

TOMO
I

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN MÉXICO

AGUASCALIENTES
BAJA CALIFORNIA
BAJA CALIFORNIA SUR
CAMPECHE
CHIAPAS
COAHUILA
COLIMA
CHIHUAHUA
DURANGO
GUANAJUATO
GUERRERO
HIDALGO
JALISCO
MÉXICO
MICHOACÁN
MORELOS
NAYARIT
NUEVO LEÓN
OAXACA
PUEBLA
QUERÉTARO
QUINTANA ROO
SAN LUIS POTOSÍ
SINALOA
SONORA
TABASCO
TAMAULIPAS
TLAXCALA
VERACRUZ
YUCATÁN
ZACATECAS



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La presente obra tiene como propósito identificar las principales características de organización, funcionamiento y entorno, propias y distintivas, de la administración pública en cada uno de los 31 Estados de la República Mexicana.

En tanto objeto de estudio, la administración estatal ha sido escasamente abordada, a diferencia de lo investigado en el ámbito municipal. Hoy en día es palpable el rezago en su conocimiento, no obstante las reformas al artículo 116 constitucional, realizadas en 1986, para precisar las bases del funcionamiento de este ámbito intermedio de gobierno del régimen federal mexicano.

Ante esta situación, el Instituto Nacional de Administración Pública, en el marco de sus fines orientados al estudio, desarrollo y promoción de las Ciencias Administrativas en México, se planteó la importancia de cubrir este vacío, por lo que decidió llevar a cabo la investigación sobre este tema y difundir sus resultados.

INDA

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN MÉXICO

- AGUASCALIENTES • BAJA CALIFORNIA • BAJA CALIFORNIA SUR • CAMPECHE
- CHIAPAS • COAHUILA • COLIMA • CHIHUAHUA • DURANGO • GUANAJUATO
- GUERRERO • HIDALGO • JALISCO • MEXICO • MICHOACAN
- MORELOS • NAYARIT • NUEVO LEON • OAXACA • PUEBLA
- QUERETARO • QUINTANA ROO • SAN LUIS POTOSI • SINALOA • SONORA
- TABASCO • TAMAULIPAS • TLAXCALA • VERACRUZ • YUCATAN • ZACATECAS



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

©Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Km. 14.5 Carretera libre México-Toluca. Colonia Palo Alto,
0510 Cuajimalpa, D.F.

Derechos reservados conforme a la ley

Primera edición, julio de 1997

Impreso y Hecho en México
ISBN-968-6403-56-6

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A. C.
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

Adolfo Lugo Verduzco
Presidente

José Natividad González Parás
Guillermo Haro Bélchez
Vicepresidentes

Luis F. Aguilar Villanueva
Carlos Almada López
Sergio García Ramírez
Arturo Núñez Jiménez
Pedro Zorrilla Martínez
Carlos Jarque Uribe
Fernando Solana Morales
Jorge Tamayo López-Portillo
Norma Samaniego de Villarreal
Consejeros

Guillermo Barnes García
Tesorero

Néstor Fernández Vertti
Secretario Ejecutivo

COORDINACIONES

Estados y Municipios
Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra

Desarrollo y Formación Permanente
Elena Jeannetti Dávila

Investigación, Documentación y Difusión
Aníbal Uribe Vildoso

Consultoría
Ricardo Rivera Rosas

Administración y Finanzas
Vicente Hernández Verduzco

Comité Editorial

Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra; Yolanda de los Reyes; José Chanes Nieto;
Néstor Fernández Vertti; Aníbal Uribe Vildoso; Carmelina Borja de Perea.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A. C.

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores	Mario Cordera Pastor
Gilberto Loyo	Gabino Fraga Magaña
Rafael Mancera Ortiz	Jorge Gaxiola
Ricardo Torres Gaytán	José Iturriaga
Raúl Salinas Lozano	Antonio Martínez Báez
Enrique Caamaño	Lorenzo Mayoral Pardo
Daniel Escalante	Alfonso Noriega
Raúl Ortiz Mena	Manuel Palavicini
Rafael Urrutia Millán	Jesús Rodríguez y Rodríguez
José Attolini	Andrés Serra Rojas
Alfredo Navarrete	Catalina Sierra Casasús
Francisco Apodaca	Gustavo R. Velasco
Alvaro Rodríguez Reyes	

CONSEJO DE HONOR

**Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Raúl Salinas Lozano**

**PRESIDENTES DE LOS INSTITUTOS ESTATALES
DE ADMINISTRACION PUBLICA**

AGUASCALIENTES

LIC. JOSE ROMO SAUCEDO

BAJA CALIFORNIA

LIC. GUADALUPE GUTIERREZ FREGOZO

BAJA CALIFORNIA SUR

LIC. JOSE FRANCISCO MERCADO ROMERO

CAMPECHE

LIC. VICTOR MANUEL MENDEZ LANZ

COAHUILA

C.P. JUAN ANTONIO CEDILLO RIOS

COLIMA

LIC. RAUL JUAREZ ALBARRAN

CHIAPAS

LIC. JUAN CARLOS GOMEZ ARANDA

CHIHUAHUA

LIC. NORMA LETICIA OROZCO OROZCO

DURANGO

LIC. EDUARDO CAMPOS RODRIGUEZ

GUANAJUATO

LIC. JOSE LUIS ROMERO HICKS

HIDALGO

LIC. ANDRES MANNING NOVALES

JALISCO

LIC. ARTURO FRANCO LOZANO

ESTADO DE MEXICO

DR. GUILLERMO HARO BELCHEZ

MORELOS

LIC. ARIEL LOPEZ RIVERA

NAYARIT

LIC. SALVADOR IÑIGUEZ CASTILLO

NUEVO LEON

DR. FERNANDO VAZQUEZ ALANIS

OAXACA

LIC. FELIPE ZARDAIN BORBOLLA

PUEBLA

LIC. CHARBEL JORGE ESTEFAN CHIDIAC

QUERETARO

LIC. JOSE RODOLFO A. VEGA HERNANDEZ

SAN LUIS POTOSI

DR. JOSE MEJIA LIRA

SINALOA

LIC. JUAN LUIS TORRES VEGA

SONORA

DRA. MARIA INES ARAGON SALCIDO

TABASCO

LIC. BALDEMAR HERNANDEZ MARQUEZ

TAMAULIPAS

LIC. ELISEO CASTILLO TEJEDA

TLAXCALA

C.P. OSCAR FLORES JIMENEZ

VERACRUZ

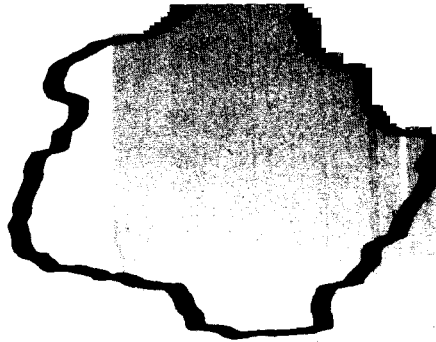
LIC. MANUEL DE LEON MAZA

YUCATAN

LIC. RAUL VELA SOSA

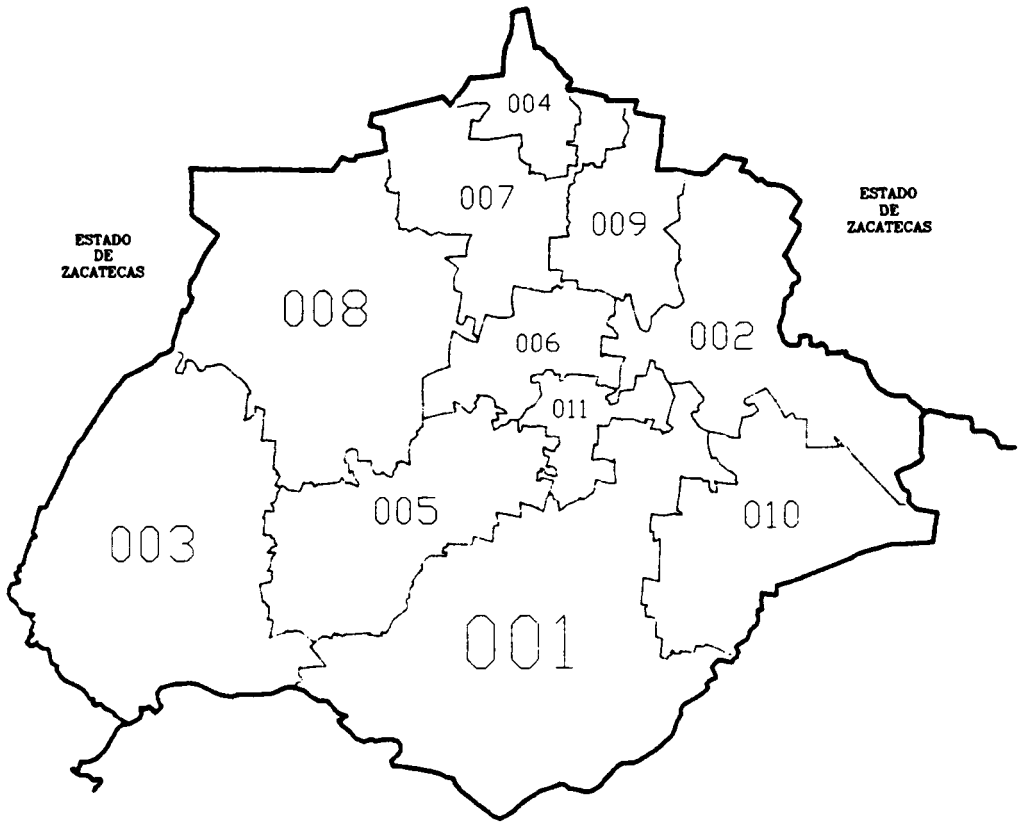
ZACATECAS

LIC. ANA MARIA ROMO FONSECA



Aguascalientes

Características socioeconómicas	5
Organización de la administración pública	15
Sistemas administrativos para la gestión pública	35
Profesionalización de los servidores públicos	45
Relaciones intergubernamentales	53
Experiencias de modernización administrativa	59



ESTADO
DE
ZACATECAS

ESTADO
DE
ZACATECAS

ESTADO
DE
JALISCO

Preliminar

La presente investigación tiene como objetivo ilustrar, con la mayor objetividad, el trabajo de la administración pública del estado de Aguascalientes, iniciando con un panorama real de las características socio-económicas del estado, haciendo énfasis en los diferentes ámbitos de acción del sector gubernamental como lo son: la organización de la administración pública estatal, los sistemas administrativos para la gestión pública, la profesionalización de los servidores públicos, las relaciones intergubernamentales y las experiencias de modernización administrativa.

Consideramos que para elevar la calidad de la administración pública es indispensable tomar en cuenta las siguientes necesidades fundamentales: participación, seguridad, credibilidad por parte de la ciudadanía y una administración eficaz por parte de los servidores públicos, Como una exigencia de adaptación ante las nuevas realidades.

El poder garantizar que la relación entre el poder público y la ciudadanía continúe con normalidad y civilidad, que se agilicen los sistemas de administración de los recursos del sector público para el mejor cumplimiento de sus fines, que se modernicen los conductos a través de los cuales fluyen los recursos hacia los grupos sociales más necesitados, que se adecuen las estructuras del sector público a las exigencias del desarrollo económico y agropecuario, que se modernice la administración de la justicia y en general que se satisfagan las demandas de la ciudadanía con eficacia, eficiencia y transparencia, se dará siempre y cuando existan elementos de juicio como lo es el presente trabajo y que sirvan para sustentar la toma de decisiones en el cumplimiento de la misión de toda administración pública.

Ante el reto de sintetizar la función gubernamental, en este documento se procura señalar lo más relevante de la misma, estableciendo el compromiso de aprovechar las líneas de investigación que se deriven de ella, con un solo propósito, el de seguir aprovechando de manera óptima la experiencia de los servidores públicos y de la ciudadanía de nuestro estado.

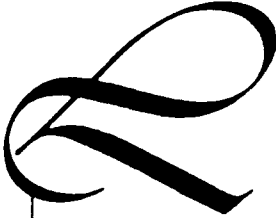
Hacemos un patente agradecimiento a las siguientes instituciones sin cuya colaboración no hubiera sido posible la realización de la presente investigación:

- *Al Gobierno del Estado de Aguascalientes presidido por el Lic. Otto Granados Roldán, así como a las distintas entidades y dependencias que lo conforman y de manera particular a la Secretaría de Administración y al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.*
- *Al Honorable Congreso del Estado de Aguascalientes.*
- *Al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.*
- *Al Instituto Mexicano del Seguro Social, Delegación Aguascalientes.*

Asimismo agradecemos de una manera especial su colaboración a los siguientes miembros del Instituto de Administración Pública del Estado: *a su presidente, Lic. José Romo Saucedo; al Ing. Jorge Eduardo Cerdán Uribe, secretario ejecutivo; al Ing. Juan Corrales Elías, coordinador de investigación y programas académicos; al Lic. Fernando Martínez Navarro, director de investigación; al Lic. Luis Azcona Ruvalcaba, director de promoción; al Lic. Rubén Rodríguez Medina, colaborador de la dirección de investigación y del centro de Idiomas.*

Instituto de Administración Pública de Aguascalientes.


Introducción



Los trabajos de investigación, ya teórica, ya de campo, sobre el gobierno y la administración estatal en el mejor de los casos resultan aislados, surgen como documentos de trabajo interno de las propias dependencias de los ejecutivos estatales, en un menor grado son abordados por Universidades e instituciones académicas de los estados y en su mayor parte están referidos a sus aspectos jurídicos, a periodos históricos concretos, realizados en determinadas entidades federativas o bien para identificar regiones específicas. En algunos cuantos casos, se ha decidido llevar a cabo su publicación, más no su difusión ni distribución, de manera que pese a ello permanecen como trabajos raros y escasos, casi siempre difíciles de obtener.

Consciente de esta situación, el Instituto Nacional de Administración Pública, en el marco de sus fines orientados al estudio, desarrollo y promoción de las ciencias administrativas en México, se planteó la importancia de cubrir este vacío y aprobó llevar a cabo la investigación sobre este tema y difundir sus resultados, al auspiciar la edición de la obra: "La Administración Local en México".

Disponer de información actual y confiable se constituye en valiosa herramienta para aquellos interesados en conocer y analizar el fenómeno publiadministrativo de las 31 entidades federativas del país. No obstante que algunos estados han procurado documentar la estructura y funcionamiento de sus administraciones públicas, lo cierto es que no se cuenta con información suficiente y relevante de una buena cantidad de ellos, lo que dificulta conocer las acciones que están realizando y la dimensión de los problemas que enfrentan. Los esfuerzos que se hagan en ésta dirección contribuirán a un mayor conocimiento de las administraciones estatales y a vigorizar el federalismo en México.



Tras una minuciosa revisión de las fuentes para el estudio de la administración local en México, se puede afirmar que por vez primera una investigación

presenta información sistematizada que condensa información sobre las administraciones públicas de los 31 estados federados. En este sentido, habrá de constituirse en una fuente de consulta, de la cual es posible que deriven futuras investigaciones, ensayos y aportes analíticos.

En el presente trabajo, cuyo objetivo fundamental es conocer las características de la administración pública en todos y cada uno de los estados de la República, se conjuntan diversos elementos jurídicos, sociales, económicos y políticos para enmarcar el análisis administrativo, relativo a la organización y funcionamiento del gobierno estatal. Con esta agrupación ordenada de los elementos señalados se busca identificar y dar a conocer las condiciones significativas de su gestión.

La obra tiene un carácter esencialmente descriptivo y monográfico de manera que permitiera articular los trabajos realizados en los 31 estados. En cada uno de ellos se observan estructuras similares, políticas diferentes, circunstancias y condicionantes múltiples y variadas, que en todo caso señalan las particularidades que distinguen la vida estatal en el tiempo y el espacio republicano.

Cada trabajo por entidad federativa constituye un capítulo de la obra, en el que a juicio de los autores se reconocen con la objetividad que exigen las técnicas y métodos de investigación, logros y obstáculos, avances y retrocesos, rupturas y continuidades.

Para la realización de esta investigación se partió de una metodología general y un guión de contenido capitular y temático, a través de los cuales se buscó articular la estructura de la obra, lo que permitió homogeneizar su elaboración, todo ello orientado a facilitar la edición. Asimismo, se pretendió equilibrar los aspectos cuantitativos y cualitativos de los temas desarrollados para presentar una visión más homogénea y realista de los diferentes aspectos abordados. Cabe subrayar que los trabajos presentados incorporaron datos, en la mayoría de los casos, hasta diciembre de 1996.

Esta investigación fue diseñada desde su origen atendiendo no solo a los escasos trabajos que en la materia se han llevado a cabo, en contraste con los amplios avances que en este ámbito del gobierno mexicano se han registrado desde hace más de una década, sino también y de manera importante para actualizar el conocimiento sobre la situación que presenta la administración pública de los estados en la época reciente, en las siguientes líneas fundamentales: el

entorno de la administración pública, su estructura y procesos de gestión, su dimensión cuantitativa y perfil básico de los servidores públicos, las relaciones con el gobierno federal y el municipal y las experiencias de modernización de los aparatos públicos estatales.

No se trató de diseñar el modelo futuro del gobierno local, en todo caso se trata de su reflexión y reconsideración a la luz de esos cambios tan importantes como soslayados en su estudio.

La obra se estructura en base a seis grandes apartados que nos permiten acercarnos a lo acontecido en cada estado de la república, y de la administración estatal entendida en su conjunto.

Si bien es cierto que este trabajo parte de situar a su objeto de estudio en la dimensión del régimen federal mexicano, que es el que lo circunscribe, también lo es el hecho que a diferencia de la mayor parte de los estudios sobre el federalismo en México no parte de arriba hacia abajo, de la federación a los estados, sino al revés, de entender la realidad administrativa y su entorno en los estados para enriquecer la visión del federalismo al final del siglo XX y a 180 años de que se empezó a discutir como nueva forma para el Estado mexicano.

La compleja y plural sociedad mexicana de fin de siglo ha planteado un nuevo federalismo que de respuestas sustantivas para hacer frente a los retos pendientes en el ámbito político-institucional, económico y social.

La investigación ha sido estructurada en seis capítulos que en su conjunto dan una noción general y objetiva de las características socioeconómicas y regionales del estado, de las formas que adopta su organización administrativa, de los sistemas administrativos para la gestión pública, de la profesionalización de los servidores públicos, de las relaciones intergubernamentales y las experiencias de modernización administrativa.

Cada uno de estos capítulos responde a propósitos específicos que en su conjunto arrojan una idea muy aproximada de la realidad de la administración pública estatal. Se procuró utilizar información actualizada y confiable, precisando las fuentes, para lo cual se solicitó la colaboración de los gobiernos de los

estados. *El Instituto Nacional de Administración Pública y los Institutos Estatales, agradecen ampliamente el apoyo otorgado, ya que sin su participación no hubiese sido posible culminar un trabajo que, como éste, es muy amplio y diversificado.*

En el primer capítulo se abordan a manera de antecedentes básicos y entorno general de la administración pública, las condiciones demográficas, sociales y económicas del estado y en la mayor parte de los casos enfoques sobre sus particulares regiones que, sin duda, son un factor importante a considerar para la organización y funcionamiento de la dinámica administrativa estatal; registrándose las transformaciones durante la última década. Asimismo ha buscado establecerse la correlación existente entre administración pública y sociedad en la medida que se identifica el grado de satisfacción de necesidades sociales, y en su caso los índices de migración hacia los centros urbanos.

La información de este primer apartado dibuja la presencia de desequilibrios no sólo interregionales sino también intraestatales.

El segundo capítulo trata sobre las distintas y peculiares formas de organización de la administración pública estatal, cuya configuración nos da un primer acercamiento para observar como las estructuras administrativas se constituyen en un elemento fundamental para llevar a cabo la ejecución de las políticas que asumen o promueven los ejecutivos estatales.

En general se presentan los rasgos actuales de organización administrativa central y la paraestatal, en las que se se aprecia una clara tendencia hacia la compactación y racionalización de las estructuras administrativas y a la asunción de funciones a las que tradicionalmente se les había concedido poca atención, pero que ahora por la agudización de su problemática y las transformaciones sociales han subrayado su importancia, tales como la protección al ambiente, protección civil y derechos humanos, sólo por citar algunas.

