las distintas dependencias y entidades que conforman la administración pública estatal, la Secretaría de Finanzas les informa de los techos por dependencias y lineamientos para la formulación del presupuesto, en tanto que la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública les indica la forma de elaborar los programas, sus características y el proceso mediante el cual se validarán las aperturas programáticas, programas y metas en el contexto de los objetivos del plan, teniendo cuidado de que la dependencia en su programa incluya las acciones que respondan a la visión y misión que corresponde a esa dependencia o entidad. Posteriormente

se revisan y validan los programas por la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, conjuntamente con la Secretaría de Finanzas, para su integración al proyecto de presupuesto que se presenta al estado.

En cuanto a la participación social que se da en este proceso cabe señalar que tanto en los programas del Convenio de Desarrollo Social como en la elaboración del presupuesto de egresos es muy amplia. En el caso del convenio la elaboración de los programas se realiza con la participación de los comités de participación ciudadana en el COPLADEMUM y de ahí se pasa al COPLADEP, apoyándose con los elementos de que disponen los subcomités. En cuanto a la elaboración del presupuesto de egresos, éstos se elaboran con base en la misión de la dependencia, que está orientada a servir al ciudadano, integrándose los programas con la demanda ciudadana que se capta en las giras del gobernador, en las gestiones que realiza la ciudadanía en las dependencias y con elementos generados por encuestas que permiten establecer las acciones de mayor impacto social. La importancia que el gobierno del estado confiere a la participación social es evidente si se observa que en la nueva Ley Orgánica hay un capítulo específico sobre este aspecto y que el Programa de Desarrollo Administrativo y Calidad que se ha puesto en marcha tiene como propósito fundamental servir a la ciudadanía atendiendo sus propuestas y demandas.

SISTEMAS DE LA ADMINISTRACION DE RECURSOS¹

La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal atribuye todas las funciones sobre la administración de recursos humanos a la Secretaría de Finanzas, a excepción de la normatividad de los recursos humanos, quedando ésta con la responsabilidad de dirigir y resolver los asuntos del personal al servicio del estado, a través de la Dirección de Recursos Humanos, a la cual le corresponde establecer las normas y administrar las actividades de selección, capacitación, motivación y desarrollo del personal, incluyendo servicio social, así como la contratación de sueldos y salarios del mismo ; entre sus funciones están establecer las normas y administrar las prestaciones y servicios de carácter social, educativo, cultural y recreativo a que tienen derecho los empleados.

Existe la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de las poderes legislativo, ejecutivo y judicial del estado y para los organismos descentralizados creados por la legislatura de la entidad, que tienen a su cargo la prestación de los servicios públicos. Dicha ley divide en tres grupos a sus trabajadores : de base, supernumerarios y de confianza (Artículo 4); son trabajadores supernumerarios los que prestan sus servicios en forma transitoria o eventual, en cargos o empleos no consignados específicamente en el presupuesto de egresos.

Trabajador al servicio del estado es toda persona que presta a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, mediante la percepción de un

¹ Con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, se establece en el mes de octubre para expedir los nuevos sistemas correspondientes.

suelo y en virtud del nombramiento a su favor legalmente expedido o por efecto de inclusión en la lista de raya (Artículo 2).

La relación jurídica que establece esta ley se entiende establecida para todos los efectos legales y se observa entre los trabajadores de base del estado y los poderes, representados éstos por sus titulares respectivos.

La administración de recursos materiales se le confiere en la nueva reglamentación a la Secretaría de Finanzas; dentro de sus funciones tendrá la responsabilidad de llevar el registro y control de los bienes muebles e inmuebles de la administración pública estatal, coordinar y asesorar y emitir la normatividad sobre los sistemas de informática gubernamental que desarrollen las dependencias de la administración pública, respectivamente.

