

Revista de Administración Pública



Algunas reflexiones sobre los efectos de la pandemia en la administración pública sonorense

Omar Rodríguez Duarte *

Resumen: En la actualidad, las administraciones públicas experimentan los efectos de una sobrecarga cuantitativa y cualitativa de demandas sociales, a la vez que se encuentran rezagadas respecto al conocimiento científico y uso de nuevas tecnologías disponibles para enfrentar dichas demandas. Esta situación se complicó aún más con la crisis social y económica generada por la pandemia. Por lo tanto este artículo tiene como propósito analizar algunos efectos derivados de la pandemia, en cinco ámbitos de la administración pública (Planeación, uso de nuevas tecnologías, control interno, rendición de cuentas y fiscalización). Cabe aclarar que la finalidad no es evaluar los resultados del operar de las administraciones públicas en el estado, sino reflexionar sobre los ajustes internos, reformas, capacidad de respuesta y adaptación de la administración pública, en sus procesos internos ante dichas circunstancias.

Palabras clave: Obsolescencia gubernamental, planeación, programación, presupuestación, gobierno electrónico, control interno, rendición de cuentas, fiscalización.

* Licenciado en Administración Pública por la Universidad de Sonora, México. Maestría en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Regionales por El Colegio de Sonora, México. Profesor del Programa de Maestría en Administración Pública del Instituto Sonorense de Administración Pública (ISAP).

Some reflections on the effects of the pandemic on the public administration sonorenses.

Abstract: Today, public administrations experience the effects of quantitative and qualitative overloading of social demands, while lagging behind scientific knowledge and using new technologies available to meet these demands. This situation was further complicated by the social and economic crisis generated by the pandemic. The purpose of this article is therefore to analyze some effects derived from the pandemic, in five areas of public administration (Planning, use of new technologies, internal control, accountability and audit). It should be clarified that the purpose is not to assess the results of the operation of public administrations in the state, but to reflect on internal adjustments, reforms, responsiveness and adaptation of the public administration, in its internal processes in the face of these circumstances.

Keywords: Government obsolescence, planning, scheduling, budgeting, e-government, internal control, accountability, audit.

Fecha de recepción del artículo: 22 marzo 2021

Fecha de aceptación: 12 abril 2021

Introducción

En la actualidad, casi todas las instituciones gubernamentales experimentan un decremento en su capacidad de gobernar. La situación contemporánea es cada vez menos gobernable, debido a la dificultad creciente para alcanzar niveles satisfactorios de respuesta. Como lo señala Yehezkel Dror (1993: 161), los gobiernos contemporáneos experimentan los efectos de una sobrecarga cuantitativa y cualitativa, a la vez que van rezagados respecto al conocimiento técnico-científico disponible para enfrentar dicha sobrecarga. Algunos gobiernos son más rápidos que otros para ajustarse a los nuevos problemas y a las nuevas vías para su manejo. Sin embargo, en general, puede creerse que todos los gobiernos contemporáneos sufren en distinto grado de cierta obsolescencia gubernamental.

La obsolescencia gubernamental se presenta “cuando los rendimientos de la acción de gobierno no sólo se rezagan frente a los cambios sociales y políticos, sino que hay un deterioro en los indicadores del bienestar social e individual; cuando los ciudadanos no son tomados en cuenta en términos de corresponsabilidad y cuando el Estado carece de respuestas oportunas para enfrentar lo previsto y más aún, la incertidumbre y las contingencias” (Uvalle, 1994: 107). En ese sentido, las transformaciones actuales, ponen a prueba a las instituciones gubernamentales, en su capacidad en superar dichos retos para no quedar rezagados y superados por la realidad social.

En el año 2020, la sobrecarga de demandas acrecentó tal situación. La crisis originada por la pandemia evidenció severas obsolescencias en el operar al interior de las administraciones públicas del país. Distintos gobiernos quedaron rezagados y superados por la realidad social, exhibiendo modelos ineficientes y esquemas arcaicos en sus procesos administrativos, incapaces de enfrentar los retos que planteó la crisis del pasado año.

Durante el primer semestre, los responsables de operar las administraciones públicas subestimaron la magnitud del problema. Enfrentaron un escenario complejo e inédito. Las decisiones no fueron ágiles y existió una cadena de errores que repercutió en la atención oportuna de las demandas ciudadanas y sectoriales, ante los graves problemas sociales y económicos existentes.

