



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

IMPLANTACIÓN DE UN MODELO DE CONTROL DE GESTIÓN PARA LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

TESIS

Para obtener el grado de:

Maestro en Economía y Administración Pública

Por

Gonzalo Abelardo Herrera Castilla

DIRECTORA

DRA. CRUCITA KEN RODRÍGUEZ

Chetumal, Quintana Roo, Noviembre de 2012

UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

IMPLANTACIÓN DE UN MODELO DE CONTROL DE GESTIÓN PARA LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de asesoría y aprobado como requisito parcial, para obtener el grado de:

Maestro en Economía y Administración Pública

COMITÉ

DIRECTORA: _____

Dra. Crucita Ken Rodríguez

ASESOR: _____

Dra. René Lozano Cortéz

ASESOR: _____

Dr. Salvador Ramos Tescum

Chetumal, Quintana Roo, Noviembre de 2012.

Muchas gracias

A la Universidad de Quintana Roo:

por darme esta oportunidad de superación personal

A los maestros de la Maestría en Economía

y Administración Pública: por su compromiso

A mi directora de tesis y asesores; Dra Crucita Ken,

Dra. René Lozano y Dr. Salvador Ramos; por su

invaluable apoyo y paciencia.

Al equipo de la Secretaría de la Contraloría del Estado

de Quintana Roo: personas con capacidad técnica y

práctica; siempre proponiendo y actualizándose.

A mis compañeros y amigos de toda la vida: por su

confianza, respaldo y solidaridad en todo momento.

Al Gobernador del Estado, Lic. Roberto Borge Angulo:

por designarme en un encargo que llena mis intereses

y me motiva a dar lo mejor, a esforzarme día a día.

A mi familia, a mis hijos que son toda mi razón de ser, mi motivo y fortaleza; que tal vez hoy no entiendan las ausencias y el tiempo que no oriente a ellos, pero se que en el futuro comprenderán: sabrán que tienen y tuvieron siempre todo mi corazón.

ÍNDICE DE CONTENIDO

	Página
Introducción.	1
Capítulo 1	4
La Nueva Gestión Pública: Antecedentes históricos, modelos actuales a nivel mundial, México y América Latina.	
1.1. La Nueva Gestión Pública: Historia, modelos y generalidades.	4
1.1.1. Antecedentes históricos y generalidades de la Nueva Gestión Pública.	6
1.1.2. Las funciones básicas de los gobiernos y los modelos de la Nueva Gestión Pública.	9
1.2. La Nueva Gestión Pública: América Latina y México.	18
1.3. Conclusiones	22
Capítulo 2	25
La Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo y las funciones actuales de los órganos de control a nivel nacional	
2.1. La Secretaría de la Contraloría del Estado: Origen y atribuciones.	25
2.1.1. Origen y evolución de la Contraloría del Estado de Quintana Roo.	25
2.1.2. Análisis de las funciones actuales de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo.	28
2.1.3. Análisis de funciones de control y evaluación en el enfoque de gestión pública.	31
2.1.4. El sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental.	33
2.2. Las funciones actuales de los órganos de control a nivel nacional.	36
2.2.1. Análisis de funciones a nivel nacional.	37
2.2.2. Modelo de Atribuciones Mínimas para los Órganos de Control Estatales.	40
2.2.3. Distribución geográfica de las atribuciones mínimas en la actualidad.	43
2.3. La Nueva Gestión Pública y las atribuciones de los Órganos de Control Estatales en México.	43
2.4. Conclusiones.	47

Capítulo 3.	49
La Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo: Estructura, atribuciones, propuesta dentro de los conceptos de la Nueva Gestión Pública, premisas básicas y objetivos.	
3.1. Estructura y atribuciones proyectadas para la Secretaría de la Contraloría del Estado.	50
3.1.1. Cambios en la estructura organizacional de la Secretaría de la Contraloría del Estado.	51
3.1.2. Delimitación de funciones proyectadas para la Secretaría de la Contraloría del Estado.	54
3.1.3. Atribuciones proyectadas para la Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo de acuerdo al Modelo de Atribuciones Mínimas y la Nueva Gestión Pública.	62
3.2. Propuesta de modelo para la Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo.	64
3.2.1. Premisas básicas y objetivos.	66
3.2.2. Modelo proyectado para la Secretaría de la Contraloría del Estado.	69
Conclusiones.	81
Bibliografía.	89
Anexos	91

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

Página

CUADROS

1. La Nueva Gestión Pública según García Sánchez.	16
2. Análisis de las atribuciones conferidas a la Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo.	28
3. Resumen de materias y submaterias señaladas como funciones de los Órganos de Control a nivel nacional.	37
4. Resumen de submaterias y su aplicación actual en los Estados.	38
5. Resumen de materias y submaterias para proyecto del Modelo de Atribuciones Mínimas y su aplicación actual en los Estados.	40
6. Modelo de Atribuciones Mínimas y la Nueva Gestión Pública.	46
7. Propuesta de modificación para la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, respecto de las atribuciones conferidas a la Secretaría de la Contraloría del Estado.	54
8. Comparativo entre las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría del Estado y el Modelo de Atribuciones Mínimas.	62

GRÁFICAS

1. La Nueva Gestión Pública y su dirección según Schroeder	12
2. “Rombo” de la provisión de servicios del bienestar según Ramió Matas.	14
3. El Sistema Nacional de Control Gubernamental según López Presa.	35
4. Mapa comparativo actual de las funciones de los OCE´s en los Estados de acuerdo al Modelo de Atribuciones Mínimas.	43
5. Estructura actual de la Coordinación General de Auditoría Gubernamental.	53
6. Proceso administrativo y su relación con la Secretaría de la Gestión Pública.	70
7. Ciclo político del gobierno.	75
8. Propuesta de modelo de acción de la Secretaría de la Gestión Pública.	76

ANEXOS

1. Organigrama autorizado de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo.	91
2. Organigrama propuesto para la Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo.	92

INTRODUCCIÓN

En México, la labor de control de los recursos públicos data desde la misma Constitución de 1857.

Esta labor tan importante, ha ido evolucionando de acuerdo al crecimiento mismo de las necesidades sociales y el respectivo incremento en los planes, programas, y recursos que se destinan a lograr el desarrollo del país.

Así en 1917, el presidente Venustiano Carranza crea un Departamento de Contraloría, como un mecanismo moralizador para los funcionarios públicos y para la vigilancia de los recursos. Era más un ente vigilante, sin facultades sancionatorias.

En 1932 desaparece este departamento y sus funciones las asume la Secretaría de Hacienda.

Entre 1976 a 1982 la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de Programación y Presupuesto asumieron las facultades de vigilancia y aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal y el ejercicio y control de gasto público respectivamente.

Es importante notar que hasta 1982, con el presidente Miguel de La Madrid, se crea una dependencia federal (la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, SECOGEF) y sus respectivos símiles estatales, como una entidad con el peso, la fuerza y el respaldo institucional del poder ejecutivo, para realizar las labores de control, supervisión, evaluación e incluso la determinación de sanciones a los funcionarios que cometieran actos incorrectos, mediante la determinación de las responsabilidades de los mismos en el desempeño de su cargo.

Si bien se cimentó un proyecto de control de gestión pública, éste ha evolucionado de manera muy lenta y confusa, y aunque en las leyes orgánicas, nacional y estatales, se señalaba la existencia de un "Sistema Nacional/Estatal de Control y Evaluación", apenas se formuló ambiguamente en octubre de 2008, a través de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCE-F), misma que venía operando desde 1984.

Los lineamientos que establecen el funcionamiento del Sistema Nacional, de hecho definen el funcionamiento de la Comisión Permanente, no al Sistema Nacional, y no incluye en su conceptualización a los municipios, a la sociedad o cuerpos colegiados.

De tal manera, se convierte en cuerpo técnico que ha estado operando, con resultados, pero sin sustento legal; y esa instrumentación que desde 1984 se ha realizado, precisamente en uno de los factores que inciden en la evolución misma de la *Gestión Pública* en México.

Desde el punto de vista que se plantea en este trabajo, la evolución de la administración pública tradicional a los estándares internacionales que proponen los

modelos de gestión pública, debe surgir de la planeación, evaluación y retroalimentación para hacer más eficaz y eficiente el proceso de desarrollo nacional y local.

Así, la labor central de evaluación, es la que debiera definir en todos los sentidos el rumbo o grado de desarrollo que se está logrando, el éxito o fracaso de los programas o su reorientación de objetivos, y sobretodo que la sociedad se sienta partícipe de las acciones de gobierno: las avale, legitime, revise y opine sobre la calidad, oportunidad, necesidad y valide que se esta haciendo lo correcto.

No podemos omitir mencionar que la labor de planeación estratégica implica la toma de decisiones que escapan del proceso de consulta ciudadana, tales como las decisiones macroeconómicas, los planes de desarrollo y las actividades que refieren nuevos polos, nuevas ciudades; obviamente también inciden las determinaciones políticas y las recomendaciones y presiones internacionales.

Sin embargo, al aterrizar los planes en los programas que implican la atención directa a las necesidades, a la marginación, a los grupos vulnerables, al campo y demás actividades económicas, la participación ciudadana es importante y necesaria.

Incluso, la orientación de la política interna ha jugado un papel primordial en el desarrollo de nuestro país, al crearse programas paliativos y paternalistas que no profundizan en el estudio del problema, ni lo resuelven, pero mantienen un grupo cautivo de votantes.

En los nuevos enfoques de gestión pública, la orientación a los resultados, a la transparencia y rendición de cuentas, abren al escrutinio público las dimensiones, enfoques y resultados de esos programas; permiten conocer, en la medida de la información proporcionada, como se planeó y qué resultó durante la ejecución de dichos planes.

La necesidad urgente del país de establecer indicadores de gestión y la evaluación con base en los resultados, tienen un solo objetivo: lograr esa transición hacia una verdadera gestión pública a través del análisis, la evaluación y mejora continua de un sistema que va quedando obsoleto.

En Quintana Roo nos planteamos este paradigma: ¿Cómo impulsar desde la Secretaría de la Contraloría la evolución de la administración pública tradicional hacia esquemas de eficiencia dentro del enfoque la Nueva Gestión Pública?.

Dentro de los objetivos de nuestro Plan Estatal de Desarrollo, Plan Quintana Roo 2011-2016, y en la esfera de competencia del presente proyecto, en uno de sus ejes, el Quintana Roo Fuerte, se vislumbran compromisos importantes por asumir en materia administrativa.

“La eficiencia gubernamental es indispensable para atender, ordenar y canalizar demandas y reclamos de los sectores de la sociedad, para atender con ecuanimidad, sin debilitar el interés público por presiones de grupos de poder o corrupción gubernamental”,

Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo Núm. 58 extraordinario (POE58E); (2011:80).

En este sentido, analizaré la situación actual que prevalece en nuestro Estado en la Administración Pública del Poder Ejecutivo de manera general y en particular en el caso de los trabajos desarrollados por la Secretaría de la Contraloría del Estado a efecto de determinar las medidas a establecer y los objetivos a lograr.

Debemos respondernos a preguntas tales como: ¿Qué actividades se deben reforzar?, ¿qué cambios se deben realizar (estructurales y programáticos)?, ¿cómo podemos impulsar el desarrollo y ser ese agente de apoyo del Ejecutivo Estatal, que retroalimente y refuerce al sistema?.

Bajo estos conceptos, el presente trabajo debe responder a la hipótesis general: **“El logro de los objetivos del gobierno y la administración pública en Quintana Roo, debe traducirse en la implementación de una norma que refuerce y conduzca el cambio bajo los principios de la Nueva Gestión Pública así como en el modelo de atribuciones de los órganos de control estatales a nivel nacional”.**

Esto implica, reducir el factor de la voluntad de los servidores públicos en el cumplimiento de los objetivos institucionales, bajo un modelo que se sustente en una norma de aplicación obligatoria, lo más amplia, clara y específica posible sobre los diferentes puntos a considerar dentro de los esquemas de gestión y control de gestión, profesionalizando el quehacer público tradicional.

Por tanto, determinaré planteamientos muy generales, por el volumen de información que se requerirá en la implementación a detalle del modelo a plantear, y que en la suma de esfuerzos requeridos para su puesta en práctica deberá hacerse más abundante en su contenido dadas las diferentes herramientas y requisitos en cada una de las áreas y funciones que se desarrollan en la Administración Pública del Estado de Quintana Roo.

El modelo a plantear requiera algunos ajustes importantes en las prioridades de las atribuciones actuales, sin embargo, considero que lo que más se requiere es dar ese primer paso, para ir construyendo un panorama nuevo; el paso que implica dimensionar el estado actual de las cosas y querer construir, aportar y mejorar lo que se tiene. Es un trabajo de equipo, de voluntad y de mucho esfuerzo, pero que a la larga nos hace partícipes de esta evolución administrativa gubernamental en la que estamos inmersos y nos prepara para el futuro.

Capítulo 1. La Nueva Gestión Pública: Antecedentes históricos, modelos actuales a nivel mundial, México y América Latina.

En la administración pública contemporánea a nivel mundial, se están gestando cambios importantes coincidentes con la dinámica político-social en que la era del conocimiento ha desbocado.

La apertura de las redes sociales, de los múltiples sistemas de acceso a bases de datos y a diálogos o foros internacionales propiciados por la facilidad misma del acceso a internet, propician cambios en la participación ciudadana, en la expresión libre de ideas e incluso en la exposición evidencial de actos o acciones, en el caso particular de este estudio, de gobierno y sus funcionarios.

Así, vivimos en mundo en donde todos somos objeto de estudio, de escrutinio, de comentarios y nuestro actuar se conduce bajo la lupa de esas mismas miradas que catalogan y evalúan, desde el espacio virtual o en el mismo espacio físico donde habitan los ciudadanos, los resultados de los gobiernos.

La conciencia ciudadana ha despertado y ha hecho patente su peso a través de procesos electorales complejos e incluso en cambios radicales en los esquemas de gobierno que hace tres décadas declarábamos como vigentes y que, en los mismos países donde se han generado, se veían como imposibles de lograr.

El efecto en la administración pública no se ha hecho esperar. Los políticos también han asumido su responsabilidad frente a sus partidos y a sus ciudadanos, conociendo la simbiosis existente entre la percepción ciudadana hacia el gobierno y sus autoridades con relación a la manifestación del voto.

Esto propició el desarrollo de elementos o herramientas técnico-políticas para mejorar los resultados de las gestiones públicas, con un notable enfoque social hacia la mejora de las condiciones de bienestar de los diversos agentes de la sociedad, así como hacia la transparencia y rendición de cuentas, factores que legitiman los gobiernos y contienen también, un enfoque hacia la corresponsabilidad ciudadana, compartiendo escenarios en las tomas de decisiones, puesta en práctica de las políticas públicas, así como en el control y la evaluación.

En tal sentido, en éste capítulo haremos un breve recuento de los más importantes conceptos teóricos que sustentan los cambios que se han gestado en la administración pública durante los últimos treinta años; conceptos y herramientas que se han puesto en práctica en todos los países, con variantes en cuanto a su implementación o acentuación, pero que han permitido una evolución en cuanto a la manera de gobernar; corrientes y conceptos que hoy conocemos como: La Nueva Gestión Pública (NGP).

1.1 La Nueva Gestión Pública : Historia, modelos y generalidades.

La administración pública tradicional o weberiana ha transitado por un proceso de transformación que ha requerido mayor profesionalismo el quehacer público, proceso

relacionado indiscutiblemente con el fortalecimiento de la libre expresión y acceso a la información que las tecnologías de la información han generado en consecuencia al desarrollo, alcances y facilidades que la internet ha puesto en manos de sus usuarios.

Así los ciudadanos cuentan con un elemento que antes no tenían, una herramienta que les permite compararse con el mundo, y los pone en un plano en que pueden obtener elementos para exigir a las autoridades, para demostrar y manifestar sus intereses, así como para evidenciar sus debilidades.

Por otra parte, los gobiernos también haciendo uso de esa misma herramienta ha respondido con la modernización de sistemas, la reducción de tiempos en trámites y servicios así como en la eficiencia y eficacia al interior mismo de sus operaciones.

Y de igual manera, ya con una ciudadanía más informada y participativa ha impulsado procesos de transparencia y rendición de cuentas que permitan su permanencia en el poder, y conduzca a los servidores públicos por el camino de la ética en el servicio y el bienestar social.

Lo anterior sintetiza de manera muy breve un proceso todavía inconcluso pero que se esta desarrollando e implementando, incluso reinventando en los países donde ya se consideraba hecho, por la constante movilidad de las necesidades sociales, la estructura político, social e ideológica cada país y sus regiones, así como la existencia de recursos limitados que han condicionado la obtención de diferentes resultados en diferentes momentos.

En nuestro país, al igual que en otros de Latinoamérica, se han realizado ajustes que han ido fortaleciendo el propósito de hacer mejores gobiernos.

Sin embargo aún existe la necesidad de establecer metodologías que propicien el desarrollo de la administración pública nacional y local, esto es, evolucionar hacia sistemas que propicien el desarrollo dentro de los conceptos claves de eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Se han realizado esfuerzos y existen bases documentales para re-encauzar el papel del Estado, hacia ese perfeccionamiento que se requiere, incluso para obtener un capital social que legitime sus acciones y avale sus resultados.

Para los gobernantes (y partidos políticos) ha sido motivo de preocupación y análisis los resultados que se generan en los procesos electorales, así mismo, se habla ahora de cambios en la manera de gobernar, en la manera de informar y de incorporar a los ciudadanos en los procesos de planeación, asignación, ejecución y evaluación de los resultados obtenidos.

Es momento entonces, de generar esos cambios, de impulsar el desarrollo desde su propio origen, los ciudadanos y el poder conferido a sus autoridades.

Existen bases conceptuales para el desarrollo de modelos administrativos que han tomado impulso en las tres últimas décadas, que bajo diferentes denominaciones y enfoques, en general se agrupan en una vertiente: la denominada Nueva Gestión Pública.

Tratando de señalar algunos puntos de vista de expertos en el tema, señalaré en los siguientes apartados una visión general (dado que la literatura del tema es bastante extensa), que nos conduzca hacia los conceptos básicos y las herramientas que en diferentes naciones y con diferentes resultados han generado innovaciones en las maneras de gobernar, y lo principal, en resultados que han reformado la administración pública a la gestión pública vigente y prevaleciente en nuestra actualidad.

1.1.1. Antecedentes históricos y generalidades de la Nueva Gestión Pública.

La Administración Pública ha evolucionado, tal vez no con la rapidez de las necesidades de las sociedades, pero sí en un marco del desarrollo de la participación ciudadana y la consolidación de los gobiernos democráticos y participativos. Esto es, la administración gubernamental responde a la demanda social de inclusión, en la medida en que esta se fortalece.

Los procesos de cambios de gobierno, que han incluido cambios de partido gobernante, no implican necesariamente un cambio en las políticas de participación ciudadana y un enfoque de resultados, tampoco garantizan un enfoque de desarrollo de la gestión pública, ni combate a la corrupción.

Así lo plantea López Presa (2008: 76) al señalar “que las instituciones democráticas no garantizan la disminución de la corrupción, aunque sí pueden presentar oportunidades que favorezcan la aparición de algunos controles a la misma”, tal es la suerte del surgimiento de mayores y mejores esquemas de evaluación de resultados, de rendición de cuentas y de transparencia, que han cobrado vital importancia para las naciones en las últimas tres décadas.

De igual manera Álvarez de Vicencio (2005:102-103), señala “no basta con el cambio de régimen ni con tener un gobierno legal, legítimo y honesto. Habrá que crear suficientes incentivos institucionales para que el comportamiento ético sea deseable y resulte socialmente más redituable que la práctica de la corrupción”; concluye: “La consolidación de la democracia requiere de la eficiencia política, es decir, de la capacidad de las instituciones para resolver los problemas que los ciudadanos perciben como tales. Esto sólo será posible si se cuenta con instituciones sanas, sólidas y libres de corrupción, en donde no tenga cabida la ilegalidad ni la impunidad”.

Existen diferencias entre los autores respecto a los orígenes de la NGP, algunos como Ortún (1995) señalan su origen en Japón con el *Toyotismo* o en algunos modelos de gobierno que se instauraron en las regiones de Italia en los años setentas.

Otros como Guerrero (2001), mencionan que NGP tiene sus orígenes en Francia durante el siglo XVIII, cuando ya usaba el término *ménagement* equiparable al

Management en su concepción actual, y que en 1975 Michel Messenet escribió *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat san Burocratie* (la Nueva Gestión Pública: por un Estado sin Burocracia).

Lo que de manera general se refiere es que desde los inicios de los ochentas se ha generado un movimiento para encausar hacia una modernización de la Administración Pública, hacia una gestión pública que procure mejores resultados en los gobiernos, con beneficios directos en el desarrollo de las regiones y el bienestar social.

A principios de los años ochentas, la NGP sienta sus bases en una serie de políticas públicas establecidas en Reino Unido, durante la gestión como primera ministra de Margaret Thatcher, con ideas innovadoras en áreas como organización y métodos, gestión pública, relaciones laborales, planeación de gastos, gestión financiera, auditoría y evaluación, así como contratación de personal.

Básicamente Thatcher pretendía la eficiencia en la administración de los resultados, con políticas de racionalidad en el gasto, disminución del aparato gubernamental, establecimiento de topes salariales, canales de comunicación para quejas y denuncias ciudadanas, centralización de la evaluación de la gestión y descentralización de funciones y responsabilidades bajo un esquema administrativo empresarial dentro del gobierno.

Su sucesor, John Mayor, continuó con esa labor y estableció la Iniciativa de los Próximos Pasos, la Iniciativa de la Carta Ciudadana, de la Competencia para la Calidad, de Responsabilidad y Diseño Presupuestario de Recursos, y la Iniciativa de Financiamiento Privado.

Mayor creó una Oficina para los Servicios y las Ciencias Públicas, encargada del manejo gubernamental de la reforma de la gestión del sector público; sin embargo las presiones políticas y diferencias entre los responsables financieros y operativos, aunado a una marcada diferencia entre el pasivismo de Mayor y el autoritarismo de Thatcher, hizo que perdiera fuerza el movimiento del cambio generado, toda vez que los responsables financieros dispersaban el presupuesto a las áreas de mayor rendimiento, y los operativos empezaron a enfrentarse por dicho presupuesto para sus áreas; al grado tal que las presiones políticas terminaron por engrosar el aparato burocrático, y evaluar resultados, de acuerdo a la Iniciativa de la Carta Ciudadana, "al poner énfasis en la calidad de los servicios antes que en la eficiencia" (Barcelay, 2003: 33).

Sin embargo, hubieron logros en cuanto a innovación gubernamental, y estos fueron implementándose por países como Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos, Canadá Y Suecia.

En Nueva Zelanda desde los mediados de los ochentas, se realizaron cambios en la administración pública, entre los más importantes, la privatización de paraestatales, desregulación de los mercados, gerencialización (gobierno tipo gerencial) con base en eficiencia y resultados, así como "se hizo patente una clara separación entre la definición

estratégica de las tareas gubernamentales mediante dependencias políticas (LO QUE HACE el Gobierno) y el cumplimiento de las tareas operativas a través de la administración así como de los gestores independientes o privados (CÓMO son cumplidas las tareas)” (Schröder, 1998:5).

En Australia el modelo basado en la racionalidad económica se puso en marcha, promoviendo con ello los fines de eficiencia administrativa, profesionalización de los servidores públicos, la participación privada en la toma de decisiones presupuestales y la evaluación de los resultados. En 1983, bajo el gobierno de Bob Hawke se esgrimió el lema “gestión para los resultados” y se establecieron como objetivos, un sistema de planeación corporativa, la gestión y diseño presupuestario por programas y el mejoramiento de la gestión financiera.

En Estados Unidos al inicio de la gestión Clinton (1993) se estableció el programa de Revisión del Desempeño Nacional, mismo que se considera básico en el establecimiento de los principios de la NGP.

Primero se realizó una drástica reducción de personal de gobierno con el subsecuente ahorro público, se descentralizaron funciones y delegaron facultades y responsabilidades; se aplicaron las doctrinas de gestión de calidad total, reingeniería y cultura organizativa; se establecieron estándares de servicio, con abiertos canales para las quejas y denuncias, la participación ciudadana (se creó el Consejo Nacional de Asociaciones). Los cuestionamientos respecto a las autoevaluaciones cayeron en duda; los tropiezos y golpeteos políticos también hicieron mella en los resultados, aunque sin duda, abrieron senderos por los cuales la gestión pública se renovaba y fortalecía.

En Canadá desde 1986 bajo el gobierno de Brian Mulroney se estableció un programa conocido como “Autoridad y responsabilidad Ministerial Acrecentada”, que era una estrategia que orientaba la responsabilidad a los resultados de la gestión (Aucoin, 1995:129).

En 1989 se estableció la evaluación interna fundamental de la gestión pública, llamada Función Pública 2000. Se descentralizaron funciones llegando a crear más de cuarenta áreas que conformaban el gabinete, situación que puso en tela de juicio el resultado de la eficiencia administrativa. Aunque el programa era ambicioso no se concretó en su totalidad en cuanto a la descentralización se refiere, sin embargo sí logró cambios importantes en la gestión financiera y el otorgamiento de los servicios públicos.

En 1992 se reestructuró el gobierno y se redujo el gabinete a treinta y dos unidades de apoyo, y para 1993, con el gobierno de Kiam Campbell, se redujo el mismo a veintitrés. Se continuaron los trabajos en apoyo a la innovación en la gestión pública en seguimiento a las políticas establecidas en Estados Unidos, en materia de rendición de cuentas y participación ciudadana, aunque no se realizaron innovaciones importantes.

Para el caso de Suecia, en 1982 se estableció un ministerio para la administración pública, se iniciaron procesos de descentralización administrativa y financiera, no solo a

nivel de las unidades federales, sino también en las municipalidades y condados, brindándoles mayor autonomía y participación en los procesos presupuestarios tanto locales como nacionales, situación que se reforzó en los años noventas estableciéndose metas y objetivos estratégicos a diez años.

Entre otras aportaciones a la NGP, Suecia innovó en el campo de la gestión corporativa gubernamental, estableciendo parámetros de eficiencia con base en resultados, evaluación, participación ciudadana, delegación de atribuciones y responsabilidades a niveles locales-regionales.

Los cambios en las políticas y prácticas administrativas han ido evolucionando desde entonces, y se han generado diferentes enfoques y corrientes; diferentes maneras de observar los cambios generados, así como diferentes metodologías que explican, desde algún actor del proceso de gestión pública, como entender y aplicar la misma en alguna institución.

1.1.2. Las funciones básicas de los gobiernos y los modelos de la Nueva Gestión Pública en la actualidad.

Las experiencias diversas en países y estados, brindan resultados diferentes para análisis, en los cuales no se puede encasillar un modelo aplicable de manera homogénea, al igual que se observa la existencia de factores político - administrativos que debilitan la implantación de dichos modelos y determinan esos resultados.

La corrupción, el autoritarismo, la falta de regulación así como la sobrerregulación, son factores que delimitan la implantación de modelos que fortalezcan los resultados, y propician la falta de transparencia, la desconfianza y la ilegitimidad de los gobiernos, al ser evaluados por su ciudadanía.

Los esfuerzos mundiales continúan bajo las vertientes de mejora continua, eficiencia y eficacia, combate a la corrupción, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, con el propósito de mejorar las condiciones económicas nacionales, las cuales se han deteriorado precisamente por el incorrecto desempeño de los gobiernos y la falta de interés de los ciudadanos.

En este sentido se han establecido diversas reformas a nivel mundial en esos temas. Algunos enfoques se ha orientado más al combate a la corrupción, que al logro de la eficiencia administrativa: según Rose Ackerman (1999:4-5) "Las reformas pueden reducir los incentivos para el soborno y aumentar el riesgo de la corrupción y el objetivo no es la eliminación de la corrupción, pero si la mejora en la eficiencia global, la equidad y la legitimidad del Estado".

Los esquemas y estudios actuales, se orientan más a los procesos y condiciones que deberán conducir a un Estado, hacia la modernización y transparencia, suponiendo el impulso de la participación ciudadana en la evaluación de los resultados y en los actos mismos de los funcionarios gubernamentales, reduciendo con esto, las prácticas

deshonestas, fomentando la profesionalización y calidad de bienes y servicios que se otorgan a la ciudadanía.

Adicionalmente, habrá que considerar el factor humano, la necesidad de profesionalizar el servicio público, renovar los valores éticos del servicio público y su orientación hacia el bien común.