CONTROL Y EVALUACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, mediante la Subsecretaría de Control y Supervisión, propone y ejerce las políticas, procedimientos y normas de carácter general para el funcionamiento del sistema integral y el control de la gestión gubernamental. Dentro de sus funciones destacan la realización de auditorías; promover el cumplimiento de las políticas, normas, procedimientos y programas expedidos por la secretaría que regulen el funcionamiento de las diferentes dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como del sistema integral de control de la gestión gubernamental; comprobar que los diferentes programas de control cumplan con los objetivos plenamente establecidos a partir de los programas de control, proponer las acciones y métodos necesarios en desalojo del contenido y resultado de las acciones emprendidas, proponer las bases generales de los sistemas de control y supervisión de las diferentes delegaciones de la secretaría y las comisarios de las diferentes dependencias y entidades de la administración estatal; establecer los lineamientos en materia de control y fiscalización; coordinar para proporcionar y proponer información y elaboración con la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado; establecer la coordinación para el seguimiento del sistema de control y evaluación que se concreten entre el gobierno federal, las entidades federativas, los municipios del Estado, y los poderes legislativos y judicial de la entidad. Para mejor cumplimiento de sus funciones tiene a su cargo: la Dirección de Control y Supervisión Financiera, la cual tiene como objetivo la realización de auditorías; verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas de las dependencias y entidades; establecer bases generales, normas, procedimientos y objetivos; establecer los lineamientos para la elaboración y presentación de solventaciones, informes de auditoría y seguimiento, etc; la Dirección de Control y Supervisión a Programas de Inversión, que tiene entre sus funciones inspeccionar y vigilar la aplicación de los recursos patrimoniales del estado; establecer los lineamientos para la elaboración y presentaciones de solventaciones, informes de auditoría, supervisión e inspección; vigilar mediante supervisiones, fiscalizaciones y auditorías el cumplimiento por parte de las dependencia y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, así como de las comunidades, de las normas y disposiciones en materia de obra pública y adquisiciones; comprobar por parte de las

dependencias y entidades de la administración pública estatal y de las comunidades el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, gasto público e inversión y deuda pública; la Dirección de Programas Coordinados y Operación Regional, entre cuyas funciones encontramos las de recibir de las unidades administrativas de las secretarías las propuestas de acuerdos y convenios a suscribirse con la federación, otras entidades federativas y municipios en materia de desarrollo administrativo y calidad, control y evaluación, dando seguimiento al desarrollo de los mismos, elaborar programas de trabajo para establecer la coordinación con las dependencias estatales, federales y municipales involucradas, y dar seguimiento a los mismos una vez formalizados y promover el refrendo de los acuerdos de coordinación celebrados entre el ejecutivo estatal y los representantes de los otros poderes del estado, así como con los poderes federales y las autoridades municipales.

Mediante la Subsecretaría de Desarrollo Administrativo y Evaluación, la SEDECAP propondrá y establecerá las normas y lineamientos para la evaluación, desarrollo y calidad de la administración pública. Destacan, de entre sus funciones :

Supervisar las acciones que se establezcan en materia de desarrollo, calidad, normatividad y evaluación de las dependencias y entidades; verificar los procedimientos y la correcta aplicación de los lineamientos establecidos; diseñar y proponer las políticas y criterios en materia de evaluación en las dependencias y entidades de la administración pública estatal ; establecer estudios, programas y proyectos y desarrollo administrativo y calidad así como de evaluación y normatividad para su instrumentación en las diferentes dependencias y entidades de la administración pública estatal ; proponer los lineamientos generales que deban contener los programas de trabajo de las delegaciones y comisarios de la secretaría, referente a los sistemas de modernización de la administración pública estatal ; vigilar el cumplimiento y aplicación de los lineamientos preestablecidos en materia de seguimiento y evaluación de la administración pública ; proponer la corrección, modificación, sustitución o cancelación de planes, proyectos y programas de las diferentes dependencias y entidades de la administración pública estatal. Para el mejor cumplimiento de sus funciones cuenta con la Coordinación General de Desarrollo Administrativo y Calidad, la cual tiene entre sus funciones establecer las políticas, normas, criterios y lineamientos para la instrumentación del programa de desarrollo administrativo y calidad de la administración pública estatal ; coordinar la integración del programa de desarrollo administrativo y calidad de la administración pública estatal ; establecer los criterios para la instrumentación de los proyectos de modernización y desarrollo administrativo en las dependencias y entidades de la administración pública estatal ; proponer, establecer y difundir la metodología, procedimientos técnicos y estrategias para instrumentar la planeación y programación del desarrollo administrativo y la calidad en las dependencias y entidades de la administración pública ; promover la relación interinstitucional de las unidades de desarrollo administrativo, planeación e informática de las dependencias y entidades de la administración pública estatal con la Secretaría de Finanzas ; diseñar y proponer estrategias que permitan optimizar el funcionamiento de la estructura de desarrollo administrativo y calidad de la administración pública estatal. La Dirección de Normatividad Administrativa tiene dentro de sus funciones elaborar y proponer políticas, normas y lineamientos para la administración