Las administraciones públicas en Sonora no fueron la excepción. Tanto el gobierno estatal, como los gobiernos municipales, –salvo ciertas excepciones–, no realizaron los ajustes y reformas oportunas ante una nueva realidad derivado de la crisis de la pandemia.

Ciertamente todavía es muy prematuro determinar los impactos y efectos reales derivados de la crisis, no obstante, es posible analizar y elaborar puntos de reflexiones referente al operar y la capacidad de ajuste de las administraciones públicas locales.

En ese sentido, las presentes notas tienen como propósito analizar algunos efectos derivados de la pandemia, en

cinco ámbitos de la administración pública sonorense. (Planeación, uso de nuevas tecnologías, control interno, rendición de cuentas y fiscalización). Cabe aclarar que la finalidad del presente artículo no es evaluar los resultados del operar de las administraciones públicas en el estado, sino más bien reflexionar sobre los ajustes internos, reformas, capacidad de respuesta y adaptación de la administración pública en sus procesos internos ante tales circunstancias.

1. La planeación en tiempos de crisis

Un primer elemento de análisis es la planeación: ¿cómo reaccionaron las administraciones públicas sonorense en sus procesos de planeación-programación-presupuestación?, ¿qué ajustes realizaron?, ¿adaptaron sus políticas y programas ante un nuevo contexto?, ¿modificaron sus metas?, ¿crearon nuevos indicadores?

Como lo establece el marco jurídico, el Plan de Desarrollo es el documento rector de la planeación gubernamental y contempla en forma ordenada y coherente las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción y prioridades del desarrollo integral del estado, en materia económica, social y política, concebidos de manera coherente para orientar la conducción del quehacer público, así como los instrumentos, mecanismos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados.

No obstante, una práctica que prevalece en las administraciones públicas, no sólo en Sonora, sino en la mayoría de las entidades federativas, es que, durante el transcurso de su periodo constitucional, los gobiernos no modifican, ni realizan los ajustes necesarios en sus Planes de Desarrollo, ante un contexto social, económico y político en constante cambio. Es decir, los Planes de Desarrollo se mantienen intactos durante todo el periodo de gobierno, sin ninguna modificación.

Frente a escenarios emergentes, la planeación debe ser proactiva, flexible, dinámica, estratégica, sistémica y con una visión prospectiva, indispensable para implementar políticas y programas públicos a mediano y largo plazo que generen beneficios en los distintos sectores.

Cabe destacar que, durante el año 2020, por primera ocasión el Gobierno del Estado de Sonora reformó su Plan Estatal de Desarrollo (PED). Previo a su modificación, en Sonora no se habían presentado antecedentes de esta índole, lo que representa un hecho de suma relevancia para la mejora de la administración pública, en el aspecto de planeación.

Como parte de las reformas se elaboró e incorporó un nuevo eje estratégico denominado *Eje Emergente: Período Especial de Ajuste 2020-2021* que contiene las estrategias y líneas de acción específicas y de carácter transversal para combatir los efectos económicos y sociales generados por la pandemia. (Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Sonora, 2020: 124). Es importante señalar que el eje emergente es una fusión de estrategias y líneas de acción transversales, de las ya contempladas dentro de los ejes estratégicos originales del PED. El elemento novedoso está constituido por aquellas acciones prioritarias para la pronta atención de la contingencia sanitaria y la reactivación económica estatal.

Sin embargo, el punto a distinguirse es que los ajustes solamente se realizaron en el Plan, y no en los programas que se derivan del mismo, así como los indicadores y metas que contienen las matrices de indicadores de cada programa presupuestario. Es decir, los ajustes fueron en un nivel macro, sin expandirse en los detalles propios en los procesos programáticos y presupuestales.

Por otra parte, en el caso de los gobiernos municipales, en Sonora ninguna administración realizó ajustes a sus planes municipales, en lo referente a los objetivos de sus ejes rectores, estrategias, indicadores y metas, o bien la incorporación de un Eje Emergente.

¿Cómo entender el actuar de los gobiernos municipales si sus sistemas de planeación son rígidos, obsoletos y con la mínima participación ciudadana? ¿Cómo esperar resultados satisfactorios si desde la primera etapa del ciclo administrativo hay deficiencias en la planeación? ¿Por qué las administraciones públicas no ajustan las metas de los planes como lo hacen con sus presupuestos de egresos anuales?