Se hace mención de los procesos orgánico-funcionales de desconcentración administrativa, resaltando su utilidad, los criterios de regionalización aplicados y los mecanismos de articulación entre los sectores central y paraestatal, según sea el caso.

Asimismo, se analiza el papel del sector paraestatal y de su contribución a los fines del Estado y Gobierno mexicanos, observándose el impacto local de la política nacional de desincorporación de entidades públicas. En múltiples casos se observa la tendencia a que los organismos y empresas del llamado sector paraestatal, apuntan a la imperiosa necesidad de una revisión a fondo de su organización y funcionamiento para potenciar su efectividad y rentabilidad social.

En los últimos años se ha registrado una participación social en la gestión pública cada vez más dinámica y activa, lo que ha llevado a las instituciones gubernamentales a abrir espacios y crear instancias para captar y canalizar las demandas, planteamientos y sugerencias de la ciudadanía. En este apartado también se reseñan las experiencias estatales respecto de las formas orgánico-institucionales que ha asumido dicha participación ya sea con funciones consultivas, decisorias o de apoyo a la supervisión y el control.

Hoy día no podría entenderse una gestión pública que no reconozca, encauce y capitalice la energía social como un medio indispensable para atender los problemas que aquejan a las propias comunidades. Se han roto esquemas paternalistas y excluyentes que fincaban la solución de las demandas sociales solo en la actuación de las instituciones gubernamentales; en contrapartida, ha quedado cada vez más claro que la premisa de la corresponsabilidad gobierno-sociedad y el fomento de la participación ciudadana son imprescindibles para una mayor gobernabilidad y credibilidad en la gestión pública. Es por ello gratificante observar cómo en la gran mayoría de las administraciones estatales se han creado, diversificado y fortalecido instancias, foros y mecanismos que recogen y atienden las demandas y expectativas ciudadanas.

Los sistemas administrativos para la gestión pública son motivo de examen en el tercer capítulo, básicamente relacionados con la organización y funcionamiento de los llamados sistemas “globales” de regulación y apoyo a las áreas sustantivas de la administración pública, rescatando los rasgos principales que los identifican como “modelos de gestión”. En ellos se incluye la planeación-programación-presupuestación y el financiamiento; información para la planeación, el control y la evaluación de la gestión pública y los sistemas de administración de recursos humanos, materiales y técnicos.

El óptimo funcionamiento de los sistemas administrativos es determinante para alcanzar los objetivos y metas de los planes y programas. Los gobiernos estatales tienen claro que no será posible concretar las políticas públicas si no se dispone de apropiados y ágiles sistemas de gestión, de ahí que hayan impulsado cambios orientados a elevar sus niveles de eficiencia. No obstante ello, se reconoce la necesidad de mejorar la relación y coordinación entre las áreas reguladoras y las operativas, revisar los grados de centralización en su funcionamiento, y en suma, identificar los cuellos de botella y poder priorizar y superar los problemas que impiden una gestión pública más eficiente y eficaz.

En todos los casos se presentan cuadros, a manera de anexos al final de este capítulo, en que se muestran los recursos financieros de los estados, tanto de sus ingresos, egresos y presupuestos, que en distintas maneras y procedentes de distintas fuentes, nos permiten acercarnos a las finanzas públicas estatales en las que sobresalen las participaciones federales.

El cuarto capítulo se ocupa de describir un tema que es crucial para la reforma y modernización del sector público: la profesionalización de los servidores públicos, su inclusión fue imprescindible toda vez que pareciera ser lo que algunos llaman el “talón de Aquiles” del servicio público, toda vez que la modernización del servicio público, en términos de su profesionalización, es un proceso lento, quizás el aspecto más delicado por cuanto afecta de manera directa a valores e intereses arraigados dentro y fuera de las administraciones públicas, y por lo tanto los obstáculos y resistencias a superar son grandes. Sin embargo y por ello mismo debe ser un proceso continuado, tenaz, mediante el cual se procure la adecuación del servicio a la demanda social. En este sentido la profesionalización significa incidir sobre la cultura de la organización, sobre los valores y actitudes de las personas que son parte de la administración pública.

Para desarrollar este punto, en primer término se precisa el régimen jurídico del personal que labora en la administración estatal, observándose que más allá de las cifras sobre el personal sindicalizado o de base y de confianza, se manifiesta la necesidad de revisar y actualizar el marco legal vigente en relación a los derechos y responsabilidades de los servidores públicos y al proceso de ingreso, permanencia y evaluación del desempeño y productividad en el servicio público.

En este apartado se reseñan los esfuerzos emprendidos por las administraciones estatales por elevar los niveles de profesionalización, capacitación y

actualización de los servidores públicos, así como las tareas encaminadas al establecimiento de un servicio civil de carrera. Se observa cómo en la mayoría de los estados se han llevado a cabo acciones muy importantes en la materia, sobre todo a partir del reconocimiento y convicción de que el recurso más valioso de las organizaciones es el capital humano, factor crítico de éxito en la lucha contra la corrupción, que a decir de los autores y especialistas, es un fenómeno mundial.

La administración pública exige para sí mayores niveles de eficiencia, de un servicio público profesional eficaz que se encuentre al servicio de la sociedad y del Estado, no de intereses ni políticas partidistas, máxime en una época de desarrollo democrático como la que se vive hoy en día. El servicio público en México requiere de servidores comprometidos con la Nación y sus instituciones. De manera que observar las distintas experiencias a nivel local contribuirá sin duda al propósito señalado.

Asimismo, en este apartado de la investigación se describen los aspectos cuantitativos del personal a partir de la distinción de sus funciones, para lo cual se incorporaron los datos proporcionados en forma directa por las dependencias estatales, particularmente las de Administración y/o Contraloría, y en unos cuantos casos se incorporaron y adicionaron las cifras que sobre el personal ocupado ha precisado el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en las monografías estatales y los Anuarios Estadísticos coeditados con los respectivos gobiernos de cada uno de los estados de la República en 1995 y 1996.

Si bien es cierto que las cifras presentadas, en algunos casos siguen diferentes criterios, lo que redundo a veces en variaciones significativas que impactan las clasificaciones del personal, tales como rama de gobierno, directivos, técnicos y de apoyo, entre muchas otras, también se debe reconocer que muestran una idea concreta y aproximada del tamaño de la administración pública en términos de servidores en funciones dentro de cada estado.

En complemento se describen algunas características adicionales tales como su adscripción y los perfiles profesionales dominantes en el conjunto del personal. También se aportan datos sobre la ubicación de los servidores públicos en las distintas formas de organización, ya sean centralizadas, desconcentradas o descentralizadas y su distribución conforme al tipo de grandes funciones

desempeñadas por las instituciones gubernamentales (desarrollo social, promoción económica, gobierno, educación, salud, etc.). Se ha procurado presentar la información de manera homogénea a fin de facilitar comparaciones entre estados y con el propio gobierno federal.

Ningún proyecto de cambio o modernización de la gestión pública sería posible si no se revisan y mejoran los procesos de selección, contratación, permanencia y promoción de los servidores públicos. Ello nos remite a lo que constituye una de las demandas más añejas de los servidores públicos: la implantación del servicio civil de carrera administrativa. A pesar de que no es un tema nuevo habría que aceptar que salvo algunas experiencias aisladas en el Gobierno federal (carrera magisterial, relaciones exteriores y procesos electorales, entre otros), poco se ha avanzado. Continúa siendo ésta una asignatura pendiente en la reforma del Estado, lo cual tampoco significa que no se hallan registrado experiencias recientes, que son las que se presentan y giran sobre la capacitación, el sistema de estímulos y recompensas y el escalafón, entre otras muchas.

El quinto capítulo se aboca al tema de las relaciones intergubernamentales, destacando los actuales mecanismos de coordinación entre los gobiernos federal, estatales y municipales, así como sus principales características. Ciertamente, en los últimos años se observan distintos esfuerzos por dinamizar las relaciones intergubernamentales en distintos campos y materias, tales como la hacienda, fiscal, ambiental, educativa, salud, de comunicaciones, y otras más llevadas a cabo bajo distintas modalidades: la desconcentración, la descentralización y la transferencia y delegación de facultades y recursos, que finalmente son el denominador común de dicha interrelación, federación-estados-municipios; indicativo de la relación actual y coordinada entre los distintos órdenes de gobierno.

Es de notarse que el discurso y concepto tradicional sobre la jerarquía entre los niveles de gobierno hoy en día parece insuficiente y simplifica en exceso la realidad imperante entre ellos, por lo que con este capítulo se ha buscado describir las especificidades que se tienen en cada uno de los estados de la República.

En materia hacienda se observa que a partir de enero de 1996 se incrementaron las participaciones a las entidades federativas; en la actualidad,

de cada peso que el Gobierno Federal obtiene por concepto de recaudación federal participable, se transfieren a estados y municipios más de 51 centavos, a través de participaciones y transferencias de gasto que administran las entidades. Se prevé que durante 1997, casi el 44% del gasto total del gobierno federal (excluyendo intereses sobre la deuda), será ejercido por las entidades federativas.

La descentralización del Ramo 026 del Presupuesto de Egresos de la Federación es hoy día un renglón importante para los gobiernos locales: los gobiernos municipales ejercen de manera directa el 65% del total de los recursos destinados al combate a la pobreza mediante el Fondo de Desarrollo Social Municipal, mientras que el 35% restante es operado por los gobiernos de los estados a través de los Convenios de Desarrollo Social.

En el Acuerdo Nacional para la Descentralización y el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud, se establecen los lineamientos generales del proceso y los acuerdos que garantizan los derechos de los trabajadores y las responsabilidades en materia de salubridad general de los gobiernos federal y estatales. A efecto de dar cabal cumplimiento a los compromisos contraídos con la firma de estos acuerdos, se inició el establecimiento de los organismos públicos descentralizados que recibirán los recursos transferidos. A la fecha se han constituido 23 de ellos. Se ha venido trabajando con los demás estados y con el Distrito Federal, y ya se cuenta con avances muy importantes. Al concluir el proceso se prevé que transferirán: más de 121,000 plazas de personal de salud de las ramas médica, paramédica y administrativa; 8,495 millones de pesos correspondientes al pago de los salarios del personal, al gasto de operación y al gasto de inversión; 7,370 bienes inmuebles, incluyendo 6,874 unidades de atención médica.

Asimismo se concluyó la elaboración de los planes estatales maestros de infraestructura de salud para población abierta, los cuales se han constituido en el documento rector del desarrollo, conservación, mantenimiento y equipamiento de la infraestructura de salud en los estados.

Durante 1996, se efectuó la firma de convenios con todos los estados de la Federación para la descentralización de los servicios de construcción, rehabilitación y mantenimiento de las escuelas de preescolar y secundaria en

todas sus modalidades (excepto educación especial). Como resultado de ello, los gobiernos estatales asumen un papel central en la planeación y la programación en esta materia. Aún más, durante 1997 se ha promovido la creación de Consejos Estatales de Ciencia y Tecnología.

A través las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como la firma de acuerdos y convenios específicos de coordinación para transferir funciones en materia de medio ambiente y recursos naturales. En consecuencia se integraron consejos de gestión ambiental en 16 estados y se firmaron acuerdos marco de coordinación para la descentralización con diez entidades federativas. Para 1997 se promoverá la suscripción de estos acuerdos con el resto de los estados. En paralelo, se suscribieron los acuerdos específicos y se realizaron acciones concretas para transferir la administración, conservación, desarrollo y vigilancia de 15 parques nacionales ubicados en diez estados.

El proceso de descentralización emprendido por la Comisión Nacional del Agua (CNA) se desarrolla hacia las entidades federativas, municipios y a los usuarios. De esa manera se pretenden transferir las funciones operativas, que actualmente realiza la CNA, dentro de un proceso de cambios que incluye adecuaciones en la organización para que opere de manera desconcentrada por cuencas, a fin de que los usuarios y la sociedad organizada tengan un papel relevante en la administración del agua.

Las bases del proceso de descentralización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, se sentaron mediante la suscripción de los Convenios de Coordinación Agropecuaria con las entidades federativas y la integración de 31 consejos estatales agropecuarios o equivalentes, que constituyen el órgano rector del desarrollo agropecuario en cada estado y en los que, a partir de 1996, participan los agentes productivos públicos y privados.

Mediante un proceso de concertación, se constituyeron en los Estados y el Distrito Federal, 32 fideicomisos de distribución de fondos a través de los cuales se administran los recursos federales, estatales y privados que se aportan para los programas de la Alianza para el Campo. El monto total invertido en los programas en 1996 ascendió a 3,804 millones de pesos; de los cuales el gobierno federal participó con el 33%, los gobiernos estatales con el 19% y los productores con el 48 por ciento.

La infraestructura en comunicaciones y transportes ha sido y es un instrumento que fortalece la unidad nacional. Por ello la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se comprometió a avanzar en su descentralización. En materia de caminos rurales se han firmado convenios específicos con los gobiernos de 27 estados para transferirles las funciones de construcción y conservación de más de 74,000 kilómetros que conforman esta red carretera. Para 1997, y conforme a lo autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se reasignarán 272 millones de pesos a las autoridades estatales. En la descentralización de estas funciones se destaca que el personal, responsable de la conservación, mantenimiento y construcción de caminos rurales, prestará la asesoría y apoyo técnico a los gobiernos de los estados que así lo requieran.

En lo que respecta a la conservación y reconstrucción de la red federal secundaria, se prevé descentralizar más de 20,000 kilómetros de carreteras. Sin embargo, dada la complejidad que presenta su transferencia, derivada de la falta de homologación entre la normatividad estatal y federal en materia de autotransporte, así como de la problemática de la vigilancia en las carreteras, la estrategia para lograr su óptima realización se ha dividido en dos etapas: En la primera, el Gobierno Federal reasignará los recursos para que los gobiernos estatales lleven a cabo los trabajos de conservación de dicha red, sin que ello implique el cambio de jurisdicción. En la segunda, se formalizará el cambio de jurisdicción de la red carretera y, por ende, se transferirán las facultades y recursos para su operación. Para lograrlo, es indispensable armonizar la normatividad de la Federación y de los estados en materia de autotransporte; establecer mecanismos de coordinación que posibiliten la seguridad para las personas y los bienes, así como identificar y definir el derecho de vía que corresponde a dicha infraestructura.

En este marco del que también se ha llamado como "Nuevo Federalismo", la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ha desarrollado diversos programas de colaboración con los estados y municipios a fin de promover el desarrollo de las administraciones de los tres órdenes de gobierno y favorecer la participación de la población organizada propiciando que se observen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público, destacando las siguientes acciones: Consolidación de los Sistemas Estatales y Municipales de Control y Evaluación de la Gestión Pública. Promoción del fortalecimiento de las acciones conjuntas que se lleven a cabo con los órganos estatales de control en el marco de los acuerdos de coordinación

vigente, celebrados por el Ejecutivo Federal, a través de las Secretarías de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y de Desarrollo Social, así como de los Ejecutivos de las entidades federativas. Promoción de la probidad y la rendición de cuentas de los servidores públicos federales, estatales y municipales, con estricto apego a las legislaciones aplicables vigentes; y promoción del cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la contratación de adquisiciones y obras públicas realizadas con recursos federales.

Se han celebrado convenios con los gobiernos estatales para consolidar los registros civiles en las entidades federativas, con el propósito de estructurar el Registro Nacional de Población y así poder expedir la Clave Unica de Registro de Población.

Se analizan los mecanismos y esquemas de colaboración entre estados y de los estados hacia sus municipios a fin de conocer cuales son las formas en que se relacionan, tanto a nivel horizontal como vertical, y cuales han sido las más eficaces y apuntando recomendaciones para su mejoramiento.

Fortalecer el federalismo mexicano nos lleva necesariamente a escudriñar con objetividad los resultados alcanzados por los procesos descentralizadores, incorporando la opinión de los grupos sociales beneficiados, para que a partir de tal diagnóstico se deriven experiencias y lecciones que den luz sobre el camino a seguir. La mera transferencia de competencias, recursos y facultades decisorias no son por si solas garantía de éxito de las políticas descentralizadoras, sus resultados deben ser valorados y evaluados en forma sistemática e integral. Por otra parte, el federalismo no se agota en la descentralización, ésta es tan solo una de sus expresiones más evidentes, pero no la única.

Como telón de fondo o de interpretación posible con los frutos de este apartado, se identifican los rasgos sobresalientes que permiten conocer los impactos de la presencia federal en los estados, tal es el caso del papel que desempeñan las delegaciones federales para materializar las políticas federales en las entidades federativas en torno a proyectos de interés mutuo.

El sexto y último capítulo aborda los programas y/o experiencias más trascendentes de modernización administrativa que han sido impulsados en los últimos años por los ejecutivos estatales.

En un primer momento la modernización se definió, y aceptó en distintos casos, como una respuesta global a las insuficiencias derivadas del modelo anterior que llevaba implícito un cambio de valores retomando la exitosa experiencia del esquema de mercado, de las organizaciones privadas.

De esta manera la ética pública, la moralidad política y la eficacia del servidor público pasaron a un primer plano en el desempeño administrativo y dieron cabida a las técnicas de planeación estratégica, la reingeniería de procesos, la misión institucional, la calidad total, los usuarios y otras acepciones con que se reagruparon algunas de las tareas, objetivos y programas del sector público para atender las distintas demandas sociales permeadas por la exigencia de calidad en los servicios públicos.

Este conjunto de experiencias observadas en los gobiernos estatales se han incluido en este apartado. Se considera que la información presentada será de utilidad no sólo como material de análisis para conocer las estrategias aplicadas en los procesos de modernización administrativa en los diferentes estados de la República, con sus particulares enfoques y estrategias. Así vemos surgir y desarrollar la simplificación, la desregulación, entre otras de las actividades que expone la experiencia llevada a cabo por las administraciones estatales.

La importancia de este capítulo no solo la demuestra el hecho de que estas experiencias constituyen en sí una realidad sino que es prioritario conocerlas y valorarlas antes de que en el cuadro comparativo internacional se declaren agotadas las posibilidades de dichos esquemas, pues al parecer, en ese sentido, se ha presentado el último informe del Banco Mundial que se pronuncia ante todo por la construcción del Estado Eficaz.

No podría concluir estas breves reflexiones sobre el contenido básico de este trabajo, que se presenta en tres tomos, sin antes expresar que en su origen, este era un proyecto que se veía no sólo ambicioso sino árduo de conseguir por las dimensiones de la administración pública estatal en México. Su desarrollo y conclusión fue posible gracias a nuestra red de Institutos Estatales de Administración Pública, quienes a casi veinticinco años de constituidos siguen dando muestras de solidez y eficacia en sus propósitos de investigación y difusión del conocimiento administrativo.

El entusiasmo y activa participación de los Presidentes de los Institutos Estatales de Administración Pública, en tanto ejecutores y responsables de la integración, revisión y conclusión de esta obra en sus respectivos estados, merece nuestro amplio reconocimiento, el cual debe hacerse extensivo a las autoridades y servidores públicos de los gobiernos estatales quienes hicieron posible la obtención e inclusión de datos e información actual y confiable.

Para el seguimiento y evaluación del avance de los trabajos realizados se dividieron los estados de la república, en 4 zonas, bajo la responsabilidad de igual número de Coordinadores Regionales, que recayeron en los Presidentes de los Institutos Estatales de Administración Pública de Durango, Querétaro, Sonora y Tabasco, a quienes agradecemos su empeño y dedicación para culminar esta obra.

De igual forma se tuvieron reuniones nacionales para valorar los resultados logrados en los diferentes momentos de desarrollo del proyecto y realizar acciones concretas, siempre con el empeño de lograr la inclusión de los 31 estados del país.

El Instituto Nacional de Administración Pública, en su papel de convocante, a través de la Coordinación con Estados y Municipios, se abocó a las tareas de coordinar y compilar este esfuerzo, a fin de brindar puntos de vista objetivos e interdisciplinarios sobre las características de la administración de cada uno de los estados, respetó el contenido de las aportaciones recibidas, lo cual implica el punto de vista de cada uno de los participantes. Solo en algunos casos adecuó breves apartados a fin de preservar la estructura general de la obra.