de los recursos humanos, financieros, materiales y los procedimientos técnicos que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública estatal, a fin de asegurar su aprovechamiento y aplicación con criterios de calidad, eficiencia, austeridad, racionalidad e impacto social y elaborar y proponer las políticas, normas y lineamientos en materia de servicios, adquisiciones, arrendamientos, baja, destino y desincorporación de bienes muebles e inmuebles propiedad del gobierno del estado que se deban observar por parte de las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

La Coordinación General de Evaluación de la Administración Pública de la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública tendrá bajo su responsabilidad desarrollar, implementar y dirigir el sistema de evaluación de la administración pública estatal; diseñar y establecer los criterios de evaluación, el desempeño, resultado y calidad de los programas instrumentados por las dependencias y entidades en relación al cumplimiento de sus planes, programas y metas; establecer las bases generales para la realización de las evaluaciones en las dependencias y entidades; vigilar y dar seguimiento a los acuerdos, convenios y programas instrumentados; elaborar e implementar los manuales de evaluación; asesorar y coordinar a las dependencias y entidades para establecer los indicadores de evaluación de la gestión pública; evaluar el avance, el cumplimiento y objetivos de las metas programadas; conocer y evaluar en forma permanente la opinión de los ciudadanos y de los servidores públicos sobre los servicios que presta la administración pública; establecer el mejoramiento de ellos mediante la promoción de auditorías de calidad mediante el establecimiento de indicadores de desempeño y de resultado del uso de métodos de medición; evaluar el impacto social de los proyectos, planes y programas estatales; elaborar e implementar así como dar seguimiento a programas permanentes de capacitación y evaluación dirigidos a evaluadores y áreas afines; emitir opinión sobre la conveniencia de corregir, modificar, cancelar o sustituir proyectos o programas con base en el impacto social o financiero; establecer los lineamientos sobre los procedimientos que la administración pública deba observar; elaborar y difundir la estrategia de evaluación social y del proyecto de indicadores con el fin de contar con información que permita apoyar la toma de decisiones e informar al ciudadano sobre los principales avances obtenidos en los diferentes sectores; establecer estrategias para dar seguimiento a planes y programas de la Secretaría; realizar la autoevaluación de la misma.

IDENTIFICACION DE LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La administración pública del estado de Puebla cuenta, a partir del 4 de junio del presente, con una nueva ley orgánica que sustituye a la del 29 de enero de 1981 con la finalidad de resolver la situación que prevalecía : falta de definición sobre la constitución y operación de las entidades; organización y atribuciones no acordes a las necesidades actuales; parte de las dependencias realizaban actos de gobierno sin atribuciones en ley; atribuciones ambiguas, duplicadas o genéricas que propician confusión en las competencias; ausencia de regulación para controlar y sancionar modificaciones estructurales, procedimientos y trámites. Las atribuciones de las extintas Secretarías de Programación y Presupuesto y Oficialía Mayor se distribuyeron anárquicamente; por ello, se abrogó esta ley para actualizar y adecuar las atribuciones de las dependencias del estado. La presente establece criterios generales tales

como: bases para la federalización; claridad en las atribuciones y competencias de las dependencias; definición del carácter y normatividad de las entidades paraestatales; bases para la sectorización de las entidades de la administración pública, participación ciudadana en las acciones de las dependencias; relación formal de tipo administrativo que el estado tiene con los tribunales administrativos y del trabajo.