En el nivel municipal, estos graves problemas enfatizan la obsolescencia, principalmente en los municipios rurales, al contar con procesos de planeación, programación y presupuestación con importantes deficiencias en su elaboración.¹

Aunque todavía no se conocen y se deberán evaluar los efectos de la contingencia sanitaria en el ámbito de la planeación y de las necesidades sociales atendidas, es innegable que trastornó una marcha “normal” de las acciones gubernamentales, que afectaron principalmente el logro de los objetivos y metas.

En este sentido, se hace necesario orientar reflexiones en torno a cómo una contingencia de la magnitud que representó la pandemia, generó tensiones en el ámbito de la planeación, programación y presupuestación, considerando la posibilidad de eventos similares en un futuro. Los análisis de riesgos considerados en la planeación y la programación deben considerar la posibilidad de eventos que sean capaces de detener, obstaculizar o desviar la marcha “normal” de las acciones planeadas.

2. Uso de nuevas tecnologías

En la época actual cada vez es más demandante la calidad, pertinencia y eficiencia de la administración pública. Lo anterior nos lleva a emplear el potencial de las tecnologías de información y comunicación, como herramientas apropiadas de apoyo en la reingeniería, operación y prestación de los programas y servicios públicos. Bajo este marco, el uso de las nuevas tecnologías en la administración pública es una condición insoslayable.

Se define al gobierno electrónico, como la transformación interna y externa de la función pública mediante el empleo

¹ Los gobiernos municipales más que la elaboración de programas especiales o emergentes para atender los efectos de la pandemia, se limitaron en acciones y regulación con base a sus atribuciones, así como solicitar recursos adicionales al Gobierno del Estado. En mayo de 2020, el Poder Ejecutivo del Estado autorizó transferir 40 millones de pesos a los municipios de San Luis Río Colorado, Puerto Peñasco y Gral. Plutarco Elías Calles para mitigar y/o enfrentar la pandemia, recursos adicionales para sufragar gastos extraordinarios. Estos municipios son fideicomisarios al contar con casetas de cobro.

de las nuevas tecnologías, para el perfeccionamiento de sus procesos, el acercamiento y atención a las demandas ciudadanas.

En Sonora, el impulso al uso de las nuevas tecnologías y la implementación del gobierno electrónico no es novedoso. Distintas administraciones estatales y municipales han promovido y elaborado políticas que contribuyan al desarrollo y culminación de gobiernos electrónicos en la entidad. La transformación digital ha sido un deseo en la administración pública para obtener un mejor desempeño en sus resultados.

Aun así, algunos proyectos o iniciativas de ley para impulsar la incorporación de las Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación (NTIC) en las administraciones públicas han quedado sólo en buenas intenciones, como es el caso de la Ley de Gobierno Digital para el Estado de Sonora, que tenía por objeto “Fomentar y consolidar en el Estado y ayuntamientos el uso y aprovechamiento estratégico de las Tecnologías de la Información, a fin de consolidar un gobierno digital para una mayor integración y desarrollo de la sociedad”.² Dicha Ley fue aprobada por el H. Congreso del Estado el 12 de junio de 2012, a pesar de esto, al no publicarse en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, nunca tuvo vigencia. Sólo quedó como un buen intento. Como este caso, hay otros proyectos que por desinterés o falta de recursos no se concretizaron.

Ante esta realidad, una importante lección en relación con la adopción de las nuevas tecnologías, la pandemia dejó muy en claro la necesidad de acelerar el proceso de uso y aprovechamiento de las nuevas tecnologías. La crisis impulsó y aceleró un proceso de adaptación e incorporación de las NTIC en las actividades propias del sector público, no por iniciativa propia, sino por una urgente necesidad.

Una hipótesis sujeta a comprobación es que aquellas organizaciones –incluso del ámbito privado– y áreas que han migrado sus operaciones hacia lo virtual tuvieron la posibilidad de enfrentar y cumplir con mayor éxito

² Iniciativa con proyectos de Ley de Gobierno Digital para el Estado de Sonora y de Decreto que deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, aprobada en sesión del 12 de junio 2012.

sus objetivos y metas, en cambio aquellas que no han contemplado o adoptado las nuevas tecnologías tuvieron menos posibilidades.

Aunque no hay información estadística al respecto, durante la pandemia se registró un aumento significativo de las tecnologías en el sector público, principalmente en la demanda de la comunicación a distancia a partir de plataformas. La automatización de procesos en los servicios y programas públicos se dio en menor medida.

La crisis generada por la pandemia y las carencias que han dejado patente en lo que respecta a transformación digital del sector público, han propiciado valorar la incorporación de la tecnología a los programas y servicios de gobierno, como una valiosa herramienta para reducir tiempos y costos de operación.