Mención aparte merece el Licenciado Adolfo Lugo Verduzco por el apoyo e interés depositado en este proyecto desde su concepción hasta su culminación, su vocación federalista se ve reflejada en esta magna obra editada y auspiciada por el Instituto Nacional de Administración Pública.

Al Lic. César Camacho Quiroz, Gobernador del Estado de México le expresamos nuestro agradecimiento por su invaluable apoyo y colaboración, a través del Instituto de Administración Pública del Estado de México, sin el cual no hubiese sido posible concluir los trabajos de producción editorial de la obra.

Con la publicación de los resultados de esta investigación se ha perseguido en primer lugar la difusión del conocimiento sobre la realidad administrativa del

gobierno local mexicano, que en su conjunto posibilite la construcción de un breve compendio de las principales características prevalecientes en cada estado sobre nuestro objeto de estudio: la administración estatal.

Aspira servir como una guía sencilla y confiable, un breve marco de referencia para quienes en el ejercicio de la autoridad gubernamental enfrentan desafíos, no sólo de habilidad político-administrativa, sino también de conocimiento de la función pública ante la sociedad que gobiernan. Pretende asimismo, constituir una obra de consulta académica para aquellos interesados en el estudio y análisis de la administración pública de los estados, así como a devenir en objeto de discusión crítica y reflexión constructiva para la modernización de nuestros gobiernos locales. La opinión de mayor importancia queda en manos de los lectores.

Asimismo tenemos la certeza de que los temas seleccionados, aunque por sus dimensiones apenas fueron dibujados, serán punto de partida para nuevas investigaciones y estudios comparativos de mayor profundidad en la materia. Si esto último se logra, habrá sido fructífero el esfuerzo de todos aquellos que tanto en términos institucionales como individuales aportaron algo a la culminación de este proyecto.

En el futuro será imprescindible intensificar el intercambio de experiencias valiosas, de tal manera que nos permitan avanzar más rápidamente hacia la configuración del ideal de administración pública que con justicia reclaman y merecen los mexicanos: una administración pública moderna, sensible, ágil, eficiente, accesible y cercana al ciudadano. En suma, una administración pública a la altura de los retos de nuestro tiempo.

Dr. Guillermo Haro Bélchez

Presentación

Desde 1917, nuestro régimen federal consigna en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el fortalecimiento municipal. Con la reforma del artículo 115 de la Carta Magna en 1983, se propicia el robustecimiento de la función pública de los gobiernos municipales, y se advierte una mayor participación y asunción de responsabilidades de los municipios del país.

Sin embargo, la evolución jurídica que registra el tema no ha sido acompañada de trabajos de investigación teórica o de campo, en materia de centralización político-administrativa de la esfera local de Gobierno, que supone atribuir a las entidades federativas una mayor ingerencia en el diseño de la instrumentación de las políticas públicas de su competencia. Las bases del funcionamiento de este espacio intermedio de gobierno en el federalismo mexicano resultan aún insuficientes, a pesar de las reformas constitucionales al artículo 116, sancionadas en 1986.

En el mejor de los casos cuando se elaboran documentos internos en las dependencias públicas o se diseñan investigaciones académicas, estas se refieren a aspectos jurídicos puntuales o a períodos históricos breves, que impiden una reflexión comparada del avance de los principios de la administración local en México.

En mérito a su vocación de alentar el estudio, desarrollo e investigación de las disciplinas administrativas, el Instituto Nacional de Administración Pública ha considerado prioritario apoyar la investigación y edición de la obra intitulada "La Administración Local en México".

Este proyecto, difícil de realizar por la heterogeneidad de la función pública en el ámbito estatal y municipal de nuestro país, encontró apoyo decidido en los

gobiernos de las entidades federativas. El entusiasmo y participación activa de los Institutos Estatales de Administración Pública, al coordinar los trabajos en sus respectivos estados, permitieron culminar con éxito la investigación de referencia. Con la participación de los institutos estatales se promovió, hasta diciembre de 1996, la realización de reuniones nacionales que propiciaron la unificación de los criterios y de las metodologías de la investigación.

El trabajo que hoy presentamos estudia las características propias de la administración pública en el ámbito estatal en México. Se interrelacionan elementos jurídicos, económicos, políticos y sociales, en los que se apoya y delimita el análisis organizacional y administrativo de nuestro pacto federal. De esta manera, el texto se constituye en una guía útil para quienes participan cotidianamente en la praxis administrativa y para aquellos que orientan su ejercicio académico al estudio de la función pública.

Es de justicia mencionar que este esfuerzo editorial generó particular interés del gobierno del estado de México y de las Universidades Autónomas de Guanajuato y de Jalisco. La coordinación, integración y preparación editorial se realizaron con oportunidad y esmero, por la vicepresidencia que representa en el Consejo Directivo del INAP a los Institutos de Administración Pública de los Estados. A todos ellos, la expresión de mi reconocimiento y gratitud más cumplidos.

Congruente con su política editorial, el Instituto Nacional de Administración Pública, en su carácter de promotor del texto y respetuoso de los diversos puntos de vista aquí expresados, hace constar que las opiniones manifestadas son responsabilidad de los autores.

Licenciado Adolfo Lugo Verduzco.

Indice

Aguascalientes	1
Baja California	77
Baja California Sur	157
Campeche	233
Coahuila	307
Colima	389
Chiapas	461
Chihuahua	539
Durango	617
Guanajuato	695

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN MÉXICO

TOMO
I



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CAPITULO VI

EXPERIENCIAS
DE MODERNIZACION
ADMINISTRATIVA

ANTECEDENTES Y NECESIDADES DE MODERNIZACION

Uno de los lineamientos básicos señalado en el Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998, es la reforma de la administración pública. Dentro de ella se hace patente que la administración pública de Aguascalientes debe ser reformada en sus estructuras así como los servidores públicos deben cambiar de mentalidad y actitudes. Esta es una nueva exigencia de adaptación ante las nuevas realidades. El propósito de modernización debe basarse en un cuidadoso análisis de aquello que ha funcionado o ha dejado de funcionar; deben de tomarse en cuenta viejas necesidades que no han sido atendidas y nuevas necesidades que es preciso atender.

En nuestro estado, por las atribuciones que asigna la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la coordinación del programa se realiza en colaboración con la Secretaría de Administración.

Se estableció el marco legal de referencia el día 8 de agosto de 1993, publicándose en el Periódico Oficial del estado el acuerdo que señala las Bases para la Ejecución, Coordinación y Evaluación del Programa de Simplificación de la Administración Pública Estatal.

Posteriormente y dando cumplimiento a las bases contenidas en el acuerdo, se instaló el comité presidido por el jefe del ejecutivo estatal y coordinado con el contralor general y el secretario de Administración, contando con los titulares de las dependencias y entidades en calidad de miembros y como equipo técnico de apoyo un representante de cada una de ellas

A continuación se señalarán aspectos importantes detectados en el diagnóstico previo a la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998.

No existía un programa especial orientado a mejorar las condiciones, la formación y las actitudes de los servidores públicos. La introducción de tecnología de computación era escasa. No existía un programa de simplificación administrativa. No se contaba con un sistema de evaluación de desempeño de los servidores públicos. La productividad de las entidades no se medía a través de técnicas modernas y formales de control. No existía un programa permanente de capacitación basado en los principios de calidad total. Las estructuras orgánico-funcionales no estaban sujetas a un programa orientado a la reducción del sector gubernamental con miras a la búsqueda y eficacia del mejoramiento de la calidad de los servicios. No existían programas orientados a establecer formalmente un servicio civil de carrera. Las acciones de control y evaluación del sector gubernamental no eran las más adecuadas. Duplicidad de funciones en el aparato gubernamental.

Con el propósito de abatir esto rezagos y carencias en materia de administración pública, el gobierno del estado ha instrumentado las siguientes medidas a través de distintos programas que tienden a la modernización y simplificación administrativa.

Programa de Calidad de Atención a la Ciudadanía

Tiene por objeto hacer más oportuna y ágil la atención al público, dando a cada ciudadano una perspectiva más humana y personificada, atendiendo su problema en particular de una forma más individualizada, así como establecer mecanismos más eficientes y modernos orientados a que la ciudadanía conozca con antelación y de una manera óptima los procedimientos a los que debe someter sus gestiones.

Programa de Eficacia en el Sector Público

Este programa tiene por objeto fomentar una nueva cultura administrativa y elevar la autoestima del servidor público, así como llevar a cabo las tareas de reestructuración administrativa que sean necesarias en base a diagnósticos y, por último, reconocer y recompensar adecuadamente los méritos de los servidores públicos.

Programa de Reducción del Sector Gubernamental

Cuyo objetivo es el de reducir la estructura orgánico-funcional para su mayor aprovechamiento y optimización, así como redefinir la cobertura de la administración pública paraestatal.

Programa de Simplificación Administrativa del Sector Público

Este programa tiene la finalidad de optimizar al máximo todos los sistemas y procedimientos del sector público con el propósito de simplificarlos.

Programa de Revaloración del Servicio Público

El principal objetivo de este programa es promover la satisfacción en el empleo entre los servidores públicos, así como reconocer y recompensar, cuando proceda, la labor de éstos difundiendo una nueva imagen y concepto novedoso de lo que es y debe ser el servicio público, de tal modo que al generarse mayor respeto social el servidor público sienta más orgullo por la tarea que desempeña.

RESULTADOS OBTENIDOS MAS SOBRESALIENTES (1993-1996)

De todo lo anterior se desglosan una serie de acciones en función de los programas ya mencionados, las cuales han generado los siguientes beneficios:

En 1993

De las 66 acciones de alto impacto promovidas e impulsadas se logró un incremento en la productividad que va desde 0% al 4700%. Así mismo se obtuvieron en total 51 acciones

internas de las cuales se arrojaron índices de productividad de 0% al 1500%. Esto se debe al tiempo de ejecución y respuesta de los servicios que tienen relación directa con la ciudadanía y en algunos casos por el incremento en los horarios de trabajo.

En 1994

Se realizaron 20 acciones de alto impacto de las cuales tres impactaron en forma cuantitativa en el aumento de la productividad en un 200%, 300% y 400% respectivamente y el resto mejoró en forma sustancial la calidad de atención a la ciudadanía, a través de la modernización de los sistemas de trabajo, así como la implementación de acciones que permiten hacer más eficiente y eficaz el desarrollo de sus funciones, así como las acciones de modernización y cambio planeadas en cada una de las dependencias-entidades del gobierno estatal.

Así mismo se consumaron 16 acciones internas a través de la optimización de los procesos administrativos internos de las dependencias-entidades del gobierno del estado, obteniéndose un incremento de 700% y 400% en la productividad en dos de estas dependencias.

En 1995

Se realizaron 211 acciones de modernización y simplificación administrativa, se rediseñaron 76 procedimientos, se realizaron 11 estudios administrativos y de análisis orgánico-funcional, se compilaron 352 trámites y servicios públicos estatales en las diferentes dependencias-entidades, se redujeron de 1,966 a 1,860 los procedimientos de las dependencias-entidades públicas estatales.

En 1996

Se rediseñó el formato de solicitud de movimientos e incidencias de personal, reduciendo con ello el tiempo de gestiones administrativas en las dependencias-entidades públicas estatales, se establecieron 10 centros de control de calidad en 5 dependencias, se llevaron a cabo 3 estudios de modernización de la administración con calidad, resaltando por su alto impacto el del Instituto de Educación de Aguascalientes, en el cual se pretende establecer las bases para operar un sistema de mejoramiento continuo. En el mes de julio se llevó a cabo la actualización del catálogo de índices de productividad, el cual aglutina a 33 dependencias-entidades. Los propósitos de dicha actualización fueron ajustar los indicadores a los servicios que actualmente se prestan a la ciudadanía cabe señalar que este catálogo se implantó a partir de 1994.

Algunos de los resultados más importante que se obtuvieron fueron:

En la Secretaría de Finanzas se mejoró el servicio a la ciudadanía, la cual conoce con antelación los trámites y procedimientos contando con personal capacitado que ofrece una mayor calidad en la atención al público; esto a través de una remodelación física y total del edificio, con la elaboración y difusión de folletos sobre los trámites que se realizan en catastro y una capacitación intensiva y permanente de sus empleados.

En el Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes se eficientaron el servicio y la calidad en la atención a la ciudadanía, ya que se agilizó ésta a través de la implementación de un sistema de cómputo y una capacitación intensiva al personal.

En el Fondo de Financiamiento para Empresas en Solidaridad de Aguascalientes Simplificación de trámites para los usuarios ya que no se acudiría a varias instancias, como anteriormente sucedía, para la solicitud de información a demanda de algún servicio; esto gracias a la instalación de una ventanilla única de información e integración de documentos.

En la Secretaría de Desarrollo Social se dio la simplificación y un control de los asentamientos y lo relativo al aspecto urbano, gracias a la elaboración e implementación de un nuevo código urbano.

En la Procuraduría de Protección Ciudadana eficientiza la atención y el servicio a la ciudadanía revalorando el servicio público, ya que entre sus funciones sirve como enlace entre los internos que son asistidos y las autoridades de los centros de readaptación, además de que agiliza la defensa penal, otorgando un espacio a los defensores de oficio en el edificio de los juzgados penales.

En el poder judicial, hay que resaltar la reforma que inició en 1994, con la que se dio respuesta a una de las demandas más legítimas de la población: una impartición de justicia que sea, a un tiempo, eficaz y digna, oportuna y transparente. Para iniciar esta reforma se invitó a las autoridades, los profesionistas y los trabajadores del sistema estatal de justicia para que comprometieran toda su voluntad política, imaginación, y sentido de responsabilidad para cumplir este irrenunciable compromiso con sus conciudadanos.

Los primeros resultados fueron abatir el rezago acumulado implantándose un programa de emergencia por medio del cual, a partir de mayo de 1995, los juzgados del estado ampliaron sus horarios de trabajo en un 33%. A partir de octubre del mismo año cada juzgado cuenta con un secretario de estudio y proyectos y se introdujeron sistemas de cómputo en todas las áreas del poder judicial para agilizar las labores cotidianas. Además se instalaron dos nuevos juzgados civiles para desahogar la demanda acumulada en los juzgados de este ramo; de igual manera se instaló la central de notificadores independiente de los juzgados, terminando con esto el retraso injustificado en la entrega de las mismas.

El grado de profesionalización se ha logrado mediante la instauración y seguimiento escrupuloso de los concursos de oposición como medio para acceder a cualquier cargo de magistrado y juez, y con la creación del Instituto de Capacitación del Poder Judicial, el cual permitirá la actualización del personal adscrito al sistema de impartición de justicia.

Otro ámbito de avance es la introducción de instancias legales novedosas, destacando la creación del Consejo de la Judicatura, órgano que asume la responsabilidad en la designación de magistrados y del procurador de Justicia, además de ejercer funciones de vigilancia del desempeño de los servidores, que durarán en sus cargos 10 años.

En 1996 se incrementó el horario de atención al público de 6 a 8 horas diarias; se crearon y se encuentran funcionando juzgados mixtos menores en todos y cada uno de los municipios de la entidad. En el mismo año se consolidan la Dirección de Notificadores y la Dirección de Actuarios, en las que se coordinan de manera eficiente y expedita las actividades relativas a estas funciones.

Dentro del Programa Permanente de Capacitación del Poder Judicial se llevaron a cabo las tareas de actualización mediante la impartición de 10,915 horas capacitación/hombre dirigidas a todo el personal. Además se realizaron periódicamente visitas a cada uno de los juzgados por parte de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, con el fin de fortalecer el sistema de control y prevenir o evitar cualquier asomo de corrupción relacionada con asuntos de su competencia.

En la Secretaría de Administración se da el flujo automático de trámites y procedimientos, eficientando la administración interna y la atención al público por medio del enlace informático entre interdependencias donde la coordinación estratégica es indispensable.

Como parte del Programa de Simplificación de la Administración Pública Estatal y el papel preponderante que tiene la Secretaría de Administración en la ejecución, coordinación, evaluación y control de este programa, a continuación se muestra un listado de los resultados alcanzados hasta la fecha con las acciones y tareas realizadas por esta dependencia, así como las metas programadas para 1997 y 1998: en el periodo 1993-1996 se han realizado 1,425 eventos de capacitación con una participación de 4,266 servidores públicos, con un total de 36,633 horas grupo equivalentes a 359,410 horas capacitación/hombre.

En lo que respecta a los centros de control de calidad que tienen como objetivo fomentar la participación colectiva de los servidores públicos orientada a solucionar los problemas cotidianos y a mejorar la organización de las dependencias-entidades del gobierno estatal, a la fecha se cuenta con al menos un centro en 30 dependencias.

La Secretaría de Administración es una de las dependencias encargadas de consolidar el servicio civil de carrera, objetivo que se pretende llevar a cabo en el presente año a través de las acciones antes mencionadas.

Cabe aclarar que las dependencias-entidades antes mencionadas no son las únicas que han participado en la modernización administrativa del gobierno del estado. Es evidente que las acciones mencionadas con anterioridad involucran definitivamente a todo el sector público, de tal manera que hemos querido mencionar solamente aquellas donde el impacto de la modernización ha creado un efecto de sinergia en el aparato gubernamental.

La dinámica económica y social de la entidad requiere una administración pública orientada a dar un servicio de calidad a la ciudadanía a través del profesionalismo, la transparencia y la eficiencia como elementos básicos para la modernización de la misma. Esto se ha logrado con avances notables en la gestión pública de calidad, la capacitación de los servidores públicos y la evaluación y supervisión en el manejo de los recursos y en los apoyos y estímulos de todo el personal que labora en cada una de las dependencias-entidades que conforman la administración pública estatal.

**ACCIONES DEL PROGRAMA DE MODERNIZACION
Y SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA
PROGRAMA DE CALIDAD EN ATENCION CIUDADANA**

1993

DEPENDENCIA	ACCIONES EMPRENDIDAS	LOGROS OBTENIDOS	INCREMENTOS EN PRODUCTIVIDAD
SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO <i>Locatel</i>	- Modernización en las instalaciones telefónicas al servicio de la ciudadanía.	- Se cuenta actualmente con 8 líneas que funcionan exclusivamente para Locatel.	- 50% de 600 llamadas que se atendían diariamente aumento a 900.
<i>Dirección de Registro Civil</i>	- Ampliación del horario para el trámite de actas.	- Al ampliar el horario de recepción y entrega de actas, el servicio ha mejorado sustancialmente, debido a que ya no se forman filas tan grandes.	- 100% el horario tanto de recepción como de entrega de actas se amplió 2 horas.
PARQUE HEROES MEXICANOS	- Instalación de un sistema de señalamiento.	- Se cuenta con señalización en las diferentes áreas del Parque para informar al visitante sobre el uso y normas del mismo.	- Se instalaron 408 letreros de señalización en todo el Parque.
SISTEMA ESTATAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA	- Instalación de un buzón de quejas y sugerencias.	- A través de la retroalimentación permanente se han corregido y mejorado los servicios que ofrece el DIF.	
	- Asesoría jurídica a las personas de escasos recursos económicos en los municipios.	- Beneficio a las personas que viven en los Municipios al no perder tiempo en el traslado a la ciudad de Aguascalientes.	- 200% de 90 minutos que tardaba la gente, actualmente tarda solamente 30 minutos en la asesoría.
DIRECCION ESTATAL DE SEGURIDAD PUBLICA Y VIALIDAD	- Ampliación del horario para realizar parte del trámite de licencia de manejo.	- Permite dar un mejor servicio al ampliar el horario de atención a los días sábados.	
TODAS LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO DEL ESTADO	- Crear un sistema de capacitación abierto y permanente para todos los servidores públicos y Capacitarlos en materia de técnicas modernas de atención a la ciudadanía (mejoramiento de actitudes y uso de tecnología fundamentalmente).	- En 1993 se capacitaron 1,790 servidores públicos, con un total de 18,470 horas cap./hombre.	- Se capacitaron 1,790 servidores públicos y se impartieron 18,470 horas cap./ hombre.
SECRETARIA DE FINANZAS <i>Dirección General de Ingresos</i>	- Aceptación de pagos por los servicios que presta el Departamento de Registro Vehicular por medio de tarjeta de crédito.	- El usuario puede efectuar sus pagos por medio de tarjeta de crédito bancario.	
INSTITUTO DE SALUD DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES	- Instalación de buzón de quejas y sugerencias.	- A través de la retroalimentación permanente se han corregido y mejorado los servicios que ofrece el ISEA.	