La administración pública del estado de Puebla atraviesa por un período de transición, inserta en parámetros que sintéticamente los podemos expresar así: cada dependencia y entidad debe tener una función específica y una misión definida, distinguiendo las funciones normativas de las operativas; fortalecer el desarrollo administrativo integral; romper la inercia de aquellos procesos generadores de círculos de corrupción; mejorar la atención al público y la participación ciudadana; revisión y mejoramiento continuo de métodos, procesos, trámites y adecuaciones de estructuras organizacionales y ocupacionales; descentralización y desconcentración de la operación estatal hacia los municipios; medición y evaluación de la gestión pública; creación del servicio profesional de carrera, reconociendo la importancia que tiene el trabajo del servidor público y asegurar que su desempeño honesto y eficiente sea condición esencial para la permanencia en el empleo; desarrollar una capacitación integral de los servidores públicos para promover la eficiencia en la prestación de los servicios; promoción de los mecanismos consultivos permanentes para la modernización administrativa; revisar, actualizar y simplificar el marco normativo; superar la concentración de decisiones y la dilación en las respuestas para avanzar hacia esquemas más flexibles y transparentes, que respondan con agilidad a las necesidades y particularidades de la población; evitar que las dependencias y entidades tengan dispersión de funciones y responsabilidades; dotar a las dependencias y entidades con áreas de planeación estratégica con el fin de que integren las funciones de su área con el Plan Estatal de Desarrollo y las indicaciones del C. gobernador del estado; fortalecer los mecanismos de coordinación ante las secretarías; reorientar las estructuras de las dependencias y entidades sin personalizarlas; gobierno compacto sin estructuras pesadas; creación de nuevas estructuras sin impacto presupuestal; establecer una renovación que revitalice los esquemas de trabajo, reoriente sus incentivos, simplifique sus procedimientos y modernice sus métodos de gestión; superar el funcionamiento administrativo vertical que fragmenta la responsabilidad a lo largo de los procesos productivos y de servicios; la relación entre los procesos, las estructuras y sus dimensionamientos se debe rediseñar para evitar mala atención al público y rezagos en los trámites; racionalizar el gasto público y buscar la asignación eficiente de recursos; hacer autofinanciables a los organismos y áreas que generen ingresos propios; establecer líneas de negocios que generen recursos para los organismos y el gobierno; procurar que las entidades que generen sus propios ingresos lleven a cabo sus registros contables y estados financieros; definir los criterios de actuación, dirección y operación de los órganos de gobierno, sus participantes y el director de la entidad; llevar a cabo las juntas de los órganos de gobierno para cumplir con las atribuciones de planeación y dirección y no dejar a los directores que actúen de acuerdo a su propio criterio; formalizar las actas de las reuniones de los órganos de gobierno; compatibilizar las estructuras de las dependencias estatales con las federales, así como la homologación de atribuciones, funciones y actividades entre éstas; establecer un sistema de regionalización para todos los sectores de la administración pública estatal.