Otro es el efecto que las presiones mundiales ejercen sobre los mercados, y los países. Los escenarios internacionales en donde se condicionan los recursos y en el cual, el efecto globalizador implica a todas cuentas, la adopción de mejores prácticas administrativas y el reflejo de escalonados resultados positivos en el desempeño tanto macroeconómico, como en las condiciones imperantes al interior de las regiones, estados y municipalidades.

Rondinelli y Shabbir (2003:28-65), hacen un planteamiento respecto a los efectos y condiciones imperantes para los países en el mundo globalizado, señalando la necesidad de reforzar la competitividad para lograr el crecimiento y desarrollo de la población, disminuyendo las brechas entre los niveles sociales y reforzando el papel del capital social como elemento clave y partícipe en esos logros, bajo la tutela gubernamental eficiente en la aplicación de sus políticas, incluyendo la misma regulación hacia el sector empresarial y su desarrollo, así como las consideraciones de infraestructura necesarias, tales como las físicas, tecnológicas, de salud, medioambientales, etc.

De la misma manera señalan que para el logro de los objetivos, la eficiencia del gobierno debe ser resultado de la eliminación de la corrupción (el costo de la corrupción), por lo cual es necesario establecer las medidas o reglas necesarias (sin sobre-regular) para evaluar los resultados de la gestión pública; de igual manera señalan que un proceso de descentralización controlado y bien planeado conduce a brindar respuestas más rápidas ante los problemas sociales y focaliza, ante los ciudadanos, las responsabilidades y responsables de brindarles los bienes o servicios.

A conclusiones similares llegan Domínguez y Jones (2007), al hablar de la reforma del Estado y la construcción de la democracia, con un enfoque total en la concientización ciudadana durante el proceso de cambio, a fin de los ciudadanos sientan propio y, sobretodo, entiendan el cambio para legitimarlo.

La literatura, desarrollos empíricos, análisis de casos prácticos y debates en torno a los diferentes modelos de la NGP son amplios, incluso existen diferencias en su conceptualización, sus fines y propósitos; así que plantearé algunos de los modelos desarrollados por investigadores del tema como base conceptual, bajo la premisa de las diferencias existentes entre los autores.

Ortún (1995) hace precisamente una evaluación de esa diferencia de funciones, señalando en primer lugar la existencia de recursos limitados que afectan tanto la capacidad funcional como estructural de un gobierno, en la asignación y ejercicio del

presupuesto por restricciones o reglamentación establecida, y para incentivar la eficiencia o eficacia tanto grupal como individual (programas de incentivos).

De igual forma existen funciones relacionadas al gobierno que no se pueden medir fácilmente o establecer parámetros de comparación, existiendo incluso percepciones diferentes sobre sus resultados (tal caso, una Secretaría de Gobierno o de la Contraloría).

Así mismo, existen en el ámbito de ejercicio de funciones delegadas la priorización del presupuesto a responsabilidades delicadas (procurar justicia, seguridad pública, educación, salud), que en la mayoría de las veces crea conflictos por la pugna del presupuesto asignado y costos de poder; las medidas de transparencia, evaluaciones sobre el bienestar, rendimiento, eficiencia y eficacia pueden estar exageradas o reducidas de acuerdo al evaluador (apoyo al campo, a grupos marginados, por desastres naturales), pudiendo existir subjetivismo en los resultados que se presentan o falta de profesionalismo en la determinación de los indicadores.

En consecuencia, estas diferencias entre lo público y privado, en cuanto a administración se refiere, no pueden ser obviadas en un escenario de transformación o evolución que se pretenda implantar.

Ante esto, Ortún ofrece una serie de soluciones de acuerdo al problema a tratar:

- a) Competencia: para separar las funciones de financiación, compra y producción, cobro por la provisión de servicios comunes dentro de la administración y el tiquet moderador, cuya finalidad es proveer los bienes y servicios creando conciencia respecto de sus costos a efecto de que se valoren sus beneficios disminuyendo la pérdida del bienestar social (los ciudadanos dar por hecho que el costo del agua potable es excesivo en el gobierno, ¿qué pasaría si tuvieran que pagarlo a una empresa privada?).
- b) Aplicación de técnicas de gestión: clara asignación del poder y responsabilidades, medidas explícitas sobre objetivos determinados, énfasis en los resultados o productos y no en los procedimientos, descentralización y cultura del servicio.
- c) Gestión pública macro: la determinación de la administración pública desde el punto de vista económico (oferta y demanda) puede orientar sobre el tamaño de la administración pública y sus resultados (costo-beneficio), así como en los bienes o servicios que pueden desincorporarse para la producción privada, entre otras herramientas.

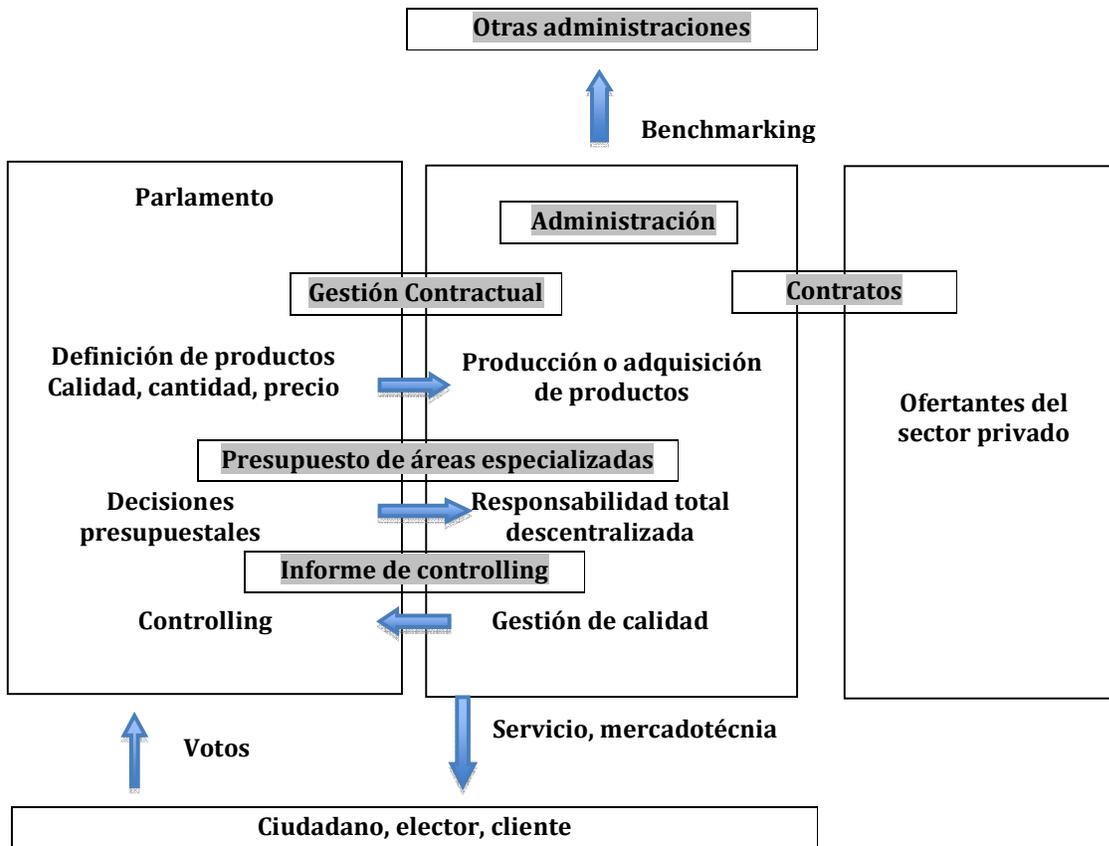
Para Schröder (1998:8) la meta de la NGP es modificar la administración pública a un esquema de administración empresarial, responsabilizándose de prestar servicios eficientes y efectivos sin una orientación hacia las utilidades

En este sentido Schröder señala que el modelo actual se establece entre la segregación de funciones políticas de las administrativas (gestión contractual), diferenciando a los encargados de diseñar los planes y objetivos, de quienes los ejecutan, al igual que señala el cumplimiento de las responsabilidades dentro del marco presupuestal autorizado, descentralizando o delegando en los niveles inferiores dichas

responsabilidades (a este tipo de delegaciones o asignación de responsabilidades les denomina relaciones contractuales), tal y como se presenta el siguiente gráfico.

El modelo implica además el cumplimiento con eficiencia, eficacia y profesionalismo, para lo cual se deben generar informes de *controlling* esto es, reportes sobre el ejercicio de los recursos incluyendo la evaluación de los resultados obtenidos, con información fidedigna y amplia a efecto de que la misma sirva para la toma de decisiones (transparencia y rendición de cuentas), así como la comparación dentro de los estándares de desempeño (benchmarking) a fin de mejorar la competitividad.

Gráfica 1. La Nueva Gestión Pública y su dirección según Schröder.



Fuente: Schröder, Peter, *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. Fundación Friedrich Nauman, SECODAM, 1998, Pág. 8.

Un tercer factor de este modelo es precisamente la orientación hacia los ciudadanos o clientes, quienes deben estar debidamente informados tanto de los resultados de una gestión de gobierno y la califican (voto), concientes del costo de los bienes o servicios entregados a ellos como aportantes del sistema fiscal y partícipes en la

determinación de dichos bienes y servicios y en la evaluación de aquellos que no puedan suministrarse por su costo o beneficio (participación ciudadana).

En general el modelo de Schröder, sintetiza los planteamientos de otros modelos como veremos más adelante, y también ejemplifica de manera clara la función cuasi-privada que se pretende en el sector público, misma que es la materia de muchos análisis respecto a su aplicación y éxito, dadas las condiciones diferentes de ambos sectores.

Sánchez Albavera (2003) hace un planteamiento sobre lo que denomina “gestión pública por objetivos”, un modelo basado en las premisas de “democracias exigentes” las cuales solo existen cuando hay ciudadanos y organizaciones informadas (2003:7) y el apoyo y respaldo del nivel superior de gobierno y la alta dirección de las instituciones (2003:43).

En general el esquema incluye los conceptos de sistemas de control, evaluación, gerencia pública, rendición de cuentas, transparencia, participación ciudadana, la planeación estratégica y operativa, planeación, gestión y evaluación por objetivos y con base en resultados, retroalimentación, gestión eficaz, la cultura organizacional, innovación, profesionalismo, el capital social, indicadores de gestión, entre muchos conceptos usados en la administración moderna.

Como mencioné anteriormente el enfoque se basa en la existencia y participación activa de los “stakeholders”: ciudadanos y organizaciones interesados en contribuir al bienestar colectivo y con el derecho de evaluar la gestión pública, las autoridades y a los funcionarios; con la información, el conocimiento e interés para cambiar las formas de administración, promoviendo la eficiencia, aplicando sanciones con el objeto de hacer un mejor gobierno.

Resalta el señalamiento que hace de la contraloría pública al decir que cuenta con mecanismos *más eficaces que en el pasado pero su progreso tiene mucho que ver con el “escándalo mediático”* (2003:18), señalando la falta de interés en la eficiencia; Y retoma los procesos administrativos básicos, la organización, planificación y control, ejecutados con la mezcla de las herramientas administrativas señaladas, logrando “el sueño” de un “buen gobierno” cuando se logra la eficiencia administrativa y los stakeholders sienten y hacen suyo ese triunfo.

En síntesis señala que las etapas son: análisis de las razones del interés público, fijación de la misión y objetivos estratégicos de la organización, definición del plan estratégico y de los programas de operaciones, revisión de la estructura orgánica, puesta en marcha del planteamiento de futuro, determinación por consenso de los objetivos y resultados de las unidades de gestión, formulación del presupuesto por objetivos y resultados, evaluación periódica del progreso, evaluación final de los resultados y rendición de cuentas a los “stakeholders” y al poder legislativo (2003:64).

Guerrero Orozco (2001:4) sintetiza el modelo en 5 rasgos: la conducción de la administración pública como una empresa privada; la determinación de políticas de

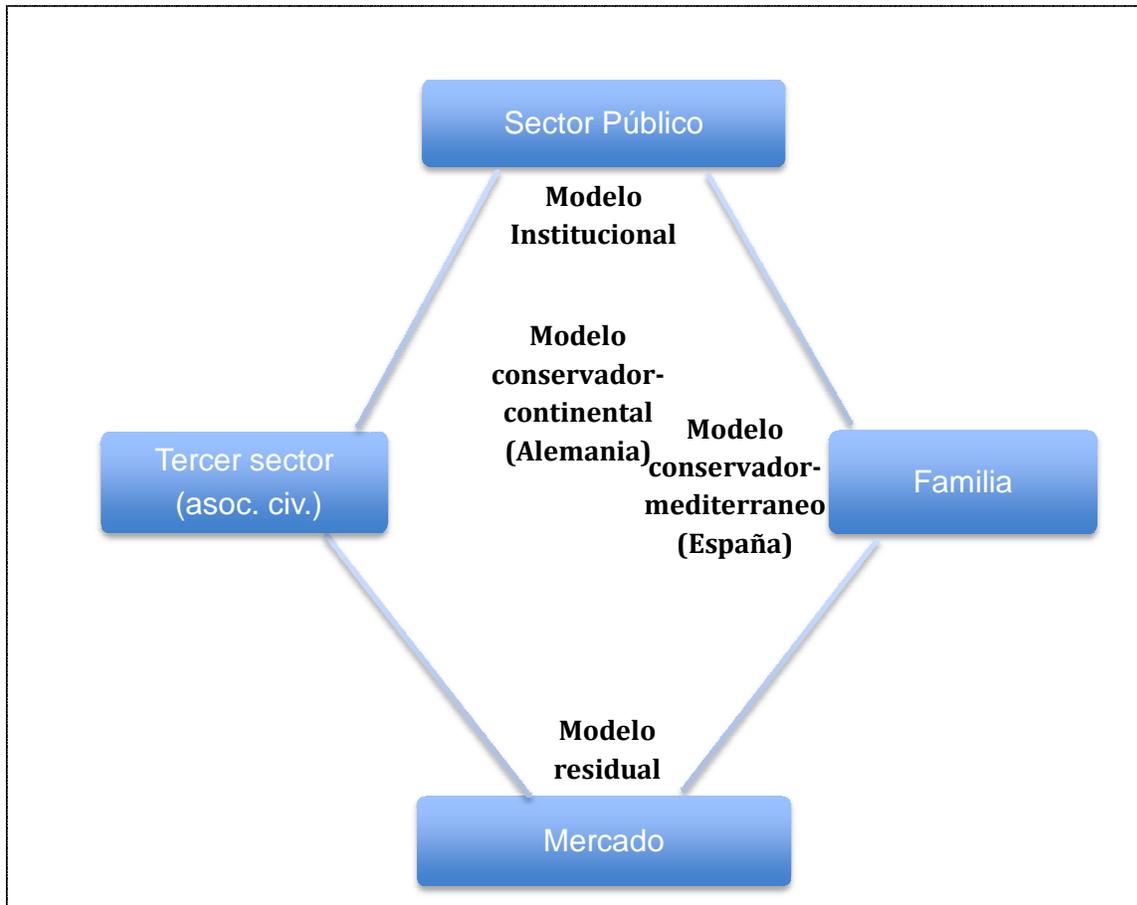
acuerdo a las demandas del mercado (ciudadanos); servicios públicos competitivos (calidad, eficiencia, eficacia); la consideración del ciudadano como consumidor o cliente; y apartar la política (policy) de la administración (management).

Así, bajo esos rasgos se desprenden modelos como el Whitehall, gobierno empresarial, gobierno post-burocrático, neo-empresarial, neo-público, modelo Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), modelo Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en general todos estos modelos son una manera de hacer NGP.

Guerrero Orozco (2001:4) menciona que la NGP se establece bajo los pilares de las Teorías de la Elección Pública, de la Agencia o Principal Agente, de los Costes de Transacción y la Gerencia de Calidad Total o Nuevo Institucionalismo, coincidiendo con el planteamiento de García Sánchez que veremos más adelante.

Según Ramió Matas (2001), las características básicas de la NGP las vincula a lo que denomina “Estados de bienestar”, estos se derivan del planteamiento que retoma de Gösta Esping-Andersen (1993) sobre el bienestar generado por diferentes regímenes de gobierno en los individuos, en las familias, en el mercado y las organizaciones civiles.

Gráfica 2. “Rombo” de la provisión de servicios del bienestar según Ramió Matas



Fuente: Ramió Matas, Carlo, *Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional*, revista del CLAD, Reforma y democracia, num. 21, 2001, Pág.7.

Según Ramió Matas (2003) estos modelos delimitados por el bienestar han resultado en las prácticas administrativo-políticas que han reformado el modelo burocrático (weberiano) a nuevas vertientes neoempresariales con énfasis en la economía, la eficiencia y eficacia, ciudadano-cliente; ó neopúblicas con énfasis en la repolitización, nueva regulación, participación ciudadana y la ética.

Respecto al primer modelo basado en la atención del ciudadano como individuo, existe poca o nula descentralización de servicios públicos y el Estado produce y distribuye con equidad los mismos, por tanto existen elevadas tasas fiscales por el enorme aparato burocrático y el costo de dicha provisión de bienes y servicios. Es el tipo social-demócrata y el mismo gobierno es un importante generador de empleos.

En el modelo residual existe una fuerte orientación hacia el bienestar del mercado, suponiendo que las familias e individuos deben proveerse así mismos y ser capaces de mantener el estilo de vida que decidan. En tal forma los programas asistenciales son reducidos a lo mínimo indispensable (a los grupos que no consiguen su propio bienestar). Por eso cobran vital importancia los resultados en eficacia y eficiencia de la gestión

pública, y según el autor aquí se pueden implementar con mayor facilidad las herramientas de la NGP.

El modelo continental-europeo no tiene una marcada orientación hacia el bienestar de alguno de los actores del sistema; en éste el gobierno se encarga principalmente de las funciones de salud, educación, pensiones, desempleo, servicios sociales. Existe también la provisión de bienes y servicios privados, y la carga fiscal se distribuye de acuerdo a los ingresos, es decir escalonadamente de acuerdo a los bienes y servicios que les provee el Estado. No es igualitario pero trata de favorecer la equidad.

El modelo conservador-mediterráneo, se deriva del continental descrito en el párrafo anterior, con las variantes de estar enfocado en las familias y el arraigo de la religión católica. Se procura el bienestar de las familias a través de subsidios en la alimentación, salud, educación, servicios sociales y asistenciales, de acuerdo a las condiciones de las mismas. Normalmente en estos países existen tasas de desempleo altas, porque no todos las personas económicamente activas trabajan, sino que existe mayor dependencia de una persona como sostén de la familia a efecto de mantener la fortaleza y unión de la misma.

En general, en cada modelo y, dependiendo de las concepciones político-ideológicas de cada país, se pueden aplicar conceptos de la NGP en mayor o menor grado, sin embargo, señala que el modelo residual es el que mas se apega a “la filosofía, estrategias y las herramientas de la NGP” (2003:8).

García Sánchez (2007) hace una síntesis y estudio de las corrientes y autores que han generado la corriente de la NGP, refiriendo a Hood señala que es un matrimonio entre el Nuevo Institucionalismo y la gerencia profesional.

Considerando las bases del Nuevo Institucionalismo que son la Teoría de la Elección Pública, la Teoría de los Costes de Transacción y la Teoría de la Agencia, así como las ideas Neo-Tayloristas de la gerencia profesional, García Sánchez genera un modelo que presento a continuación:

Cuadro 1: La Nueva gestión Pública según García Sánchez.

TEORÍA	ACTUACIONES			
ELECCIÓN PÚBLICA	Introducción del sector privado en la producción pública.	Reformas en la estructura organizativa	Reducciones puras de la dimensión	Privatizaciones
	Introducción de mecanismos de competencia.			Gestión indirecta de servicios
COSTES DE TRANSACCIÓN	Reestructuración organizativa en relación con la función de coste más óptima		Reducciones híbridas o intermedias de la dimensión	Introducción de competencia externa
				Cooperación o colaboración.
			Modificaciones en el diseño organizativo	Creación de la competencia interna
NEOTAILORISMO	Reducción de la Burocracia y sus normas de actuación		Racionalización normativa y cultural	
	Simplificación de la estructura jerárquica	Racionalización normativa		Racionalización procedimientos administrativos
	Perfeccionamiento de los mecanismos de motivación, vinculados a sistemas de control			Desburocratización
		Racionalización cultural		Desarrollo de políticas de personal
DE LA AGENCIA				Introducción de técnicas privadas
	Implantación de herramientas de control vinculadas al ejercicio de las responsabilidades	Transparencia de la Administración		Innovación tecnológica
	Implantación de procesos de rendición de cuentas			Comunicación externa
				Participación ciudadana

Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 1 y 2, García Sánchez María Isabel, *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*, Secretaría General de Presupuesto y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales, España, 2007, páginas 43 y 45.

El Nuevo Institucionalismo se considera opuesto a la teoría de la elección racional, en éste, se entiende que las instituciones son las que interpretan los intereses e interacciones de los ciudadanos puesto que en su diseño se consideraron los objetivos de los mismos para responder precisamente a ellos. En la elección racional se supone que los objetivos de las instituciones derivan de la suma de los intereses individuales y conforman las decisiones colectivas.

En este sentido concluye García Sánchez que la NGP propone una administración eficiente y eficaz que satisfaga las necesidades de los ciudadanos, con sistemas de control que propicien la transparencia, favoreciendo la participación ciudadana en la determinación de los objetivos gubernamentales y en la medición de los resultados obtenidos.

El modelo gerencial de la OCDE, tiene una orientación netamente clientista (ciudadano como cliente), haciendo énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia, con alta descentralización y privatización en la provisión de bienes y servicios, bajo un

esquema de competitividad y separación entre los políticos y los operativos (ejecutores de las políticas); este tipo de modelo encaja en lo que ya he descrito como corrientes neoempresariales (Guerrero Olvera: 2008, 146-147), (López: 2003, 12).

Adicionalmente éste modelo se basa en:

- a) Flexibilidad en el uso y designación de servicios públicos considerando el costo-beneficio y la competitividad del sector privado; corporización y privatización de servicios y reducción de la burocracia;
- b) Devolver la autoridad y flexibilidad en el uso y designación de recursos bajo un estricto control de desempeño, normatividad contable-financiera y generación de reportes que refuercen la eficiencia en la gestión y responsabilicen de las estrategias y sus resultados a los *managers* o gestores;
- c) Fortalecimiento en la gestión de recursos humanos (capacitación, adiestramiento, profesionalización, liderazgo); d) orientar el gobierno hacia los clientes y el desempeño (transparencia, provisión de bienes y servicios, procedimientos administrativos);
- d) Incrementar las herramientas privadas en el sector público: tales como la competitividad, la innovación, evaluación, planeación, gestión, control y evaluación por objetivos, etc;
- e) Mejorar la regulación existe para dar claridad de las funciones y servicios, de los objetivos y responsabilidades, obteniendo una identificación del costo-beneficio de dicha regulación; participación ciudadana, y;
- f) Desarrollo en las aplicaciones de las tecnologías de la información (OCDE:1995).

Derivado del modelo de la OCDE, en 1998 el CLAD formuló su modelo bajo el nombre de *“Una Nueva Gestión Pública para América Latina”*. Este modelo recae más en las denominadas corrientes neopúblicas, considerando que el gobierno no es una empresa pero sí puede ser más empresarial.

De tal suerte la base del modelo del CLAD reside en la Reforma Gerencial de la Administración, para enfrentar con éxito “los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza (CLAD: 1998:9).

En síntesis la Reforma Gerencial propuesta por el CLAD (1998) tiene las siguientes características:

- 1) Profesionalización de la alta burocracia para la formulación, supervisión y regulación de las políticas públicas;
- 2) Transparencia y rendición de cuentas; descentralización y cooperación entre los niveles de gobierno;
- 3) Desconcentración de los servicios públicos a áreas de responsabilidad menores, ;
- 4) Control con orientación hacia los resultados y no en los procesos estimando la eficiencia, la eficacia y la efectividad induciendo la retroalimentación con los resultados de las evaluaciones para corregir y determinar los objetivos, la delegación de autoridad y construcción de instituciones, entrenamiento, capacitación para realizar la evaluación del desempeño;

- 5) Desarrollo de nuevos mecanismos de control: de resultados, contable de costos, por competencia administrada (costo-beneficio competitivo) y social (evaluación pública).
- 6) La diferenciación entre las actividades exclusivas del Estado, aquellas que pueden establecerse en los servicios sociales y científicos-tecnológicos y un tercer espacio público no-estatal (educacional, asistencial, etc.);
- 7) Orientación de los bienes y servicios públicos hacia el ciudadano-usuario quienes deben participar en la elaboración y evaluación de las políticas públicas, y;
- 8) Aumento del grado de responsabilidad de los servidores públicos ante la sociedad, ante los políticos electos y ante los representantes formales e informales de la sociedad.

Como mencione al principio de este apartado, existen más modelos y concepciones respecto de lo que es la NGP y su orientación actual, tales como modelos neo_weberianos (versión weberiana con herramientas de la administración pública actual), *Open Government* o Gobierno Abierto esquema con una estrecha vinculación entre los ciudadanos y el gobierno en todos los aspectos, usos de medios electrónicos y que fue planteado en 2011 y esta siendo puesto en práctica entre México y Estados Unidos en este año 2012, Gestión Estratégica que tiene una orientación hacia los problemas macroeconómicos y la planeación a largo plazo, etc; que por su abundancia, y al final, según el punto de vista personal que esgrimo, no nos llevarían por caminos más enriquecedores de lo que se ha planteado ya con anterioridad.

En tal sentido, concluyo señalando lo que muchos autores han escrito: no existe una sola metodología, un solo modelo, ni un estricto conjunto de herramientas que permita establecer una generalidad en los cambios realizados en las administraciones públicas modernas, sin embargo, todos contienen información importante de analizar al momento de determinar un proyecto que oriente hacia esos rumbos que fortalecen hoy la eficiencia, efectividad, rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana, ejes bajo los cuales (en mayor o menor medida) se desarrolla la NGP a nivel mundial.

1.2. La Nueva gestión Pública en México y América Latina

Haciendo un análisis superficial de las políticas públicas en México y América Latina, es posible concluir que las decisiones claramente vinculadas a los avances en materia administrativa tienen una derivación de intereses políticos, presiones de grupos de poder (empresariales, de comunicación, sindicales, etc), pero además son resultado de la poca o nula participación ciudadana que existe actualmente.

La situación de la Administración Pública actual, es el reflejo de un proceso de administración que se ha dado de manera inercial en nuestro país y en América Latina, principalmente por las políticas de clientismo, los programas sociales paliativos, el centralismo de las decisiones nacionales, el mal logrado proceso de descentralización que mermó la capacidad financiera de los estados, la falta de controles en la ejecución de los recursos, la falta de homogeneidad en la rendición de cuentas y la falta de transparencia, entre muchos factores.

Si bien la sociedad muestra signos de apatía y desconfianza durante el desarrollo de los planes de gobierno y sus correspondientes programas, en México, en los últimos tres sexenios ha demostrado la conciencia del poder que tiene a través de la calificación que brinda a las autoridades que las han gobernado, y han demostrado el poder político que representan mediante el sufragio.

Así el paradigma del razonamiento político hacia las labores gubernamentales, muchas veces soslayado o minimizado con la frase “al pueblo pan y circo”, cita con que muchos de nuestros gobiernos latinoamericanos han mantenido la creencia en el éxito de sus dictaduras o gobiernos presidencialistas o autoritarios, mismos que se mantuvieron por muchas décadas, ha sido superado; vencido por la realidad de la fuerza social que se impulsa ante un mundo que se refleja en muchos monitores y permite a los ciudadanos tomar conciencia de su estado actual y poderse comparar, así como exigir tratos igualitarios o por lo menos, mejoras en cuanto a su bienestar se refiere.

Y en respuesta, nuestros gobiernos, cuestionados a nivel mundial, se han introducido en estas nuevas corrientes y han establecido herramientas surgidas de los modelos de gestión pública, que sin lugar a dudas han repercutido en avances importantes en materia de políticas públicas que reconceptualizan el sentido “democrático” que se venía arrastrando.

Como he señalado en los apartados anteriores, la Nueva Gestión Pública tiene diferentes modelos y herramientas, según las cuales se han generado aplicaciones de acuerdo a las necesidades y condiciones prevalecientes en cada institución o país.

Los comentarios de diversos autores hacen precisamente éste señalamiento, y particularmente en el caso de América Latina nos encontramos ante un proceso tan complejo, en los aspectos político-sociales, así como en los económico-administrativos, que hacen cada caso particular.