DEPENDENCIA	ACCIONES EMPRENDIDAS	LOGROS OBTENIDOS	INCREMENTOS EN PRODUCTIVIDAD
COMISION ESTATAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y COMERCIO EXTERIOR	- Ventanilla única de gestión.	- A través de la ventanilla única las micro y pequeñas empresas gestionan los trámites necesarios para su constitución y reciben asesoría para su operación.	- 200% de 30 días que tardaban anteriormente, actualmente tardan 10 días.
BIBLIOTECA CENTRAL DEL ESTADO "JAIME TORRES BODET"	- Préstamo de libros a domicilio.	- El usuario puede entregar los libros prestados sin tener que hacerlo en los horarios de atención al público.	- 140% anteriormente el horario era de 10:00 a 16:00 horas, y actualmente el buzón funciona de 20:00 a 8:00 horas.
INSTITUTO DE EDUCACION DE AGUASCALIENTES	- Agilización de la entrega de duplicados y certificados de primaria.	- Se amplía el horario de revisión y de antecedentes académicos, logrando reducir el tiempo de entrega de los certificados.	- 100% de dos días que se tardaban, actualmente tardan un día.
1994			
INSTITUTO DE VIVIENDA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES	- Agilización del trámite del pago de acciones de vivienda.	- A través de la implementación de programas de informática se reducen las filas para efectuar los pagos respectivos.	- 100% de 30 minutos que dilataban en pagar actualmente tardan 15 minutos.
TODAS LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO DEL ESTADO	- Cubrir totalmente la demanda de solicitudes de vivienda. - Programa de capacitación permanente.	- Se atendieron los rezagos relativos al periodo de 1991-1992. - En 1994 se capacitaron 4,478 servidores públicos, con un total de 74,784 horas cap./hombre.	Representa un incremento del 399% en cuanto a servidores publicos capacitados en relación a 1993 y un 247% en horas cap./hombre.
FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DE LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD DE AGUASCALIENTES	- Instalación de ventanilla única. - Depuración de documentos. - Asesoría financiera.	- Con la ventanilla única se proporciona información y se integra la documentación necesaria. - Permite dar una respuesta con mayor rapidez al cliente. - Se proporciona asesoría financiera para la elaboración de proyectos de inversión en la solicitud de créditos.	- 200% anteriormente la respuesta dilataba 90 días y actualmente dilata 30 días.
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL	- Mecanismos para la integración de Comités de Solidaridad.	- Mediante la integración de Comités de Solidaridad se facilita la generación de obra pública y se da a conocer la del Programa Nacional de Solidaridad.	

DEPENDENCIA	ACCIONES EMPRENDIDAS	LOGROS OBTENIDOS	INCREMENTOS EN PRODUCTIVIDAD
PODER JUDICIAL	- Reformas del Poder Judicial.	- Se redujo el tiempo de los procedimientos judiciales y se incrementa en la calidad de la atención ciudadana.	
1995			
CODAGEA	- Automatización y enlace de bases de datos relativos a grupo organizados de productores y empresarios constituidos.	- Se agiliza la consulta de información para efectos de gestión y seguimientos de avances en la integración, constitución y entrega de apoyo a los grupos organizados de productores, y se eficiente el esquema de programación y control de las actividades de los promotores responsables de cada grupo.	- 500%. El tiempo anterior tomado como medida de productividad, era de 30 horas al mes y actualmente es de 5 horas al mes.
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL	- Agilización del trámite de verificación vehicular.	- Incremento en la calidad de la atención ciudadana, reduciéndose el tiempo empleado por la ciudadanía para efectuar el trámite.	
TODAS LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO DEL ESTADO	- Programa de capacitación permanente.	- En 1995 se capacitaron 8,557 servidores públicos, con un total de 155,883 horas cap./hombre.	Representa un incremento del 52% de servidores públicos capacitados, en relación a 1994 y un 48% en horas cap./hombre en relación al mismo año.
SISTEMA DIF ESTATAL	- Agilización en la entrega de dotación alimenticia y de leche.	- La entrega del producto se da de manera más eficiente.	
DIRECCION ESTATAL DE SEGURIDAD PUBLICA Y VIALIDAD	- Solicitud de permisos para circular y entrega de documentos, placas y vehiculos.	- Mejor servicio de atención al público.	- 58% de 69 minutos que dilataban en que les dieran la documentación actualmente dilatan 29 minutos.
PROCURADURIA DE PROTECCION CIUDADANA	- Ampliación del horario de recepción de quejas.	- Incremento en la calidad de la atención ciudadana	- 20% el horario de atención se amplía 1 hora más.
SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS	- Asesoría técnica a la ciudadanía asentada en construcciones dañadas.	- Incremento en la calidad de la atención ciudadana.	- Anteriormente no se prestaba este servicio.
SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS	- Asesoría técnica a la ciudadanía asentada en construcciones dañadas.	- Incremento en la calidad de la atención ciudadana.	- Anteriormente no se prestaba este servicio.
SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO	- Entrega de actas a domicilio.	- Se incremento la calidad en la atención ciudadana, además de ser un ahorro de tiempo y dinero para la ciudadanía que requiere del servicio de actas del registro civil.	- 900% anteriormente el horario de entrega era de 14:00 a 14:30 horas, y con la entrega a domicilio es de 14:30 a las 19:00 horas del siguiente día.

DEPENDENCIA	ACCIONES EMPRENDIDAS	LOGROS OBTENIDOS	INCREMENTOS EN PRODUCTIVIDAD
1996			
<p>PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA <i>Dirección General de Participación Ciudadana y Servicios a la Comunidad</i></p> <p><i>Dirección General de Control de Procesos</i></p> <p>TODAS LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO DEL ESTADO</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematización de la demanda ciudadana. - Modernización en la elaboración de las cartas de no antecedentes penales. - Programa de capacitación permanente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento en la calidad de la atención ciudadana en relación a la gestión de la demanda ciudadana. - Eliminación del requisito de la fotografía del solicitante. - En 1996 hasta julio, se han capacitado a 5,304 servidores públicos, con un total de 111,588 horas cap./hombre 	<ul style="list-style-type: none"> - 187.5% incremento en la calidad y reducción de tiempo en la elaboración de oficios por la implementación de procesos sistematizados y la eliminación de procesos manuales. <p>En comparación al mismo período en 1995 se tuvo un incremento del 66% de servidores públicos capacitados y un 54% en horas cap./hombre.</p>
<p>SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL</p> <p>SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliación del horario para el registro, control, atención y orientación al público visitante al área natural protegida Sierra Fria - Ampliación y difusión de los programas de educación ambiental. - Mejorar la capacitación de los comités comunitarios en coordinación con las dependencias involucradas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Con la ampliación del horario en las 2 cassetas de vigilancia, se atiende a un mayor número de visitantes al área protegida, mejorando el cumplimiento de la legislación vigente referente a protección y conservación de los recursos naturales. - Al ampliar los programas de educación ambiental, se ofrecen mayores oportunidades de asistir al campamento Loa Alamitos, incrementándose así el número de días ocupados por año de las instalaciones del campamento Los Alamitos. - Los miembros de las mesas directivas reciben información integral y oportuna del desarrollo de las obras de su comunidad, a fin de que cuenten con herramientas necesarias para la supervisión de las mismas y el desempeño de sus funciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - 15% horario anterior de 9:00 a 22:00 horas, horario actual de 8:00 a 23:00 horas. 33% en el incremento de días ya que se incluyen los lunes al horario anterior que era de viernes a domingo. - 137% anteriormente eran atendidas 160 personas, ahora son 380 las personas que gozan de este servicio de atención. - Mejora de una capacitación aislada a una cumplimentaria.

DEPENDENCIA	ACCIONES EMPRENDIDAS	LOGROS OBTENIDOS	INCREMENTOS EN PRODUCTIVIDAD
I.S.S.S.P.E.A. INSTITUTO DE SALUD DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliación del horario de atención para servidores públicos. - Implementación del folleto que muestra el cuadro básico de medicamentos de primer nivel 	<ul style="list-style-type: none"> - Agilidad en el servicio y atención a pacientes y optimización de recursos económicas. - Incremento en la calidad de atención a pacientes y optimización de recursos económicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - 31% horario anterior de 8:00 a 14:30 horas, horario actual 8:00 a 14:30 horas y de 17:00 a 19:00 horas. - Existían relaciones de medicamentos, ahora hay un folleto de cuadro básico de dosis señaladas.
INSTITUTO DE SALUD DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliación del horario de atención en el Centro de Salud Progreso. - Paquetes de capacitación al personal de enfermería. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento en la calidad de la atención ciudadana al extender el horario de servicio a la comunidad, con lo que la cobertura de atención se amplía y se mejora. - Al mejorar la capacitación técnica-profesional, al Instituto otorgará servicios de mejor calidad médica asistencial a la población. 	<ul style="list-style-type: none"> - 50% en horario de consulta de 8:00 a 20:00 horas lo que anteriormente era de 8:00 a 16:00 horas, con un promedio de 60 pacientes por jornada y antes se atendían a 40 pacientes. - Anteriormente se impartían cursos de capacitación cuando el área interesada lo solicitaba, ahora existe un paquete integral de capacitación permanente.
RADIO Y TELEVISION DE AGUASCALIENTES	<ul style="list-style-type: none"> - Reubicación de antenas de transmisión. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se mejoró la calidad de transmisión y recepción de la imagen y frecuencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Recepción de mejor imagen y frecuencia en todos los sectores de la ciudad.
PROCURADURIA DE PROTECCION CIUDADANA	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación de un sistema de cómputo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se incrementó la calidad en la atención ciudadana al disminuir en un 50% el tiempo requerido para la integración de una queja. 	<ul style="list-style-type: none"> - %0% el tiempo de integración de una queja por proceso manual eran 5 horas. En la actualización se redujo el tiempo a 2 horas 30 minutos introduciendo un proceso sistematizado para la elaboración de la integración de una queja.

PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PUBLICO

1993

DEPENDENCIA	ACCIONES EMPRENDIDAS	LOGROS OBTENIDOS	INCREMENTOS EN PRODUCTIVIDAD
SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO	- Eliminación de requisitos para la expedición de la carta de autorización de trabajo para menores de 16 años.	- Agilización en la expedición de cartas.	- 4700% Se eliminó el permiso por escrito del menor y el certificado de primaria, se redujo el tiempo de 48 a 1 hora.
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL <i>Dirección General de Transporte Público</i>	- Apoyo e información al público sobre las acciones del Programa Nacional de Solidaridad.	- Se eficientiza y agiliza la difusión de las actividades relacionadas con el Programa Nacional de Solidaridad.	

1994

PROCURADURIA DE PROTECCION CIUDADANA ACADEMIA DE POLICIA	- Iniciativa de Ley de la Procuraduría de Protección Ciudadana. - Reclutamiento y selección de cadetes.	- Ya fue presentada y aprobada esta Ley. - La Academia de Policía se asegura de seleccionar al personal más apto y no se invierte tiempo y recursos en internos que no sean capaces.	
FFESA	- Depuración de requisitos.	- Esta acción permite agilizar el trámite logrando dar respuesta con mayor rapidez al cliente.	- 200% Al reducir el tiempo estimado en 90 días a 30 días.
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL <i>Dirección General de Transporte Público</i>	- Mecanismos para la integración de Comités de Solidaridad.	- Mediante la integración de Comités de Solidaridad se facilita la generación obra pública y se da a conocer la del Programa Nacional de Solidaridad.	

1995

DEPENDENCIA	ACCIONES EMPRENDIDAS	LOGROS OBTENIDOS	INCREMENTOS EN PRODUCTIVIDAD
ISSSSPEA SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema telefónico de consulta (ISSSSPETEL) - Autoservicio de consulta de salidas. (Pantalla interactiva) - Comunicación vía módem de notarios con la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y el Comercio para agilizar la consulta de la información. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejor servicio de información a los servidores públicos en un mínimo de tiempo, sin desplazarse de sus lugares de trabajo. - Menor tiempo de espera por parte del servidor público para consultar saldos. - Agilización en la consulta de información del Registro Público, evitándose el traslado del personal de las notarias a dicha Institución. 	<ul style="list-style-type: none"> - 96% El tiempo se redujo de 2 horas a 5 minutos. - 94% de 20 minutos que tardaba el servidor público ahora tarda 5 minutos - 300% se redujo el tiempo de consulta de 1 hora a 4 minutos.

1996

ISSSSPEA COMISION DE CAMINOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES INSTITUTO DE SALUD DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES	<ul style="list-style-type: none"> - Agilización del pago de la nómina por medio de la tarjeta de débito. - Señalización del edificio que alberga a la Comisión. - Implantación del documento de estrategias para dar continuidad al Programa Estatal de Enfermedades crónicas no transmisibles en el primer nivel de atención. - Implementación del control de abasto mensual en la unidad de primer nivel. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor seguridad para el Instituto y sus trabajadores, al eliminar el pago en efectivo. - Fácil ubicación de las diferentes áreas que integran la Comisión. - Se mantienen actualizados los censos de pacientes con enfermedades crónico-degenerativas no transmisibles de todas las unidades de salud del Estado. - Se elabora el presupuesto del siguiente ejercicio sobre bases reales, además de proporcionar control mensual de los medicamentos. 	<ul style="list-style-type: none"> - 98% disminuyendo el tiempo de pago anterior que era de 4 horas, actualmente el pago se realiza en 5 minutos. - 100% ya que es un nuevo recurso con que cuenta la Comisión. - Creación de un documento y la eliminación de lineamientos intangibles. - 100% por la creación de un formato para dicho control.
---	--	--	---

DEPENDENCIA	ACCIONES EMPRENDIDAS	LOGROS OBTENIDOS	INCREMENTOS EN PRODUCTIVIDAD
SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematización en la elaboración de documentos. - Implementación del sistema de cómputo (red) entre la Dirección General de Obras y la Dirección General de Administración, para controlar el volumen de material en las requisiciones y facturas tramitadas. - Agilización en el trámite de facturas. 	<ul style="list-style-type: none"> - La documentación se elabora con mayor rapidez y presentación - Ahorro en tiempo, permitiendo organizar las demás actividades del personal. - Mayor control en las facturas y en la programación de fechas para su visto bueno. 	<ul style="list-style-type: none"> - 50% ya que se hacía en forma manual ocupando 2 horas, ahora se hace de manera automatizada con un tiempo de una hora. - 25% antes se capturaba el pedido al tramitar la requisición tardando 4 días la tramitación, ahora se consulta en la pantalla el pedido y solo se captura la factura que se tramita y el tiempo es de 3 días. - 60% reduciendo el tiempo de 4 o 5 días a 2 días.
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA <i>Dirección general del Instituto de Capacitación</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Instalación de equipo de cómputo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Simplificación y mejor presentación de trabajo obteniéndose un mayor rendimiento total. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor eficiencia en cuanto a la reducción de tiempos para la elaboración de cualquier documento.
Dirección General de Servicios Periciales	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación del sistema computacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento en la calidad de los documentos (dictámenes y/o certificados médicos). 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapidez en cualquier trámite y calidad de los mismos.
Dirección General de Informática	<ul style="list-style-type: none"> - Instalación de red en el sistema de cómputo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se incrementaron capacidades de los equipos conectados al tener en disposición los recursos de la red, además se comparten impresoras, computadoras y se evita el duplicado de información al encontrarse esta de manera centralizada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Intercambio de información fluida a través de los equipos desarrollados y no limitados como se encontraban anteriormente.
Dirección General de Policía Judicial	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematización de escritos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Agilización en la elaboración de escritos. 	<ul style="list-style-type: none"> - 66% cambio en el tiempo y en la elaboración de escritos de ser manual a un proceso sistematizado.
Dirección General de Averiguaciones Previas	<ul style="list-style-type: none"> - Dotación de equipo de cómputo a las agencias del Ministerio Público en los Juzgados Penales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Agilización en la elaboración de escritos a través de la estandarización de los escritos entre las Agencias del Ministerio Público. 	<ul style="list-style-type: none"> - 20% paso de ser un proceso manual a un proceso sistematizado la elaboración de documentos y tramites.

DEPENDENCIA	ACCIONES EMPRENDIDAS	LOGROS OBTENIDOS	INCREMENTOS EN PRODUCTIVIDAD
SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematización en la elaboración de documentos. - Implantación del sistema de cómputo (red) entre la Dirección General de Obras y la Dirección General de Administración, para controlar el volumen de material en las requisiciones y facturas tramitadas. - Agilización en el trámite de facturas. 	<ul style="list-style-type: none"> - La documentación se elabora con mayor rapidez y representación. - Ahorro en tiempo, permitiendo organizar las demás actividades del personal. - Mayor control en las facturas y en la programación de fechas para su visto bueno. 	<ul style="list-style-type: none"> - 50% , ya que se hacía en forma manual ocupando dos horas, ahora se hace de manera automatizada con un tiempo de 1 hora. - 25% ,ntes se capturaba el pedido al tramitar la requisición tardando 4 días la tramitación, ahora se consulta en la pantalla el pedido y solo se captura la factura que se tramita y el tiempo es de 3 días. - 60%, reduciendo el tiempo de 4 o 5 días a 2 días.
<p>PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA</p> <p><i>Dirección General del Instituto de Capacitación</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - instalación de equipo de computo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Simplificación y mejor presentación de trabajo obteniéndose un mayor rendimiento total. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor eficiencia en cuanto a la reducción de tiempos para la elaboración de cualquier documento.
Dirección General de Servicios Periciales	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación de red en el sistema de cómputo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento en la calidad de los documentos (dictámenes y/o certificados médicos). 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapidez en cualquier trámite y calidad de los mismos.
Dirección General de Informática	<ul style="list-style-type: none"> - Instalación de red en el sistema de cómputo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se incrementaron capacidades de los equipos conectados al tener en disposición los recursos de la red, además se comparten impresoras, computadoras y se evita el duplicado de información al encontrarse esta de manera centralizada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Intercambio de información fluida a través de los equipos desarrollados y no limitados como se encontraban anteriormente.
Dirección de Policía Judicial	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematización de escritos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Agilización en la elaboración de escritos. 	<ul style="list-style-type: none"> - 66%, cambio en el tiempo y en la elaboración de escritos de ser manual a un proceso sistematizado.
Dirección General de Averiguaciones Previas	<ul style="list-style-type: none"> - Dotación de equipo de cómputo a las agencias del Ministerio Público en los Juzgados Penales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Agilización en la elaboración de escritos a través de la estandarización de los mismos entre las agencias del M.P. 	<ul style="list-style-type: none"> - 20%, de ser un proceso manual, paso a ser sistemática la elaboración de documentos y tramites

PROGRAMA REDUCCION DEL SECTOR GUBERNAMENTAL

1993

DEPENDENCIA	ACCIONES EMPRENDIDAS	LOGROS OBTENIDOS	INCREMENTOS EN PRODUCTIVIDAD
TODAS LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO DEL ESTADO	- Reducir la actual estructura organico-funcional.	- en 1992 se contaba con una plantilla de servidores publicos de 4,298 para 1993 se tuvo una reducci3n de 288 plazas.	- 6.70% de reducci3n en plantilla.

1994

DEPENDENCIA	ACCIONES EMPRENDIDAS	LOGROS OBTENIDOS	INCREMENTOS EN PRODUCTIVIDAD
TODAS LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO DEL ESTADO	- Reducir la actual estructura organico-funcional.	- en 1993 se contaba con una plantilla de servidores publicos de 4,010 para 1994 se tuvo un incremento de 197 plazas. dicho incremento se di3 por la creaci3n de 4 direcciones, en las oficinas del Sr. Gobernador.	- 4.68% de incremento en plantilla.