El reto de las administraciones públicas es incorporar nuevos métodos de trabajo que las tecnologías de la información ofrecen y promover una cultura digital en el sector público. Las administraciones públicas que no empiecen a trabajar en su transformación digital enfrentarán crisis y carencias en su desempeño.

Por ello, es un imperativo en los procesos de modernización en nuestro estado la implementación un gobierno electrónico que transforme la función pública, mediante el empleo de las nuevas tecnologías, que contribuyan al perfeccionamiento de procesos, servicios y acciones públicas; sean más eficientes, más eficaces, más transparentes, más seguros; orientadas siempre en la satisfacción de las necesidades y demandas de los ciudadanos. Se debe transformar la cultura y la actitud organizacional en las administraciones públicas sonorenses, adaptando a los servidores públicos en el uso de las nuevas tecnologías, combatiendo las inercias, resistencias y el analfabetismo digital al interior del gobierno. Asimismo, se debe contribuir en la disminución de la brecha social del acceso a las tecnologías, mediante la disponibilidad digital a cualquier ciudadano sobre información, trámites, servicios y diversos productos generados por el sector público.

3. Administración de riesgos mediante el Control Interno

Otro componente sustancial de la administración pública, al cual la pandemia afectó en su operar, es el control interno. El control interno es “un proceso efectuado por el Órgano de Gobierno, el Titular, la Administración y los demás servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción”. (ASF-SFP, 2014: 8).

De igual forma, el control interno es un conjunto de normas, elementos, recursos, planes, políticas, registros, procedimientos y métodos que definen la estructura, gestión, dirección, actitud, personalidad, e integridad de una Institución para el cumplimiento de los objetivos, metas, misión y plan estratégico institucional. Constituye la primera línea de defensa en la salvaguarda de los recursos públicos y la prevención de actos de corrupción. En resumen, el control interno ayuda a la alta dirección a tener el control de la Institución, así como a lograr los resultados programados a través de la administración eficaz de todos sus recursos humanos, financieros y tecnológicos.

En escenarios como los originados por la pandemia, el control interno adquiere un importante valor en el operar de las administraciones públicas. La implementación y desarrollo de un sistema de control interno efectivo representa una herramienta fundamental para minimizar riesgos y reducir la probabilidad de ocurrencia de faltas administrativas y actos de corrupción, así como también aporta elementos que promueven la consecución de los objetivos institucionales, y respalda la integridad, y el comportamiento ético de los servidores públicos.

Por lo tanto, la consolidación de los sistemas de control interno en las administraciones públicas sonorenses, principalmente en los gobiernos municipales, debe ser una práctica fundamental para minimizar los riesgos y asegurar el logro de objetivos y metas programáticas ante escenarios emergentes y de crisis. Se debe continuar promoviendo el desarrollo e implementación del Marco

Integrado de Control Interno (MICI), principalmente en los componentes Ambiente de Control, Administración de Riesgos y Supervisión.

Las enseñanzas que la pandemia deja en términos del control interno significan el considerar la actuación bajo escenarios de riesgos por contingencia sanitaria extrema, establecer mecanismos para flexibilizar procedimientos y para documentar los cambios en ellos, incorporar en códigos de ética y conducta valores y principios que conlleven la corresponsabilidad ante emergencias sanitarias, disponer de protocolos sanitarios claros, institucionalizar medidas de prevención ante riesgos sanitarios, establecer sistemas de información seguros para trabajar fuera de las oficinas, dar legalidad a las operaciones y una larga lista de reflexiones que deberán producirse como análisis de lo acontecido.

4. Rendición de cuentas y fiscalización

En una democracia, la rendición de cuentas significa la obligación permanente que tiene cada servidor público de dar cuentas, explicar y justificar el resultado de sus acciones. Es decir, la rendición de cuentas es una obligación de las autoridades hacia la ciudadanía, de informar sobre sus decisiones, exponer y justificar sus resultados.

A partir de la expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008), así como la reforma al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2008) y 150 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora (2010), se da inicio a una nueva etapa en el quehacer y la forma de rendir cuentas por parte de las administraciones públicas sonorenses, al impulsar la implementación de un modelo que procura obtener resultados claros, bajo los principios de eficiencia, eficacia y economía.

El modelo impulsado denominado Gestión para Resultados, tiene como propósito principal generar capacidades en las dependencias y entidades de las administraciones públicas, para que logren mediante resultados concretos, el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en los planes, programas y en los respectivos presupuestos anuales.