Así Schröder (1998:12-14), señala que si bien existen limitaciones importantes para el establecimiento de la NGP en los países de América Latina, muchos países ya han iniciado con la implementación de herramientas y prácticas que conllevan hacia una modernización en la administración gubernamental, sin existir certeza en el éxito de las mismas pero asumiendo los riesgos que todo cambio implica.

El CLAD (2008) refiere que la reforma del Estado en América Latina debe constituirse sobre tres ejes: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico, y la reducción de la desigualdad social. Estos problemas hacen que “el actual proyecto de reforma del Estado tiende, en el corto plazo, a perder legitimidad social”.

Ya hemos sido testigos de cómo se han suscitado cambios importantes en los procesos electorales democráticos de diversos países de Latinoamérica; así Brasil, Ecuador, Uruguay, Perú, Bolivia, Chile, Argentina y Paraguay derrumbaron viejos

esquemas de dictaduras militares o civiles; El Salvador, Panamá, Nicaragua, Guatemala y Honduras tienen procesos más pacíficos en sus regímenes de gobierno.

Se han integrado bloques con fines globalizadores en los cuales se observa la dinámica neoliberal de apertura de mercados y libre competencia, así como el mayor interés en propiciar los cambios hacia nuevos esquemas de gobierno y administración que propicien en desarrollo regional a través del fomento de las inversiones, importaciones y exportaciones; en este sentido tenemos el Acuerdo de Libre Comercio firmado en 1994, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Plan Puebla Panamá, entre muchos otros.

En México no debemos pasar por alto que se han dado pasos en la democratización y en los procesos electorales a partir del 2000; de igual manera se han propiciado cambios en normatividad, sistemas y herramientas que en los últimos años han pretendido seguir la línea del modelo OCDE, en temas tales como transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana; así como se ha impulsado la modernización de los municipios, sentando las bases para su desarrollo tecnológico-administrativo, y la correspondiente homologación del sistema contable-presupuestal.

La tarea de América Latina se centra en el factor autoritario de sus gobiernos, en profundo arraigo de ese sistema en los ciudadanos y en la pusilanimidad de los gobernados quienes prefieren incluso un sistema autoritario mientras éste se encarga de solucionarle sus problemas y necesidades, ante un sistema más democrático en el cual los procesos electorales han demostrado un alto índice de abstencionismo y participación civil en lo político (afiliación partidista).

Y en cuanto a los avances que se pueden vislumbrar en las mejoras o prácticas que la NGP conlleva, nos encontramos con resultados en los cuales podemos observar que sus resultados son contradictorios. Así se pueden señalar avances, también es cierto que la voluntad ciudadana hacia la democracia es muy baja, apenas un cuarenta y tres por ciento, las actitudes ambivalentes un treinta por ciento y antidemocráticas un veintisiete por ciento, según el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008).

En dicho estudio resaltan como países menos demócratas Colombia (16%), Ecuador (23%) y Brasil (30%), siendo éste último, uno de los que se consideran más desarrollados en la implantación de herramientas de NGP. México cuenta con un (54%) en este indicador.

El proceso lento en el cual nos encontramos requiere de inversión en infraestructura, capacitación, evaluación, participación social, y sobretodo, de voluntad política y responsabilidad ante los compromisos asumidos ante la sociedad en las diferentes representaciones otorgadas.

También hay que considerar, que si bien en México estamos en esta fase de desarrollo administrativo, no existe algún país en el que pudiéramos catalogar el éxito

total de un sistema o modelo, puesto que siempre existen enfoques por los cuales podríamos valorar los resultados. De tal suerte, podemos tener países desarrollados, donde persisten la corrupción y el autoritarismo, países con supuestas cuentas transparentes, donde seguimos viendo malversación de fondos, enriquecimiento ilícito; países con incremento en su producto interno bruto, pero con altas tasas de desempleo y desigualdades regionales; etc.

Lo primero que habrá que entender entonces, es que podemos mejorar algunos aspectos con las herramientas adecuadas, sin embargo, siempre existen factores y actores que pueden no comportarse de acuerdo a lo previsto e incluso, pueden provocar más daño que el bien propuesto.

Indudablemente, existe más escrutinio en el quehacer público (al igual que el privado), existe una sociedad más informada y con mayores foros de opinión, en donde converge una dinámica social más enriquecedora y fructífera que los esfuerzos aislados: los medios de comunicación, las redes sociales favorecen el desarrollo y consolidación de esas democracias con voz e imagen; en las cuales ya son pocos los secretos de pasillo y más las expresiones abiertas.

Y sin proponérselo, la tecnología se vuelve herramienta, arma y escudo ante el escenario administrativo gubernamental moderno. Un gobierno, por muy pequeño que sea, debe tener por lo menos una página web, un sitio de consulta o un foro ciudadano; sin esto, el cuestionamiento es mayor.

Hablar de eficiencia, eficacia, innovación, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, todos estos factores concurren en sistemas de información, control y evaluación que son necesarios, y más ante la especialización y variedad de tareas que realizan los entes gubernamentales.

No podemos pensar en llenar cédulas a mano, ni procesos rudimentarios de consulta. Aunque la planeación, organización, control y evaluación a priori surjan de una mesa de trabajo, los detalles de programas, metas, presupuesto, indicadores, y demás documentos y argumentos que respaldan los procesos mientras más sistematizados se encuentren, brindarán mayor garantía de su contenido.

Por eso, el interés de formular este marco comparativo entre lo que se propone, lo que se hace y que puede hacerse dentro del marco rector de los recursos asignados, en los objetivos político-sociales, las capacidades estratégicas y operativas.

Y este mismo escenario nos sumerge en la necesidad de integrar a la población, a los ciudadanos en el proceso. No basta con gobernar o dirigir a los burócratas desde un poder centralista conferido, sino en mantener ese nexo que legitime los actos o acciones y satisfaga las necesidades de bienestar común y desarrollo de la entidad.

Guevara (2010:43) al referirse al proceso que se está gestando en América Latina, señala: "El principal dilema al que se enfrenta la consolidación institucional de América

Latina es cómo continuar con su proceso de modernización sin abandonar la imperativa necesidad de establecer un marco de contención social que evite la exclusión y la marginación. El peso de la decisión recae sobre sus gobernantes y sobre la sociedad, que no pueden permitirse la vuelta al populismo, pero tampoco al neoliberalismo a ultranza que tanto daño ha provocado”.

Esto es, no podemos perder de vista el peso social que se lleva en una administración, pero tampoco podemos caer en un sistema anárquico donde todas las voces tienen el mismo peso, o simplemente caer en las políticas intervencionistas ante los mercados, pero tampoco podemos ser los reguladores de todos ellos.

Encontrar ese punto de equilibrio es sumamente difícil incluso para los países desarrollados. Así hemos visto desajustes de catastróficas consecuencias en las economías internacionales, procesos sociales (cuasi-revolucionarios), mayor diferenciación de clases sociales, acumulación de riqueza en lugar de distribución, etc.

América Latina debe enfocarse según López (2003:25) en “mayor eficiencia y calidad de gestión, la democratización de la administración, remarcando su carácter público y aumentando su responsabilización frente a la sociedad”, esto, como tarea ineludible para la transformación.

Ramió (2001:22), señala que se puede implementar un sistema de NGP en los países latinoamericanos, para lo cual deben hacerse consideraciones tales como: las características autóctonas de cada país (su cultura e historia administrativa); revalorar los principios públicos como base para la implantación de medidas privadas o eficientistas; implantar un modelo de administración relacional, sistémico, jerarquizado y de redes de desempeño; e, implantar el servicio civil de carrera fomentando la profesionalización y competencia técnica de los servidores públicos.

Tomando un enfoque netamente técnico-teórico, podemos hacer múltiples escenarios; y es propuesta de este trabajo, precisamente el hacer un bosquejo general del problema y también de la solución planteada. Como señalé con anterioridad, la puesta en práctica requerirá mayor especialización y estudio, así como la determinación de la fuerza que a cada función se le ejerza.

1.3. Conclusiones.

Es indudable que en materia administrativa gubernamental se han realizado avances importantes en las últimas tres décadas.

Desde las prácticas neo-empresariales a las neo-públicas, se han realizado y desarrollado nuevas herramientas que promueven la eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana: los 5 pilares que sostienen las teorías de la Nueva Gestión Pública.

También es de observarse que su diseño e implementación depende las condiciones generales imperantes en cada Estado (nacional o subnacional), y que aún en

los países considerados como desarrollados, se han presentado complejidades que escapan a la simple implementación de las herramientas y principios o pilares de la NGP, toda vez que inciden factores que pueden ser impredecibles, o en su caso no tomados en cuenta, dada la magnitud de funciones del gobierno y a la diversidad social, económica, política y cultural, a las características autóctonas, que incluso desde el interior no se pueden conocer como responderán ante las medidas implementadas.

Así hemos explicado como prácticas que en un momento fueron exitosas pasaron a ser un problema mayor, y cómo hasta nuestros días la relación gobierno-sociedad es la que delimita y determina el mejor resultado en la aplicación de la NGP. Esto es lógico, en el sentido de que el primer interesado en lograr el éxito (permanencia en el poder) es el gobierno o las autoridades en turno, mientras que por otra parte, la unidad calificadora de las acciones y obras de gobierno es la sociedad.

Por eso, la importancia de priorizar en la atención de los principios de la NGP aquellos que se encuentran con retraso en su desarrollo y de acuerdo a los intereses de la sociedad: si la sociedad es apática y conformista, procurará que el gobierno siga haciendo y brindándole todo (lo que quiera), sentando su bienestar en lo que puede alcanzar por si sola; mientras por otro lado (de extremo a extremo) pudiera existir una sociedad totalmente participativa, con iniciativa e interés en participar en el diseño, implementación, desarrollo de planes y evaluación de los resultados, en la cual no se van a conformar con lo que les den, sino que exigirán más al gobierno para lograr un nivel de bienestar mayor.

En medio de esos extremos, es donde normalmente se desarrollan todos los modelos planeados en este capítulo, porque no podemos decir que existan la total apatía o el total interés de la sociedad, sino que existen movimientos sociales en ambos sentidos, y que al final, existiendo o no esa participación ciudadana en los actos de gobierno, si existe mayor conciencia en la evaluación: el voto.

Por tanto, es primordial, desde el punto de vista que esgrimo, que la dicotomía con la que burocráticamente se determinaba “la relación” administración pública-ciudadanos, se transforme en una sincronía que conforme el ciclo administrativo de gestión moderna, para lo cual, la participación ciudadana debe retomarse como labor principal del Estado.

De ser así, el modelo de gestión pública que se genere obtendrá legitimidad, empoderamiento de la gente y un capital social (considerando su importancia tanto en el interior del gobierno como en la sociedad), valores que enriquecerán el sistema y lo harán más competitivo, productivo y objetivo (al concensuar ideas), generando mayor estabilidad y gobernabilidad como premisa básica.

Concluyo señalando que una administración pública moderna, debe responder al cuestionamiento social, fuera de los esquemas dictatoriales o autoritarios, respondiendo la relación gobierno-votantes como la relación administración pública-ciudadanos, sin perder el vínculo existe entre ambas relaciones.

Capítulo 2. La Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo y las funciones actuales de los órganos de control a nivel nacional.

En el presente documento intentaré bosquejar un modelo dentro del cual se desarrolle la administración pública de Quintana Roo, teniendo como eje fundamental la labor de fiscalización que realiza la Secretaría de la Contraloría del Estado (SCQROO), y entendiendo esa labor como un conjunto de facultades o atribuciones conferidas a la misma a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.

Para esto, iniciaré con una síntesis del origen de la SCQROO, el análisis de sus atribuciones actuales haciendo énfasis en algunos conceptos que considero parte de la problemática a resolver y considerar dentro del planteamiento antes señalado.

De igual manera daré a conocer dos temas importantes que en el seno de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCE-F) se han estado revisando y proponiendo como medidas para el logro de los objetivos de los gobiernos y que apoyarán en gran parte el modelo que propondré en el último capítulo.

Lo anterior finalizando con la vinculación de las atribuciones de la SCQROO, los conceptos emanados de la CPCE-F, así como los principios y modelos de la NGP, a efecto de procurar un esquema que cubra todas estas áreas de estudio.

2.1. La Secretaría de la Contraloría del Estado: Origen y atribuciones.

Siguiendo el esquema planteado en este trabajo, partiré de los conceptos definidos y la evolución que se ha presentado dentro de las funciones de la SCQROO con la información existente que le da legalidad a su actuar y algunas precisiones particulares o personales al respecto de las mismas, con el objeto de ir abordando la problemática planteada hacia una propuesta de solución a la misma.

Por tanto, podrán existir diferentes puntos de vista al respecto de la organización actual y al desarrollo de dichas funciones, para lo cual, vale la pena aclarar al lector, que toda observación o comentario se realiza con un enfoque propositivo y crítico en el sentido positivo, distinguiendo realidades prácticas de aquellas actividades o facultades que solamente existen en papel.

Esto nos llevará a enfrentar mejor el tema en comento y a plantear el escenario con las consideraciones relevantes a una dinámica actual del quehacer gubernamental que se desenvuelve dentro de la cotidianidad y rutina que conllevan las mismas cargas de trabajo o la falta de enfoque en algunos factores que podrán detonar e impulsar este proyecto tales como las herramientas de la NGP.

2.1.1. Origen y evolución de la Secretaría de la Contraloría del Estado.

En 1982 se plantea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el Sector Público Nacional. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó la iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que

al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; con el propósito de integrar en esta Dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.

Derivado de lo anterior y con el fin de adoptar esquemas que contribuyan a mejorar la administración Pública naciente en el Estado de Quintana Roo, el Titular del Poder Ejecutivo determina crear el Órgano de Control Estatal (OCE), que se denominaría Secretaría de la Contraloría, la cual tiene su origen el 31 de diciembre de 1982, como encargada de vigilar el gasto corriente y los recursos asignados por la Federación; posteriormente, el 30 de noviembre de 1983, se modifica la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, para adicionar las funciones de Control y Evaluación, encomendándosele vigilar el cumplimiento del Sistema de Control Evaluación y Auditoría Gubernamental.

Con fecha 17 de Marzo de 1995, el Titular del Poder Ejecutivo, como parte de las adecuaciones a la estructura orgánica de la administración pública, determina desaparecer la Secretaría de la Contraloría, transfiriendo parte de sus funciones a la Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado.

El 9 de Noviembre de 1995, mediante Decreto Ejecutivo se crea la Unidad de Programas Coordinados Federación - Estado, para que funja como Órgano Interno de Control y se encargue del control y seguimiento de los programas convenidos con la Federación.

El 15 de junio de 1999, se publica en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Tomo II, No. 13 extraordinario, 6ª época, el decreto No. 8, mediante el cual se reforma el Artículo 15 fracción XI y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, incorporando a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado, como Dependencia de la Administración Pública del Estado.

El 13 de agosto de 1999, se publica en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el Tomo II, No. 17 extraordinario, 6ª época, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, a fin de sustentar legalmente el quehacer institucional de cada una de las unidades administrativas que integran a la recién creada Secretaría de la Contraloría.

El 18 de septiembre de 2000, se publica en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo el decreto No. 45, por la cual se aprueba la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo.

El 15 de mayo de 2001, se publica en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Tomo II, No. 9, Sexta época, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, documento que fundamenta la estructura orgánica y sus atribuciones en materia de control, evaluación, supervisión y fiscalización de la gestión pública, así como, para promover la participación de la ciudadanía a través de la Contraloría Social, propiciando el apego a la normatividad vigente y la transparencia en el manejo de los recursos.

El 15 de abril de 2003, se publica en el periódico Oficial del Gobierno del Estado, el Acuerdo por el que se autoriza y da a conocer el nuevo logotipo y lema oficial de la

Secretaría de la Contraloría, para modernizar y actualizar su imagen institucional. Así mismo, fortalecer las funciones primordiales encaminadas a la prevención y transparencia con la sociedad.

El 06 de noviembre de 2003, se publica en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Tomo III, No. 30 Extraordinario, Sexta época, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, debido a que ha sido indispensable modificar la integración de esta dependencia a efecto de atender de manera cabal las facultades que se le han encomendado.

Con motivo de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, el 14 de enero de 2005, se publica en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Tomo I, No. 1, Sexta época, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, adicionando a cada una de las unidades administrativas existentes, facultades que debe cumplimiento a la citada Ley.

Con fecha 13 de agosto de 2007, se publica las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, modificando parcialmente lo contenido al artículo 40, correspondiente a las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría.

Derivado de las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y de las modificaciones a la estructura orgánica de la propia Secretaría, se publica el nuevo Reglamento Interior el 28 de septiembre de 2007 en el Periódico Oficial del Estado, Tomo III, No. 18, Séptima Época, adicionando cuestiones de planeación y realizando ajustes a las facultades conferidas, además de modificar las nomenclaturas de algunas unidades administrativas.

En el mes de Abril de 2010, se adecua la estructura orgánica de la Secretaría de la Contraloría, por lo que se publica el nuevo Reglamento Interior el 28 de Abril de 2010.

Con fecha 31 de mayo de 2010, derivado de las adecuaciones a la estructura organizacional de la Secretaría, se publica el nuevo Reglamento Interior en el Periódico Oficial del Estado.

Así mismo, el 15 de julio de 2011, se publica en el Periódico Oficial del Estado, Tomo II, Número 13, Octava Época, el Acuerdo mediante el cual se establece que los Órganos de Control y Evaluación Interna, de las Dependencias, Órganos Administrativos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Estado, se constituyen como Unidades Administrativas dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de la Contraloría, dependiendo de ella jerárquica, funcional y presupuestalmente.

Con fecha 15 de diciembre del año 2011, se publica en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Tomo III, No. 23 Ordinario, Octava Época el Acuerdo por el que se extingue el Órgano Administrativo Desconcentrado denominado Consejo Estatal para la Modernización de la Administración Pública (CEMAP), pasando las atribuciones que tenía a la Secretaría de la Contraloría.

Con fecha 19 de diciembre del 2011, se publica en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Tomo III, No. 91 Extraordinario, Octava Época, las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal en sus artículos 40 y 41, respecto a

las atribuciones que le son conferidas a la Secretaría de la Contraloría y a la Oficialía Mayor, respectivamente, pasando las cuestiones de informática y telecomunicaciones al Órgano de Control Estatal

2.1.2. Análisis de las funciones actuales de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo.

A la fecha la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, señala en su artículo 40, 40 fracciones, de las cuales mencionaré de manera sintetizada aquellas que presentan situaciones imprecisas, falsas, o en su caso ambiguas o muy escuetas, y algunas observaciones personales al respecto de su contenido:

Cuadro 2: Análisis de las atribuciones conferidas a la Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo.

FRACCIÓN	OBSERVACIONES
I.- Consolidar, coordinar, regular, supervisar y difundir el Sistema de Control, Evaluación y Auditoría Gubernamental e intervenir en los programas sectoriales e institucionales del mismo... elaborar los estudios y programas de control, evaluación y auditoría gubernamental de acuerdo al Sistema de Planeación del Estado.	Esta fracción ha existido desde el inicio de la Secretaría de la Contraloría, mismo que demarca dos errores fundamentales: 1) No existe, a la fecha, El Sistema de Control, Evaluación y Auditoría Gubernamental, ni en concepto, estructura, mucho menos en funciones y objetivos; 2) El Sistema de Planeación del Estado tampoco es un ente operante.
II.-Consolidar, regular, supervisar y asistir a los Órganos de Control y Evaluación Interna (OCEI's) de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, ...procurando su vinculación con el modelo de organización y desarrollo regional del estado...	Los OCEI's dependían presupuestalmente de la unidad de adscripción, así el Titular del OCEI y el personal, no lograban tener la autonomía, ni imparcialidad que el puesto amerita, y formaban parte del equipo de apoyo de las dependencias y organismos, e incluso fungían como personal operativo dentro de las mismas. De igual manera la supuesta vinculación al modelo de organización y desarrollo regional del Estado, no se obtiene por que tampoco existe tal modelo en mención.
IV.- Procurar que en la instrumentación y control del Sistema Estatal de Control, Evaluación y Auditoría Gubernamental, participen las unidades señaladas en la fracción segunda...fomentar que en el desarrollo del Sistema y programas a su cargo se promueva y asegure la participación ciudadana.	Como se mencionó anteriormente el Sistema Estatal no existe como tal, por tanto suponer que en su instrumentación participen los OCEI's requiere la determinación de su naturaleza y alcances; por otra parte las atribuciones específicas no señalan el peso de la función de participación ciudadana, diluyéndose en un concepto solo de mención y que en la práctica nunca se realizó, orientando prácticamente sus actividades a la revisión y auditoría.
V.- Ejercer las facultades de coordinación sectorial de la Dependencia, reservando a sus áreas centrales las funciones globales de regulación, control, evaluación y auditoría, y delegarlas a las unidades de control y	Dada la estructura y recursos humanos de la Secretaría de la Contraloría (132 elementos), en una estructura con 8 direcciones operativas, el trabajo de coordinación se volvió prácticamente nulo; ya que las

<p>evaluación interna directas de la dependencia o entidad a la que se encuentren adscritas...</p>	<p>direcciones se volvieron operativas y esta coordinación no se realizó debido a la falta de personal y la falta de seguimiento y delegación de facultades hacia los órganos internos de control adscritos a las dependencias y entidades.</p>
<p>VI.- Expedir, actualizar, sistematizar y difundir la normatividad que regulen los instrumentos y procedimientos de control, evaluación y auditoría gubernamental a que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública...</p>	<p>Si bien existe una Dirección General de Auditoría Gubernamental, con manuales y guías de auditoría establecidos, su aplicación prácticamente es directa sobre el caso o asunto a revisar. No se sistematizaron ni difundieron, existiendo diversas maneras y formatos aceptados como válidos.</p>
<p>VII.- Vigilar y supervisar el cumplimiento de las normas de control, evaluación y auditoría, de su competencia;</p>	<p>El control interno como tal, no se ha determinado ni estudiado en cada dependencia, de tal suerte que no existen soportes respecto al mismo, del resultante análisis de riesgos y las medidas para amortiguar los mismos.</p>
<p>VIII.- Establecer, regular, emitir y coordinar las bases para la realización de auditorías, inspecciones e inventarios gubernamentales en los sectores de la Administración Pública, así como realizar aquellas auditorías que se requieran en sustitución o apoyo...</p>	<p>Esta fracción señala prácticamente lo mismo que la fracción VI y la III (no señalada es este análisis) "Fiscalizar, inspeccionar y evaluar el ejercicio del gasto público del Poder Ejecutivo..."</p>
<p>X.- Participar en el Consejo Estatal para la Modernización de la Administración Pública de Quintana Roo e intervenir en la determinación y supervisión de las normas y procedimientos para regular la organización, funcionamiento y desarrollo de las dependencias y entidades de la misma;</p>	<p>En la SCQROO existe una Dirección de Innovación y Calidad, la cual realiza las funciones de promoción, análisis y recomendación en la implementación de procesos que conlleven la eficiencia en la operatividad de los mismos. El Consejo señalado en esta fracción no operaba y se dependía de la autorización de la SCQROO. Por otra parte "intervenir en la determinación y supervisión de las normas y procedimientos..." implica una responsabilidad directa en los resultados de operación de "la organización, funcionamiento y desarrollo de las dependencias y entidades de la misma"; cuando al final cada dependencia debe ser responsable de su área de competencia.</p>
<p>XIII.- Evaluar, en coordinación con las Secretarías de Planeación y Desarrollo Regional, de Hacienda y la Oficialía Mayor, las estructuras orgánicas y ocupacionales de la Administración Pública del Estado;</p>	<p>Al igual que la fracción anterior, la evaluación como tal, reside en la "aprobación", tal y como los documentos requieren la firma actualmente, y el comentario es respecto a la misma responsabilidad que conlleva dicha aprobación. Se pueden hacer observaciones y sugerencias, pero la responsabilidad directa debe recaer en Oficialía Mayor y Hacienda, quienes son las que tienen las facultades sobre la materia presupuestal y la de recursos humanos.</p>
<p>XIV.- Fijar, regular y emitir, conforme a las directrices del Gobernador del Estado y por</p>	<p>Como se señalo en la observación de la fracción X, el CEMAP no funciona, y estas</p>

<p>conducto del Consejo Estatal para la Modernización de la Administración Pública de Quintana Roo, los criterios y lineamientos para la integración de los reglamentos interiores y los manuales administrativos de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo;</p>	<p>funciones las realiza la SCQROO; El Gobernador del Estado establece la estructura de su gobierno y las responsabilidades o atribuciones de cada unidad o entidad bajo su cargo, así dichos documentos deben corresponder a las atribuciones conferidas a cada unidad administrativa y ser responsabilidad de cada titular .</p>
<p>XIX.- Promover, coordinar y evaluar los programas y acciones destinados a asegurar la calidad gubernamental en las funciones y servicios...a fin de que los recursos... sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, simplificación administrativa, productividad, ahorro en el gasto público y transparencia. En su caso promover la descentralización o desconcentración respectiva;</p>	<p>Primero, no existe ningún programa destinado a asegurar la “calidad gubernamental”, ni existe este concepto. Y por otra parte los criterios señalados son redundantes, confusos, y si bien algunos son atribuciones de la SCQROO, la evaluación no implica que se cumplan o corrijan. Realizar alguna sugerencia de descentralización o desconcentración con esos criterios de evaluación sería muy arriesgado, dado que responden a fines más amplios y complejos, que no implican la “calidad gubernamental”.</p>
<p>XX.- Establecer normas, lineamientos y controles para la instrumentación del Sistema Estatal de Información Ciudadana que contendrá el inventario de todos los trámites y servicios...</p>	<p>Dicho sistema no existe, y si el inventario de trámites y servicios, el cual requiere adecuaciones y seguimiento así como análisis de contenido.</p>
<p>XXIV.- Designar, reubicar o remover al titular y funcionarios de los órganos de control y evaluación interna en las dependencias y entidades....y tendrán el carácter de autoridad para realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emita en la esfera administrativa y ante los tribunales competentes...</p>	<p>Esta delegación nunca se ha realizado, ni se ha formado, ni capacitado; incluso no existe una guía o manual del procedimiento administrativo disciplinario ni de la integración de dichos expedientes.</p>
<p>XXVI.- Establecer la coordinación con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para el desempeño de las tareas de control y evaluación...y en general las que deriven del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental.</p>	<p>Al igual que el Sistema Estatal, el Sistema Nacional no existe en concepto, estructura, facultades, etc. Existe una Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación en donde se toman las decisiones y acuerdos para establecer políticas y estrategias a nivel nacional respecto a los diversos ámbitos de competencia de los Órganos de Control Interno (Federales, Estatales y Municipales).</p>
<p>XXX.- Informar periódicamente al Ejecutivo Estatal sobre el resultado de las evaluaciones respecto a la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal....</p>	<p>Estos informes no se manejan. Incluso la evaluación de la gestión no se realiza, solo la programático-presupuestal, y mucho menos existe una retroalimentación orientada al perfeccionamiento de la administración pública en su conjunto.</p>
<p>XXXIII.- impulsar la participación y corresponsabilidad en las tareas de control, vigilancia y evaluación de la gestión pública, y promover la creación de mayores vínculos y canales de comunicación entre la ciudadana y el gobierno;</p>	<p>En la Dirección de Planeación y Contraloría Social trabajan solamente 7 personas (incluyendo al director) y se realizan la evaluación de los programas anuales y los programas de contraloría social. Al tema de la participación ciudadana se le ha puesto poca</p>

	atención por su correlación con temas políticos y por la falta de interés de la misma ciudadanía. No ha habido un seguimiento a las personas capacitadas, ni a la formación educativa en este tema.
XXXIX.- Coordinar las acciones de control y evaluación que se establezcan en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo;	Dentro de la ley de planeación existe la figura de dicho comité, de los subcomités que lo integran y de la unidad de evaluación, la cual esta presidida por la SCQROO. Ninguno de estos ha funcionado, por tanto la planeación no se realiza de manera colegiada, o no se puede hablar de una planeación integral para el desarrollo del Estado y en consecuencia de una evaluación de la misma.

Fuente: Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, comentarios propios.

Dentro de todo el contenido de las atribuciones señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública en este apartado, correspondiente a la SCQROO, es importante destacar conceptos en los cuales no se reconoce claridad en su alcance e importancia; independientemente de su correlación con la presupuestación de dichas actividades, la realidad de su efectividad y su eficacia.