La Coordinación General de Evaluación desarrolla el siguiente sistema de evaluación, con los criterios generales de evaluación de esta unidad que permiten medir directamente o a través de las delegaciones y comisarías el desempeño, resultado y calidad de los programas de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, en relación al cumplimiento de sus objetivos, metas e impacto económico y social de los mismos, bajo los siguientes criterios:

Eficacia programática

Que permite determinar el grado de cumplimiento de las metas alcanzadas en relación con las metas programadas en cada unidad administrativa en un período determinado; el punto más adecuado de cumplimiento es el 100%, en apego a los lineamientos establecidos en la programación de las metas obtenidas por la autoridad normativa, en cuyos reportes de avance se registra como cumplimiento máximo el 100% de las mismas, significando ello que se realizó la totalidad de lo programado. El rango aceptable del cumplimiento de las metas se ubica entre 90 y 100 puntos porcentuales, como límites inferior y superior respectivamente. Ello en virtud de que, como quedó asentado, el mejor punto lo constituye el 100%, habiéndose considerado que las desviaciones positivas o negativas de 10 puntos porcentuales son tolerables, debido a los múltiples factores internos y externos imprevistos que eventualmente pueden afectar la ejecución de los programas. Las metas que presentan desviaciones positivas o negativas respecto al rango de tolerancia establecido son evidencias de irregularidades en el proceso de programación, por lo que se constituirán en puntos de atención.

Eficacia presupuestal

Este concepto significa la relación existente entre el presupuesto ejercido para el cumplimiento de una meta y el gasto autorizado para ello, en un período determinado. En este concepto se deben aplicar los siguientes criterios: el mejor punto de cumplimiento en el ejercicio presupuestal es de 100%; ya que ello refleja un apego estricto de dicho ejercicio en relación con el gasto autorizado. Cabe agregar que para ello supone la existencia de racionalidad del gasto presupuestado por parte de las áreas; se considera un rango de tolerancia aceptable para el ejercicio presupuestal entre 90 y 110 puntos porcentuales, como límite inferior y superior respectivamente. Tomando en cuenta que ese gasto adicional es representado por el 110, puede ser compensado en otros períodos; cuando el presupuesto ejercido sea menor al modificado, es decir, autorizado, se consideran aceptables entre 90 y 99 puntos porcentuales, siempre y cuando se asocien con un adecuado cumplimiento de metas y se muestre un ahorro racional en la aplicación de los recursos financieros asignados. En los casos en que se presente un ejercicio de gastos menor al programado y se evidencie un deficiente cumplimiento de meta, la evaluación será negativa, ya que se denotan irregularidades en el proceso programático presupuestal o bien un desapego en la calendarización del gasto establecida.

Eficiencia

Se entiende como la combinación de un grado dado en el cumplimiento de metas y un determinado uso de los recursos existentes, es decir, el cociente entre la eficacia programática

y la eficacia presupuestal. Se consideran los siguientes criterios en su evaluación: se prevé como establecido para los indicadores de eficacia un grado de tolerancia aceptable, siendo el límite inferior de 80 puntos porcentuales y el superior de 125, ya que se deriva de los resultados que las áreas deberán obtener en su eficacia programática y presupuestal. El punto adecuado de eficiencia será el 100%, sin embargo, se deberán considerar los factores señalados en los indicadores procedentes, cumplimiento de metas y mayor austeridad en el gasto, para su evaluación en cada caso. Las desviaciones positivas respecto al límite superior de la tolerancia, 125 puntos porcentuales, tendrán una valoración mayor a las desviaciones negativas, menores 80 puntos porcentuales, partiendo del concepto de eficiencia descrito, ya que las desviaciones positivas representan un mayor cumplimiento de metas frente a un relativamente menor ejercicio presupuestal, y viceversa en las desviaciones negativas, por lo que el primer caso sería el deseable. Así mismo, se obtendrá información anual de la evaluación histórica nominal del presupuesto autorizado, modificado y ejercido. También se obtendrá la evolución histórica de metas programadas y realizadas, con el fin de contar con mayor número de elementos para poder hacer una adecuada interpretación del resultado de los indicadores aplicados; los anteriores criterios en los que se pretende estandarizar el universo de las evaluaciones por tipo de indicador, serán completados en todos los casos con la interpretación cualitativa que realice el evaluador, a partir de los datos cualitativos. En dicha interpretación están involucrados algunos factores entre los cuales cabe mencionar: independencia y objetividad de criterio, experiencia del evaluador, conocimiento del área en sus procesos sustantivos, cumplimiento de resultados.