1995

DEPENDENCIA	ACCIONES EMPRENDIDAS	LOGROS OBTENIDOS	INCREMENTOS EN PRODUCTIVIDAD
TODAS LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO DEL ESTADO	- Reducir la actual estructura organico-funcional.	- en 1994 se contaba con una plantilla de servidores publicos de 4,207 para 1995 se tuvo una reducci3n de 81 plazas.	- 1.9% de reducci3n en plantilla.

1996

DEPENDENCIA	ACCIONES EMPRENDIDAS	LOGROS OBTENIDOS	INCREMENTOS EN PRODUCTIVIDAD
TODAS LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO DEL ESTADO	- Reducir la actual estructura organico-funcional.	- en 1995 se contaba con una plantilla de servidores publicos de 4,126 para 1996 se ha tenido un incremento de 140 plazas, debido a la creaci3n de dos entidades (Parque Recreativo el Cedazo y el Cereso para varones del Llano).	- 3.28% de incremento en plantilla. - En relaci3n de 1992 a la fecha se ha tenido un incremento del 0.74% en plantilla.

PROGRAMA EFICACIA DEL SECTOR PUBLICO

1993

DEPENDENCIA	ACCIONES EMPRENDIDAS	LOGROS OBTENIDOS	INCREMENTOS EN PRODUCTIVIDAD
TODAS LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO DEL ESTADO	- Establecer un Sistema de Evaluación del Desempeño.	- La totalidad de las Dependencias-Entidades del sector central cuentan con un Sistema de Evaluación del Desempeño.	- 25 Dependencias-Entidades sujetas al Sistema de Evaluación del Desempeño.

1994

DEPENDENCIA	ACCIONES EMPRENDIDAS	LOGROS OBTENIDOS	INCREMENTOS EN PRODUCTIVIDAD
TODAS LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO DEL ESTADO	- Sistema de Evaluación del Desempeño. - Programa de Indices de Productividad.	- La totalidad de las Dependencias-Entidades del sector central cuentan con un Sistema de Evaluación del Desempeño. - 27 Dependencias-Entidades cuentan con indicadores de productividad para medir su desempeño.	- 25 Dependencias-Entidades sujetas al Sistema de Evaluación del Desempeño. - 84.32% del total de las Dependencias-Entidades.

1995

DEPENDENCIA	ACCIONES EMPRENDIDAS	LOGROS OBTENIDOS	INCREMENTOS EN PRODUCTIVIDAD
TODAS LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO DEL ESTADO	- Sistema de Evaluación del Desempeño. - Programa de Indices de Productividad.	- La totalidad de las Dependencias-Entidades del sector central cuentan con un Sistema de Evaluación del Desempeño. - 27 Dependencias-Entidades cuentan con indicadores de productividad para medir su desempeño.	- 25 Dependencias-Entidades sujetas al Sistema de Evaluación del Desempeño. - 84.32% del total de las Dependencias-Entidades.



CAPITULO V

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

MECANISMOS DE COORDINACION Y COLABORACION INTERGUBERNAMENTALES

En cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que establece la construcción de un nuevo federalismo, el gobierno del estado ha celebrado los siguientes convenios en el presente año:

- Convenio de Descentralización de la S.C.T. y el Gobierno Estatal, la SECOFI y la CEDECE.
- Convenio de Coordinación celebrado entre la SECTUR y el Gobierno Estatal.
- Convenio de Ejecución celebrado entre el I.E.A. y la S.E.P.
- Convenio de Descentralización y Transferencia celebrados por el Gobierno del Estado, el INADE, la CONADE y la S.E.P.
- Convenio de Coordinación celebrado por el Gobierno Estatal y la SAGAR.
- Convenio de Descentralización celebrado entre el Gobierno y la S.S.A.
- Acuerdo de Coordinación en materia Ecológica celebrado por la SEMARNAP y el Gobierno Estatal.
- Acuerdo de colaboración del Ejecutivo Estatal y los Gobiernos Municipales para el Programa de Fortalecimiento Económico 1996.
- Acuerdo de Apoyo a Empresarios que deseen instalarse en los municipios con un 50% de reducción en los impuestos predial, de adquisición de bienes inmuebles, licencias de construcción, inscripción de contratos de crédito y expedición de certificados.
- Acuerdo para la creación de la Comisión para el Seguimiento y Evaluación del Gasto y el Financiamiento Público del Poder Ejecutivo del Estado, sus Dependencias, Organismos Públicos Descentralizados y Entidades Paraestatales.
- Acuerdo que establece las tarifas por los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado.
- Acuerdo por el cual el I.E.A. procede a revalidar estudios que no forman parte del Sistema Educativo Nacional cursados en la Escuela Japonesa de Aguascalientes.
- Decreto por el cual se creó el Sistema Estatal de Seguridad Pública.
- Acuerdo que crea la Comisión Estatal para la Prevención y Manejo de Asentamientos Humanos Irregulares en el Estado.
- Acuerdo Estatal Para la Calidad y la Productividad 1994-1998.
- Convenio de Cooperación Técnica con la Organización Internacional del Trabajo.

PROCESOS DESCENTRALIZADORES FEDERACION-ESTADO Y ESTADO-MUNICIPIOS

En el presente año los municipios demostraron una mayor capacidad fiscal ya que recibieron 48% más de ingresos por participaciones federales que el año pasado, representando 222 millones de pesos. Bajo esta premisa, la descentralización económica y social está siendo incentivada por sus propios beneficiarios directos: los municipios.

Dentro del programa asociado a los Fondos de Desarrollo Social Municipal, que al estar referidos a las erogaciones previstas para el ramo 26 se orientan directamente a elevar los

niveles de bienestar y de calidad de vida y de manera aprioritaria a disminuir la pobreza y la exclusión social, este año se distribuyeron poco más de 128 millones de pesos, que incluyen la participación de los propios beneficiados y contando, para su distribución sectorial, con la acción organizada y decidida de la población a través de los consejos de desarrollo municipal. Estos recursos apoyaron la urbanización, la infraestructura educativa y recreativa y la prestación de servicios públicos en varias comunidades de toda la geografía estatal.

Descentralización de los servicios de salud

Con el nuevo federalismo se abre un proceso que consolida la descentralización de los servicios de salud mediante el acuerdo nacional que el pasado 20 de agosto firmaron los gobiernos estatales y el gobierno federal, con lo que se cuenta con la oportunidad de darle mayor flexibilidad y eficiencia al Sistema Estatal de Salud, ya que permite una toma de decisiones en el lugar donde se generan las necesidades.

Descentralización del sector educativos

Con el fin de lograr simplificar, apoyar y optimizar las acciones sustantivas de la administración pública y acelerar con ello la solución de los problemas en donde se generan, de una manera oportuna y expedita.

Aspecto muy importante lo ha sido en nuestro estado la creación del Instituto de Educación de Aguascalientes, como un logro de la reforma y simplificación administrativa tanto a nivel federal como estatal, en la búsqueda de un nuevo federalismo más eficaz.

El Instituto de Educación de Aguascalientes ha impulsado de una manera muy sobresaliente la educación en el estado. Entre sus logros más sobresalientes se tienen la reducción en términos importantes de los índices de deserción y reprobación, así como haber incrementando los índices de aprovechamiento y eficiencia terminal en la búsqueda de la excelencia educativa la cual tiene un fuerte impulso en el estado ya que se ha convertido en prioridad del ejecutivo estatal el apoyo a la educación y mejorar la calidad de ésta. Para ello, como otro estímulo más, se ha creado en la entidad la Fundación Aguascalentense para la Excelencia Educativa, la cual premia y reconoce los logros en materia educativa a escuelas, instituciones, catedráticos, investigadores, etc. Todo ello con el fin de que la educación en el estado cobre fuerza optimizando los mecanismos de coordinación interna a través de la descentralización.

Descentralización del sector agropecuario

El Acuerdo Nacional para la Federalización de los Programas, Acciones y Recursos de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural celebrado por el ejecutivo federal con cada una de las entidades federativas, establece que deberán celebrarse convenios para concretar responsabilidades en la conducción y operación de las actividades agropecuarias y de desarrollo rural, a fin de que los gobiernos de los estados a través de las dependencias y organismos

correspondientes, se encarguen de la ejecución de los programas así como de la aplicación de los recursos que les transfiera la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural es una dependencia del ejecutivo federal con las atribuciones que le confiere el artículo 35 del propio ordenamiento legal.

A fines de 1995 se inicio el proceso de descentralización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Entre los objetivos propuestos está el de proporcionar en el ámbito de su competencia, el mayor desarrollo agropecuario y rural de la entidad, por lo cual es necesaria su integración al proceso de federalización de la vida nacional.

Para cumplir con esta responsabilidad se firmó un convenio para transferir los programas, acciones y recursos del sector agricultura, ganadería y desarrollo rural.

CAPITULO IV

PROFESIONALIZACION
DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS

REGIMEN JURIDICO DEL PERSONAL QUE LABORA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

La relación jurídica laboral entre el gobierno estatal y los trabajadores de la administración pública del estado se encuentra reglamentada por el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados. Dicha ley es de observancia general en el estado de Aguascalientes y sus municipios y obligatoria para las autoridades y funcionarios integrantes de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y de sus municipios, y rige las relaciones de trabajo entre éstos y sus servidores públicos, así como la existente entre los organismos públicos descentralizados y sus trabajadores.

Los trabajadores se dividen en cuatro grupos: trabajadores de confianza; trabajadores de base; trabajadores temporales; trabajadores accidentales.

ASPECTOS CUANTITATIVOS A PARTIR DE UNA PRIMARIA DISTINCION DE FUNCIONES Y ADSCRIPCION

Actualmente la plantilla de personal ocupado por la administración pública estatal del poder ejecutivo, esta compuesta por:

SECTOR	NUMERO DE SERVIDORES PUBLICOS
CENTRAL	3,092
DESCENTRALIZADO	2,410

Fuente: Dirección General de Desarrollo de Personal Secretaría de Administración, 1996.

En cuanto al tipo de nombramiento del sector central:

TIPO DE NOMBRAMIENTO	NUMERO DE SERVIDORES PUBLICOS
BASE	2,053
CONFIANZA	1,039

Fuente: Dirección General de Desarrollo de Personal Secretaría de Administración, 1996.

En cuanto al tipo de plaza del sector central:

TIPO DE PLAZA	NUMERO DE SERVIDORES PUBLICOS
ORDINARIA	2,692
SUPERNUMERARIA	400

Fuente: Dirección General de Desarrollo de Personal Secretaría de Administración, 1996.

NUMERO DE SERVIDORES PUBLICOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO (SECTOR CENTRAL) POR NIVELES:

CATEGORIA	NUMERO DE SERVIDORES PUBLICOS
SECRETARIO	15
SUBSECRETARIO	13
DIRECTOR GENERAL	86
DIRECTOR	90
SUBDIRECTOR	143
JEFE DE DEPARTAMENTO	228
TECNICO PROFESIONAL "A"	257
TECNICO PROFESIONAL "B"	199
JEFE DE SECCION	154
OFICIAL "A"	599
OFICIAL "B"	476
OFICIAL "C"	155
OFICIAL "D"	138
OFICIAL "E"	279
PERSONAL DEL I.E.A.	259
TOTAL	3091

FUENTE: DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO DE PERSONAL. SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN, 1996.

En cuanto a la clasificación de acuerdo a funciones, se distinguen:

FUNCIONES	PORCENTAJE
ADMINISTRACION	38.60
COMUNICACION	2.88
EDUCACION	5.04
PROFESIONAL	9.49
SERVICIOS	29.25
TECNICO	14.74

FUENTE: SISTEMA INTEGRAL DE PERSONAL. SECRETARIA DE ADMINISTRACION. UNIDAD DE INFORMATICA 1966.

PERFILES PROFESIONALES PREDOMINANTES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO

NIVEL DE ESTUDIOS	PORCENTAJE
PRIMARIA	92.36
SECUNDARIA	73.80
PREPARATORIA	39.57
CARRERA TECNICA	26.86
LICENCIATURA	26.83
OTROS ESTUDIOS	11.51

FUENTE: SISTEMA INTEGRAL DE PERSONAL. SECRETARIA DE ADMINISTRACION. UNIDAD DE INFORMATICA 1966.

Estado civil de los servidores públicos

ESTADO CIVIL	PORCENTAJE
SOLTEROS	34.41
CASADOS	59.74
DIVORCIADOS	2.28
VIUDOS	1.43
UNION LIBRE	2.13

FUENTE: SISTEMA INTEGRAL DE PERSONAL. SECRETARIA DE ADMINISTRACION. UNIDAD DE INFORMATICA 1966.

Sexo de los servidores públicos

SEXO	PORCENTAJE
HOMBRES	60.80
MUJERES	39.20

FUENTE: SISTEMA INTEGRAL DE PERSONAL. SECRETARIA DE ADMINISTRACION. UNIDAD DE INFORMATICA 1966.

Clasificación por grupos de edades de los servidores públicos

EDAD	PORCENTAJE
15 A 25 AÑOS	16.23
26 A 35 AÑOS	38.96
36 A 45 AÑOS	25.49
46 A 55 AÑOS	12.06
56 A 60 AÑOS	3.06
61 A 65 AÑOS	1.89
MAYORES DE 65 AÑOS	2.30

FUENTE: SISTEMA INTEGRAL DE PERSONAL. SECRETARIA DE ADMINISTRACION. UNIDAD DE INFORMATICA 1966.

ESFUERZOS PARA ELEVAR LOS NIVELES DE PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y AREAS ENCAMINADAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

La dinámica económica y social de la entidad requiere una administración pública orientada a dar un servicio de calidad a la ciudadanía y a ser por sí misma una instancia de promoción del desarrollo social y económico de la entidad. A partir de 1992 el gobierno del estado dio inicio a la reforma de la administración pública cuya tesis se fundamenta en los siguientes cinco programas bien definidos en el Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998:

- Calidad de la atención ciudadana
- Eficacia del sector público
- Reducción del sector gubernamental
- Simplificación administrativa del sector público
- Revaloración del servicio público

En el primero, segundo y quinto programas se centra la profesionalización del servidor público, en ellos se detallan los objetivos y las acciones que el gobierno del estado ha llevado a cabo y cuyos resultados se señalan a continuación:

Capacitación

El Sistema Permanente de Capacitación está integrado por tres grandes rubros que son: calidad en el servicio, informática e idioma inglés.

En el presente año participaron cerca de nueve mil servidores públicos en la realización de 556 eventos de capacitación que representaron cerca de 24 mil horas-grupo, es decir más del doble de las ofrecidas el año anterior. Este año, dentro del Programa Carnet de Capacitación, por primera vez 438 servidores públicos recibieron un bono de capacitación por haber cumplido con 70 horas capacitación/hombre.

Las instancias con que cuenta el gobierno del estado para dar capacitación a los servidores públicos son la Secretaría de Administración en coordinación con:

- El Instituto de Administración Pública del Estado
- El Instituto Nacional de Administración Pública
- La Delegación Estatal del ISSSTE
- La Delegación Estatal del IMSS
- La Universidad Autónoma de Aguascalientes
- La Universidad Bonaterra
- La Universidad Tecnológica
- El Instituto Tecnológico de Aguascalientes

SERVICIO CIVIL DE CARRERA

En la presente administración se dieron las bases para establecer el servicio civil de carrera, cuyos objetivos esenciales son:

- Evaluar los méritos individuales.
- Alentar y premiar la permanencia en el puesto.
- Fomentar el perfeccionamiento en el desempeño.
- Aprovechar de manera óptima la experiencia individual.

Las acciones llevadas a cabo con respecto a lo anterior, además de la capacitación antes mencionada, son las siguientes:

Con el fin de evaluar los méritos individuales y alentar y premiar la permanencia en el puesto se entregaron en el presente año 86 estímulos a la productividad y 5 reconocimientos a la antigüedad, además de que a partir de 1993 se creó el Sistema de Evaluación del Desempeño para los servidores públicos, los cuales son evaluados mensualmente.

Para aprovechar de manera óptima la experiencia individual, fomentando la participación personal y colectiva a la solución de los problemas cotidianos y a mejorar la gestión pública dentro de la cultura de la calidad total se convocó a todos los servidores públicos del poder ejecutivo a participar en el Primer Concurso de Aportaciones Productivas, con una participación de 11 propuestas y 35 servidores públicos, obteniendo premios los tres primeros lugares de \$30,000, \$20,000 y \$10,000 pesos, respectivamente. Cabe señalar que todas las propuestas serán implementadas a partir del año entrante.

- Es importante destacar a continuación el trabajo que se está llevando a cabo con el fin de consolidar el servicio civil de carrera:
- Valuación de los puestos que componen las dependencias-entidades del sector central del gobierno del estado.
- Elaboración de las normatividades de capacitación, reclutamiento y selección, promoción y evaluación del desempeño.
- Diseño del nuevo tabulador de sueldos
- Diseño del nuevo Catálogo general de puestos.
- Dichos insumos básicos para lograr la consolidación del servicio civil de carrera serán presentados al ejecutivo del estado a inicios del año entrante.

FORMAS DE ORGANIZACION SINDICAL Y GREMIAL

La forma en que están organizados sindicalmente los servidores públicos del gobierno del estado es a través del Sindicato Unico de Trabajadores del Estado y Municipios de Aguascalientes (S.U.T.E.M.A.), asociación de servidores públicos constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

Todos los servidores públicos tienen derecho a formar parte del sindicato para su actividad laboral, pero a nadie se le puede obligar a formar parte de esta agrupación, excepto los trabajadores de confianza, los cuales no podrán formar parte de los sindicatos conforme lo señala el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados.

Las condiciones, requisitos, obligaciones y prohibiciones tanto del sindicato como de sus agremiados están contenidas en el estatuto antes mencionado.

Las relaciones que existen actualmente entre sindicato y gobierno del estado son consideradas estables y armónicas, con lo cual se mantiene una cordial y fructífera relación laboral, fortalecida por el diálogo respetuoso y la afinidad de intereses entre servidores públicos y funcionarios.

PERSONAL OCUPADO EN EL GOBIERNO DEL ESTADO POR CATEGORIA SEGUN INSTITUCION 1994

INSTITUCION	TOTAL	MANDOS SUPERIORES	PERSONAL TECNICO	APOYO SECRETARIAL
TOTAL	2,566	189	769	1,608
DESPACHO DEL EJECUTIVO	43	8	7	28
SECRETARIA PRIVADA	23	1	15	7
REPRESENTACION DEL EDO. EN EL D.F.	12	3	5	4
CONTRALORIA GRAL. DEL	37	5	18	14
DIR. GRAL. DE INFORMACION Y PRENSA	44	6	16	22
DIR. GRAL. DE ATENCION A LA CIUDADANIA Y GIRAS	46	2	26	18
PROCURADURIA DE PROTECCION CIUDADANA	24	2	10	12
COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL EDO.	59	9	36	14
COORDINACION DE ASESORES	25	12	10	3
DIR. DE RELACIONES PUBLICAS	8	1	7	-
DIR. GRAL. DE DIFUSION INSTITUCIONAL	13	3	9	1
AYUDANTIA DEL GOBERNADOR	16	1	13	2
SRIA. GRAL. DE GOBIERNO	500	22	60	418
SRIA. DE FINANZAS	367	12	124	231
SRIA. DE DESARROLLO SOCIAL	130	33	71	26
SRIA. DE OBRAS PUBLICAS	95	11	40	44
PROCURADURIA GRAL. DE JUSTICIA	438	13	59	366
SRIA. DE ADMINISTRACION	253	15	62	176
COMISION ESTATAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y COMERCIO EXTERIOS	55	13	26	16
COMISION DE CAMINOS	271	4	103	164
COMISION PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO DEL EDO.	107	13	52	42

INEGI

CAPITULO III

SISTEMAS
ADMINISTRATIVOS
PARA LA GESTION
PUBLICA

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS GLOBALES DE GESTION

En el estado de Aguascalientes los sistemas de gestión operan fundamentalmente a través del Comité de Planeación y Desarrollo del Estado de Aguascalientes (COPLADE) que apoya y coordina a todas las dependencias del gobierno del estado en el análisis de las acciones y metas programadas que serán puestas en marcha con el propósito de coadyuvar al desarrollo económico y social del estado de Aguascalientes; así mismo implementa y se encarga de dar soluciones de forma global a algunos aspectos de la problemática estatal en conjunto con las dependencias involucradas.