2.1.3. Análisis de funciones de control y evaluación en el enfoque de gestión pública.

He expuesto, en el cuadro de atribuciones, las observaciones que a las mismas corresponden, desde mi punto de vista, y señalado parcialmente las prioridades que se ha brindado a algunas actividades; por lo que a continuación mencionaré los aspectos, que dentro del enfoque de gestión, y aunque están plasmadas como atribuciones, no se realizan con la importancia relativa.

Dentro de estas labores, la modernización administrativa, asumida como el replanteamiento de las funciones del gobierno como rector de las políticas nacionales, bajo las vertientes de innovación tecnológica, científica, competencia de los mercados, calidad de los servicios y logro de los objetivos, no se comprenden como ese conjunto de actividades, sino que se miran como actividades distintas unas de otras.

Por eso, la modernización administrativa se da paso a paso y no se vinculan los objetivos con un proceso de mejora continua, que involucre en un proyecto todos los aspectos.

Otro problema, es la falta iniciativa para proponer ideas nuevas. La administración actual se centra en la realización de actividades programadas, de calendarios de ejecución de los mismos y en recursos limitados.

La innovación, la puesta en marcha de “mejores prácticas” son conceptos que apenas van permeando en la administración gubernamental.

Los análisis de los sistemas actuales de eficiencia en las tareas y en los trámites, servicios, así como las tecnologías de la información parecieran temas modernos, cuando han estado ahí por muchos años.

Y completando la idea anterior, la falta de rectoría en los mecanismos de comunicación interinstitucional, de aprovechamiento de los recursos (todos), se dan por hecho en los niveles inferiores de la administración pública, y solo cuando nos comparamos con otros Estados o países nos damos cuenta de que podemos ser mejores, ser más productivos y menos burocráticos.

Cuando llegan las quejas, las denuncias, consultas y solicitudes de información, empezamos a comprender que algo falla, algo no funciona como es debido, pero ese "algo", es la falta de creatividad, de responsabilidad y ética que debilita el sistema.

No quiere decir que todo este mal; lo que se plantea es la necesidad de reforzar esos valores, de hacer partícipes a los colaboradores en la toma de decisiones, y sobretodo de notar la importancia que siempre ha tenido, y hemos desvalorado, de la participación ciudadana.

La Contraloría Social, ya lleva 20 años practicándose en México, sin embargo la importancia de estos programas ha sido muy poca; por una parte, la falta de credibilidad y confianza de la población, consecuencia de las prácticas de gobierno al tomar decisiones unilaterales, por el consentimiento y conformismo mismo de la población, así como la apatía o falta de interés hacia las labores de los funcionarios y de sus responsabilidades; y por otra, debido a desconocimiento del gobierno y los gobernantes de la percepción ciudadana, a no escuchar necesidades y demandas que están fuera del programa o del presupuesto, por consideraciones políticas o simplemente prácticas autoritarias para la determinaciones de los planes ya establecidos en las acciones u obras predeterminadas.

Ante esta complejidad, los esquemas actuales requieren se invierta en el bienestar de los ciudadanos. No solo por el tema social de rezago, incluso, ante la apatía de los gobernados en participar políticamente, lo cual ha ilegitimado a los gobernantes y a sus acciones.

Las prácticas de corrupción, de nepotismo, han derivado en descalificativos aplicables de manera general a los funcionarios. Y si bien existen ejemplos de que no es un mal generalizado, la falta de sanciones o castigos, generan y refuerzan la desconfianza en el gobierno.

De vital importancia es considerar el factor presencial de los órganos de control, la falta de credibilidad y respeto hacia las autoridades encargadas de revisar, evaluar y sancionar las faltas administrativas.

El posicionar ese nivel de autoridad y respaldar sus acciones, mismas que deben fundamentar y consolidar el quehacer gubernamental, determinando las desviaciones u omisiones y retroalimentando al sistema desde la planeación, para un inicio del proceso administrativo con las consideraciones pertinentes a la eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas.

Las consideraciones que desde la planeación misma deben realizarse en los procesos de orientación de recursos, establecimiento de prioridades, el bienestar social, el desarrollo equilibrado y sustentable, determinación de metas, indicadores, sistemas de seguimiento, controles y parámetros.

La falta de profesionalismo, de habilidades en el quehacer gubernamental, de ética; el deterioro de las condiciones actuales a nivel macroeconómico que afectan las economías locales; la falta de soluciones incluso en problemas pequeños; toda esta problemática se sintetiza en una pregunta: ¿qué pasa en el gobierno?, y no como una pregunta especialmente dirigida a Quintana Roo; sino en todos los niveles y poderes de gobierno.

Así, lo que planteo en este trabajo, es ver esas fallas, tratar de instrumentar acciones que disminuyan las malas prácticas y fomenten u orienten la actividad gubernamental hacia la transición de simples ejecutores, a tomar decisiones, medir resultados y ser transparentes, a volver a ganarnos la confianza de la ciudadanía, a hacer las cosas mejor y caminar por el sendero de evolución administrativa que debe sustentar el quehacer de los estados modernos.

2.1.4. El Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental.

Por su importancia, me permito hacer este pequeño apartado describiendo una problemática particular y fundamental en la labor de fiscalización que se viene realizando desde el nivel nacional hasta lo local.

Y es que de la documentación revisada a través de diferentes medios, solo he encontrado pocas referencias respecto de lo que es el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental; a nivel del Sistema Estatal, no existe nada.

Lo fundamental, es preguntarnos, como en muchos casos pasa, ¿si existe el señalamiento de la existencia de algo (estructura, ley, sistema, etc.), porque no se da en la realidad y en la legalidad?.

En 2008 se determinaron unos Lineamientos Generales de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación, en los cuales se señala en su artículo tercero "El Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública en su ámbito regional, tiene como objetivos promover mayores niveles de eficiencia, eficacia y productividad, así como la Modernización y Desarrollo de la Administración Pública; lograr una gestión ágil y transparente del sector público, elevando la calidad de los servicios a la ciudadanía; asimismo, racionalizar el uso e inversión de los recursos públicos".

El artículo cuarto del citado documento señala "El Sistema estará constituido por el conjunto de instrumentos jurídicos, instancias, esquemas y mecanismos para el control y la evaluación de la gestión pública y colaboración en materia de desarrollo administrativo, y en él participan el gobierno Federal, a través de la Secretaría de la Función Pública y los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal por medio de sus Órganos de Control, con fundamento en los Acuerdos de Coordinación suscritos que deriven de la legislación aplicable.

De ahí en adelante se habla de la comisión, quienes la integran o como opera, señalando en el artículo quinto "Para la operación y funcionamiento del Sistema, se Constituye la Asamblea Plenaria de Contralores Estados-Federación y la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación como órganos ejecutivos y decisorios".

Ahora, no olvidemos que es un lineamiento de la comisión, que en ningún momento puede determinar legalmente lo que es el Sistema Nacional, mismo que se encuentra señalado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Al no existir una definición clara del Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública, más contradictorio resulta el hecho de iniciar trabajos en esquemas mayores o redundantes; tal es el proyecto de crear un Sistema Nacional de Fiscalización.

Este sistema será conformado por los órganos de control internos (federal, estatales y municipales) y por las auditorías superiores de Estados y de la Federación, como una medida para conformar un comité disciplinario y normativo en materia general de fiscalización, reconociendo los diferentes ámbitos de competencia de cada uno de los integrantes.

El proyecto de conformar el Sistema Nacional de Fiscalización refleja una necesidad de homologar criterios de auditoría, de distribución de tareas, evitar sobrecargas en los entes auditados, determinar objetivos comunes; pero resulta paradójico, ante un escenario en cual no se ha delimitado el Sistema Nacional de Control y Evaluación, sus alcances y las diferencias entre las facultades y funciones de sus mismos integrantes, para así determinar su participación en el cumplimiento de los objetivos planteados.

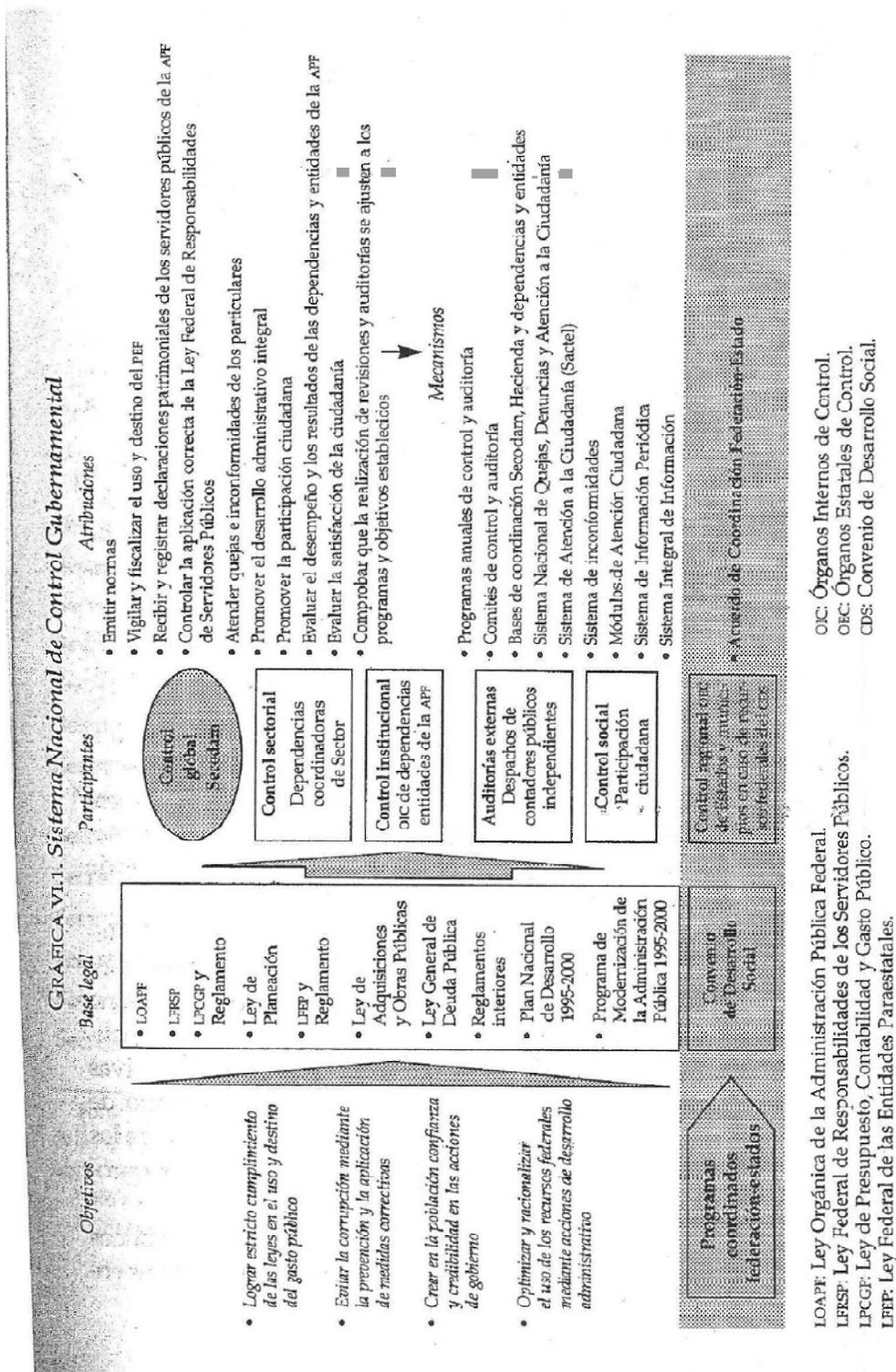
La referencia y descripción más cercana a lo que es o pudiera ser el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, lo encontramos en un documento de 1998, de José Octavio López Presa, quien coordinó el trabajo de diversos expertos en el tema en el libro "Corrupción y Cambio". En este documento se ejemplifica gráficamente lo que consideran constituye y denomina el "Sistema Nacional de Control Gubernamental". (Gráfica 3).

Se describen objetivos importantes: a) lograr estricto cumplimiento de las leyes en el uso y destino de los recursos públicos; b) Evitar la corrupción mediante la prevención y aplicación de medidas correctivas; c) Crear en la población confianza y credibilidad en las acciones de gobierno y; d) Optimizar y racionalizar el uso de los recursos públicos mediante acciones de desarrollo administrativo.

Estos 4 sencillos objetivos aun en nuestros días reflejan la función que un órgano de control interno debe tener, y de su análisis se desprende, que las 40 fracciones del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, cae en alguno de estos conceptos.

Incluso López Presa define base legal, participantes, atribuciones y mecanismos que conforman el Sistema Nacional, describiendo un sistema que es pudiera considerarse vigente en nuestros días aún sin la formalidad legal correspondiente.

Gráfica 3: El Sistema Nacional de Control Gubernamental según López Presa.



Fuente: López Presa, José Octavio, *Corrupción y cambio*, FCE, 1998, Pág. 303.

Y no es una tarea difícil, porque de alguna manera, esta funcionando sin ese formalismo, pero con las dificultades que conlleva el no tener un cimiento sólido, una base conceptual y legal que vigorice sus decisiones. Este problema, repercute en los Estados, donde tampoco existe normatividad al respecto.

Sin embargo, no cejo en mi empeño al señalar la importancia de llevar a dicho estatus la estructura y funciones de este sistema, toda vez que constituye la base sobre la cual se deriva toda la labor de fiscalización que se realiza a nivel nacional, y que además reviste importancia dado el contenido sistémico y de coordinación que implica en todos los niveles de gobierno del país.

Si bien se han establecido trabajos y tareas técnicas dentro de la CPCE-F, la estructura jurídica de la misma impide la aplicación estricta de los acuerdos, mismo que son de colaboración, y se ha dado el caso, recientemente que el Estado de Veracruz, a través de su Contralor Estatal, se desligó o desvinculó de este organismo.

Pareciera increíble que en 2011 apenas nos pongamos a revisar cuales son las atribuciones de los Órganos de Control de los Estados y proponer un modelo de atribuciones mínimas; esto, cuando los principios del control, prevención y sanción de conductas indebidas en los servidores públicos data de la constitución de 1857.

De igual manera, aunque esta función es tan antigua y más a nivel de actividad profesional de auditoría, tampoco se tengan establecidas las bases del Control Interno Gubernamental, en proceso de revisión e implementación a partir de 2011 en todos los Estados de la República.

Estos dos últimos conceptos los analizaremos con más detalle en los apartados siguientes, dada su importancia para el soporte del modelo que se propondrá en el capítulo tercero.

2.2. Las funciones actuales de los órganos de control a nivel nacional.

Como señalé anteriormente existe una problemática compleja para enfrentar los objetivos que la NGP se plantea.

Pudieran establecerse y aplicarse herramientas directamente en procesos o actividades de cada una de las dependencias y entidades del sector público; sin embargo, el propósito de este trabajo es procurar que las mismas se determinen en base a un diagnóstico fidedigno de las condiciones actuales en cada una de las instituciones, partiendo de la premisa de la vigilancia en su cumplimiento desde la SCQROO.

Esto es, establecer una metodología que procure los mejores resultados institucionales pero que a la vez garantice su continuidad y perfeccionamiento, asumiendo la SCQROO un papel protagónico relevante como ente facultado para impulsar un buen gobierno.

Como lo he hecho con anterioridad, partiré del estudio de los resultados obtenidos a nivel nacional respecto de las funciones de los Órganos de Control Estatales (OCE's),

para de ahí lograr una vinculación con los objetivos de la NGP y posteriormente aterrizarlo en la SCQROO.

2.2.1. Análisis de funciones a nivel nacional

A partir de mayo de 2011, en el seno de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación, en la coordinación regional sureste con el cargo de la Comisión Jurídico-Normativa, conformada por los Estados de Quintana Roo, Yucatán, Chiapas, Tabasco y Campeche, se determinó dentro del plan de trabajo realizar un análisis de las funciones que realizan los OCE's, a fin de determinar un modelo mínimo de atribuciones generales.

Así, en Junio de 2011, se obtuvo una matriz de información resultante del análisis de:

- La normatividad de cada Estado.
- Un portal con un cuestionario para obtener información
- La compilación, estudio y disgregación de actividades, por materia y submateria.

Del resultado obtenido se desprendió la siguiente información:

Cuadro 3: Resumen de materias y submaterias señaladas como funciones de los Órganos de Control a nivel nacional.

MATERIA	SUBMATERIAS
Auditoría y control	10
Atención ciudadana	4
Transparencia	7
Mejora de la gestión pública	4
Coordinación institucional	7
Combate a la corrupción	2
Responsabilidades	6
Contraloría social	3
Tecnologías en información	1
Servicio profesional de carrera	2
Bienes patrimoniales	5
Evaluación de resultados	3
Situación patrimonial	2
Normatividad general	5
Normatividad temas	13
14 materias	74

Fuente: Comisión Permanente de Contralores Estados – Federación, Junio 2011.

Las funciones de Normatividad y las de auditoría y control, cuentan con más submaterias (28 en total), esto es casi un 38% de las actividades, considerándose las más importantes dentro de las estructuras de las leyes orgánicas de los Estados; esto es

sumamente interesante, ya que denota el enfoque general hacia controlar a través de la expedición, autorización y determinación de normatividad, y su consecuente aplicación.

Pudiera parecernos lógico, pero no debemos perder de vista que los órganos de control interno existen para vigilar la ejecución de normas, recursos, planes, etc; el considerar su intervención en la determinación de dicha normatividad, los convierte en juez y parte, debiendo solamente circunscribirse a la determinación de la normatividad relativa a su área de competencia, y a la fiscalización en el Poder Ejecutivo.

Se destaca también la importancia de la transparencia, la coordinación institucional, el área de responsabilidades y de bienes patrimoniales, que en conjunto incluyen aproximadamente un 34% de las actividades plasmadas en la normatividad actual de los OCE's.

Entre las materias con menos funciones específicas podemos encontrar la atención ciudadana, la mejora de la gestión pública, el combate a la corrupción, la contraloría social, el servicio profesional de carrera, la evaluación de resultados y los trabajos de análisis de situación patrimonial.

Estos temas, que se encuentran en el nivel medio bajo de funciones específicas son los particularmente revisten importancia en los tiempos actuales, y en donde la gestión pública hace hincapié para el logro de resultados efectivos en los gobiernos.

Es de notoria importancia, que en las materias, el tema de las tecnologías en información solo tenga una submateria, misma que solamente se aplica a nivel federal, y en el Estado de México. Con ese primer trabajo se desarrollo el siguiente análisis:

Cuadro 4: Resumen de submaterias y su aplicación actual en los Estados.

SUBMATERIA	# DE ESTADOS	PORCENTAJE
Sistema de control gubernamental	31	97
Controlar y vigilar cumplimiento normativo	17	53
Auditorías Directas	26	81
Vigilar el ejercicio del gasto público	29	91
Atención a quejas y denuncias	32	100
Programas de mejoramiento administrativo	26	81
Sistemas dependencias federales, estatales	25	78
Conocer e investigar actos u omisiones	31	97
Sanciones	19	59
Substanciar el proceso disciplinario	29	91
Coordinar el programa de contraloría social	19	59
Evaluación gubernamental	29	91
Recibir, registrar y requerir las declaraciones	28	88
Emitir criterios, lineamientos y normas	20	63
Auditoria	21	66
Control interno	24	75
Recursos financieros	19	59

Fuente: Comisión Permanente de Contralores Estados – Federación, Junio 2011.

El cuadro anterior es el resultado de la revisión de las 74 submaterias, determinándose 17 que en contenido, a juicio de todos los Estados, responden a las funciones específicas que se debieran realizar en los órganos de control, y que en una proporción mayor al 50%, ya se venían aplicando, resultando lo siguiente:

De esta información podemos observar, que la atención de quejas y denuncias se presenta en el 100% de los Estados, lo cual es precisamente una función establecida desde los orígenes mismos de los OCE's, y que a la fecha han presentado muy poco desarrollo en materia de sistemas de aplicación y también en uso de los ciudadanos.

Por encima del 90% de los Estados las funciones de vigilar el ejercicio del gasto público, el sistema de control gubernamental (de hecho pero no de derecho), conocer e investigar los actos u omisiones, substanciar el proceso disciplinario (sin proceso legal uniforme establecido), la evaluación gubernamental (presupuestal y financiera más que de resultados); están establecidas en la norma, sin embargo, de igual manera falta mucho por hacer en esos renglones.

Y analizando los que apenas superan el 50% de presencia en la normatividad de los Estados de México, nos encontramos: controlar y vigilar el cumplimiento normativo (¿cómo evalúas y controlas sin conocer la norma?), establecimiento de sanciones, coordinar el programa de contraloría social, normatividad de los recursos financieros y de auditoría, así como emitir criterios lineamientos y normas... pareciera broma pero así estamos a nivel nacional: la norma es lo menos importante en materia de supervisión, control y auditoría.

A un nivel medio superior, las auditorías directas; establecimiento de programas de mejoramiento administrativo y de sistemas o coordinaciones con dependencias federales y estatales; recibir, registrar y requerir las declaraciones patrimoniales y establecimiento de control interno: son funciones que caracterizan lo que la gente sabe que hace la contraloría; aunque realmente la primera y la última, no se den en la realidad con el formalismo y la relación coherente de acciones o tareas, sino como un proceso espontáneo cuando algún caso lo amerite.

Con las consideraciones anteriores, se determinaron 9 materias que agrupan las funciones generales de los órganos de control, y con las submaterias registradas (funciones específicas), se determinó un cuadro de las funciones más importantes a considerar para la adecuada operatividad de un OCE.

Así se determinó con este último cuadro (cuadro 5) un conjunto de 9 materias y 17 submaterias que de manera general coincidieron los Estados de República, representan un mínimo de funciones, o las básicas y de importancia, que debieran establecerse en los OCE's.

Este trabajo realizado por la CPCE-F, quedó como propuesta, para análisis y aprobación, misma que se realizó en el mes de Diciembre de 2011, en la segunda reunión nacional y se informó de los resultados del proyecto.

Durante el proceso, la información se envió a los Estados para que la validaran; al final con la información del cuadro anterior y los puntos de vista de los integrantes de las

otras 5 regiones del país, se determinó un Modelo de Atribuciones Mínimas, que se presentará en el apartado siguiente.

Cuadro 5: Resumen de materias y submaterias para proyecto del Modelo de Atribuciones Mínimas y su aplicación actual en los Estados.

MATERIA	SUBMATERIA	EDOS	%
Auditoría y control	Sistema de control gubernamental	31	97
	Controlar y vigilar cumplimiento normativo	17	53
	Auditorías Directas	26	81
	Vigilar el ejercicio del gasto público	29	91
Atención ciudadana	Atención a quejas y denuncias	32	100
Mejora de la gestión pública	Programas de mejoramiento administrativo	26	81
Coordinación institucional	Sistemas con dependencias federales, estatales	25	78
Responsabilidades	Conocer e investigar actos u omisiones	31	97
	Sanciones	19	59
	Substanciar el proceso disciplinario	29	91
Contraloría social	Coordinar el programa de contraloría social	19	59
Evaluación de resultados	Evaluación gubernamental	29	91
Situación patrimonial	Recibir, registrar y requerir las declaraciones	28	88
Normatividad general	Emitir criterios, lineamientos y normas	20	63
	Auditoría	21	66
	Control interno	24	75
	Recursos financieros	19	59

Fuente: Comisión Permanente de Contralores Estados – Federación, Junio 2011.

2.2.2. Modelo de Atribuciones Mínimas para los Órganos de Control Estatales

Como he explicado durante el desarrollo del presente trabajo, el análisis de las funciones de los OCE´s dentro de la CPCE-F, dio como resultado un conjunto de materias y submaterias que se determinaron como atribuciones mínimas para el logro de los objetivos de control y evaluación en los diversos niveles de gobierno.

De tal manera, el modelo resumido en el cuadro 5, se explica de la siguiente manera de acuerdo a las materias establecidas:

AUDITORIA Y CONTROL

- Organizar y Coordinar el Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública.
- Vigilar el ejercicio del gasto público.

- Controlar y vigilar el cumplimiento normativo en todas las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.
- Practicar Auditorías a recursos públicos, tanto en el ámbito estatal como municipal, en el marco de la legislación aplicable.

ATENCIÓN CIUDADANA

- Realizar Políticas y Programas en materia de atención a quejas y denuncias

MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

- Promover y realizar programas de mejoramiento administrativo

CONTRALORÍA SOCIAL

- Coordinar el programa de contraloría social y establecer subprogramas innovadores que contribuyan al fortalecimiento de la participación ciudadana.

COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

- Promover y Celebrar convenios de coordinación institucional para el control, vigilancia y evaluación de los recursos públicos.
- Realizar en coordinación con dependencias federales, estatales y/o municipales sistemas de contables, financieros, de control y evaluación .

RESPONSABILIDADES

- Conocer e investigar actos y omisiones que puedan constituir responsabilidades de los servidores públicos
- Sustanciar el procedimiento administrativo disciplinario
- Sustanciar las inconformidades y recursos que se interpongan en las licitaciones públicas
- Imponer en el ámbito de su competencia las sanciones

TRANSPARENCIA

- Coordinar acciones de transparencia y acceso a información pública

BIENES PATRIMONIALES

- Vigilar el uso correcto de los recursos patrimoniales del Estado

SITUACIÓN PATRIMONIAL

- Recibir, registrar y requerir las declaraciones patrimoniales

EVALUACIÓN DE RESULTADOS

- Vigilar y Controlar el Sistema de Evaluación Gubernamental

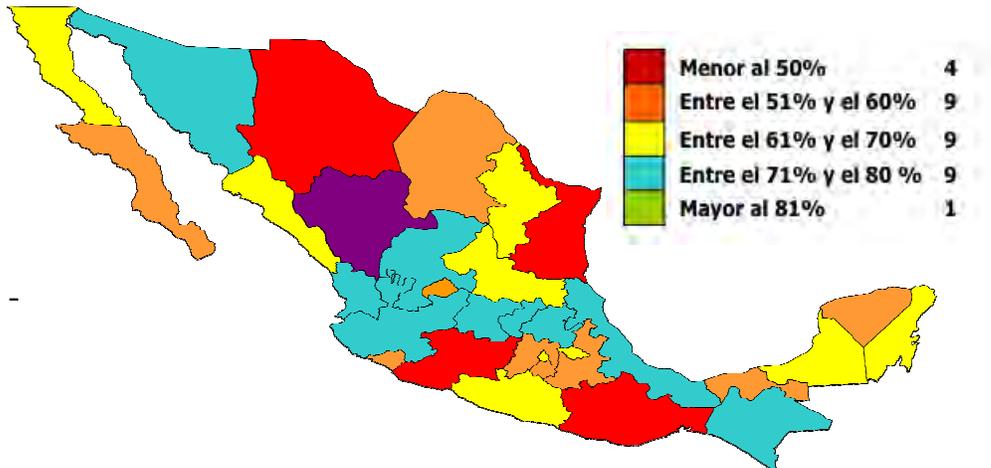
NORMATIVIDAD

- Emitir criterios, lineamientos y normas de aplicación general.
- Emitir y vigilar la aplicación de las normas sobre el uso y destino de los recursos financieros
- Normar el establecimiento de los sistemas de control interno y su constante modernización.
- Normar y acatar las disposiciones en materia de transparencia y rendición de cuentas
- Establecer y cumplir con las normas de auditoría gubernamental y los manuales relativos.
- Vigilar la aplicación de las normas establecidas para el ejercicio de la obra pública, en el ámbito de pertinencia de los recursos destinados.
- Establecer constantes revisiones en el cumplimiento de la normatividad relativa a las adquisiciones, así como establecer criterios relativos a las mismas.
- Establecer la normatividad relativa a los proceso de entrega recepción y participar en los mismos.

2.2.3. Distribución geográfica de las atribuciones mínimas en la actualidad.

Con base en la información obtenida Modelo de Atribuciones Mínimas para los OCE´s, se señaló de manera gráfica en el mapa de México, los porcentajes actuales de cumplimiento de las materias y submaterias de dicho modelo a efecto de conocer, o establecer similitudes o diferencias en los grados de cumplimiento entre los Estados.

Gráfica 4. Mapa comparativo actual de funciones de los OCE´s en los Estados de acuerdo al Modelo de Atribuciones Mínimas



Fuente: Comisión Permanente de Contralores Estados – Federación, Junio 2011

Al realizar este estudio se determinó que no existe una lógica por zona respecto al porcentaje de cumplimiento en la normas actuales, sino que cada Estado asumió o determinó sus propias facultades de acuerdo a los recursos, necesidades, o factores políticos que en su momento existían, por lo cual existe esa diversidad de facultades entre los Estados, incluso de una misma zona.