Aunque aún se encuentra en proceso la revisión y fiscalización del ejercicio 2020, es casi un hecho que una cantidad importante de metas no se alcanzaron como resultado de la pandemia. Esto implicará una dificultad para rendir cuentas bajo los sistemas de fiscalización vigentes. ¿Cómo evaluar el desempeño de las organizaciones públicas cuando sus prioridades cambiaron? ¿Bajo qué parámetros se puede considerar que cumplieron adecuadamente su trabajo cuando sus referentes cambiaron?

Ante esta realidad, las Entidades Fiscalizadoras Superiores afrontarán múltiples retos en sus procesos de auditoría y métodos para evaluar el desempeño y ejercicio del gasto de las administraciones públicas. Asimismo, “enfrentarán una necesidad de cambio inmediato, para adaptarse a una nueva realidad, que implica restricciones significativas en la interacción y desplazamiento de las personas y, por ende, de los equipos auditores, por mencionar algunos elementos” (Auditoría Superior de la Federación, 2020: 03).

De igual manera que la Auditoría Superior de la Federación (ASF), las entidades de fiscalización en el país deberán adoptar estrategias dirigidas en dos vertientes principales: 1) en el fortalecimiento de la labor fiscalizadora a través, principalmente, de la adecuación del marco legal que rige la actuación institucional, con el propósito de estar en condiciones de auditar, de manera más eficiente y expedita, las acciones gubernamentales, y 2) en el fortalecimiento de las políticas de organización interna, a partir del establecimiento de medidas de protección del personal en conjunto con acciones administrativas y organizacionales para garantizar la continuidad de las labores fiscalizadoras (ASF, 2020: 03).

Como lo señala la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2020: 11), el brote de la pandemia es un gran desafío y una oportunidad para las entidades de fiscalización en el país, demostrar el valor de estas instituciones ante la ciudadanía, su rol como organismos garantes del buen uso de los recursos públicos y de la gobernanza, en un contexto de retos, antes los cambios sociales, políticos y económicos generados por la pandemia.

5. Consideraciones finales

La pandemia ha puesto en crisis la estructura de las administraciones públicas locales, entendida como crisis, no como un estado de caos, sino un punto crítico de cambio, donde las estrategias y líneas de acción, tendrán efectos para mejorar o empeorar una situación dada.

Las futuras acciones de las administraciones públicas estatal y municipales, serán fundamentales para evitar la obsolescencia gubernamental ante las transformaciones aceleradas del contexto social, político y económico.

En estas nuevas circunstancias, y ante posibles nuevos escenarios, las próximas administraciones públicas sonorenses, que iniciarán sus gestiones a partir de septiembre del 2021, deberán impulsar reformas que tengan efectos significativos en los procesos administrativos, para combatir inercias obsoletas y contribuir en mejorar el desempeño y resultados de la función pública.

Referencias bibliográficas

Auditoría Superior de la Federación–Secretaría de la Función Pública (2014), Marco Integrado de Control Interno. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Cont_Int_leyen.pdf
Fecha de consulta: 26 de febrero de 2021.

Auditoría Superior de la Federación (2020), La Auditoría Superior de la Federación frente a la pandemia de Covid-19. Acciones para fortalecer la fiscalización. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/2889_F_labor_fiscalizadora/09g_ACCIONES_PARA_FORTALECER_LA_FISCALIZACION.pdf
Fecha de consulta: 01 de marzo de 2021.

Dror, Yehezkel (1993), *Enfrentando el futuro*, México, Fondo de Cultura Económica.

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2020), La rendición de cuentas en tiempos de crisis. Disponible en: <https://www.idi.no/covid-19/covid-19-paper>
Fecha de consulta: 19 de febrero de 2021.

Gobierno del Estado de Sonora (2020), Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Sonora, 2016-2021. Disponible en: <https://www.sonora.gob.mx/gobierno/plan-estatal-de-desarrollo.html>
Fecha de consulta: 23 de febrero de 2021.

Ley de Planeación para el Estado de Sonora.
Disponible en: http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_531.pdf
Fecha de consulta: 31 de febrero de 2021.

Iniciativa con proyectos de Ley de Gobierno Digital para el Estado de Sonora. Disponible en: <http://www.congresoson.gob.mx/Servicios/Gaceta?id=503>
Fecha de consulta: 03 de marzo de 2021.

Uvalle Berrones, Ricardo (1994). Los nuevos derroteros de la vida estatal, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), México.