Indicadores de evaluación.

Son elementos que permiten cuantificar las relaciones entre variables. Se construyen a partir de variables cualitativas o cuantitativas, que se integran a expresiones matemáticas; la finalidad de los indicadores es servir de parámetros de medición de la gestión, así como del impacto de los programas de gobierno respecto a la aceptación de los usuarios, cobertura y efectividad de los servicios que prestan y avances en los compromisos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999. La evaluación deberá considerar indicadores de recursos materiales, humanos y financieros; proceso de productividad calidad, tecnología, etc.; resultados de cobertura poblacional, cantidad de servicios, distribución de servicios, etc.; impacto social de la derrama económica, disminución de la problemática social, satisfacción del usuario, legitimidad del gobierno, etc. Cada indicador deberá estar interrelacionado con 2 variables, de manera que los datos se transformen en información útil para el procesos decisorio. Por ejemplo, el número de camas disponibles por hospital, en términos absolutos, no indica nada. Sin embargo, si se relaciona con la población a atender se puede comparar con la situación en estados con similar problemática, con la normatividad nacional existente o con los estándares sugeridos por la Organización Mundial de la Salud; de esta forma se podrán medir y evaluar no solo objetivos y metas sino resultados con referencias tangibles. Los indicadores pueden ser actualizados permanentemente de acuerdo con las necesidades de evaluación. Es importante destacar que se considera que la utilización de los indicadores en la forma señalada contribuye a crear un proceso de autoevaluación y autocontrol de las dependencias y entidades, racionalizando y simplificando los esfuerzos y recursos que en materia de control y evaluación

se utilizan, lo cual se traduce en la medición y control del balance social. Así mismo, deberá de tenerse en cuenta que el tipo de evaluación dependerá de las funciones específicas de las dependencias o entidad de que se trate, así como del sector en el cual se desarrolla, pudiéndose emplear los diversos tipos de evaluación expost que convenga en cada caso. Esto significa que para poder evaluar se debe conocer perfectamente la misión y la visión de la dependencia o entidad, procediendo a evaluar la de forma diferente de acuerdo al objetivo para el cual fue creadas. El programa de la Coordinación tiene contemplado evaluar el 100% de los programas a cargo de las dependencia y entidades de la administración pública estatal con un enfoque orientado a resultados, y no sólo al cumplimiento de metas y actividades.

INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DE LOS ESTADOS

MILES DE NUEVOS PESOS

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994
PUEBLA					
INGRESOS	671 301	1 011 778	1 529 296	2 001 737	3 270 382
IMPUESTOS	14 978	23 825	27 944	33 774	54 516
PARTICIPACIONES FEDERALES	560 002	799 022	1 088 273	1 365 881	1 527 875
DERECHOS	18 478	32 400	58 479	53 552	82 808
PRODUCTOS	39 358	57 618	110 631	54 083	93 792
APROVECHAMIENTOS	17 985	16 260	104 196	445 054	1 381 641
DEUDA PUBLICA	-	-	-	-	-
POR CUENTA DE TERCEROS	845	1 830	1 357	14 519	16 771
DISPONIBILIDADES	19 652	80 621	138 413	34 893	102 776
EGRESOS	671 301	1 011 778	1 529 296	2 001 737	3 270 382
GASTOS ADMINISTRATIVOS	277 896	408 686	572 345	775 389	766 630
OBRA PUBLICAS Y FOMENTO	147 638	215 895	575 585	370 561	526 497
TRANSFERENCIAS	175 270	243 275	374 246	670 718	1 619 637
DEUDA PUBLICA	20 202	12 789	2 070	10 917	15 427
DISPONIBILIDADES	50 294	127 269	1 032	117 814	284 857
POR CUENTA DE TERCEROS	-	3 642	4 036	56 335	57 331