Como se mencionó anteriormente, este trabajo, se dejó como base para que cada Entidad, de considerarlo conveniente, de acuerdo a sus capacidades y recursos, pudiera realizar las modificaciones correspondientes en la normatividad a efecto de encuadrarse en un marco homogéneo, incorporándose al proceso de modernización de los OCE´s del país.

2.3. La Nueva Gestión Pública y las atribuciones de los OCE´s en México.

He presentado el resultado del análisis de las funciones de los Órganos de Control Estatales y el planteamiento de un Modelo de Atribuciones Mínimas; ahora, con el conocimiento de los modelos y objetivos de la NGP, nos iniciamos en la búsqueda de similitudes o diferencias que pudieran generar, en su caso un redimensionamiento de las atribuciones de los OCE´s en México, considerando a los mismos como entes impulsores del cambio a realizarse en la administración gubernamental en sus diferentes niveles.

A consideración propia, la NGP tiene un ciclo que inicia y termina con el benchmarking, o sea con la comparación y evaluación de los resultados obtenidos a

efecto de generar las correcciones o medidas a implementar en el cumplimiento de los objetivos institucionales.

La premisa básica del antecedente histórico también nos permite no obviar la gestión ya realizada para no partir de cero en un proceso de planeación; por el contrario, se trata de evaluar lo ya realizado y asumir el compromiso de analizar los resultados con la mira en el mejoramiento de los programas, eficiencia en los procesos y eficacia en el logro de los objetivos. Todo esto circunscrito en el marco actual de los sistemas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana que los modelos de NGP conllevan.

En este sentido como he reiterado durante el desarrollo de este trabajo, considero que los OCE´s tienen una función primordial en la implantación y desarrollo de un modelo de gestión, cambiando es esquema weberiano a uno más empresarial, sin perder de vista la diferenciación entre lo público y lo privado, y dentro de los esquemas políticos que se aplican en nuestro país.

Lo anterior no esta confrontado con la tesis de la mejora en la administración pública; incluso a nivel internacional, el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y su ámbito de control son motivo de diferentes formas de gobernar; por tanto también doy por hecho que si bien habrá que diferenciar lo político de lo administrativo, ambos factores inciden entre ellos, y un modelo que no considere lo anterior esta destinado al fracaso.

Los modelos de la NGP tratan precisamente la síntesis de un problema: la legitimización de los actos de gobierno. Esto es, el proceso general de planeación, organización, control y evaluación debe orientarse al cumplimiento de los valores de la NGP, perfeccionando la administración pública para respaldar a las autoridades: así la modernización administrativa conlleva a un resultado político electoral a través del cual la ciudadanía califica a sus autoridades electas.

Por tanto, la premisa es hacer un buen gobierno para lograr una buena calificación y la permanencia del sistema político; de otra manera, y lo estamos viviendo en los procesos electorales actuales, se tiende a resultados de transición con cambios de partido en el poder, denotando la insatisfacción ciudadana ante los gobernantes.

Sin crear una polémica política al respecto de los objetivos finales de la NGP, resalta a todas vistas que las herramientas y mecanismos de la misma redundan en mejores resultados en la administración, en la reducción de prácticas deshonestas, en la revalorización del papel del Estado y de los servidores públicos, en la aplicación efectiva y eficiente de los recursos públicos y sobretodo en caminos que preparan hacia el tránsito a la profesionalización, la técnica, la información y el conocimiento con miras al desarrollo y el bienestar ciudadano.

Por eso, es de llamar la atención, como señalé al revisar las atribuciones de los OCE´s, que las tecnologías de la información solamente fueran consideradas bajo una

materia y una submateria (bajo un solo renglón de interés), cuando todas las funciones actuales del gobierno se orientan precisamente hacia la sistematización, a los esquemas “en línea” y a los procesos en “tiempo real”.

Ante este planteamiento, las funciones de los OCE´s son primordiales, pues son los encargados al interior de un gobierno de que las “cosas” salgan de acuerdo a lo planeado, o en su caso de plantear las sugerencias u observaciones al desempeño; así mismo, tienen orientación hacia la profesionalización, modernización administrativa, participación ciudadana, regulación, transparencia y cumplimiento de responsabilidades dentro de los códigos de conducta establecidos.

Adicionalmente para cumplir cada principio deberán establecerse las medidas o herramientas que correspondan según el área de atención; por ejemplo para eficiencia y eficiencia pudiéramos establecer políticas de desempeño, estándares de servicio, indicadores de cobertura, evaluaciones de personal, etc.

En el caso de los OCE´s es claro que el campo de acción es muy amplio (ya que tienen ingerencia en toda la estructura del Poder Ejecutivo), así la propuesta la reduciremos a las actuaciones o atribuciones generales antes señaladas con relación al modelo de gestión como veremos en el siguiente capítulo.

Es importante destacar que existe un marco legal de actuación respecto a lo que debe hacerse, incluso en las políticas de participación ciudadana y a nivel nacional en rendición de cuentas y transparencia, que los Estados han implementado de acuerdo a sus condiciones y capacidades. De ahí, que realmente no se planteen ajustes en las atribuciones, más allá de la prioridad de las mismas y la claridad de su contenido, a efecto de que los principios y herramientas de la NGP generen un modelo de gobierno: políticas hacia la modernización administrativa que ya están determinadas más no seguidas.

También es importante señalar que en el contexto global que vivimos y ante las necesidades de información y la era del conocimiento, las tecnologías de la información que fueron desechadas en el Modelo de Atribuciones Mínimas, considero a título personal, deben ser asumidas por los OCE´s, a efecto de regir, conducir y vigilar su aplicación y desarrollo en pro de los principios de la NGP, que pueden observar en las tecnologías de la información, un elemento clave y fundamental para la consolidación del modelo.

Revisando el Modelo de Atribuciones Mínimas, podemos observar como las mismas recaen en algún concepto de la NGP.

Relacionando los principios o conceptos que en la literatura administrativa refieren como parte de los modelos de la NGP, podemos ver que las atribuciones de los OCE´s pueden quedar relacionadas con la eficiencia, eficacia, transparencia, descentralización, delegación, rendición de cuentas y participación ciudadana, así como con las herramientas de control, aplicación de sanciones, modernización administrativa, ética,

profesionalización y regulación que permitan lograr las mismas. Para mayor claridad presento el siguiente cuadro:

Cuadro 6: Modelo de Atribuciones Mínimas y la Nueva Gestión Pública.

MATERIA	SUBMATERIA	PRINCIPIOS NGP
Auditoría y control	Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación de la gestión pública.	RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA, EFICIENCIA, EFICACIA
	Controlar y vigilar cumplimiento normativo	ÉTICA, RESPONSABILIDAD. PROFESIONALIZACIÓN
	Práctica de auditorías	EFICIENCIA, EFICACIA
	Vigilar el ejercicio del gasto público	EFICIENCIA, EFICACIA
Atención ciudadana	Atención a quejas y denuncias	PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Mejora de la gestión pública	Programas de mejoramiento administrativo	MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA
Coordinación institucional	Establecer sistemas y acuerdos con dependencias federales, estatales y municipales para el control, vigilancia, evaluación, rendición de cuentas, transparencia	DESCENTRALIZACIÓN, DELEGACIÓN, PROFESIONALIZACIÓN,
Responsabilidades	Conocer e investigar actos u omisiones por responsabilidades de servidores públicos.	ÉTICA, RESPONSABILIDAD.
	Imponer las sanciones correspondientes.	APLICACIÓN DE SANCIONES.
	Substanciar el proceso administrativo disciplinario	APLICACIÓN DE SANCIONES.
Contraloría social	Coordinar el programa de contraloría social	PARTICIPACIÓN CIUDADANA.
Evaluación de resultados	Evaluación gubernamental	EFICIENCIA, EFICACIA
Situación patrimonial	Recibir, registrar y requerir las declaraciones	RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA
Normatividad general	Emitir criterios, lineamientos y normas	CONTROL, REGULACIÓN.
	Auditoría	CONTROL, REGULACIÓN
	Control interno	CONTROL, REGULACIÓN
	Recursos financieros	CONTROL, REGULACIÓN

Fuente: Elaboración propia con base en Comisión Permanente de Contralores Estados – Federación, Junio 2011.

Con las consideraciones antes expuestas, en el siguiente apartado iré aplicando, en la particularidad de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo, las consideraciones teórico-prácticas bajo las cuales pretenderé determinar un modelo que se inserte en este proceso de reforma de gobierno, del cual se ha hablado mucho, se ha

trabajado también bastante, pero los resultados aun no pueden considerarse satisfactorios.

2.4. Conclusiones.

En este capítulo he planteado la necesidad actual de promover un cambio en la Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo: un cambio que parte de la evolución misma de la administración pública moderna y se impulsa a nivel internacional incluyéndose las necesidades de realizar un trabajo eficiente, eficaz, transparente y con rendición de cuentas, pero al mismo tiempo, participativo, incorporando a la sociedad en la corresponsabilidad de gobernar y codirigir el destino de los recursos, de las obras y acciones, y por ende el desarrollo del Estado.

La historia evidencia la necesidad de controlar, de evaluar y mejorar los sistemas de ejecución de los recursos; evidencia, sobretodo en el marco actual de estancamiento macroeconómico, la necesidad de utilizar los recursos con los principios de economía, equidad y equilibrio. Y estas necesidades demandan esquemas innovadores hacia el desempeño del gobierno como agente rector de las políticas públicas, la percepción hacia el interior y exterior de la calidad de vida y prospectiva hacia un futuro promisorio, seguro y solvente.

Si bien el tema económico, es sumamente complicado para las naciones, lo es mucho más delicado para los Estados y Municipios de México, en donde existen diferencias radicales en la economía de los ciudadanos, dentro de las mismas ciudades y regiones.

Por eso, el replanteamiento de los conceptos de la Nueva Gestión Pública son vitales, no solamente en el tema del mejoramiento de los resultados de un gobierno, sino en la legitimidad del mismo, en la confianza depositada en las autoridades y la certidumbre que debe existir los vínculos que identifican a la población con su gobierno y Estado.

Lo que se plantea en este trabajo, es partir de la base conceptual, del diagnóstico inicial del actuar y de la percepción que se tiene de una institución, en este caso, la Secretaría de la Contraloría del Estado, del análisis general de la base legal, de las funciones que a nivel nacional se tienen para los OCE's, y generar un modelo de cambio en la Administración Pública a partir del impulso y redimensionamiento de las atribuciones conferidas a la autoridad en materia de control y evaluación de la gestión pública.

Hemos planteado cómo el esquema actual de funciones, la normatividad y responsabilidades han sido rebasadas, incumplidas o incluso desechadas; y cómo aunque existen normas, criterios, principios, planes, etc; los factores inerciales del comportamiento o desempeño de los funcionarios públicos, la falta de capacitación, de profesionalismo; los intereses políticos y la apatía de la población, han redundado en un sistema que nos sigue conduciendo por un camino desgastado y recorrido con tanta frecuencia, generando esa inestabilidad política, social y económica que va en sentido contrario a las metas y objetivos, en contra mismo del Plan Estatal y Nacional de Desarrollo.

La propuesta de este trabajo, es propiciar un cambio muy difícil, un cambio general que abarca desde la participación ciudadana en la toma de decisiones, en la planeación y evaluación de resultados, hasta un cambio en la gestión del gobierno, de sus funcionarios, reforzando los principios de ética, honestidad, profesionalismo, solidaridad y compromiso, entre otros factores.

La consideración básica de este documento, es modificar los patrones de conducta de los funcionarios asumiendo el papel estipulado en las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría, reforzando su presencia, actuando de manera preventiva, concientizando y exigiendo estándares de desempeño, de calidad en el servicio, pero ante todo replanteando las prioridades en sus obligaciones, sin perder de vista su origen y función principal: ser una dependencia del Poder Ejecutivo que promueva el logro exitoso de los objetivos establecidos.

Así, consideramos la propuesta que a nivel nacional se planea sobre un Modelo de Atribuciones Mínimas para los Órganos de Control Estatales, para con ello desarrollar en los siguientes capítulos un modelo propio, ajustado a las necesidades de nuestro Estado, a la capacidad y recursos de la misma Secretaría de la Contraloría, con miras a determinar un proceso evolutivo hacia la gestión pública en Quintana Roo.

Es una propuesta ambiciosa, con base en el proceso administrativo generalmente aplicado en el sector privado y vinculando un conjunto de análisis ya plasmados y algunos más que se verterán en el mismo modelo, con el propósito de propiciar un cambio en todos los sentidos referidos anteriormente, y que conduzcan con mayor seguridad, el tránsito ineludible que debe presentarse ante las condiciones actuales de competitividad, desarrollo y eficiencia que requieren los Estados.

En la medida en que el cambio se genere en la administración pública, deberá generarse un cambio en la participación ciudadana, para con esta revitalizar el sistema, sin menoscabo en las facultades de la autoridad y sin generar conflictos sociales... Es un proyecto complejo, que sin duda deberá estudiarse y desarrollarse con mayor extensión y detenimiento en su puesta en práctica.

Capítulo 3. La Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo: Estructura, atribuciones: Propuesta dentro los conceptos de la NGP, premisas básicas y objetivos.

En este capítulo, confirmo la premisa en el planteamiento del trabajo que se desarrolla, sugiriendo que la función de los OCE´s es de agente de cambio para el éxito de un modelo que se oriente hacia esta corriente postburocrática; en el caso particular de Quintana Roo, considerando a la Secretaría de la Contraloría del Estado, con este encargo.

Lo anterior toda vez que las responsabilidades de evaluación, control y sanción antes, durante y después de la ejecución de los programas sectoriales recae en esta dependencia, lo cual privilegia su estatus como agente promotor de la eficiencia y eficacia, a la vez que contiene los programas de contraloría social y modernización administrativa.

Con los antecedentes anteriores, retomaremos el caso de la Secretaría de la Contraloría de Quintana Roo, objeto de nuestro estudio, para que con los elementos teóricos y prácticos, así como en las experiencias y modelos conocidos, podamos generar un marco conceptual dentro del cual se pudiera desarrollar una posible opción en los canales de conducción de la Nueva Gestión Pública.

Es importante denotar, el enfoque personal en éste proyecto, toda vez que podrán existir diferentes proyecciones respecto del futuro de la administración pública en México y en los niveles subnacionales (Estados y Municipios); de tal suerte que ya existen corrientes importantes que impulsan actualmente hacia el “Open Government” o “Gobierno Abierto”, lo cual a manera personal, considero un paso adelantado, cuando no se han concluido, ni fortalecido los instrumentos de participación ciudadana.

De igual manera, ya existe una iniciativa, en el Congreso de la Unión, para la reforma la Constitución Política del país, a efecto de dotar de mayor fuerza y certidumbre en materia de transparencia y acceso a la información pública, protección de datos y combate a la corrupción, la cual todavía esta siendo analizada y tendrá que pasar por las legislaturas estatales a efecto de su aprobación, y de la cual solamente refiero el establecimiento de un instituto autónomo con vasto poder federal para atender, resolver y sancionar respecto a su materia, pero como un cuarto poder (a parte de Ejecutivo, Legislativo y Judicial) a efecto de mantener su autonomía, objetividad e imparcialidad.

Esta propuesta o iniciativa, incluye la determinación de los entes similares en los Estados y todos coordinados a través de un Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. La iniciativa recoge un tema muy discutido y avalado en cuanto a la independencia jerárquica y funcional que debe prevalecer para cumplir con su propósito, sin embargo habrá de observarse en la práctica “real” a quien rendiría cuentas dicho Instituto.

Cabe destacar la modificación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental que implica mayor cuidado y veracidad en el desempeño de las autoridades estatales y municipales, implicando mayor profesionalismo, responsabilidad y transparencia en el ejercicio del gasto público; determinándose sanciones incluso penales por la administración de la información de las cuentas nacionales y subnacionales.

En fin, observamos diferentes acciones que actualmente pretenden conducir los caminos de la administración pública por senderos más cercanos a la apertura, transparencia, rendición de cuentas; sin embargo, no se observan políticas que fortalezcan la participación ciudadana, la eficiencia y eficacia de las acciones de gobierno, que bien pueden redituar en pro de la modernización administrativa y conducirnos hacia la transformación gubernamental que se plantea.

3.1. Estructura y atribuciones proyectadas para la Secretaría de la Contraloría del Estado.

Tomaré en primer lugar un análisis y nuevo planteamiento de la estructura orgánica y las atribuciones conferidas a la Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo (SCQROO), con el objeto de clarificar y determinar con mayor precisión las mismas de acuerdo a las necesidades actuales, a los recursos disponibles y al alcance que se planea.

En la SCQROO, el titular actualmente cuenta con 9 direcciones (no cuenta con subsecretarías), y 3 delegaciones bajo su cargo, situación que hace muy compleja la coordinación de las unidades, al tener muy amplio el primer nivel de interacción.

Si bien, no se planea reducirlas en gran medida, si se pretende estructurar mejor algunas y dejarlas en 7, y pasar las delegaciones al área de la Dirección de Auditoría Gubernamental, a efecto de obtener un mayor control sobre sus labores y programas de trabajo.

De tal suerte, se reducirían en 5 los niveles inmediatos al titular, y adicionalmente, también los OCEI's pasarían a formar parte de la estructura dentro de una nueva Coordinación de área que refuerce y distribuya la carga de trabajo de la Dirección de Auditoría Gubernamental.

Por otro lado, se plantea un ajuste en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, a efecto de sintetizar, ampliar y clarificar el ámbito de acción de la SCQROO, que tal como veremos en los apartados siguientes, se justifica de acuerdo a la funcionalidad de la misma y en concordancia con los ajustes estructurales, redundando en una mayor cobertura como medida estratégica para reposicionar la presencia y actuación en las diferentes dependencias del poder ejecutivo.

El crear una Coordinación de área en auditoría gubernamental de igual manera permite, tener un nivel directivo para establecer y realizar dicha función en lugar del área operativa (jefatura de departamento) que actualmente existe.

El proyecto parte de estos cambios estructurales (anexos 1 y 2) y funcionales para lograr el reforzamiento general de todas las áreas de la SCQROO, tal como se explicará en los siguientes apartados.

3.1.1. Cambios en la estructura organizacional de la Secretaría de la Contraloría del Estado.

En el primer capítulo presenté los conceptos, principios, herramientas y algunos modelos que se han descrito dentro de la corriente de la Nueva Gestión Pública, así como un breve bosquejo y comentarios respecto a la implementación de la misma en México y América Latina.

En el apartado 2.1.2. hice un recuento y observaciones de las funciones o atribuciones actuales de la Secretaría de la Contraloría del Estado; en el 2.1.3. y 2.1.4. comenté y amplíé observaciones de importancia respecto a dichas atribuciones y al señalamiento de condicionantes que imperan para el cumplimiento de las mismas: por no existir los mecanismos y reglamentaciones que soporten su observancia, o por no existir las condiciones y recursos en magnitud de la responsabilidad atribuida.

En el apartado 2.2 señalé las funciones actuales de los Órganos de Control Estatales y el resultado del trabajo de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación, la cual concluyó con la determinación de un Modelo de Atribuciones Mínimas, que sirviera de base para el replanteamiento y homologación de las mismas en el marco del desarrollo de las funciones de dichas unidades de control.

Todo lo anterior, a efecto de llegar al análisis comparativo que desarrollaré a continuación, enmarcando y particularizando el caso de la SCQROO, mismo que a continuación planteo.

En orden de prioridades, de vital importancia es la eficacia y eficiencia de la SCQROO, en cuanto al desarrollo de sus actividades, para lo cual área por área se desarrollaron diferentes enfoques de atención, que de manera conjunta con los directores encargados se han aplicado o están en proceso de aplicación.

En este sentido un primer punto a considerar fue la correlación existente entre las funciones con la estructura orgánica y funcional con que se contaba (ver anexo único).

Tomando en cuenta la función básica de fiscalización, iniciamos por el análisis de la Coordinación de Auditoría Gubernamental.

En esta coordinación se tenían 3 departamentos: de auditoría gubernamental (10 personas), de vinculación con despachos externos (2 personas) y de vinculación con los OCEI's (3 personas); el departamento de vinculación de los OCEI's, tenía bajo su cargo la función de coordinación de los mismos (41 unidades con 140 personas integrándolas), quienes dependían jerárquica y funcionalmente de la SCQROO con adscripción en las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal (Periódico Oficial del Estado, Febrero de 2001).

En esta coordinación, se observó que la Coordinadora tenía a su cargo adicionalmente los procesos de entrega-recepción y tres personas (de nivel jefe de departamento y 2 auxiliares) asumirían el seguimiento a los OCEI's, lo cual repercutía en una sobrecarga de trabajo, redundando en una falta de control sobre los contralores internos.

Adicionalmente al estar los Contralores Internos adscritos (física y presupuestalmente) a las dependencias o entidades, se propiciaba, por la interacción cotidiana y la dependencia económica, ineficiencias en cuanto al tipo de auditorías realizadas, a la objetividad de las mismas y al número de trabajos realizados.

De tal suerte, el 15 de Julio de 2011 (Periódico Oficial del Estado) se establece el acuerdo para constituir a los OCEI's dentro de la estructura orgánica de la SCQROO, dependiendo de ella jerárquica, funcional y presupuestalmente; se inició un proceso de transferencia de los recursos de estas unidades a la Secretaría. En consecuencia, se creó una Coordinación de OCEI's, con un director y 5 personas, bajo la estructura de la Coordinación de Auditoría Gubernamental, ahora con el carácter de Coordinación General.

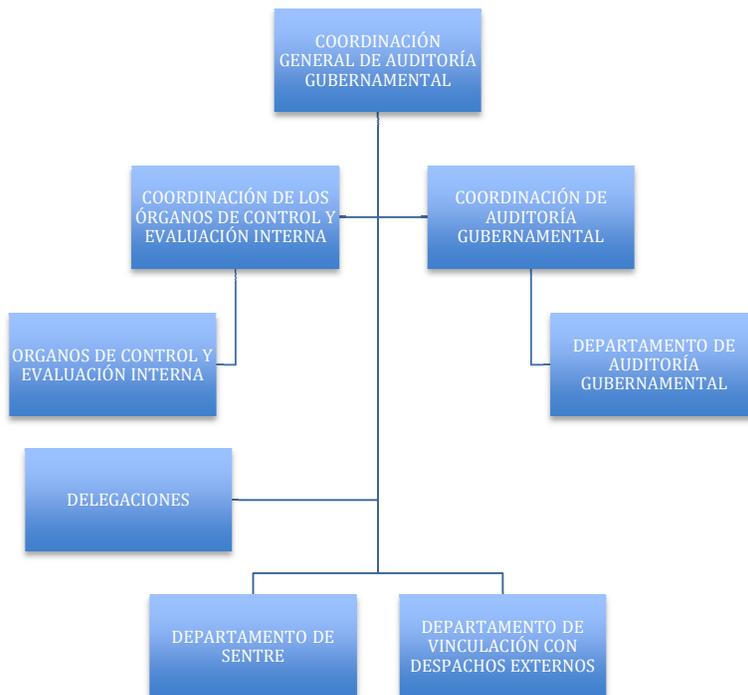
En Julio de 2012, bajo esta misma coordinación general, se creó una Coordinación de Auditores Especiales con 5 personas que fungían como contralores internos y dependiendo de ellos el departamento de auditoría gubernamental ya existente.

Como he señalado, dependiendo directamente del Titular (contralor) se encontraban las delegaciones (Felipe Carrillo Puerto, Solidaridad y Benito Juárez), mismas que realizaban auditorías especiales y procesos de entrega-recepción principalmente. Estas unidades pasaron de igual manera a formar parte de la Coordinación General de Auditoría Gubernamental.

Retomando la labor de los OCEI's y de las delegaciones, se les asignaron facultades como comisarios suplentes, participación en los programas de contraloría social, supervisión y control de obra pública, manteniendo sus responsabilidades de fiscalización, entrega-recepción, quejas y denuncias, instrumentación de procesos disciplinarios, modernización y simplificación administrativa; rediseñando programas de trabajo con incremento en el número de actividades a realizar, estableciendo metas superiores año con año.

Con estos movimientos, ya la Coordinadora General tenía a su cargo a dos Coordinadores de nivel directivo para apoyo en sus labores, obteniendo un mayor control sobre todo el ambiente general de fiscalización que se realiza en la SCQROO., conformando la siguiente estructura:

Gráfica 5. Estructura actual de la Coordinación General de Auditoría Gubernamental.



Fuente: Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo.

En la Coordinación de Innovación y Calidad, se propuso el cambio a Coordinación General para la Modernización de la Administración Pública, contaba con 9 personas incluyendo al coordinador.

Con fecha 15 de Diciembre de 2011 (Periódico Oficial del Estado), se suprime el Consejo Estatal para la Modernización de la Administración Pública, instruyéndose en el mismo documento la atribución de la SCQROO para este proceso, transfiriéndose los recursos, por lo cual a la fecha integra ya a 20 personas; pasando de una coordinación con 3 departamentos a contar con cuatro coordinaciones de área siendo: Imagen, Gestión Interinstitucional y Políticas Públicas; de Innovación y Calidad; de Mejora Regulatoria y Desarrollo de Procesos; y, de Sistemas de Gestión y Análisis Normativo.

Dentro de las atribuciones actuales de la SCQROO se encontraba el normar y conducir el programa de Gobierno Digital, sin embargo solo existía en la SCQROO una Dirección de Informática con 6 personas para atender los asuntos inherentes a la propia dependencia. Existía una Coordinación de Informática y Telecomunicaciones en la Oficialía Mayor (que también tenía la atribución duplicada), que tampoco se encargaba del programa, más que nada a la atención de los asuntos de la misma dependencia.

Con fecha 19 de Diciembre de 2011, se establece el decreto (Periódico Oficial del Estado), a través del cual se le suprime la facultad a la Oficialía Mayor y se acuerda la

transferencia a la Secretaría de la Contraloría. De tal manera se constituye en la SCQROO la Coordinación General de Gobierno Digital con 28 personas, 4 coordinaciones de área y 3 departamentos; se elabora el Programa Especial de Agenda Digital como parte de las responsabilidades establecidas en el Plan Estatal de Gobierno 2011-2016.

Con estos movimientos, se refuerzan las atribuciones conferidas incluso a las demás Coordinaciones Generales, como la de Obra Pública y Servicios Relacionados; de Responsabilidades y Situación Patrimonial; de Comisarios de Entidades; y, de Planeación Interna, Evaluación y Contraloría Social.

Lo anterior, toda vez que, como señalé anteriormente los contralores internos asumirían funciones de otras áreas de la SCQROO, ampliando con esto su cobertura y logrando mayores tiempos en la coordinación y planeación de las actividades, restándole tiempo a la operación misma que venían realizando el personal directivo.

Con estas acciones, la contraloría paso de 135 trabajadores de base más 53 de confianza con un total de 188 elementos, a 308 de base más 55 de confianza con un total de 363 trabajadores, ya incorporados en su plantilla y sujetos directamente a las diferentes actividades encomendadas, bajo los esquemas de mayor eficiencia y eficacia en su desempeño.

3.1.2. Delimitación de funciones proyectadas para la Secretaría de la Contraloría del Estado.

Retomando las atribuciones actuales de la SCQROO, me propuse un nuevo planteamiento de las mismas, realizando un trabajo colegiado con cada uno de los directores responsables de las áreas, en un solo grupo de trabajo de manera que todos pudieran opinar respecto de los diferentes temas, responsabilidades y alcances actuales, determinándose un acuerdo conjunto para modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.

Cuadro 7. Propuesta de modificación para la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, respecto de las atribuciones conferidas a la Secretaría de la Contraloría del Estado.