Mediante estos mecanismos, la actividad de gestión y promoción para las obras y servicios públicos se ha centralizado en buena medida en el COPLADE, con lo que se ha conseguido una mayor racionalización de la demanda social y se ha permitido una creciente participación ciudadana en la integración de los programas de gobierno.

PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION

La planeación de la administración pública en el estado se da a través de la Ley Estatal de Planeación, la cual permite conjuntar las políticas nacionales con las estatales y municipales, de esta forma el estado garantiza la adecuada planeación, que dice:

Artículo 3º. Para los efectos de esta ley el ejercicio de la planeación asegurará la participación de los sectores de la sociedad a través de comités de solidaridad y de otras organizaciones en los planes de gobierno buscando el equilibrio económico de los recursos y núcleos urbanos y rurales, atendiendo a las necesidades básicas, el mejoramiento del nivel de vida y la generación de empleos.

Asimismo, aprobará el Plan de Desarrollo Estatal y los programas de apoyo, con la coordinación del COPLADE; las dependencias del poder ejecutivo son responsables de la planeación, programación y conducción de sus actividades, sujetándose a los objetivos y prioridades estatales.

Los organismos auxiliares de carácter estatal seguirán las líneas generales que sobre la materia de planeación y control señale el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Aguascalientes.

Así pues el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Aguascalientes elaboró para la actual administración pública el Plan Estatal de Desarrollo (1992-1998), el cual orienta todas las actividades y metas de la gestión del ejecutivo estatal en su período de gobierno.

La presupuestación del estado corresponde a la Secretaría de Finanzas, la cual evalúa las necesidades de los diversos sectores de la población para la asignación de los recursos económicos (la cual se presenta en los anexos); dichos, recursos deben atender prioritariamente las necesidades básicas de la población y del estado a través del Convenio de Desarrollo Social en el orden de: Desarrollo urbano; Educación; Vivienda; Asistencia social; Comunicaciones y transportes; Ecología; Agricultura y recursos hidráulicos; Salud.

SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE RECURSOS

La estricta disciplina fiscal y la asignación de los recursos públicos aplicados con criterios rigurosos en las áreas prioritarias para el desarrollo de la entidad, han sido factores clave en el impulso al desarrollo económico, dentro de un contexto de mayor equidad en la distribución de los beneficios que la recuperación de la economía ha estado reportando en los últimos meses.

En 1996 se creó un nuevo marco jurídico para garantizar una mayor certidumbre y transparencia en el manejo de los recursos públicos, por lo que en el presente año se elaboraron y enviaron las inciativas de ley que a continuación se señalan y que en su momento fueron aprobadas por el Honorable Congreso del estado:

- Ley de Coordinación Fiscal Estatal, que establece mecanismos para una mejor distribución de las participaciones federales a los municipios y estimula la recaudación de sus ingresos propios.
- Ley de Deuda Pública Estatal, que permite regular las operaciones de deuda que contrae el estado, los municipios y los organismos públicos desconcentrados, y crea el Registro Estatal de Deuda Pública, encargado de registrar los contratos de los empréstitos y vigilar su buen cumplimiento.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que garantiza que el manejo de los recursos públicos, tanto en su origen como en su asignación, se lleve a cabo mediante un mecanismo uniforme y transparente, de acuerdo a los objetivos y metas establecidos en los planes de desarrollo. Este sistema será aplicado a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y a los gobiernos estatales y municipales.

Ingresos públicos

La política de ingresos durante el presente año se ha orientado a incrementar la captación de recursos, mejorando en la medida de lo posible los porcentajes de participaciones federales y actualizando los valores de algunos servicios que presta el gobierno, con la finalidad de fortalecer sus ingresos propios sobre todo en aquellos renglones que no constituyen una carga recurrente para la ciudadanía. Se incorporó el impuesto local sobre tenencia y uso de vehículos con antigüedad de más de diez años y el impuesto por servicios de hospedaje. Con todo ello, Aguascalientes sigue siendo uno de los estados con menor carga fiscal, además de que este tipo de impuestos no afecta la producción y el empleo.

Los ingresos afectados por el Congreso del estado para este año fueron de 1,308 millones 300 mil pesos, lo que significó un incremento de 25.5% con respecto a lo recibido el año, y para el cierre de este ejercicio se espera recibir ingresos del orden de los 1,408 millones 900 mil pesos, cantidad superior en 8% a los ingresos originalmente presupuestados.

Las principales fuentes de ingresos del gobierno estatal fueron:

- Participaciones federales, que serán de un monto de 597 millones de pesos, cantidad 7% menor a lo presupuestado.
- Transferencias a la educación con un monto de 574 millones de pesos, que equivalen al 41% del total de ingresos a recibir.
- Ingresos propios que recauda directamente el estado, que serán mayores en 3 % a los originalmente presupuestados, por lo que ascenderán a 64 millones 300 mil pesos.
- Fiscalización y modernización catastral. Hasta septiembre de este año se han recaudado 10 millones 400 mil pesos, monto que equivale a lo conseguido durante todo el ejercicio de 1995 y superior en 71% comparado con 1993.

Gasto público

En el presente año se continuaron reforzando los criterios de racionalidad del gasto para enfrentar las demandas más sentidas de la población haciendo esfuerzos adicionales para disminuir el gasto corriente, toda vez que éste representa solamente el 13.9 % del total, mientras que el promedio nacional es del 42%, además de liberar más recursos para el sector social y la educación.

El presupuesto aprobado por el Honorable Congreso del estado fue de 1,308 millones 300 mil pesos, aunque lo ejercido asciende a 1,432 millones de pesos. De cada peso, 78 centavos se destinaron al gasto social y a la educación.

El gasto destinado al sector de justicia y seguridad pública fue de 76 millones 700 mil pesos, duplicándose sus recursos comparados con los que se tenían en 1993.

Deuda pública

La deuda pública es un instrumento clave de política económica para complementar los recursos que requieren los proyectos productivos y sociales que demanda la población.

Al mes de septiembre de este año el saldo de la deuda total del estado, incluyendo municipios y organismos descentralizados, fue de 291 millones 700 mil pesos. De estos recursos, alrededor de 54 % se destinó a obras prioritarias en el sector salud, desarrollo urbano y comunicaciones y transportes. El 46% restante se destinó a la educación y la cultura, el desarrollo municipal, agua potable y alcantarillado, vivienda y seguridad pública.

El servicio de la deuda pública contratada directamente por el estado fue de 62 millones 500 mil pesos, importe que representa el 4.7 % del presupuesto total.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de 1997

La iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del próximo año contempla un monto de mil 602 millones de pesos, de los cuales, 1,233 millones de pesos se canalizarán al gasto social, a la educación y la cultura, destacando 717 millones de pesos destinados a la educación. A los municipios les corresponderán 248 millones de pesos, representando el 16% del total del presupuesto; al sector justicia y seguridad social se destinarán 96 millones de pesos, esto es, 22 millones más a lo ejercido en 1996; por lo que respecta al renglón de la inversión y la infraestructura se destinarán 163.5 millones de pesos; por concepto del servicio de la deuda se tienen presupuestados 55 millones de pesos, cantidad que representa el 3.4 % del presupuesto total.

CONTROL Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA

El aparato más importante de evaluación y control en el gobierno del estado lo es el propio Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Aguascalientes (COPLADE), que se encarga además de la planeación y de dar seguimiento y control a las iniciativas y actividades de las dependencias del gobierno de Aguascalientes en cuanto a la correcta aplicación y administración de sus acciones y programas de trabajo.

En cuanto a la colocación y aplicación adecuada de los recursos, las dependencias encargadas de esta labor son:

- La Contraloría del estado a través de auditorías, estudios de regularización y otros mecanismos instituidos por las propias dependencias-entidades, para que la Contraloría cumpla con su objetivo general.
- La Secretaría de Finanzas, cuyo objetivo es asegurar al máximo la adecuada utilización del recurso financiero, además brinda los apoyos necesarios previa evaluación y presupuestación, y a su vez cuenta con mecanismos de regularización, vigilancia, normatividad y demás controles, a través de una estrecha coordinación con la Contraloría.

De igual manera, como medidas de control y evaluación de la gestión pública, la Secretaría de Administración vela por la adecuada administración del personal y de los insumos materiales necesarios para cumplir con el servicio público y el compromiso con la ciudadanía. Cuenta además con programas diseñados especialmente para la medición de la productividad de todas las dependencias-entidades del estado a través de indicadores de productividad aplicados en todo el sector público estatal; así mismo se ha implementado el Programa de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos, todo ello mediante la creación de la Unidad de Calidad Total en esta Secretaría.

Cabe señalar que en la actual administración del estado se llevó a cabo en el mes de noviembre la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998, donde se dieron a conocer los hechos, las realizaciones y los logros que se han tenido, lo cual constituye una medida de evaluación y seguimiento a las acciones del ejecutivo estatal, labor importante, que demuestra la férrea voluntad del actual gobierno por llevar a la práctica las iniciativas y programas propuestos en su Administración así como el profundo interés por los problemas sociales que aquejan a la entidad.

Como resultado de los cuatro años de gestión se señala que se han alcanzado 246 objetivos y concluido 674 actividades. En conjunto, todas estas acciones indican que al haber realizado 72% de las actividades propuestas, se ha cumplido con el 80% de los objetivos.

- El cumplimiento de estas metas se dio en los siguientes campos de actividad:
- El mejoramiento sustancial en la aplicación y distribución de los recursos, con estricta participación ciudadana.
- El incremento significativo en los niveles de desarrollo social ubica a Aguascalientes como uno de los cuatro estados con mejores condiciones de bienestar social.
- La modernización educativa, así como la promoción de la cultura y el deporte, que han contribuido a que la niñez y la juventud se incorporen a un sistema acorde a los requerimientos actuales y del próximo siglo.
- La modernización y dinamismo del sector agropecuario, que ha transformado el campo, convirtiéndolo en un sector más productivo y más rentable.
- La transformación y consolidación del sector industrial, que ha cumplido la función de satisfacer los requerimientos de empleo, además de consolidarse como planta diversificada que responde a las nuevas exigencias del estado y del país.
- El impulso al fortalecimiento municipal y de los servicios públicos, que reafirma la vocación democrática y descentralizadora del gobierno estatal, al respaldar la autonomía de los ayuntamientos.
- La reestructuración y fortalecimiento de los organismos encargados de la procuración de justicia y respeto a los derechos humanos, gracias a los cuales ahora el estado cuenta con más y mejores equipos e instalaciones, y con personal más capacitado para hacer frente a las necesidades en la materia.
- El mejoramiento de la administración, así como la profesionalización de los servidores públicos, aspectos encaminados a alcanzar una gestión administrativa transparente y un ejercicio de la autoridad con sentido humano.
- La actualización de las normas y procedimientos que aseguran la disciplina fiscal y la asignación eficiente de recursos, que permite contar con un gasto público equilibrado y una deuda pública menor a la existente al inicio de la presente administración.
- El freno al deterioro ambiental, a través del mejoramiento y protección del medio ambiente.

IDENTIFICACION DE LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

En los últimos cuatro años, sociedad y gobierno estatal han construido una nueva relación que ha permitido profundizar y consolidar la reforma del gobierno iniciada en diciembre de 1992 y a partir de la cual se ha dado consistencia y continuidad a las principales tareas de promoción del bienestar social, del desarrollo económico y de la armonía política de la entidad.

Por ello, en 1996 la reforma del gobierno mantuvo su alta prioridad de otorgar un nuevo perfil a las instituciones públicas y al quehacer gubernamental, de modo que éste adquiriera sentido al trabajar con hechos con, para y por la gente, y que aquéllas fortalezcan su capacidad legal e institucional de ofrecer respuestas oportunas, eficaces y equitativas a las variadas necesidades y exigencias de una sociedad que es, al mismo tiempo, más dinámica, compleja y plural.

De tal forma que para identificar la problemática actual de la gestión pública y las necesidades actuales de la ciudadanía se realizaron giras de trabajo en forma intensa y sistemática para recoger de manera directa y franca el sentir de la población. Así este año se llevaron a cabo 178 visitas a los diferentes municipios del estado y 298 recorridos a colonias y comunidades, efectuando 393 actos públicos, en los cuales se entregaron más de seis mil obras. Se recibieron cerca de 145 solicitudes de parte de la ciudadanía por semana, por lo que este año se han acumulado 5,785 solicitudes de las cuales 9 de cada 10 ya tiene respuesta.

De esta manera, el gobierno del estado ha logrado satisfacer en la medida de sus posibilidades las necesidades de la ciudadanía y en su caso corregir y mejorar su gestión pública.

CAPITULO II

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

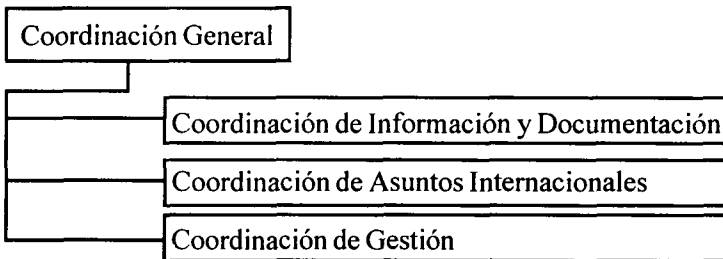
Dependencias y entidades centralizadas

Las dependencias-entidades del sector central son el conjunto de órganos que auxilian para el despacho de los asuntos que competen al poder ejecutivo que se señalan en la Constitución Política del estado, en la Ley Orgánica de la Administración Pública del mismo y en las demás disposiciones jurídicas relativas vigentes y que a continuación se detallan:

Oficinas del gobernador

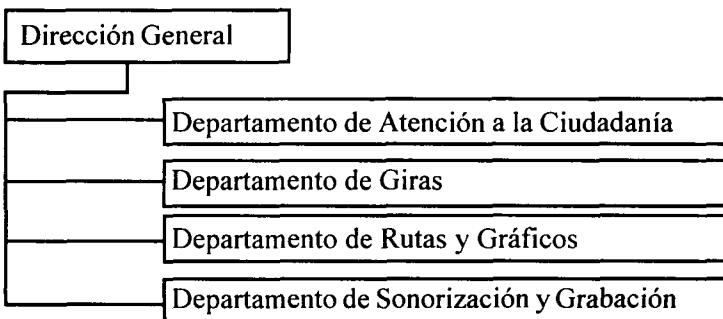
Coordinación de asesores

Objetivo general. Proporcionar asesorías en distintos ámbitos especializados por dicha coordinación, cumpliendo con una dinámica de recopilación de información siempre al día y efectuando asesorías con la mayor calidad.



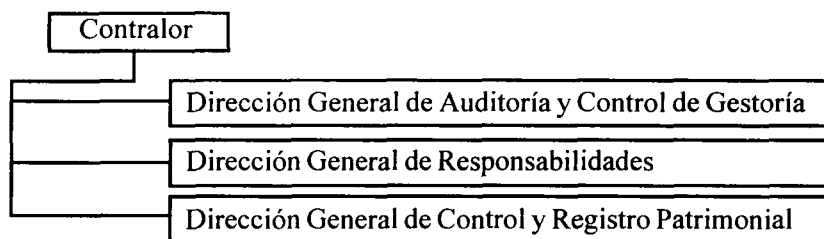
Atención a la Ciudadanía y Giras

Objetivo general .- Servir como entidad pública por la cual la ciudadanía logre tener un mayor acercamiento con el gobernador, recibiendo peticiones las cuales deberán ser atendidas, así como programar y coordinar la agenda de giras del ejecutivo estatal.



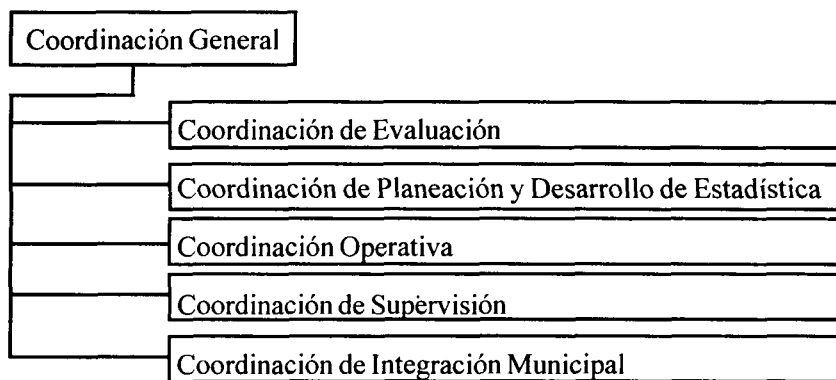
Contraloría General del Estado

Objetivo general. Planear, supervisar y coordinar la operación del sistema estatal de control y evaluación de los recursos y propiedades del estado, así como los que la federación transfiere vía convenio de desarrollo social. Además, vigilar que las dependencias y entidades públicas cumplan sus objetivos y obligaciones, atender quejas y denuncias de los particulares, practicar auditorías y erradicar la deshonestidad, influencia y carencia de espíritu de servicio.



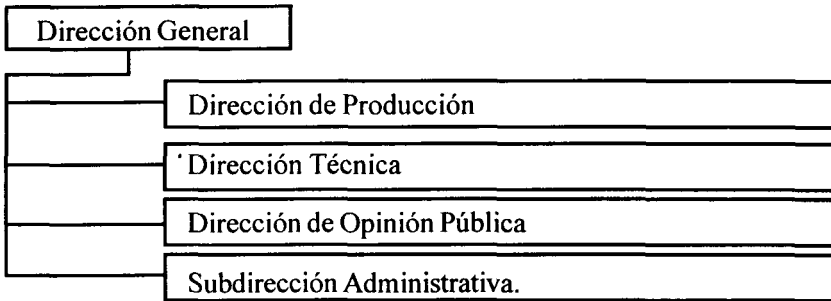
Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Aguascalientes (COPLADE)

Objetivo general. Promover y participar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo buscando compatibilizar a nivel local los esfuerzos de los gobiernos, federal, estatal y municipal, tanto en el proceso de planeación, programación e información como en la ejecución de las obras y la prestación de los servicios públicos, propiciando la colaboración de los sectores social y privado.



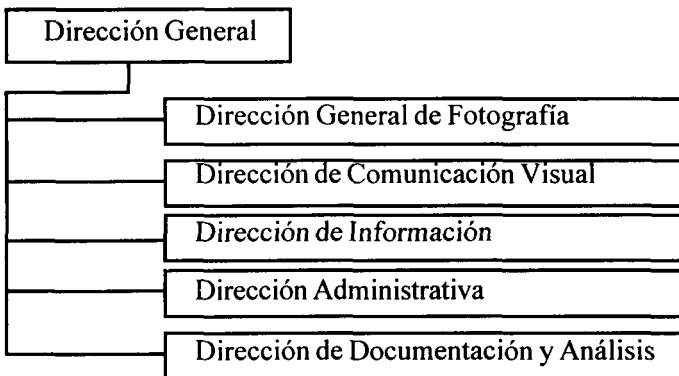
Dirección General de Difusión Institucional

Objetivo general. Desarrollar las estrategias y campañas de comunicación e imagen del gobierno del estado, así como producir los materiales gráficos y audiovisuales de apoyo a los programas de las dependencias.