<p>ARTÍCULO 40.- A la Secretaría de la Contraloría corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>I. Consolidar, coordinar, regular, supervisar y difundir el Sistema de Control, Evaluación y Auditoría Gubernamental e intervenir en la elaboración de los programas sectoriales e institucionales del mismo, con base en la legislación, normatividad</p>	<p>ARTÍCULO 45.- A la Secretaría de la Gestión Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>I. Consolidar, coordinar, regular y difundir el Sistema Estatal de Fiscalización de la Gestión Pública y formular los programas del mismo, con base en la legislación, normatividad y criterios que regulan la materia;</p>	<p>Se modifica el nombre de la dependencia por que la denominación va más acorde con la evolución de la administración pública y por las competencias que se le adicionan a raíz de la transferencia de la modernización de la administración pública y la coordinación del gobierno digital.</p> <p>Se corrige la denominación del Sistema Estatal de Control, Evaluación y Auditoría Gubernamental.</p> <p>Se adecua el texto que dice: "e intervenir en la elaboración de los</p>
--	---	--

<p>y criterios que regula la materia. Además, elaborar los estudios y programas de control, evaluación y auditoría gubernamental; lo anterior en congruencia con las metas y objetivos del Sistema de Planeación del Desarrollo del Estado; asimismo conducir las relaciones con la Federación para la coordinación de acciones en esta materia;</p> <p>II. Consolidar, regular, supervisar y asistir a los órganos de control y evaluación interna de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado, a nivel central y regional, procurando su vinculación con el modelo de organización y desarrollo regional del Estado, bajo criterios de eficiencia, productividad, ahorro y transparencia en el gasto público y mayor cercanía y calidad de servicios a la población;</p> <p>III. Fiscalizar, inspeccionar y evaluar el ejercicio del gasto público del Poder Ejecutivo Estatal y su congruencia con el presupuesto de egresos; así como; llevar el control, seguimiento y evaluación de las normas y políticas del estado en materia de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal;</p> <p>IV. Procurar que en la instrumentación y supervisión del Sistema Estatal de Control, Evaluación y Auditoría Gubernamental, participen las unidades señaladas en la fracción segunda, con información y programas específicos de su responsabilidad, que se vinculen con las metas y objetivos del programa y el sistema estatal a cargo de la Secretaría</p>	<p>II. Fiscalizar que las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Estatal cumplan con las normas y disposiciones, que en forma enunciativa mas no limitativa, se señalan en materia de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores en propiedad, bajo administración o resguardo del Poder Ejecutivo del Estado y su respectivo registro contable;</p> <p>III. Fiscalizar el ejercicio del gasto público de la Administración Pública Estatal y su congruencia con el presupuesto de egresos; así como; vigilar el cumplimiento de las normas y políticas del Estado en materia de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal;</p> <p>SE ELIMINA</p>	<p>programas sectoriales e institucionales”, motivado en que no hay congruencia en la obligación que se impone para elaborar programas sectoriales e institucionales del Sistema de Control, Evaluación y Auditoría Gubernamental, por que más que elaborar un programa sectorial es conveniente elaborar un decreto y sus reglas de operación.</p> <p>Se propone eliminar el segundo párrafo, debido a que como dependencia globalizadora del control, evaluación y auditoría gubernamental, queda implícito los estudios y los programas que hemos de elaborar, coordinar y ejecutar.</p> <p>Se elimina el verbo consolidar, toda vez que los OCEI ya forman parte de la estructura orgánica del Órgano de Control.</p> <p>Se elimina “de las dependencias y entidades, derivado a que mediante Acuerdo Administrativo expedido por el Titular del Poder Ejecutivo los OCEI se adscriben a la Secretaría de la Contraloría y se suprime “a nivel central y regional”, para evitar una incorrecta interpretación ya que estos órganos de control y evaluación interna son aquellos adscritos a las dependencias y entidades, sin distingos en cuanto a su ubicación.</p> <p>Se elimina el término “a nivel central y regional”, porque en la operación no funcionan de esa manera.</p> <p>Se modifica la fracción cambiando el término de modelo de organización por el de programas y funciones que de acuerdo a las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones correspondan a la secretaría de la contraloría.</p> <p>Se modifica el texto “el control, seguimiento y evaluación” por “vigilar el cumplimiento”, porque en sentido estricto la dependencia responsable de llevar el control, seguimiento evaluación de las normas y políticas del estado en materia de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal es la Secretaría de Hacienda; y el órgano de control es el de vigilar el cumplimiento de la norma.</p> <p>Se elimina la fracción por que los OCEI pasan a formar parte de la estructura del Órgano de Control.</p>
--	---	---

<p>de la Contraloría; asimismo, fomentar que en el desarrollo del Sistema y programas a su cargo se promueva y asegure la participación ciudadana;</p> <p>V. Ejercer las facultades de coordinación sectorial de la Dependencia, reservando a sus áreas centrales las funciones globales de regulación, control, evaluación y auditoría gubernamental, y delegarlas a las unidades de control y evaluación interna directos de la dependencia o entidad a la que se encuentran adscritas. Igualmente, proporcionarles la asistencia y apoyo técnico que requieran para el desarrollo de sus funciones. En materia de responsabilidades aplicar lo dispuesto por la legislación y normatividad del Estado, en forma directa o por conducto de las unidades internas competentes en la materia;</p> <p>VI. Expedir, actualizar, sistematizar y difundir la normatividad que regulen los instrumentos y procedimientos de control, evaluación y auditoría gubernamental a que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado, así como requerir a las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de sus facultades de control;</p> <p>VII. Vigilar y supervisar el cumplimiento de las normas de control, evaluación y auditoría, de su competencia;</p> <p>VIII. Establecer, regular, emitir y coordinar las bases para la realización de auditorías, inspecciones e inventarios gubernamentales en los sectores de la Administración Pública del Estado, así como realizar aquellas auditorías que se requieran en sustitución o apoyo de los órganos de control y evaluación interna o bien llevarlas a cabo cuando lo solicite la Secretaría de Hacienda o los titulares de las dependencias y entidades de la misma;</p> <p>IX. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los mecanismos necesarios, que permitan a ambas instancias, el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;</p> <p>X. DEROGADA</p> <p>XI. Normar, promover y coordinar el desarrollo para la modernización e</p>	<p>SE ELIMINA</p> <p>IV. Expedir, actualizar, sistematizar y difundir la normatividad que regulen los instrumentos y procedimientos de Fiscalización de la Gestión Pública a que deberán sujetarse las dependencias órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Estado;</p> <p>SE ELIMINA</p> <p>V. Practicar de oficio o a solicitud de las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades, actos de fiscalización en la Administración Pública Estatal;</p> <p>VI. Promover la suscripción de instrumentos de coordinación institucional con los Órganos de Control y Fiscalización de los diferentes órdenes de gobierno para fortalecer, en el ámbito de su competencia, la Gestión Pública;</p> <p>VII. Coordinar la planeación, normar y promover la modernización para el desarrollo continuo de la</p>	<p>Se elimina la fracción porque los OCEI pasan a formar parte de la estructura del Órgano de Control.</p> <p>Se le agrega el término "Fiscalización", porque es el término que engloba los procedimientos que se realizan en el Órgano de Control.</p> <p>Se elimina la ultima parte porque en el entendido que expedimos y difundimos normas, podemos requerir que las dependencias y entidades hagan lo que al respecto corresponda.</p> <p>Se elimina porque queda inmersa en la fracción II de la propuesta.</p> <p>Se modifica la redacción de la fracción para una correcta interpretación en el sentido de que el órgano de control, no establece bases para auditar, inspeccionar y mucho menos de inventarios.</p> <p>Se actualiza la figura y el nombre de la auditoría superior del Estado, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 fracción V de la Ley del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Quintana Roo.</p> <p>Se amplía hacia los tres órdenes de gobierno, el poder establecer convenios en coordinación.</p> <p>Se modifica la redacción, para quedar más amplia la facultad.</p>
--	--	---

<p>innovación de la gestión pública;</p> <p>XII. Comprobar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Poder Ejecutivo del Estado;</p> <p>XIII. Evaluar, en coordinación con las Secretarías de Planeación y Desarrollo Regional, de Hacienda y la Oficialía Mayor las estructuras orgánicas y ocupacionales de la Administración Pública del Estado;</p> <p>XIV. Emitir la normatividad que regule los Reglamentos Interiores, Manuales Administrativos y demás instrumentos que sean de observancia general de las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Estatal, así como vigilar su cumplimiento.</p> <p>XV. Instrumentar, coordinar y regular, las acciones de control y evaluación que permitan retroalimentar al Sistema de Planeación del Desarrollo del Estado, así como a los planes y programas que deriven del mismo, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos para el desarrollo del Estado de Quintana Roo;</p> <p>XVI. Normar, controlar y evaluar, con la colaboración de la Oficialía Mayor, las funciones de adquisiciones de bienes y servicios, de arrendamiento y de prestación de servicios realizados por la Administración Pública Estatal;</p> <p>XVII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control interno en las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, que se cumplan las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro, contabilidad, contratación y pago de personal, contratación servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamiento, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes y demás activos de recursos materiales, así como almacenaje;</p> <p>XVIII. Vigilar en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas adquiridas con el Poder Ejecutivo del Estado, solicitándoles la información relacionada con las operaciones que realice, así como fincar</p>	<p>administración Pública del Estado;</p> <p>SE ELIMINA;</p> <p>SE ELIMINA</p> <p>SE ELIMINA</p> <p>VIII. Coordinar y verificar las acciones de control y evaluación del Sistema de Planeación del Desarrollo del Estado;</p> <p>SE ELIMINA</p> <p>SE ELIMINA</p> <p>IX. Requerir a los proveedores y contratistas la información y documentación relacionada con las operaciones que realicen con el Poder Ejecutivo del Estado, y en su caso, aplicar las sanciones que correspondan;</p>	<p>Se elimina porque se integra a la fracción I y II de la propuesta.</p> <p>Se elimina porque queda integrada en la fracción VIII de la Propuesta en dicha ley.</p> <p>Se elimina porque queda integrada en la fracción VIII de la Propuesta en dicha ley.</p> <p>Se modifica la redacción para que se amplíe la facultad.</p> <p>Se elimina porque se integra a las fracciones I, II y V de la propuesta.</p> <p>Se elimina porque se integra en la fracción II de la propuesta.</p> <p>Se agrega el término requerir y se modifica la expresión fincar responsabilidades, por la de aplicar las sanciones que correspondan conforme a la normatividad aplicable, por cuanto es en materia de adquisiciones u obra pública.</p>
---	---	---

<p>las responsabilidades que en su caso procedan;</p>		
<p>XIX. Promover, coordinar y evaluar los programas y acciones destinados a asegurar la calidad gubernamental en las funciones y servicios a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, simplificación administrativa, productividad, ahorro en el gasto público y transparencia. En su caso, promover la descentralización o desconcentración respectiva;</p>	<p>SE ELIMINA</p>	<p>Se elimina porque se integra en la fracción VIII de la propuesta.</p>
<p>XX. Promover, ante las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades, los mecanismos para informar a la población de los trámites y servicios que prestan;</p>	<p>SE ELIMINA</p>	<p>Se elimina porque se integran en la fracción VIII de la propuesta.</p>
<p>XXI. Dictaminar, en forma previa a su expedición, los proyectos de normas de contabilidad y control, en materias de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas relativas a la contratación de deuda o el manejo de fondos y valores que formulen las dependencias competentes, y en general sobre las iniciativas de leyes, reglamentos, acuerdos y lineamientos jurídicos que correspondan al ámbito de su competencia;</p>	<p>SE ELIMINA</p>	<p>Se elimina por que dicha fracción pasa a formar parte de la fracción II de la propuesta.</p>
<p>XXII. Proponer a los consejos de administración o juntas de gobierno a los auditores externos y comisarios de las entidades paraestatales así como normar, controlar y evaluar su desempeño;</p>	<p>X. Registrar y designar a los despachos externos que realizarán las auditorías, en las dependencias, entidades y demás fondos o fideicomisos que ejercen recursos públicos así como normar y evaluar su desempeño;</p>	<p>Se redefine en forma clara y precisa, la facultad de esta dependencia de designar a los despachos externos de las dependencias y entidades.</p>
<p>XXIII. Designar a los delegados de la Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Estatal Central, así como, proponer a los comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, para el mejor desarrollo del Sistema de Control, Evaluación y Auditoría Gubernamental;</p>	<p>XI. Fungir como Comisario Público Propietario con voz pero sin voto ante los Órganos de Gobierno de las entidades y en aquellos fondos o fideicomisos cuyos instrumentos legales constitutivos contemplen a la Secretaría de la Gestión Pública con dicho carácter;</p>	<p>Se define en forma clara y precisa la facultad del Secretario de participar en los órganos de gobiernos de las entidades paraestatales.</p> <p>Se elimina la designación de delegados, porque esta fracción le daba otro sentido a la figura de delegado, y la figura que utilizamos, estos forman parte de la estructura de la Secretaría, razón por la cual es implícita la designación por parte del titular de esta dependencia.</p>
<p>XXIV. Designar, reubicar o remover al Titular y funcionarios de los órganos de control y evaluación interna en las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente</p>	<p>SE ELIMINA</p>	<p>Se elimina y ya forman parte de la estructura de la Secretaría, de tal suerte ya esta implícito.</p>

<p>de la Secretaría de la Contraloría y tendrán el carácter de autoridad para realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los tribunales competentes. Los titulares de esas unidades podrán representar al Secretario de la Contraloría, conforme a la normatividad y en los casos que ésta determine;</p>		
<p>XXV. Brindar asesoría y apoyo técnico a los órganos de control interno de los ayuntamientos, con base a los acuerdos celebrados con éstos para el fortalecimiento del Sistema de Control y Evaluación Municipal;</p>	<p>SE ELIMINA</p>	<p>Quedo incluido en la fracción IX.</p>
<p>XXVI. Establecer la coordinación con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para el desempeño de las tareas de control y evaluación de los recursos federales transferidos al Estado y a los Municipios, así como vigilar el estricto cumplimiento de los objetivos establecidos en los acuerdos respectivos, y en general las que se deriven del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental;</p>	<p>SE ELIMINA</p>	<p>Se elimina porque se establece dentro de la fracción VI de la propuesta.</p>
<p>XXVII. Establecer los criterios, normas, lineamientos y políticas para llevar a cabo los servicios de supervisión, vigilancia y fiscalización de los recursos estatales y federales transferidos, asignados y reasignados al Estado y Municipios;</p>	<p>SE ELIMINA</p>	<p>Se elimina porque dicha fracción se integra en la propuesta de la fracción II y III.</p>
<p>XXVIII. Fiscalizar y evaluar los recursos federales ejercidos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal derivados de los acuerdos o convenios suscritos;</p>	<p>SE ELIMINA</p>	<p>Se elimina porque dicha fracción se integra en la propuesta de la fracción II.</p>
<p>XXIX. Inspeccionar y vigilar que se efectúen las aportaciones, subsidios o transferencias de fondos que el estado o federación otorgue a favor de municipios, entidades, instituciones o particulares;</p>	<p>SE ELIMINA</p>	<p>Se elimina porque dicha fracción se integra en la propuesta de la fracción III.</p>
<p>XXX. Informar periódicamente al Ejecutivo Estatal sobre el resultado de las evaluaciones respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda, del resultado de dichas intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas; así mismo informar a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de la evaluación de los programas que manejen o involucren recursos federales, en los términos de los acuerdos o convenios respectivos;</p>	<p>SE ELIMINA</p>	<p>Se elimina por que se integra a la propuesta de las fracciones II y III del presente documento.</p>

<p>XXXI. Recibir, registrar, custodiar y actualizar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Estatal y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y las demás disposiciones jurídicas aplicables;</p>	<p>SE ELIMINA</p>	<p>Se elimina porque se integra dentro de la propuesta de la fracción XIII</p>
<p>XXXII. Llevar en el ámbito del Gobierno del Estado un registro de los servidores públicos sancionados, con motivo de la determinación de una responsabilidad administrativa;</p>	<p>SE ELIMINA</p>	<p>Se elimina porque se integra dentro de la propuesta de la fracción XIII.</p>
<p>XXXIII. Impulsar la participación y corresponsabilidad en las tareas de control, vigilancia y evaluación de la gestión pública, y promover la creación de mayores vínculos y canales de comunicación entre la ciudadanía y el gobierno;</p>	<p>XII. Normar, coordinar y promover la participación y corresponsabilidad ciudadana a través de programas de Contraloría Social en las tareas de vigilancia y evaluación de los recursos públicos;</p>	<p>Se añade el concepto de "Contraloría Social" y se redefine los alcances de ésta atribución, a fin de reflejar la actualidad de las acciones que esta Secretaría ejerce en éste rubro.</p>
<p>XXXIV. Recibir, atender, registrar y darle seguimiento a las quejas, denuncias y sugerencias que presente la ciudadanía en contra de actos, omisiones o conductas de los servidores públicos de la Administración Pública del Estado en el ejercicio de sus funciones;</p>	<p>SE ELIMINA</p>	<p>Se elimina queda en la fracción XIII es procedimiento.</p>
<p>XXXV. Tramitar y resolver, de conformidad con las disposiciones aplicables, las inconformidades que presenten los particulares con motivo de la adquisición o arrendamiento de los bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, concesiones, acuerdos, convenios, contratos y cualquier otro acto jurídico celebrado por la Administración Pública Estatal;</p>	<p>SE ELIMINA</p>	<p>Se elimina queda en la fracción XIII es procedimiento.</p>
<p>XXXVI. Emitir, formular y notificar los pliegos de responsabilidades en los términos de ley; así como conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, con motivo de quejas o denuncias de los particulares o de auditorías practicadas por los órganos de control a las dependencias y entidades de la administración pública, para constituir responsabilidades administrativas. También aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, en su caso, hacer del conocimiento de los hechos a la autoridad competente o presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, colaborando ampliamente para tal efecto;</p>	<p>XIII. Determinar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos del Poder Ejecutivo en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, y en su caso sancionar sus actos u omisiones;</p>	<p>Se propone esta nueva redacción, se entiende implícito que los actos u omisiones se derivan de las quejas o denuncias que presentan las personas físicas o morales derivados de los trámites o servicios que el Estado presta o de aquellas que se dan con motivo de las auditorías que se practican.</p>

<p>XXXVII. Vigilar el cumplimiento de las normas y lineamientos, políticas y procedimientos de carácter interno que deban observar los servidores públicos que integran la Secretaría de la Contraloría, aplicándole las correcciones que le correspondan y en su caso, formular las denuncias o querellas, acusaciones o quejas de naturaleza administrativa o penal;</p> <p>XXXVIII. Coordinar e intervenir con las unidades de control, evaluación y auditoría gubernamental en la verificación de las actas de entrega recepción de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal;</p> <p>XXXIX. Coordinar las acciones de control y evaluación que se establezcan en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo; y</p> <p>XL. Emitir, normar, promover, coordinar y regular los procedimientos vinculados con el desarrollo del gobierno digital que deberán aplicar las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Estatal;</p>	<p>SE ELIMINA</p> <p>SE ELIMINA</p> <p>SE ELIMINA</p> <p>XIV. Planear, normar, promover y coordinar el Programa de Gobierno Digital que deberán observar las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Estatal;</p> <p>INCLUSIÓN DE FRACCIÓNES</p> <p>XV. Establecer y definir los criterios en la interpretación de la Leyes que conforme a su competencia le corresponde su vigilancia y aplicación;</p> <p>XVI. Dar vista de los actos u omisiones cometidos por servidores públicos a las instancias que correspondan cuando sean de su competencia;</p> <p>XVII. Vigilar y dar seguimiento a los requerimientos y acciones que promuevan los diferentes Órganos de Fiscalización en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal;</p>	<p>Se elimina queda en la fracción XIII.</p> <p>Se elimina porque los órganos de control y evaluación interna pasan a formar parte de la secretaría de contraloría.</p> <p>Contenido en la fracción XIII.</p> <p>Solo cambia la numeración.</p> <p>Se propone la inclusión de esta fracción para añadir el supuesto de establecer los criterios de interpretación y se redacta en término general, en virtud de los procedimientos de los cuales conoce esta Secretaría, como son los de adquisiciones y de obra pública.</p> <p>Se propone la inclusión de esta fracción y otorgar expresamente la facultad de dar vista a la autoridad competente para su sanción, ya que en algunos casos, corresponde la sanción de la conducta irregular a otras autoridades atendiendo la naturaleza de la obligación infraccionada, como lo es el caso de los policías y agentes del Ministerio Público del Fuero Común que por disposición constitucional se rigen por sus propias leyes.</p> <p>Se propone la inclusión de esta fracción en virtud de que los procesos en los que interviene esta Secretaría con motivo de la revisión y fiscalización que promueven los Órganos de Fiscalización Superior, tanto Federal como Estatal y dada la competencia que así nos señala la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, respecto de las acciones que promueve.</p>
---	--	--

<p>XLI. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.</p>	<p>XVIII. Determinar o recomendar las medidas correctivas y preventivas y las acciones que deban desarrollarse para garantizar el orden e interés público, respecto de las irregularidades detectadas en las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Estatal que hayan sido objeto de fiscalización o que se deriven de la investigación de los actos u omisiones de los servidores públicos del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones;</p> <p>XIX. Conducir y promover la política general de la Administración Pública Estatal mediante acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública;</p> <p>XX. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.</p>	<p>Se propone la inclusión de esta fracción en virtud de que derivado de los procesos en los cuales interviene esta Secretaría, como un órgano preventivo y correctivo, se determinan medidas preventivas y correctivas para encauzar el ejercicio de la gestión pública en las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.</p> <p>Se propone la inclusión de esta fracción por cuanto la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo, es un órgano desconcentrado de la Secretaría, conforme a su acuerdo de creación.</p> <p>Solo cambia la numeración.</p>
--	--	--

Fuente: Secretaría de la Contraloría del Estado.

El planteamiento anterior ya se encuentra en trámite ante la Secretaría de Gobierno, para posteriormente pasar a la Cámara de Diputados para su aprobación.

3.1.3. Atribuciones proyectadas para la SCQROO de acuerdo al Modelo de Atribuciones Mínimas y la NGP.

A las atribuciones proyectadas podemos establecerles una conexión con el Modelo de Atribuciones Mínimas mismas que ya fueron correlacionadas con los Principios de la Nueva Gestión Pública en el cuadro 6; de acuerdo a lo siguiente:

Cuadro 8. Comparativo entre las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría del Estado y el Modelo de Atribuciones Mínimas.

ATRIBUCIONES	MODELO DE ATRIBUCIONES MÍNIMAS
<p>ARTÍCULO 45.- A la Secretaría de la Gestión Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p>	<p>En el modelo se señala a la Gestión Pública como actividad a la que se orienta el mismo.</p>
<p>I. Consolidar, coordinar, regular y difundir el Sistema Estatal de Fiscalización de la Gestión Pública y formular los programas del mismo, con base en la legislación, normatividad y criterios que regulan la materia;</p>	<p>Auditoría y Control</p>
<p>II. Fiscalizar que las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Estatal cumplan con las normas y disposiciones, que en forma enunciativa mas no limitativa, se señalan en materia de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación,</p>	<p>Auditoría y Control Bienes Patrimoniales</p>

ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores en propiedad, bajo administración o resguardo del Poder Ejecutivo del Estado y su respectivo registro contable;	
III. Fiscalizar el ejercicio del gasto público de la Administración Pública Estatal y su congruencia con el presupuesto de egresos; así como; vigilar el cumplimiento de las normas y políticas del Estado en materia de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal;	Auditoría y Control
IV. Expedir, actualizar, sistematizar y difundir la normatividad que regulen los instrumentos y procedimientos de Fiscalización de la Gestión Pública a que deberán sujetarse las dependencias órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Estado;	Normatividad
V. Practicar de oficio o a solicitud de las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades, actos de fiscalización en la Administración Pública Estatal;	Auditoría y Control
VI. Promover la suscripción de instrumentos de coordinación institucional con los Órganos de Control y Fiscalización de los diferentes órdenes de gobierno para fortalecer, en el ámbito de su competencia, la Gestión Pública;	Coordinación Institucional
VII. Coordinar la planeación, normar y promover la modernización para el desarrollo continuo de la administración Pública del Estado	Mejora de la Gestión Pública
VIII. Coordinar y verificar las acciones de control y evaluación del Sistema de Planeación del Desarrollo del Estado;	Evaluación de Resultados
IX. Requerir a los proveedores y contratistas la información y documentación relacionada con las operaciones que realicen con el Poder Ejecutivo del Estado, y en su caso, aplicar las sanciones que correspondan;	Responsabilidades
X. Registrar y designar a los despachos externos que realizarán las auditorías, en las dependencias, entidades y demás fondos o fideicomisos que ejercen recursos públicos así como normar y evaluar su desempeño;	Auditoría y Control
XI. Fungir como Comisario Público Propietario con voz pero sin voto ante los Órganos de Gobierno de las entidades y en aquellos fondos o fideicomisos cuyos instrumentos legales constitutivos contemplen a la Secretaría de la Gestión Pública con dicho carácter;	Auditoría y Control
XII. Normar, coordinar y promover la participación y corresponsabilidad ciudadana a través de programas de Contraloría Social en las tareas de vigilancia y evaluación de los recursos públicos;	Contraloría Social
XIII. Determinar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos del Poder Ejecutivo en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, y en su caso sancionar sus actos u omisiones;	Responsabilidades Atención Ciudadana Situación Patrimonial
XIV. Planear, normar, promover y coordinar el Programa de Gobierno Digital que deberán observar las dependencias, órganos	No fue considerado en el Modelo de

administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Estatal;	Atribuciones Mínimas
XV. Establecer y definir los criterios en la interpretación de las Leyes que conforme a su competencia le corresponde su vigilancia y aplicación;	Normatividad
XVI. Dar vista de los actos u omisiones cometidos por servidores públicos a las instancias que correspondan cuando sean de su competencia;	Responsabilidades
XVII. Vigilar y dar seguimiento a los requerimientos y acciones que promuevan los diferentes Órganos de Fiscalización en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal;	Auditoría y Control
XVIII. Determinar o recomendar las medidas correctivas y preventivas y las acciones que deban desarrollarse para garantizar el orden e interés público, respecto de las irregularidades detectadas en las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Estatal que hayan sido objeto de fiscalización o que se deriven de la investigación de los actos u omisiones de los servidores públicos del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones;	Auditoría y Control
XIX. Conducir y promover la política general de la Administración Pública Estatal mediante acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública;	Transparencia
XX. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.	

Fuente: Elaboración propia.

Con este análisis, en el cual podemos establecer vínculos entre la propuesta de atribuciones para la SCQROO, el Modelo de Atribuciones Mínimas y los conceptos de la Nueva Gestión Pública, podremos adentrarnos en el siguiente apartado, con mayores elementos hacia lo que se proyectará como un modelo que impulse la presencia, autoridad y facultades de la SCQROO como agente impulsor de los conceptos vanguardistas que se están implementando en pro de la mejora administrativa y la legitimidad de los gobiernos, agentes que conducen al desarrollo de los Estados, en este caso de Quintana Roo.

3.2. Propuesta de modelo para la Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo.

Ante el escenario administrativo gubernamental actual en México, y en el caso particular de Quintana Roo, el presente documento pretende plantear un punto de vista diferente en la atención de las demandas sociales y las necesidades del mismo gobierno hacia el logro de sus objetivos.

Con esa intención encontramos, en las herramientas de la Nueva Gestión Pública, elementos de soporte para el logro de dichos objetivos, destacando la importancia que

conlleva la legitimización del actuar del gobierno en la intrínseca relación que debe mantener con los gobernados o ciudadanía.

En tal sentido, la mejora en la administración pública connota un interés político, sin embargo en la puesta en práctica de los planes y programas institucionales, se desvincula ese interés traduciéndolo en cambios sistemáticos en el quehacer gubernamental, con resultados sobre los cinco ejes principales de la NGP: eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

El planteamiento que desarrollaré en este apartado no pretende, como algunos autores sugieren, una inclinación hacia la realización de las labores públicas bajo un enfoque mercantilista ni economicista; sin embargo, si se basa en la profesionalización y razonamiento que se utiliza en muchas áreas administrativas del sector privado con el objeto de maximizar las utilidades: en el caso de los gobiernos, maximizar los resultados.

Las diferencias entre los sectores público y privado determinan y diferencian los resultados entre la administración de un gobierno y de una empresa: la carencia de recursos, la diversidad de bienes, servicios y tramites, la complejidad en la estructura, delimitación de funciones y el grado de involucramiento de la sociedad, entre otros factores, suponen elementos a equilibrar para encontrar una mezcla que nos brinde mayores niveles de bienestar o de cumplimiento.

Debemos considerar también que la percepción del valor del bien, servicio o trámite puede variar no solo por la necesidad y condición económica del ciudadano, sino por otros factores tales como la competitividad ante una producción privada, la comparación del valor atribuido por otros ciudadanos (de otros o el mismo nivel económico), la complejidad o facilidad para obtenerlo, e incluso, la imagen que transmita el servidor público encargado de suministrarlo.

Ante tantas variantes, se pueden asumir diferentes conductas; algunos autores suponen la descentralización de la mayoría de las funciones públicas al sector privado (aquellas que por su naturaleza se puedan realizar) y dejar solamente estructuras bien definidas, con especialización de funciones que permitan detectar las responsabilidades y los resultados obtenidos por individuo dentro de la organización.

En el modelo que se propondrá a continuación, no llegaremos a todos los detalles como los anteriormente mencionados, porque habrán de analizarse, en la puesta en práctica, las particularidades e idiosincrasia de la organización sujeta a revisión: de ahí que puedan existir diferentes respuestas para un mismo problema, o tal vez, no tan diferentes, pero si con algunas variantes que permitan en cada área su mejor ejercicio.

El planteamiento general, se realizará con la intención de propiciar un cambio en la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, y como en muchos de los casos de estudio, podrán realizarse los ajustes ante resultados parciales o diferentes a los que se pretende obtener, teniendo como base el modelo propuesto y los elementos de la NGP

mencionados con anterioridad, quedando a consideración de los ejecutores de las políticas de gobierno, su perfeccionamiento.

3.2.1. Premisas básicas y objetivos.

Para hacer un modelo acorde a la realidad práctica del caso de la SCQROO, debemos establecer en primera instancia las premisas sobre las cuales se basa el modelo:

De acuerdo a las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría, en síntesis es la entidad facultada para:

1. Consolidar, coordinar, regular y difundir el Sistema Estatal de Fiscalización de la Gestión Pública.
2. Fiscalizar a las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Estatal en todos los aspectos.
3. Promover la coordinación con diferentes entidades de fiscalización.
4. Promover la modernización de la Administración Pública del Estado.
5. Coordinar y verificar las acciones de control y evaluación del Sistema de Planeación del Estado.
6. Normar, coordinar y promover la participación ciudadana y contraloría social.
7. Determinación de responsabilidades y sanciones a servidores públicos.
8. Planear, normar, promover y coordinar el Programa de Gobierno Digital.
9. Conducir y promover la política de transparencia de la Administración Pública Estatal.

Estas atribuciones que de manera general señalo, en su contenido a detalle implican la participación de la SCQROO, desde del punto de vista administrativo, en cada uno de los procesos comúnmente determinados de planeación, organización, dirección y control, puesto que al fiscalizar se infiere una participación antes, durante y posterior al proceso de determinación y aplicación de los planes, programas, proyectos, procesos y actividades, lo cual también redundaría en una facultad integral para, desde cualquier enfoque (financiero, presupuestal, administrativo, legal, etc.) se puedan determinar acciones que corrijan, convaliden o modernicen los resultados obtenidos, y por tanto impulsen la acción de gobierno hacia esos escenarios de mejor desempeño.

Por tanto, de aquí en adelante sintetizaré aún más las atribuciones de la SCQROO a una única atribución general: fiscalizar, que en sentido estricto incluye vigilar, controlar, revisar y evaluar, considerando que estas actividades se realizan en cualquier momento del proceso administrativo y que en la evaluación se incluye la determinación de desviaciones, errores o irregularidades, y la implementación de medidas correctivas a través de un proceso de retroalimentación que persiga los fines de la NGP.

En tal sentido, podemos concluir que la Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo tiene atribuciones para ***consolidar una Gestión Pública Estatal eficaz, eficiente, transparente, que rinda cuentas e incorpore la participación ciudadana***, en este sentido, esta sería su **Misión** a cumplir.

Por otra parte, tenemos sentadas las bases para la transformación estructural de la SCQROO: la incorporación de los Órganos de Control y Evaluación, la desaparición e incorporación del Consejo Estatal para la Modernización de la Administración Pública y la incorporación y transformación de la Coordinación Estatal de Informática y Telecomunicaciones a la Coordinación General de Gobierno Digital, son un hecho, mismo que se traduce en objetivos de mayor presencia y objetividad, en mayores recursos que permitan una adecuada planeación, organización, dirección y control en las atribuciones encomendadas.

Con esto, podemos vislumbrar un escenario futuro en el cual la SCQROO se consolide como entidad rectora de la Gestión Pública Estatal, cambiando la imagen actual a ***ser una autoridad fiscalizadora confiable, dinámica y certera respaldada por los ciudadanos***, la cual sería nuestra **Visión** como institución.

También debemos considerar que para el logro de la Misión y Visión la definición de objetivos es importante, para lo cual debemos ser realistas en la percepción actual de la dependencia, en sus características y recursos, así como es sus limitaciones.

Soy sincero, cuando realizo un análisis de la percepción hacia la SCQROO, que no pasa de calificativos, de “no servir para nada”, “no hacer nada”, o de “no saber que hace”.

Y es difícil cuando al interior mismo de la dependencia, el personal no conoce en lo general su funcionamiento, sus valores, sus responsabilidades, o peor aún, cuando sienten que su trabajo “no sirve para nada”, o no es valorado en la medida del esfuerzo realizado o las observaciones detectadas.

Esto implica no solamente que la percepción es negativa, sino, desde mi punto de vista, que puede estar generada por el desconocimiento de la razón de ser de la contraloría.

Generalmente se piensa en la contraloría como aquella que debe estar persiguiendo, sancionando, acusando a algún funcionario; sin embargo no es ese el objetivo, sino precisamente todo lo contrario; ***vigilar y procurar que los servidores públicos se desempeñen dentro del marco de responsabilidades y el código de ética, en caso contrario implementar el procedimiento administrativo disciplinario y sancionatorio correspondiente.***

Esto es, no procurar el comportamiento debido bajo la coacción, sino ***fortalecer los valores institucionales y las responsabilidades bajo una estrecha vigilancia de las acciones realizadas para el cumplimiento de las metas.*** Reivindicar, en primera instancia, el papel de autoridad fiscalizadora del desempeño de los servidores públicos y el rol de autoridad sancionadora en segundo término.

Visto desde otro punto de vista, preguntémonos que daría más confianza: ¿un gobierno donde continuamente se esta sancionando a los funcionarios?, ó ¿un gobierno

en donde se realicen continuas mejoras en los resultados y procedimientos y en ocasiones se sancione a algún funcionario?. La primera pregunta no implica que no se mejore algo, sin embargo denota una falta de supervisión y control de las actividades; en el segundo caso, lo principal es procurar que la percepción de la gente cambie o se oriente hacia la corrección de la falta o falla en el sistema, y que obviamente, estas sean menos cada vez, independientemente de que en el proceso se sancione o no a alguien.

Así tenemos un objetivo de ***promover preventivamente la corrección de las deficiencias, errores, irregularidades u omisiones en el desempeño del servicio público a través de la continua supervisión y control de los planes, programas, proyectos, procesos y actividades.***

Por otra parte, y abundando en el proceso de supervisión y control, debemos reconocer los alcances y limitaciones con los recursos disponibles, por tanto, es necesario “echar mano” de otras fuentes y personas para acrecentar la cobertura; es en este sentido que cobra importancia la participación ciudadana y la contraloría social.

Existe esa atribución desde la creación de la SCQROO de ***coordinar la participación ciudadana y la contraloría social en el cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo***, si embargo es poco conocida su implementación y resultados; por tanto se requiere su reforzamiento y actualización en la búsqueda de esquemas novedosos e incluyentes que atraigan a los ciudadanos a participar en estos procesos.

En los dos últimos años se han retomado los programas para estudiantes de nivel medio y superior a efecto de crear capacitadores en la materia; de igual manera se retomó el programa Escuadrón Estudiantil por la Transparencia para incorporar a los estudiantes de nivel básico en las labores de contraloría social; adicionalmente se está trabajando en un proyecto para que los comités de contraloría social que se conforman para obras o proyectos determinados, sean a la vez capacitadores en sus comunidades y colonias.

Sin embargo, pese a todos los esquemas, incluyendo los buzones de quejas y denuncias, los módulos itinerantes, la línea de atención ciudadana y los servicios vía web, aún no logramos la participación deseada. La apatía, desconfianza e incredulidad en el quehacer del gobierno esta muy arraigada, y es tarea primordial recuperarla, sentando bases en las cuales los ciudadanos puedan ir modificando su percepción, y que al incluirse en sus labores de manera más generalizada podrá irse reduciendo.

Fortalecer las actividades en las áreas de participación ciudadana y contraloría social, nos conducirá a ***consolidar un gobierno objetivo, justo, confiable e incluyente, nutrido y respaldado por la expresión de su ciudadanía.***

Otro factor importante es el seguimiento a la planeación y la evaluación de sus resultados. Vivimos en un país en donde se “planea” como si estuviéramos en un aeroplano con el motor apagado, sigilosamente sobrevolamos los objetivos, soltando granadas conforme vislumbramos un problema para contrarrestarlo.

La planeación en el sentido de planificación detallada (estratégica u operativa), concensada y concebida multidisciplinariamente, ha pasado a ser un trámite o requisito, el cual se contrapone totalmente con los objetivos de la planeación democrática. Y existe todo un andamiaje legal que sustenta el funcionamiento del sistema de planeación, que va desde el nivel federal al municipal, pasando sin pena ni gloria, abatido por el quehacer cotidiano, las condiciones presupuestales y las presiones políticas.

La SCQROO tiene la facultad de darle ese seguimiento, así, debemos **reforzar el sistema de evaluación de la gestión pública y el cumplimiento de los principios de la planeación democrática**, convirtiendo la fantasía de la planeación en una realidad. Esto no derrumba todo lo plasmado en los actuales planes y programas, por el contrario, se fortalece al tener una base sobre la cual discernir los objetivos, establecer prioridades, delimitar coberturas o en su caso replantear los mismos, así como, reivindica la necesidad de activar y fomentar la cultura de planeación bajo los esquemas normativos establecidos y las instituciones que al efecto deban realizar estas funciones.

Por otra parte, la retroalimentación con la información generada por los resultados de gestión coadyuvan al objetivo de **consolidar un gobierno eficaz y eficiente**, tarea de indudable importancia en el contexto sobre el cual planteo el presente trabajo.

Y bajo este mismo argumento, generando información sobre los resultados, la búsqueda de esa legitimación del actuar del gobierno se logra **al fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas**, haciendo públicos los datos, las cifras y en general fomentando una cultura de apertura, en respuesta al interés ciudadano de conocer lo que se hace y al interés gubernamental, que debe existir, en mostrar y demostrar el cumplimiento de sus responsabilidades.

3.2.2. Modelo proyectado para la Secretaría de la Contraloría del Estado: Secretaría de la Gestión Pública.

El concepto general de administración implica cuatro componentes básicos: la planeación, organización, dirección y control. En estos elementos o etapas del proceso administrativo, y de acuerdo a todo lo plasmado en el presente documento, se observa que la propuesta Secretaría de la Gestión Pública (SGP, de aquí en adelante así la señalaré), tiene participación en todo el proceso.

Esto no requiere ninguna adecuación al marco legal actual, sino una síntesis de lo que debiera hacerse, establecido en ley y que fundamenta en todos los aspectos la orientación que pretendo determinar.

La Secretaría de la Gestión Pública es un agente partícipe en todas las etapas considerando que ejerce el Control de la Gestión como un proceso dinámico y continuo, supervisando, guiando y corrigiendo las acciones que se desarrollan en la Administración Pública Estatal; en tal sentido determinaré el siguiente esquema inicial:

Gráfica 6. Proceso administrativo y su relación con la Secretaría de la Gestión Pública.



Fuente: Elaboración propia.

Con esta base, y señalando de manera abreviada los trabajos actuales que se realizan en la SGP, podemos argumentar algunos señalamientos de “apaga fuegos”, “revisar lo menos importante”, “revisar actividades específicas”, “no generar mayores beneficios en sus auditorías”, “solventar nuestras propias observaciones”; esto nos conduce a preguntarnos, dentro del marco general del proceso administrativo, ¿en qué etapas estoy incidiendo con resultados?. Realmente se trabaja, y se trabaja mucho, ¿en dónde está el problema?.

Como señalé en este capítulo, la respuesta que planteo y esgrimo como sustento principal para el cambio en la SGP, es que **en todas las coordinaciones se realizan trabajos sobre actividades y procesos específicos y no se trabaja en los planes, programas y proyectos**. Esto es, que atacamos el problema de manera parcial atendiendo actividades o acciones y no escalamos al nivel general o macro de gobierno.

Por tanto, ni siquiera actuamos a la inversa y mucho menos en el sentido correcto: ir de lo general a lo particular, en este caso, del Plan Estatal, a los Programas Sectoriales y Especiales, a los proyectos, procesos, actividades y acciones. Simplemente abarcamos los dos o tres últimos conceptos.

Ejemplos podemos señalar: revisamos o auditamos a la recaudadora de rentas en diversos aspectos, ingresos, control de obligaciones, instalaciones, créditos fiscales, etc; se hacen observaciones de cualquier índole: posteriormente hacemos una auditoría de seguimiento para ver si se modificaron las conductas y las condiciones, en su caso se solventa, se exhorta o se sanciona al responsable.

¿si tenemos 15 oficinas recaudadoras en los 10 municipios del estado, en que contribuyó este trabajo al logro del Programa Sectorial de Financiamiento para el

Desarrollo?. Podemos argumentar que se hicieron mejoras administrativas, se corrigieron fallas o incluso se detectaron y sancionaron irregularidades, pero estas respuestas no responden a la pregunta planteada.

Es más, realizamos auditorias a todas las recaudadoras cada año, y se determinan las mismas o diferentes observaciones, lo cual nos permite vislumbrar que no estamos atacando el problema de raíz, aunque si logrando algunos aspectos de modernización administrativa o establecimiento de controles internos; y ahí orientémonos en primera instancia.

¿De quién es la responsabilidad de la planeación estratégica y operativa?, ¿De quién es la responsabilidad de que no ocurran los errores, irregularidades o se mejore algún procedimiento?, ¿de quién es la responsabilidad de determinar el control interno?: de la dependencia o entidad. Pero ¿existe alguna normatividad, guía o documento escrito donde se determinen estos controles y en su caso se administren los riesgos?: NO.

Entonces estamos atacando o contrarrestando efectos cotidianos y no trabajando sobre modelos establecidos de manera permanente, por tanto una labor en curso actualmente en la SGP es la **emisión de las Normas Generales de Control Interno (NGCI)**, que puede parecer sorprendente no se encuentran establecidas y que durante el año 2011 y 2012, en el seno de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación, se retomó su importancia para la implementación en los Estados, tal y como señalé en el capítulo segundo.

El establecimiento de las NGCI en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Estatal, nos permitirá clarificar muchos aspectos que de alguna manera ya se encuentran documentados o puestos en práctica, así como delimitar la responsabilidad de los Titulares respecto a la gestión que realizan y los resultados que producen.

Las NGCI establecen cinco normas, el ambiente de control, la administración de riesgos, las actividades de control, la información y comunicación y la supervisión, mismas que señalaré de manera breve a continuación

- **Control Estratégico:**

1. **Ambiente de control.-** Es la condición o entorno que surge de la conciencia individual o grupal de los integrantes de una organización, considerándose la competencia profesional y su compromiso con la institución; el control interno institucional (transmisión del compromiso, percepción de los integrantes y actitud hacia su cumplimiento); la estructura organizacional y funcional (asignación y delegación de autoridad y responsabilidades; reglamento interior; manuales de organización y procedimientos; administración de recursos humanos; integridad, valores éticos e institucionales.
2. **Administración de riesgos.-** identificar aquellas circunstancias o fenómenos que pudieran afectar el cumplimiento de los objetivos, considerando: la eficiencia y eficacia de las operaciones, la información financiera, cumplimiento de la normatividad. En esta norma se consideran ya establecidos con claridad la Visión;

Misión, objetivos, metas y programas (la planeación estratégica) que debieron realizarse previa a la determinación del control interno. Con estos elementos se procede a determinar la identificación del riesgo, la evaluación del mismo y lo que se denomina “proceso de riesgo”, que significa como podemos estar prevenidos para la atención del riesgo, que estrategias debemos considerar para minimizar su efecto, y como priorizar los riesgos encontrados.

- **Control de Gestión:**

3. **Actividades de control.-** Es la determinación de los controles a implementar para contrarrestar los riesgos y cumplir con los objetivos institucionales. Para el cumplimiento de esta norma debemos: revisar a nivel directivo y titular el desempeño actual, evaluación del desempeño del recurso humano, implementación de controles sobre el proceso de información y resguardo de bienes, establecimiento y revisión de medidas e indicadores de gestión y rendimiento, división de funciones y responsabilidades de alto riesgo, autorización y aprobación de transacciones o eventos significativos, establecimiento de controles para el acceso a bienes y registros, control de calidad de los trámites y servicios, documentación de operaciones y controles con riesgo significativo, control sobre información bajo sistemas de tecnologías de la información. Esta fase supone ya realizada la planificación de gestión u operativa, esto es, la determinación de los objetivos anuales y el presupuesto relacionado con la estructura organizacional, proyectos, procesos y actividades que se desarrollaran.
4. **Información y comunicación.-** Obtener y difundir la información suficiente y pertinente para la toma de decisiones en el cumplimiento de los objetivos institucionales, así como el cumplimiento de la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información pública. Se consideran aspectos de la información tales como: propiedad (necesidad), contenido, oportunidad, actualidad, exactitud y accesibilidad.
5. **Supervisión.-** revisión de las actividades diarias y el cumplimiento de los controles internos establecidos, planificando la supervisión en sus alcances, actividades, prioridades, grupo de trabajo y determinación de observaciones, recomendaciones y sugerencias para el mejoramiento del control interno, asegurándose del cumplimiento de las acciones de seguimiento.

Considerando las NGCI podemos notar el beneficio que conllevan en su implementación puesto que integran toda información de la institución, y con ello facilita la labor de fiscalización, pero adicionalmente, nos permite determinar el alcance y naturaleza de la fiscalización a realizar y que se puede obtener a través de la supervisión de su cumplimiento.

Un proceso de implementación de las NGCI conlleva un reto muy importante, en donde la voluntad y actitud de los titulares hacia su establecimiento y seguimiento redundan en el cumplimiento de los planes y programas así como denota su compromiso y responsabilidad hacia los mismos.

En este punto podemos observar con claridad la relación inquebrantable que debe existir entre la planeación y el control, a la vez que destaca el importante rol que asume el

titular de una institución al transmitir y difundir su importancia; de igual manera resalta el papel de la SGP como agente externo e imparcial al momento de fiscalizar.

La implementación de las NGCI patentiza un hecho que hice notar en párrafos anteriores, **el control da por supuesta la planeación, y en el caso de los entes gubernamentales, la planeación democrática.**

Una vez implementadas las NGCI, es primordial como SGP establecer **un nuevo proceso de fiscalización a realizar, que vaya de lo general a lo particular.** Ahí es donde ha radicado parte del problema planteado.

En primer lugar la SGP debe fiscalizar a nivel global de cada institución la normatividad aplicable y los programas bajo su responsabilidad.

Posteriormente evaluar los procesos sustantivos para el cumplimiento de sus programas y su sustento legal (respecto a los procesos).

Como tercera etapa evaluar los procedimientos y las operaciones que redundan en bienes, trámites o servicios, limitando y acotando las responsabilidades individuales de los participantes, determinar la veracidad de la información y los resultados obtenidos.

Al final, promover la autoevaluación y autocontrol como práctica inherente a la misma institución en la búsqueda de la mejora administrativa, la eficiencia y eficacia de sus procedimientos, y la asunción de sus propias responsabilidades, tanto del titular como del personal directivo y operativo que la componen, estableciendo o rediseñando los controles internos que permitan la mejora continua.

Con la determinación de estas etapas redundo al señalar que solamente aplicamos la tercera, y en ocasiones generamos una respuesta orientada hacia la etapa final, en donde se asumen compromisos y cambios, pero que no los vinculamos con los resultados globales de la institución, en este caso del gobierno erigido en el Poder Ejecutivo.

Por tanto, para impulsar a la Administración Pública Estatal la SGP debe tener una cobertura estructurada atendiendo en primera instancia el cumplimiento de los programas sectoriales o especiales, mismos que reflejan el compromiso del Titular del Poder Ejecutivo en la consecución de las políticas de gobierno.

Desde mi punto de vista, la fiscalización de las políticas públicas no se realiza por la práctica tradicional de “no escupir pa’ arriba”, puesto que si a nivel jerárquico superior se determinan faltas (de cualquiera naturaleza), el impacto sobre el titular de la institución se traduce en un daño directo en el cumplimiento del Plan Estatal y su relación con el Titular del Ejecutivo del Estado.

Por experiencia, debemos ser autocríticos, y esto nos lleva a señalar que esa “práctica tradicional” no nos conduce tampoco hacia mejores escenarios, por el contrario,

genera dos resultados negativos: primero, no se cumplen los planes, programas y proyectos, por consiguiente persisten las deficiencias en los procesos y en las actividades; segundo, de todas maneras se crea una mala imagen del gobierno acrecentada por la insatisfacción ciudadana que no ve resueltos sus problemas y por la falta en la determinación de acciones que corrijan las fallas.

Entonces de nuevo resalta la importancia de destacar el papel fundamental en la percepción **del trabajo a realizar por la SGP, el cual se debe orientar a la prevención y corrección como agente dentro de un mismo sistema, y en donde el impulso hacia el cumplimiento de los planes, programas y proyectos es de vital importancia.**

Pero esta problemática, también tiene su origen en la oscura y recóndita esquina en donde se maquinan las políticas públicas, el propósito que se esconde (sin razón) tras una cortina de humo que cada vez se ha hecho más transparente: **los objetivos del gobierno.**

En este sentido planteo dos respuestas: **Establecer políticas públicas acordes a las necesidades de la ciudadanía y mantenerse en el poder,**

No podemos desvincular el propósito político de permanencia de un gobierno (partido gobernante) del propósito en el establecimiento de sus planes, programas, proyectos, procesos y actividades, así como en el sector privado no se puede desvincular el objetivo de mantener la propiedad de la empresa en la planeación de sus productos y servicios; en tal sentido no puede concebirse una entidad (pública o privada) en la cual el “dueño” actual no piense en seguirla poseyendo.

Por tanto, traduciendo la aseveración anterior al ámbito administrativo gubernamental y dentro del marco en el que desarrollo el presente trabajo, **el objetivo político de permanencia en el Poder Ejecutivo, de ejercer el gobierno, se debe reflejar en el establecimiento de un proceso administrativo exitoso, en planes y sus consecuentes instrumentos que propicien una percepción ciudadana positiva, lo cual se logra cuando se tiene un gobierno eficaz, eficiente, transparente, que rinda cuentas e incluya a la sociedad.**

La estructura de apoyo para el Poder Ejecutivo esta conformada por Administración Pública Estatal, y es en esta estructura en donde se pueden generar los cambios que incidan en los resultados a ofrecer a los ciudadanos y por tanto, en la percepción que se tenga del gobierno.

La Administración Pública representa el proceso (ahora subproceso) señalado en el gráfico 7, es decir, es el conjunto de instituciones que tienen por finalidad cumplir con las responsabilidades establecidas por el Titular del Poder Ejecutivo dentro de su propuesta de trabajo o Plan Estatal de Gobierno, mismo que debe responder a su compromisos de campaña, a las necesidades de la población y estar acorde a las políticas nacionales.

De esta manera, la planeación, organización, dirección y control quedan inmersas en la Administración Pública Estatal, de acuerdo a lo siguiente:

Gráfica 7.- Ciclo político del gobierno.



Fuente: Elaboración propia.

En la dinámica actual de los procesos electorales es importante señalar un factor percibido con mayor frecuencia en los resultados; el voto de los mismos funcionarios.

Se detecta su importancia dados los cambios de partido gobernante, al existir resultados en ciertas áreas donde existen mayor número de familias de funcionarios o en ciudades donde se asientan las instituciones públicas y por ende el gobierno es uno de los principales empleadores y se obtienen resultados en contra del partido gobernante.

Esto destaca la importancia que asume el rol de ciudadanización, de conciencia ciudadana en los mismos funcionarios que no se encuentran conformes con los resultados obtenidos para su bienestar influyendo en su percepción diversos factores tales como: la imposibilidad de ascender a niveles superiores, trabajos rutinarios con sueldos bajos, la inexistencia de sistemas de reconocimiento (económico o técnico), jornadas de trabajo extraordinarias sin pago de horas extras, poca o nula relación, conocimiento y atención de los mandos superiores, entre muchos.

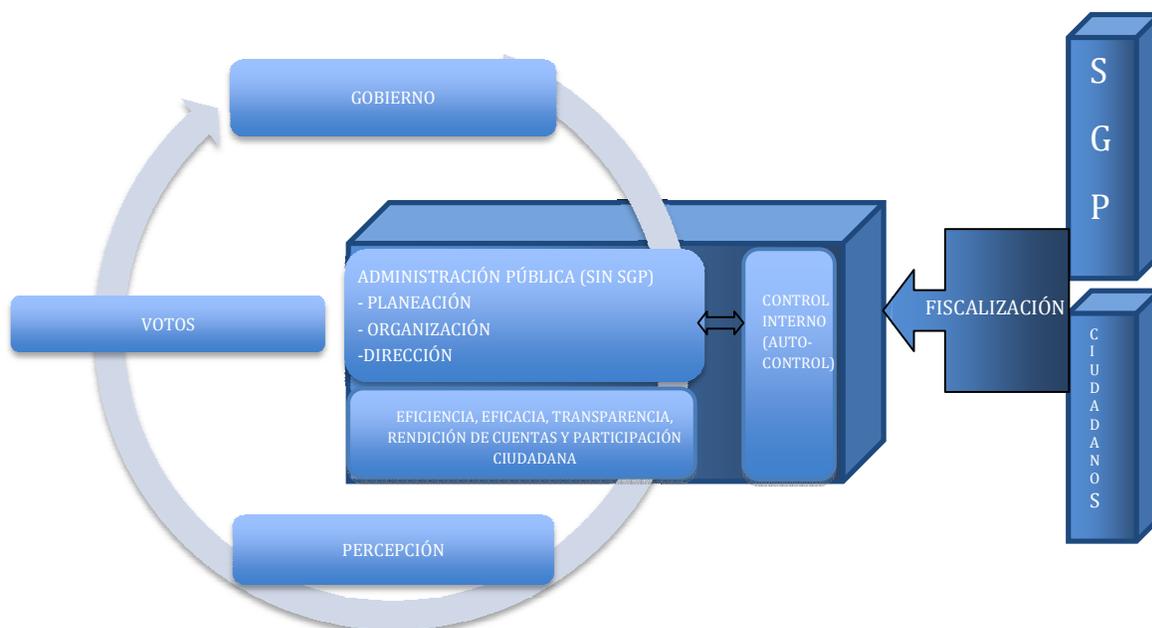
En este **sentido las NGCI a través de su implementación nos permitirán favorecer la percepción ciudadana de nuestros funcionarios**, en su caso, determinar los mecanismos que propicien la adopción de la cultura organizacional fomentando la identificación y aprobación de la fuerza laboral (sin referencia a algún nivel jerárquico específico).

En tal sentido acotaré el término percepción ciudadana a simplemente “percepción” para efectos del modelo para de denotar la importancia de la misma en su conjunto, desde la misma institución como la de los ciudadanos ajenos al gobierno.

Por tanto, siguiendo el planteamiento de mi argumento y respondiendo a la hipótesis planteada para el desarrollo de este trabajo, **las Normas Generales de Control Interno son la respuesta a la necesidad de reforzar el marco legal existente para conducir el cambio en la administración pública de Quintana Roo, adhiriéndose en lo posible al Modelo de Atribuciones Mínimas generado en el seno de la CPCE-F así como a los principios que emanan de los estudios y puesta en práctica de la Nueva Gestión Pública.**

Tomando en cuenta los aspectos señalados con anterioridad con los conceptos del control interno, la relación de la SGP en el proceso administrativo y los pilares de la Nueva Gestión Pública, podemos determinar un modelo, de acuerdo a lo siguiente:

Gráfica 8.- Propuesta de modelo de acción de la Secretaría de la Gestión Pública.



Fuente: Elaboración propia.

El modelo describe gráficamente como podemos establecer los vínculos entre los sistemas administrativos, de fiscalización y de control interno con los objetivos políticos y sociales del gobierno; y este conjunto de elementos son los que se conjugan para realizar el esquema general dentro del cual cada elemento deberá estudiarse particularmente y del mismo modo determinar los puntos de unión e interrelaciones con las otras partes del proceso.

No debemos perder de vista que, como modelo conceptual o teórico inicial, requiere de la participación activa de las personas que se desenvuelven en la práctica para lograr ese ajuste a las diferentes realidades que se presentan en las instituciones. Así, dentro de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo se ha estado

trabajando en concordancia a esta intención de perfeccionar lo que en la práctica hoy se realiza.