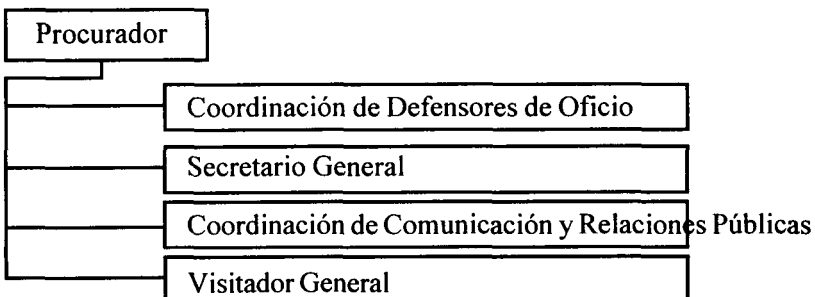
Dirección General de Información y Prensa

Objetivo general. Elaborar periodísticamente la información generada por el gobierno del estado para la difusión a través de los medios de información locales y nacionales con la finalidad de dar a conocer las actividades de la administración pública en Aguascalientes



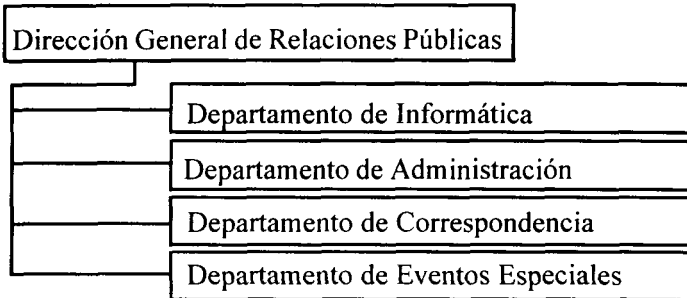
Procuraduría de Protección Ciudadana

Objetivo general. Recibir las quejas interpuestas contra servidores públicos, así como realizar el procedimiento de responsabilidades administrativas en contra de los mismos.



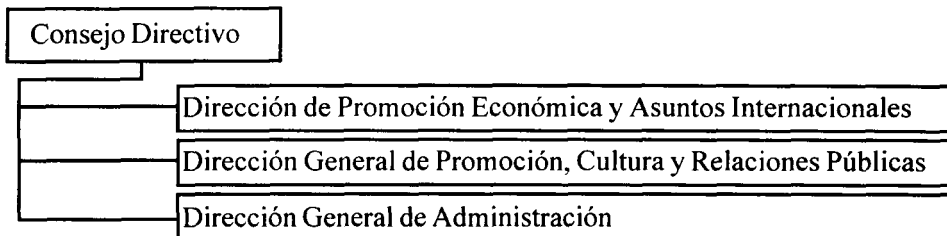
Dirección General de Relaciones Públicas

Objetivo general. Difundir las acciones del gobierno estatal y establecer una estrecha relación con los medios masivos de comunicación para proporcionar el acercamiento entre gobernantes y gobernados



Representación del Estado en el Distrito Federal

Objetivo general. Contribuir con el titular del ejecutivo estatal al fomento del desarrollo integral de Aguascalientes mediante la promoción y ejecución de los programas, proyectos y actividades que permitan perfeccionar la apertura industrial, comercial, agropecuaria, turística y cultural.

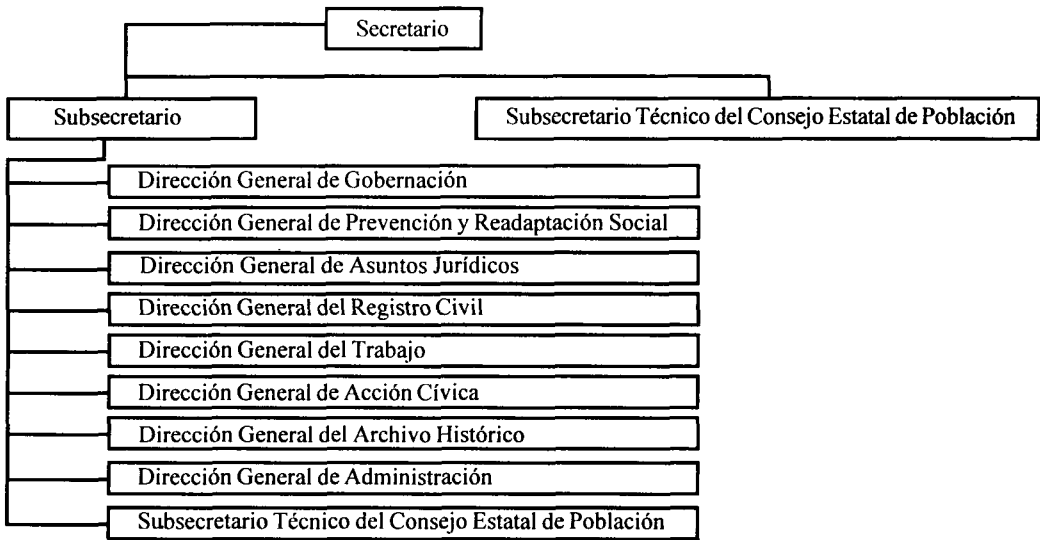


Secretaría Particular

Objetivo general. Lograr que exista una coordinación eficiente en las actividades y funciones de apoyo al señor gobernador así como obtener y distribuir oportunamente la información que éste requiera, supervisando además las distintas secretarías adscritas al despacho del señor gobernador. Las areas que ka integran son las siguientes: Secretario Particular, Unidad de Informática, Secretaria Auxiliar del Señor Gobernador, Departamento de Atención a la Ciudadanía, Dirección Administrativa, Departamento de Idiomas y Asesoría Técnica, Ayudantía del Señor Gobernador.

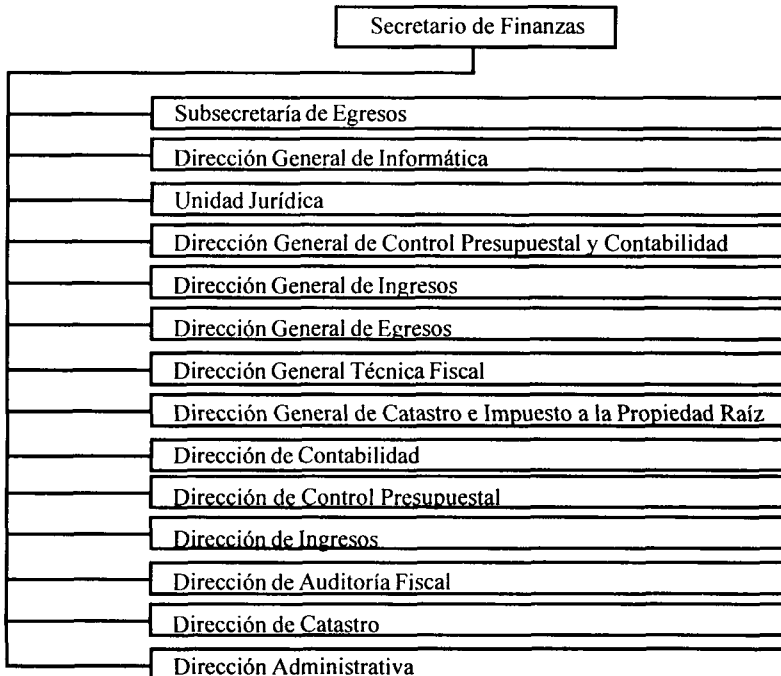
Secretaría General de Gobierno

Objetivo general. Conducir eficazmente las relaciones del poder ejecutivo con las demás poderes del estado y ayuntamientos, además de resolver problemas del orden político interno que se presentan en el estado, así como solucionar los asuntos que le confiera el titular del ejecutivo del estado.



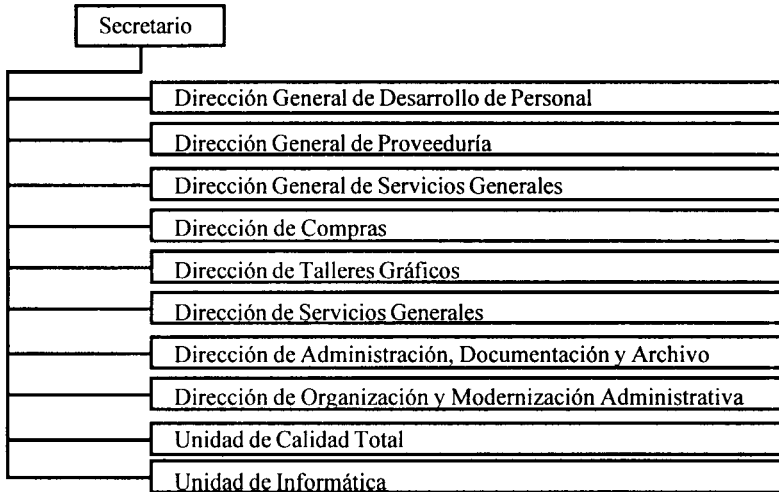
Secretaría de Finanzas

Objetivo general. Organismo encargado de la administración financiera y tributaria de la hacienda pública del estado.



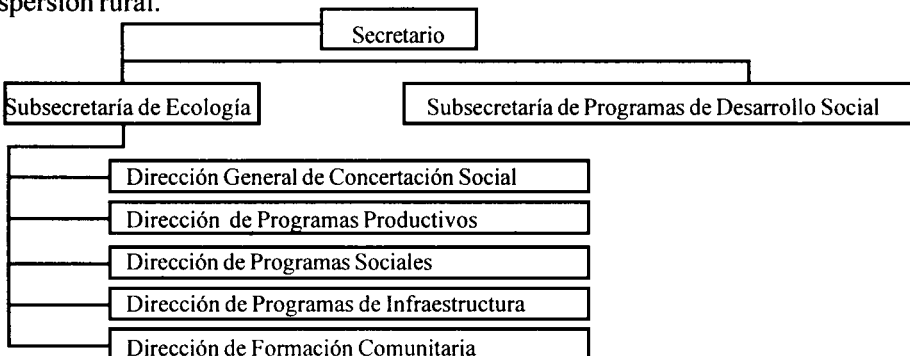
Secretaría de Administración

Objetivo general. Establecer y coordinar la aplicación de políticas generales de administración y desarrollo de personal, abastecimiento de materiales y prestación de servicios, desarrollo de informática, así como la modernización de la administración pública, para el logro de la eficiencia y transparencia en su aplicación.



Secretaría de Desarrollo Social

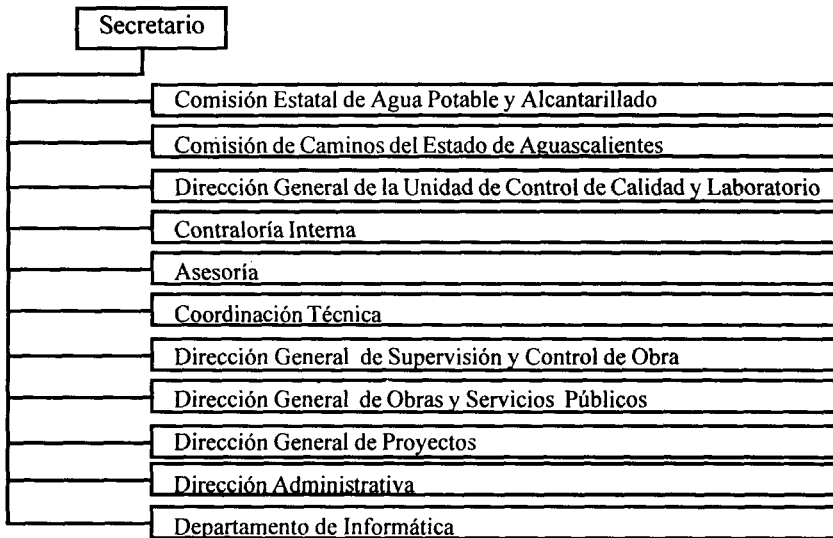
Objetivo general. Transformar el patrón territorial del estado en concordancia con las políticas, descentralización y desarrollo económico tendientes a reducir los costos sociales del proceso de urbanización, principalmente los que se generan en la ciudad y los que se implican en la dispersión rural.



Secretaría de Obras Públicas

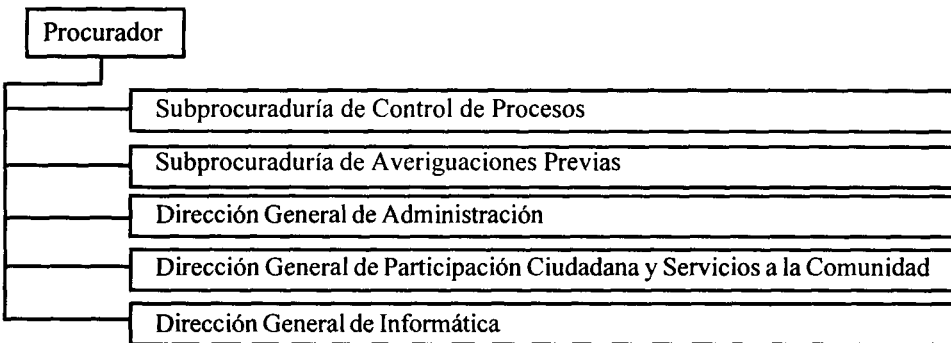
Objetivo general. Satisfacer las necesidades de obras públicas que requiere el estado en base al plan estatal de desarrollo, además de promover la construcción de obras mediante la convocatoria de concursos dando así la oportunidad a las constructoras más eficientes. Además

de regular el gasto y acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública del estado.



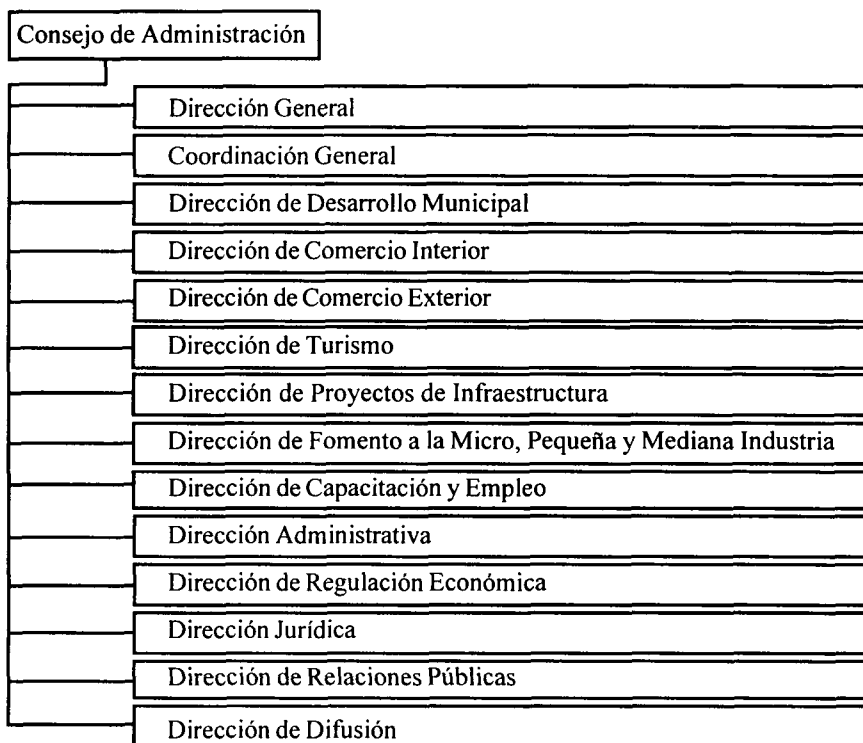
Procuraduría General de Justicia

Objetivo general. Garantizar los intereses de la sociedad del estado de Aguascalientes conforme a lo establecido en los artículos 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 60, 61 y 62 de la Constitución Política del Estado.



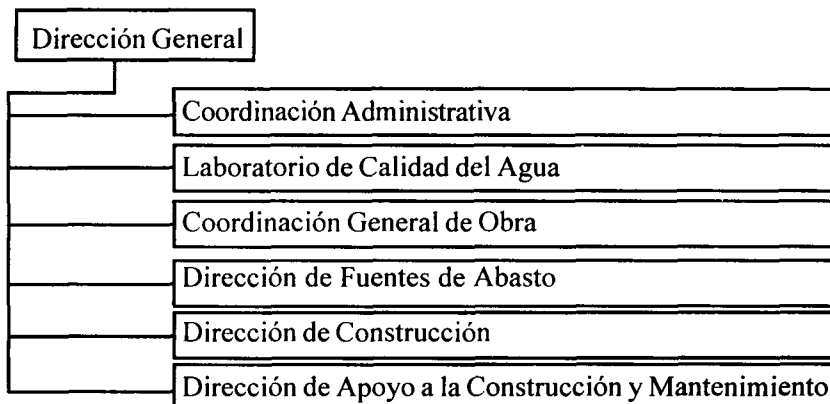
Comisión para el Desarrollo Económico y Comercio Exterior

Objetivo general. Promover y fomentar el desarrollo económico del estado y su fortalecimiento, en particular el desarrollo industrial, comercial, el abasto y las exportaciones, así como impulsar el comercio exterior, modernizar el mercado de trabajo y desarrollar la competitividad del sector productivo en el estado.



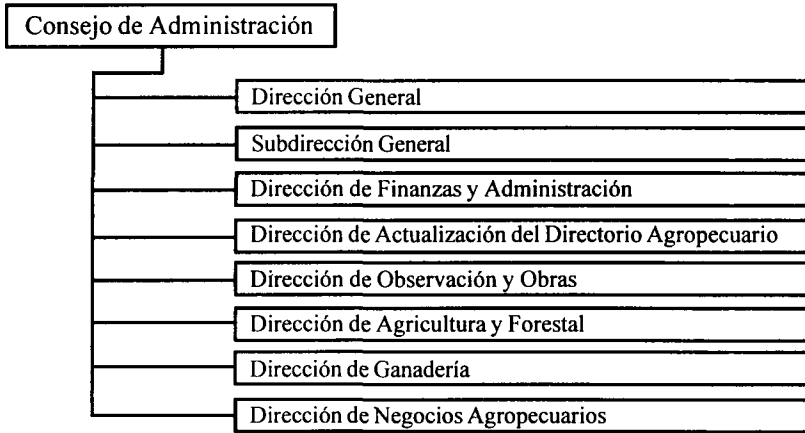
Comisión de Agua Potable y Alcantarillado

Objetivo general. Auxiliar y prestar servicios de apoyo y asistencia técnica, operativa y administrativa para la construcción, operación, mantenimiento, rehabilitación, y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado, así como el saneamiento a los organismos operadores municipales e intermunicipales



Comisión de Desarrollo Agropecuario del Estado de Aguascalientes

Objetivo general. Brindar asesoría y apoyo a los productores agropecuarios y ganaderos de la entidad, con servicios de capacitación, crédito, asistencia técnica y ejecución de obras especiales que contribuyan al incremento de la productividad del nivel rural.

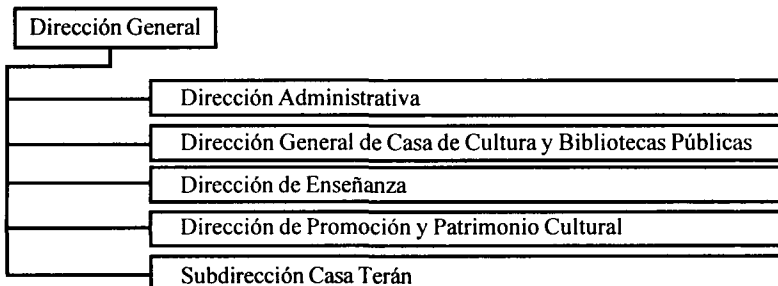


Dependencias y entidades descentralizadas

Las dependencias-entidades del sector descentralizado son órganos cuyo objeto es orientar su funcionamiento hacia la coordinación de actividades federales y locales en materias de competencia administrativa concurrente y donde existe un interés común por parte del gobierno. Esta situación les da a estos organismos una naturaleza especial, por la que se respetan los principios de autonomía estatal y de municipio libre; de igual manera auxilian operativamente al ejecutivo en el ejercicio de las atribuciones que se señalan en la Constitución Política del Estado, en la Ley Orgánica de la Administración Pública del mismo y en las demás disposiciones jurídicas relativas vigentes y que a continuación se detallan:

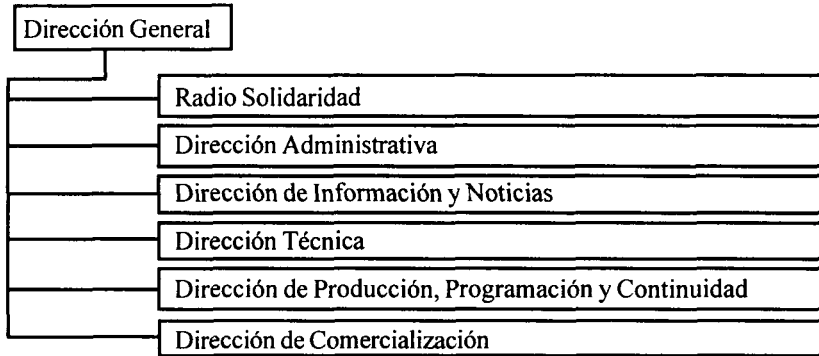
Instituto Cultural de Aguascalientes

Objetivo general. Promover el desarrollo de la cultura en el estado, así como investigar, rescatar y fomentar los elementos de la cultura popular, preservando y apoyando fundamentalmente los de la región.