Al ilustrar este modelo sobresale, sin lugar a dudas, la otra parte del problema para dar respuesta a nuestro propósito; **en todo el modelo planteado se puede argumentar que existe un factor permanente y determinante: la participación ciudadana.**

No se puede impulsar el modelo si no consideramos, de manera prioritaria, que los objetivos de un gobierno son calificados por ciudadanos (civiles o funcionarios), pero adicionalmente, si en la etapa de la administración pública y sus subprocesos quedan incluidos, se está generando desde aquí mismo, la percepción hacia los resultados en su bienestar y por ende la calificación final estructurada bajo el poder del sufragio.

El mismo Plan Estatal Quintana Roo 2011-2016 (2011:81) así lo establece, “La gobernabilidad estará ligada a la toma de decisiones, la libertad de los habitantes, la impartición de justicia y la democracia que se realiza a través de prácticas político-administrativas traductoras de principios y normas, comportamientos institucionales orientados a lograr acuerdos básicos que conlleven al bienestar general” . “Dirigir las acciones del Estado en beneficio de la sociedad y la toma de decisiones para la consecución de los objetivos es una actividad política que realizamos permanentemente”.

De ahí reitero nuevamente el sentido político-administrativo que el ejercicio de gobierno infiere y que no se puede ni debe desvincular uno del otro, teniendo ese enlace inquebrantable que es la participación ciudadana.

En el modelo planteo la fiscalización realizada por la SGP y por los ciudadanos de una misma magnitud, y esa es la propuesta. La realidad actual es muy diferente, y esa participación en la fiscalización habrá de irse ganando en la medida en que incorporemos a la ciudadanía en la corresponsabilidad de gobernar, así como en el mejoramiento de su estado de bienestar.

Incluso cuando señalo la participación ciudadana, no señalo a individuos aislados, incluyen grupos, asociaciones, sindicatos, cualquiera que fuera su naturaleza: civiles, profesionales, empresariales; porque la búsqueda del bienestar debe equilibrarse entre todos sopesándolos por igual.

La SGP tiene esa facultad, de coordinar los esfuerzos en materia de participación ciudadana y contraloría social, así que habrán de redoblarse los esfuerzos y la creatividad en la implementación de programas que conduzcan a la consecución de este objetivo, al igual que deberá impulsarse su incorporación en el proceso de la administración pública, conduciéndonos por un cambio gradual en atención del análisis particular que a cada institución de gobierno corresponda, guardando la medida entre la planificación estratégica y la operativa o de gestión así como la pertinencia de dicha participación ciudadana.

Gráficamente el modelo parece simple, se aterrizan conceptos generales de las funciones de los órganos de control interno, de la NGP y de carácter político, bajo la condición de constituirse para su aplicación en una institución de gobierno.

La aplicación desde la SGP **implica la interacción e integración de voluntades de los titulares de cada institución de gobierno**, así como el análisis de su naturaleza y funciones con base en las etapas planteadas con anterioridad (fiscalización global, evaluación de procesos, procedimientos, actividades y autocontrol), **redireccionando los objetivos mismos de la SGP hacia escenarios de evaluación del desempeño**, a escala macro, para de ahí incidir directamente en las responsabilidades de los titulares y no solamente en los niveles inferiores, lo cual repercutirá, inequívocamente en **un mayor y mejor razonamiento al momento de tomar las decisiones que determinarán el cumplimiento de sus programas de trabajo**.

De ahí se iniciaría para **establecer programas específicos de fiscalización sobre proyectos, procesos y actividades, procurando su congruencia con el Plan Estatal** o incluso determinando su incongruencia con el mismo, para hacer las observaciones correspondientes y se realicen los ajustes necesarios.

El modelo propone a la SGP como agente cuasi-externo para impulsar en mancuerna con los ciudadanos a la Administración Pública del Estado, sin embargo, esto no significa que pierda su carácter dependiente del Poder Ejecutivo, por el contrario, requiere estar dentro del sistema, **dentro de la misma estructura para contar con el respaldo y reasumir su importancia**.

Ser parte de la estructura y realizar la labor de fiscalización continua, se podría decir perpetua, permite, en la dinámica e interacción cotidiana, conocer pormenores y detalles que enriquecen la determinación de la problemática y las propuestas de solución a implantar.

Así el enfoque cuasi-externo se relaciona con el tipo de fiscalización a realizar bajo parámetros o normas profesionales de desempeño, tales como la objetividad, imparcialidad y profesionalismo.

De igual manera el estar inmersos en el proceso cíclico de la modernización administrativa, **genera respuestas más rápidas a las desviaciones en el cumplimiento de los objetivos**, disminuyendo paulatinamente los errores, irregularidades u omisiones, debilitando los factores que se conjuguen para desvirtuar los propósitos del gobierno.

El modelo **implica tomar el curso del Programa de Gobierno Digital e incorporarlo como parte sustantiva de todos los demás Programas de Gobierno**, procurando la sistematización de la información, así como la alineación de la imagen, el grado de desarrollo tecnológico y la metodología que sustentan los procesos de las tecnologías de la información.

Cambiar la dinámica de los OCEI's de la administración pública a un esquema de fiscalización de auditoría externa; lo cual impactará sin duda en la detección y corrección preventiva de las posibles fallas, orientándonos por senderos diferentes a la acción correctiva y a la coacción de los servidores públicos en el cumplimiento de sus responsabilidades y sí, por los caminos de la **formación de capital social al interior mismo del gobierno, formando capacidades, desarrollando competencias y fomentando la cultura institucional.**

Enmarca la responsabilidad de los titulares de las instituciones públicas y su vinculación intrínseca entre el cumplimiento de sus objetivos y su aportación dentro de la estructura de gobierno a la obtención de una percepción positiva del mismo.

De esta manera el subproceso que se desarrolla en **la Administración Pública se orienta a un ejercicio de mejora continua, con la participación de los ciudadanos quienes comparten las responsabilidades en los resultados,** factor que también minimiza la percepción negativa.

Como he señalado, la puesta en práctica del modelo, es un proceso paulatino que conlleva retos importantes en la determinación específica de cada una de las acciones a desarrollar, sin embargo el establecimiento del mismo, bajo la rectoría de un sistema de Normas Generales de Control Interno, amplía las posibilidades de su implementación.

La detección y determinación específica de cada una de estas acciones depende además de la institución que se analice, lo cuales implicaría un trabajo mucho más complejo y pormenorizado que requiere detalles particulares de cada área a atender con el propósito de ir cubriendo cada etapa.

Es importante señalar, como he referido con anterioridad, que se han dado algunos pasos para aplicar el modelo, el cual se fortalecerá al emitirse la Normas Generales de Control Interno, mismas que se proponen para su implementación durante 2013, y para el análisis, evaluación y en su caso, corrección del control interno determinado durante 2014.

Por lo que durante 2013 a 2016 la tarea será ir reforzando y construyendo los escenarios que fortalezcan la participación ciudadana, así como la introducción del cambio en la cultura institucional que toda entidad requiere al asumir un compromiso como el que se proyecta.

El objetivo final, el lograr ese equilibrio entre sociedad y gobierno en la toma de decisiones es difícil de alcanzar en un breve plazo; lo hemos visto en sociedades más avanzadas y en gobiernos que desde hace treinta años iniciaron este movimiento; sin embargo las condiciones han cambiado y nuestro esfuerzo debe ceñirse con objetivos a más corto plazo, cuidando el equilibrio entre el empoderamiento social y la gobernabilidad, entre el bienestar común y el poder político; en una balanza que

fortalezca las instituciones erigidas históricamente para salvaguardar la seguridad, el desarrollo y continuidad de la humanidad: el gobierno y la sociedad.

El perfeccionamiento de la acción de gobierno, tiene ese amplio propósito a final de cuentas: garantizar a sus ciudadanos mejores oportunidades de vida o estados de bienestar; y el modelo propuesto redundará en ese, como el objetivo principal a seguir visto desde el punto de vista de los ciudadanos (que somos todos).

Es importante destacar que pueden encontrarse muchas similitudes con el sector privado; el cuestionamiento principal podría suponer que la participación social sería el factor a disgregar del modelo, no obstante, en el caso del sector privado los ciudadanos son sus clientes y son la razón de ser misma de la empresa.

Con este razonamiento, concluyo que el modelo propuesto demuestra una conjunción de los objetivos del sector público como del privado y que los elementos que desde la década de los ochentas del siglo pasado se vienen incorporando como herramientas de la Nueva Gestión Pública han respondido a la necesidad de legitimar los gobiernos, haciéndolos más eficaces y eficientes, y en el sentido paralelo, para ambos sectores, se ha incrementado la demanda de transparencia y rendición de cuentas, todo esto conjugado con el desarrollo de una sociedad más informada, capacitada y participativa que conforma la actual era del conocimiento.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Inicié este proyecto con la certidumbre de un problema complejo, antiguo y administrativamente difícil de plantear sin afectar ni agredir la esfera política dentro de la cual se han desarrollado los gobiernos, no solamente de Latinoamérica, sino a nivel mundial.

Sin embargo, encontré un resultado que visto desde la óptica administrativa tradicional puede ser objeto de diversos cuestionamientos, pero que desde mi perspectiva como servidor público no puedo soslayar ni omitir.

Me he enriquecido con el debate teórico-práctico con mis asesores de tesis, y he replanteado en diversas ocasiones el contenido y alcances en esa dinámica de intercambio de experiencias y conocimientos, sin embargo no dejo de enfatizar el sentido personal que es inherente a todo proyecto, sobretodo cuando se argumenta bajo conceptos que vienen a controvertir algunas áreas de trabajo y estudio.

En este sentido, mi sentir, es que faltarían uno o dos volúmenes más para documentar sobre la problemática y soluciones que durante el proceso de implementación del modelo propuesto se deriven.

Por tanto, mi propósito continúa siendo el de presentar este proyecto como precedente al objetivo de propiciar un cambio dentro de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, con miras a redimensionar el papel de la Secretaría de la Contraloría como una dependencia con facultades normativas y coercitivas, de acuerdo a las necesidades y parámetros que al efecto apliquen a las condiciones nacionales e internacionales, y a las demandas de la población.

Así, abordando el tema de estudio, encontré diversos análisis dentro de la literatura que estudia la administración gubernamental, la cual se nutrió con los trabajos que se realizan en el seno de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación y mi práctica administrativa en la Contraloría del Estado, en la cual encontré personal con capacidades y habilidades que me apoyaron durante este proceso.

Con relación a la CPCE-F, en los dos últimos años se realizaron dos trabajos que han soportado en mucho el planteamiento de este proyecto: la determinación de un Modelo de Atribuciones Mínimas en las funciones de los órganos de control estatales y la propuesta de Normas Generales de Control Interno gubernamentales, mismas que de acuerdo a lo presentado, constituyen la herramienta legal que reforzará y conducirá la acción de gobierno hacia el tránsito de los principios que la Nueva Gestión Pública implica, estableciendo un marco muy amplio en el cual caben desde la misma justificación de la existencia de las instituciones de gobierno, pasando por las etapas de planeación, organización dirección y control con las subsecuentes actividades y procesos específicos para cada objetivo estratégico, así como el análisis de los resultados obtenidos y la retroalimentación al sistema para su perfeccionamiento.

Esto no fuera interesante si no implicara realmente un reto. El descubrirlo y sobretodo aceptarlo es lo que connota la importancia de mi argumento.

“El papel aguanta todo” es la expresión que generalmente expresamos cuando hablamos de políticas públicas, de acciones y resultados, también cuando hablamos de herramientas metodológicas y marcos teóricos que suponemos ciertos por que la lógica de su desarrollo nos conduce a creer que así será.

La conjunción de la práctica y la teoría, de la retórica y la realidad establece la necesidad de observar con nuevos ojos lo que planteamos; pero aún más, la lectura del comportamiento social de nuestros días nos brinda un significado evidente: existe una necesidad, una enfermedad y debemos tratar de encontrar una vacuna.

No por obligación preestablecida, ni por intento de beneficio político en el argumento.

Debemos conducirnos hacia esa búsqueda de solución por que ahí nos empujan, ahí estamos llegando sin mayor razón que la evolución misma de las sociedades. Debemos perfeccionar el gobierno y el mismo sentido ciudadano de compromiso, de corresponsabilidad.

Durante el tiempo invertido en la realización de este trabajo y con anterioridad, desde Abril de 2011, he estado realizando diversos proyectos que tienen un culmen parcial con los resultados obtenidos y plasmados en este documento, mismos que conformarán la base para un nuevo ciclo de oportunidades.

También señalo que el proyecto se desarrolló bajo condiciones óptimas para el análisis requerido, ya que a nivel nacional se están determinando esquemas que complementan y refuerzan la intención de retomar la función de fiscalización y la necesidad de atender los principios de transparencia y rendición de cuentas, así como del fomento de la eficiencia y eficacia de los gobiernos subnacionales en un marco de apertura y participación ciudadana.

Estamos atravesando un período de transición en donde la alternancia en el poder ha cimentado la democratización del servicio público, e insta a tomar decisiones más certeras en la planeación y conducción de las políticas públicas en beneficio de la modernización administrativa gubernamental.

No podemos desvincular ya el objetivo político de gobernar de el establecimiento de políticas públicas bajo normas estrictas que garanticen su realización y procuren atender las necesidades sociales y elevar el nivel de bienestar de la población.

Y en esa sinergia de objetivos, se conjuga un nuevo estilo de gobierno, en donde predomina la fuerza social del escrutinio público como premisa para el desarrollo de las actividades en el proceso administrativo del ejercicio de las políticas públicas.

Esto es, la orientación en la atención de las necesidades sociales y del desarrollo de la entidad (de cualquier orden) deben prevalecer por encima de los intereses particulares y de las decisiones autoritarias; y esto, no como la clásica frase política de compromiso, sino como una exigencia y derecho substanciado por la manifestación de la conciencia política de los ciudadanos.

Por tanto, el desarrollo e implementación de herramientas y metodologías que conduzcan a los gobiernos por esos caminos que, la Nueva Gestión Pública propone y supone, generarán las condiciones de una mejora en los resultados de una administración gubernamental es una consecuencia del empuje que la colectividad ya ha decretado.

Propone y supone, porque durante este estudio he referido que no existen metodologías únicas ni herramientas genéricas para alcanzar el objetivo propuesto; es más, la experiencia ha demostrado que lo que en un momento de la historia fue novedoso y generó mejoras administrativas, no significó la solución total del problema, y en algunos casos fue peor el resultado.

He descrito algunas corrientes y modelos de la NGP que, desde sus inicios en los años ochentas, han implicado una serie de cambios en los gobiernos a través del establecimiento de políticas públicas de mayor responsabilidad en el compromiso social que la razón de gobernar confiere.

Estos nuevos elementos involucran objetivos de mayor democratización del servicio público, desarrollándose y respondiendo a la atención de las demandas ciudadanas y a una conjunción de factores que involucran desde el cambio tecnológico y la globalización hasta la profesionalización y especialización de las actividades.

Así, considero que las mencionadas prácticas neoempresariales o neopúblicas se ajustan a una misma tendencia: mejorar los sistemas de gobierno en una corriente apegada a las condiciones culturales, económicas y sociales de cada Estado, reiterando que en estos mismos factores radican los diferentes resultados obtenidos a través del tiempo.

Bajo estas premisas señalo que el proyecto presentado deberá analizarse a detalle en su implementación y podrán hacerse las determinaciones de los instrumentos y metodologías que al efecto se requieran, sin embargo el presente documento presenta una estrategia basada en la regulación de las Normas Generales de Control Interno, sentando una base sólida en la medida que su ejercicio se lleve a la práctica y refleje la realidad de cada institución del Poder Ejecutivo.

Mecanismos que dobleguen la falta de voluntad y profesionalismo hacia conductas que involucren el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos, el fortalecimiento de la cultura institucional, los valores éticos, la misma conducción del cambio planteado, son elementos intrínsecos en el modelo.

Se han realizado ya algunos cambios respecto de la estructura y facultades de la Secretaría de la Contraloría, mismas que preceden a la implementación de las NGCI en la lógica del logro de las mismas; así se plantea un esquema en donde la función fiscalizadora adquiere un enfoque cuasi-externo, retomando los principios de la auditoría externa de objetividad, imparcialidad y profesionalismo.

Sin embargo, también patentizo la dependencia jerárquica y funcional del Poder Ejecutivo y clarifico los objetivos de la SCQROO, su carácter preventivo y sobretodo como agente impulsor de la modernización administrativa del mismo.

He señalado la importancia de adecuar el actuar de la SCQROO, conminando a los titulares de las demás instituciones a realizar un mayor esfuerzo en la labor de planeación, en la organización de la misma, a transmitir y dirigir con responsabilidad el cumplimiento de los objetivos, la importancia implícita en el orden jurídico, en la determinación y evaluación en una estructura que se oriente de lo estratégico a lo operativo, y en ese mismo sentido, la SCQROO fiscalizará desde el Plan Estatal, los programas, proyectos, procesos y actividades.

La participación ciudadana refleja en el modelo su importancia, que como señalé anteriormente es consecuencia de la nueva condición de la misma. Ahí, la SCQROO tiene un reto sumamente importante, ya que tiene la facultad de fomentarla, pero adicionalmente de conducirla para co-fiscalizar el quehacer gubernamental y que asuma la corresponsabilidad que conlleva ese ejercicio de sus derechos.

La implementación del modelo requerirá un compromiso en los altos niveles de cada institución, incluso del mismo titular del Poder Ejecutivo; por tanto es recomendable el convencimiento que del mismo modelo se realice.

La labor de capacitación, adiestramiento y profesionalización de los servidores públicos también coadyuvará a este propósito, por eso, dentro de las NGCI se consideran esos elementos como factores iniciales en el diseño de las instituciones con relación al logro de los objetivos.

Será sumamente importante innovar en los esquemas de participación ciudadana, desburocratizando los existentes y haciéndolos más asequibles, más sencillos pero a la vez más certeros y confiables.

Deberán determinarse, dentro del mismo esquema de las NGCI, aquellas herramientas, elementos o procesos necesarios para conducir las actividades por los caminos de la eficiencia y eficacia; y no debemos perder de vista que siempre podrán ser perfectibles e incluso sustituidos por otros, por que la práctica administrativa y los sistemas tienen una dinámica constante al igual que las necesidades de la población.

No debemos rendirnos ante un resultado inesperado o contradictorio; tenemos evidencias de que las cosas no siempre salen como uno lo planea, pero precisamente

esos resultados son los que enriquecen la práctica y nos orientan hacia mejores escenarios con pasos más firmes.

Adicionalmente debemos considerar que el propósito, aunque sea muy reiterativo en esto, es hacer mejores gobiernos, mejores servidores públicos y mejores ciudadanos. Y lo repito a fin de que no nos perdamos por caminos conducentes específicamente al combate de prácticas deshonestas, de actividades o actitudes negativas hacia el desempeño profesional.

Establecer el vínculo entre los objetivos de gobierno, los principios de la NGP y los ciudadanos, nos permitirá ir reduciendo dichos males que siempre han aquejado no solo al sector público, sino también al sector privado.

Las diferenciaciones y comparaciones entre ambos sectores nos indican que si bien persiguen objetivos diferentes en lo económico, no lo son en el sentido administrativo y mucho menos en los objetivos de permanencia y éxito de sus bienes, productos o servicios.

Esta igualdad en los principios administrativos y objetivos comunes, en conjunción con la diferenciación en el fin económico, nos permiten también vislumbrar su población objetivo; que si bien puede ser compartida no responde a los mismos estímulos en ambos sectores, siendo entes diferentes que se cobijan bajo un mismo techo de soluciones técnico-administrativas para lograr mejores resultados.

Bajo este argumento señalo que la relación gobierno-ciudadanos no transita, como muchos autores señalan a la relación gobierno-clientes. Según lo expuesto, la relación pasa a ser gobierno/ciudadano-ciudadanos, esto es, ya no se debe gobernar sin ellos; ya no se debe asumir la responsabilidad sin ellos. Y aunque eso si es un proceso lento, en la medida en que se realice se legitimarán los actos de gobierno.

Por tanto, el modelo propuesto esquematiza solamente una síntesis de las condiciones actuales como propuesta de solución a las mismas, con el ánimo de servir de guía en un entorno que inexorablemente nos conduce hacia escenarios que garanticen la atención de la ciudadanía sin menoscabo de los intereses del gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez de Vicencio, María Elena. *La ética en la función pública: Una propuesta para abatir la corrupción institucional en México*, Talleres Gráficos de México, Noviembre de 2005.

Auditoría Superior de la Federación y Cámara de Diputados; *Perfil de México a través de indicadores clave*, PPD Prerensa Digital, S.A. de C.V., Marzo 2011.

Ávalos A, R. (1995). "Innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva" en *Los Nuevos Paradigmas de la Gestión: Los Problemas de la Administración Pública y sus efectos en la Sociedad*, Revista Gestión y Estrategia, Edición Internet, UAM, No. 8, julio a diciembre de 1995.

Barcelay Michael, *Breaking through bureaucracy, A new vision for managing in Government*, University of California; 1992.

Barcelay, Michael, *La nueva gerencia pública: Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)*, Serie Reforma y Democracia, CLAD, 2001.

Barcelay, Michael, *La nueva gestión pública: una invitación al diálogo globalizado*, seminario en London School of Economics and Political Science, 2003.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1998.

Celaya Figueroa, Roberto y López Parra, María Elvira, *Diseño de controles internos ; Con creación de valor !*, Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados, S.A. de C.V., 2006.

Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas, serie: cultura de la rendición de cuentas*, Impresos Ultrarrápidos, S.A. de C.V., septiembre de 2001.

Felcman, Isidoro Luis, *La Importancia de la Cultura y el Liderazgo Después del Big Bang Paradigmático*, Universidad de Buenos Aires, Centro de Investigaciones en Administración Pública. Diciembre de 2009.

García López, Jesús. "Modernización y Eficiencia en la Prestación de Servicios Públicos", Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. y Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. Memoria. Foro Institucional Para el Fortalecimiento de los Gobiernos y la Modernización de las Administraciones Públicas Municipales, 2002.

García Sánchez, Isabel María, *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*, Universidad de Salamanca, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales de Salamanca, 2007.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, "Acuerdo mediante el cual se establece que los Órganos de Control y Evaluación Interna de las Dependencias y Órganos Administrativos Desconcentrados y Entidades Paraestatales de la Administración Pública del Estado, se constituyen como unidades administrativas dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de la Contraloría del Estado, dependiendo de ella jerárquica,

funcional y presupuestalmente, para que contribuyan al fortalecimiento del Sistema de Control, Evaluación y Auditoría Gubernamental y de su objetivo general”, Periódico Oficial del Estado, Julio 2011.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, *“Acuerdo por el que se crea la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo”, Periódico Oficial del Estado, Julio 2005.*

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, *“Acuerdo por el que se suprime la unidad administrativa desconcentrada denomina Consejo Estatal para la Modernización de la Administración Pública”, Periódico Oficial del Estado, Diciembre 2011.*

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, *“Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos a los cuales deberán sujetarse las Dependencias, Órganos Administrativos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública Estatal en la elaboración de los proyectos de reglamentos interiores y manuales administrativos, en el proceso para su revisión, validación, firma y publicación”, Periódico Oficial del Estado, Marzo 2007.*

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, *“Acuerdo por el que se establece el Código de Ética de los servidores públicos de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo”, Periódico Oficial del Estado, Octubre 2009.*

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, *Ley de Adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles del Estado de Quintana Roo, Periódico Oficial del Estado, Diciembre 1998.*

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, *Ley de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Quintana Roo, Periódico Oficial del Estado, Enero 2003.*

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado de Quintana Roo, Periódico Oficial del Estado, Diciembre 2010.*

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, *Ley de Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, Periódico Oficial del Estado, Marzo 2011.*

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, *Ley Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo, Periódico Oficial del Estado, Noviembre 2010.*

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, *Ley de Planeación del Estado de Quintana Roo, Periódico Oficial del Estado, Marzo 2010.*

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, *Lineamientos que norman las áreas de circunscripción territorial en que deberá, actuar las delegaciones con que cuenta la Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo, Periódico Oficial del Estado, Marzo 2007.*

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 denominado "Plan Quintana Roo 2011 – 2016"*, Periódico Oficial del Estado, Agosto 2011.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Quintana Roo*, Periódico Oficial del Estado, Diciembre de 1993.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, Reglamento de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado de Quintana Roo*, Periódico Oficial del Estado, Marzo 2011.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, *Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría*, Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, Abril 2010.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo*, Periódico Oficial del Estado, Junio 2009.

Guevara Baltazar, Alberto, Espejel Mena, Jaime y Flores Vega, Misael, *Los retos de la nueva gestión pública en América Latina*, Universidad Autónoma del Estado de México, Revista Espacios Públicos; Vol. 13, Núm. 27, 2010.

Guerrero Orozco, Omar. *Nuevos Modelos de Gestión Pública* en Revista Digital Universitaria. Revista UNAM, Vol.2, No.3. Septiembre 2001.

Guerrero Orozco, Omar, *Gerencia pública en la globalización*, Universidad Autónoma del Estado de México, Porrúa, 2003.

Guerrero Olvera, Miguel, *La Nueva Gestión Pública: un Modelo Privatizador del Proceder del Estado, Alcances y Consecuencias*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2008

Iglesias Alonso, Ángel, *Reestructuraciones Administrativas y Nueva Gestión Pública*. Universidad Rey Juan Carlos, aiglesias@fcjs.urjc.es.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), *Glosario de términos para el proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación en la Administración Pública*, INDETEC, 2005.

Ken Rodríguez, Crucita Aurora, *Desarrollo regional y gestión pública en Quintana Roo, 1970 a 2010: estudio de caso, municipio de Othón P. Blanco*. Universidad de Quintana Roo, 2010.

Lahera, E. *"Nuevas Orientaciones para la Gestión Pública"*, Revista de la CEPAL No. 52, Santiago de Chile, Abril 1994.

López Presa, José Octavio (coordinador), *Corrupción y cambio*, Fondo de Cultura Económica, 1998.

López, Andrea, *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Docto. 68, 2003.

Nasser, Alejandra y Concha, Gastón, *El gobierno electrónico en la gestión pública*, Serie *Gestión Pública*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL, Abril 2011.

Nasser, Alejandra y Concha, Gastón, *Datos abiertos: Un nuevo desafío para los gobiernos de la región*, Serie *Gestión Pública*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL, Marzo 2012.

Navas Quintero, Andrés, *La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio*, Revista *Perspectiva*, Edición 23, 2010.

Olmedo Carranza, Raúl. “*Participación Ciudadana y Gobernabilidad Municipal*” en *Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. y Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo*. Memoria. Foro Institucional Para el Fortalecimiento de los Gobiernos y la Modernización de las Administraciones Públicas Municipales, 2002.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Management control in modern government administration: Some comparative practices*, OECD, 1996.

Organización para la Cooperación y el desarrollo Económico, *Las transformaciones de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*, Ministerio de las Administraciones Públicas de Madrid, 1997.

Ortún, Vicente. *Gestión Pública: Conceptos y métodos*, Revista *Asturiana de Economía* número 4, 1995.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe. La democracia en América Latina*, PNUD, 2008.

Poom Medina, J. *La Revolución Silenciosa en la Gestión Pública Local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos 2000 – 2004*. INAP, 2006.

Ramió Matas, Carles, *Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional*, Serie *Reforma y Democracia*, CLAD, 2001.

Ramos Ríos, V. “*El Rediseño De Las Instituciones y La Modernización Del Gobierno y La Administración Pública Municipal*”, Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. y Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. Memoria. Foro Institucional Para el Fortalecimiento de los Gobiernos y la Modernización de las Administraciones Públicas Municipales, 2002.

Sánchez Albavera, Fernando, *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*, Serie: *Gestión Pública*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL, Marzo 2003.

Santín Ángel, Héctor, *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación – Mesoevaluación)*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL, Agosto 1999.

Schröder, Peter, *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. Fundación Friedrich Nauman., SECODAM, 1998.

Secretaría de la Función Pública, *Acuerdo de coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, que tiene por objeto un programa de coordinación especial denominado “Fortalecimiento del Sistema estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción”*, Diario Oficial de la Federación, Mayo 2008.

Secretaria de Programación y Presupuesto, *Sistema Nacional de Planeación Democrática*, Principios y organización.1982.

Sierra, Javier, Gestión Pública, Universidad de Murcia – Facultad de Derecho.
javier.sierra@um.es

Sindicatura General de la Nación, Presidencia de la Nación, Argentina, *La red federal de control público como impulsor del fortalecimiento de las administraciones públicas y de los mecanismos de control*, Sindicatura General de la Nación, 2008

Váldez Gómez, Daniel, *CAS-CHILE: Control de Gestión*, CAS Informática,
<http://www.bsconsultores.cl>