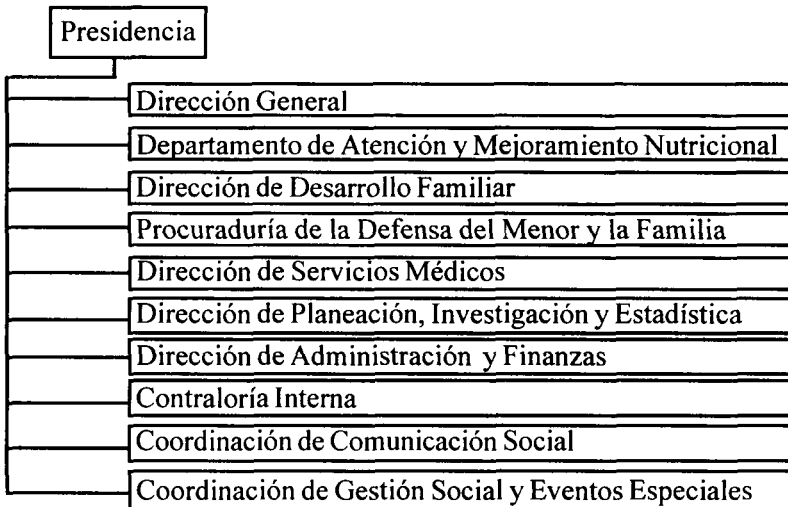
Radio y Televisión de Aguascalientes

Objetivo general. Explotar permisos y concesiones federales para el uso de frecuencias de transmisión radiofónica y televisiva además de establecer una comunicación social que eduque, informe, entretenga, promueva y respete la cultura y los valores del pueblo de Aguascalientes.



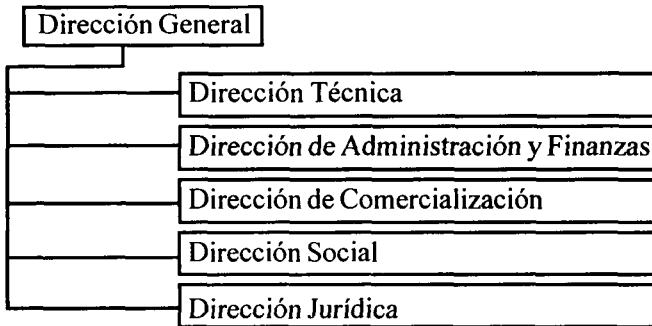
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia

Objetivo general. Promover el desarrollo de la comunidad y el bienestar familiar a través del apoyo y fomento a la nutrición, la educación y el crecimiento sano, a través de servicios asistenciales, grupos de promotores sociales, etc. Así como proporcionar asistencia jurídica al menor de edad.



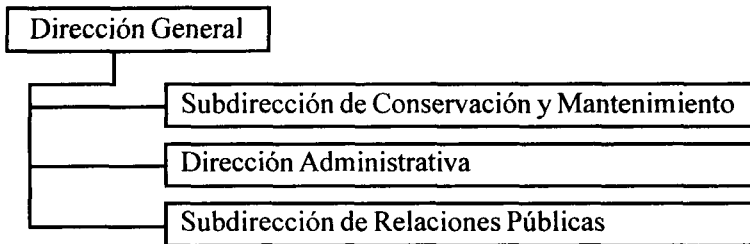
Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes

Objetivo general. Realizar la construcción de viviendas y fraccionamientos de interés social, así como su mejoramiento y remodelación, además de integrar y administrar la reserva territorial del estado



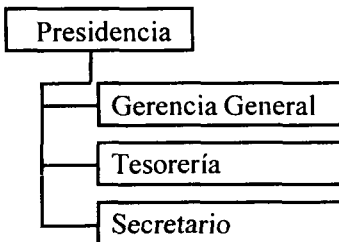
Parque "Héroes Mexicanos"

Objetivo general. Disponer de un espacio para desarrollar el bienestar de la comunidad por la cultura, la recreación, el esparcimiento, el deporte y el fomento a la ecología.



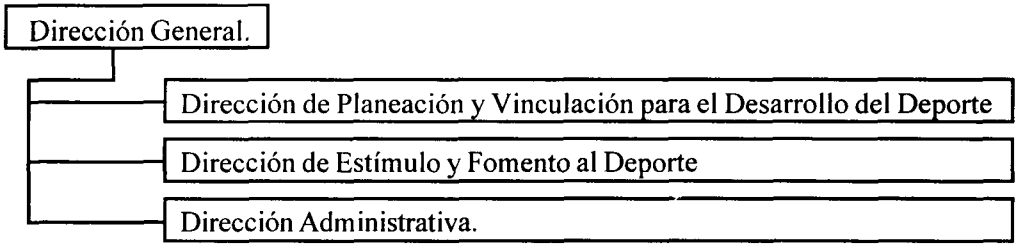
Patronato de la Feria Nacional de San Marcos

Objetivo general. Organizar cada año la Feria Nacional de San Marcos y ejecutar el programa general del festejo, cuidando en todo el prestigio y las buenas costumbres, dando prioridad al impulso de actividades culturales y a preservar nuestras tradiciones.



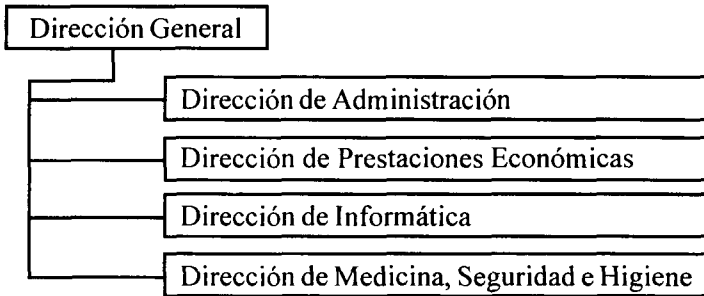
Instituto Aguascalentense del Deporte

Objetivo general . Promocionar y fomentar el deporte y la cultura física, así como propiciar el fortalecimiento del bienestar popular por el deporte en el estado de Aguascalientes.



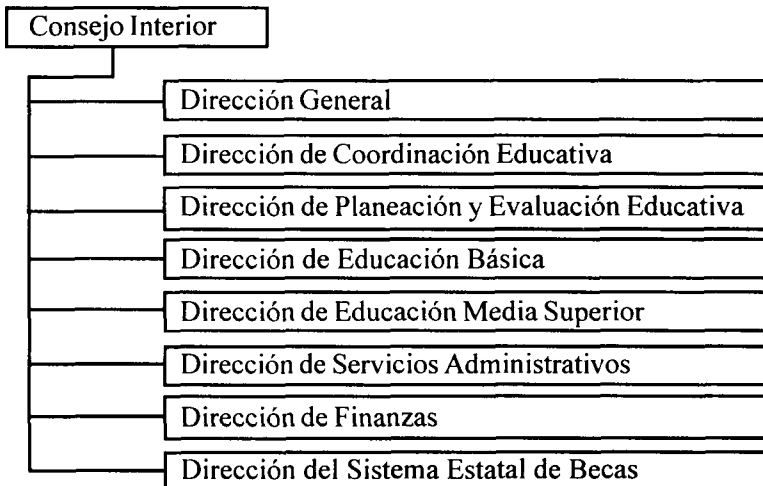
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores públicos del Estado y Municipios de Aguascalientes (ISSSSPEA)

Objetivo general. Otorgar seguridad y servicios sociales a los servidores públicos del estado, para elevar su nivel de vida.



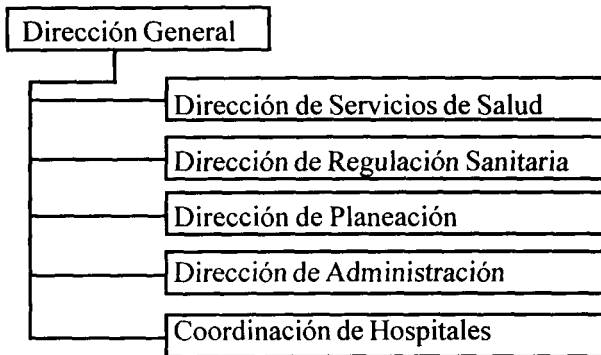
Instituto de Educación de Aguascalientes

Objetivo general. Mejorar la calidad en la prestación de servicios educativos, elevar su cobertura y fortalecer el sistema educativo estatal a su cargo en el ámbito general de su competencia en base a la normatividad y criterios generales del ejercicio de sus atribuciones.



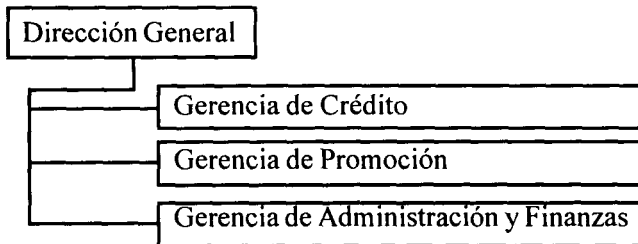
Instituto de Salud del Estado de Aguascalientes

Objetivo general. Normar, coordinar, ejecutar y evaluar toda acción de prestación de servicios de salud en el estado, tendientes a preservar, proteger y restituir la salud considerando los componentes físicos y mentales del hombre enfocando el área operativa a la atención de la población abierta.



Fondo de Financiamiento para Empresas en Solidaridad de Aguascalientes (FFESA)

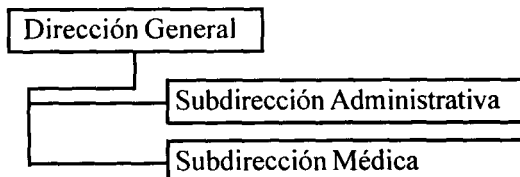
Objetivo general. Promover la asesoría técnica necesaria para la consolidación de la micro, pequeña y mediana empresa, además de fomentar el desarrollo de empresas en solidaridad, otorgando financiamiento a los sujetos de apoyo a través de Nacional Financiera.



Centro de Neuropsiquiatría

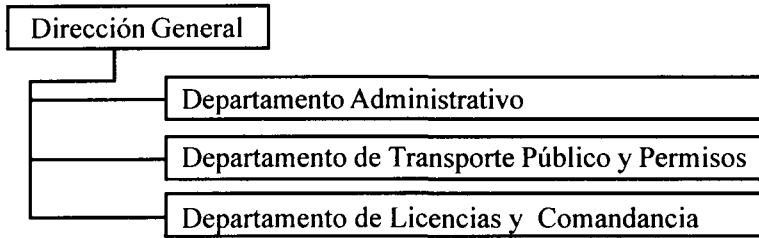
Objetivo general. Atender las enfermedades mentales de la población que lo requiera, además de tratar psiquiátricamente a los enfermos mentales que se encuentran en reclusorios del estado o en otras instituciones estatales no especializadas en salud mental.

Estructura orgánica



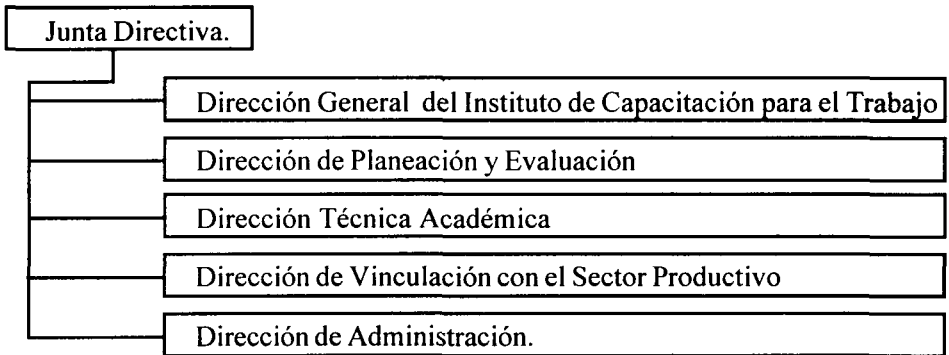
Dirección Estatal de Seguridad Pública y Vialidad

Objetivo general. Coadyuvar con las instituciones militares, federales, locales y municipales para combatir la delincuencia, aplicando las leyes, decretos y convenios, a fin de garantizar el orden jurídico-social y fomentar la participación ciudadana, así como contribuir a la seguridad pública y colaborar en la procuración de justicia.



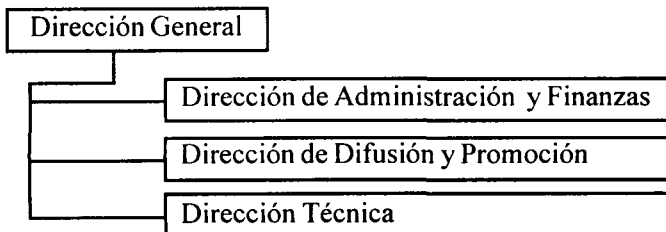
Instituto de Capacitación para el Trabajo

Objetivo general. Impartir e impulsar la capacitación para el trabajo en la entidad, además de promover el desarrollo de nuevos perfiles académicos correspondientes al mercado laboral.



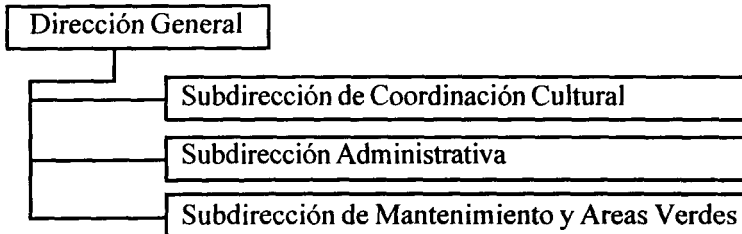
Museo Interactivo de Ciencia y Tecnología “Descubre”

Objetivo general. Conocer e impulsar la ciencia y la cultura a través de la educación utilizando todos los medios didácticos actuales para hacer llegar los diversos descubrimientos, adelantos y desarrollos científicos y culturales al pueblo de Aguascalientes.



Parque Recreativo “El Cedazo”

Objetivo general. Brindar un espacio de convivencia y esparcimiento así como promover la antropología y la historia en el estado.

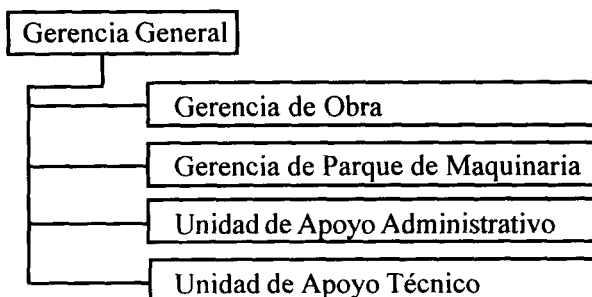


Organos desconcentrados

Estos órganos de la administración pública paraestatal están jerárquicamente subordinados a una secretaría del estado; cuentan con facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determina en cada caso, de conformidad con las atribuciones que se señalan en la Constitución Política del estado, en La ley Orgánica de la Administración Pública del mismo y en las demás disposiciones jurídicas relativas vigentes y que a continuación se detallan:

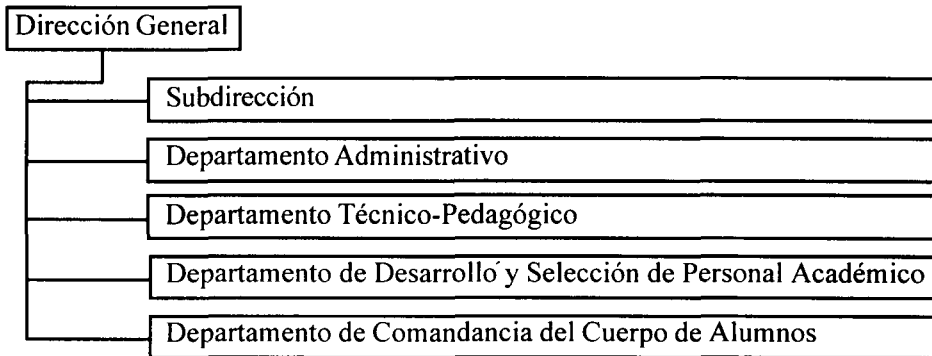
Comisión de Caminos del Estado de Aguascalientes

Objetivo general. Conducir y orientar las acciones de construcción y conservación de caminos, incluyendo el arbolado de los mismos y el mantenimiento de la maquinaria y equipo de la Secretaría de Obras Públicas.



Academia de Policía

Objetivo general. Formar y educar al personal para satisfacer la demanda social de mejor y mayor seguridad.



Fundación Aguascalientes para la Excelencia Educativa

Objetivo general. Obtener donativos y recursos diversos de los sectores público y privado para constituir un fondo para el cumplimiento de sus funciones y otorgar estímulos económicos principalmente a maestros, a escuelas y a trabajadores docentes que se distingan por su creatividad, eficacia y eficiencia en sus labores, para coadyuvar con ello a la elevación de la calidad de la educación a través de reconocimientos a la excelencia educativa.



Tribunales administrativos

Para resolver los conflictos que se presenten en las relaciones laborales entre el estado y sus trabajadores, o bien las controversias que se susciten entre las autoridades fiscales del estado y los particulares, o entre las autoridades administrativas del estado y los particulares, dentro de las capacidades financieras del gobierno del estado, existen los siguientes tribunales administrativos:

- Tribunal de Arbitraje
- Junta Local de Conciliación y Arbitraje
- Tribunal Fiscal
- Tribunal de lo Contencios-Administrativo

MEDIOS DE COORDINACION INTERINSTITUCIONAL Y DE PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION PUBLICA

El gobierno del estado debe replantear sus funciones para convertirse en conductor y articulador de una sociedad democrática, a fin de ser más justo y eficaz, teniendo clara conciencia de lo urgente y lo prioritario, además de fomentar un sentido diferente de corresponsabilidad entre los ciudadanos y la autoridad, a partir de la activa participación social; el gobierno del estado planteó también diez lineamientos básicos, los cuales se centran en el Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998:

La reforma del gobierno. La reforma social. La reforma del campo. La estrategia de desarrollo económico. El desarrollo municipal. La mejora de los servicios públicos. La protección del entorno. El perfeccionamiento de la seguridad pública. El perfeccionamiento de la impartición de la justicia. La reforma integral de la administración pública.

Lo anterior se convierte en hechos mediante la adecuada coordinación y suma de esfuerzos federales, estatales, municipales y de las sectores social y privado; los cuales apoyan y participan decididamente en los diversos programas y medios de coordinación interinstitucional y de participación social en la gestión pública del gobierno del estado.

FORMAS ORGANICO-INSTITUCIONALES DE PARTICIPACION EN LAS TAREAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

El artículo 3° de la Ley de Planeación del Estado de Aguascalientes señala: “ El ejercicio de la planeación es asegurar la participación de los sectores de la sociedad a través de comités y de otras organizaciones, los planes de gobierno”.

En el artículo 5° de esta misma ley, el gobernador del estado es el responsable de la conducción del desarrollo de la planeación y de su ejercicio democrático, en la esfera de su competencia

y atribuciones. Al efecto proveerá y distribuirá lo necesario para instituir canales de participación y consulta popular en el proceso de planeación así como para establecer relaciones equitativas con la federación y municipios de la entidad.

Los convenios que se firmen entre las diferentes instancias de gobierno serán congruentes con el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Las acciones objeto de coordinación tomarán en cuenta la participación social de comités y grupos de individuos organizados tales como organizaciones de profesionales, de obreros y campesinos, instituciones educativas, de investigación tecnológica, científica, de desarrollo cultural y artístico; organizaciones sociales; así como cámaras, sindicatos, agrupaciones del sector privado, con interés en la planeación y desarrollo del estado.

Es importante señalar que a fines 1992 se integró un número importante de grupos de trabajo, en los que participaron distintos grupos sociales y una amplia consulta ciudadana, que se abocaron al estudio de los siguientes temas: Política social; Educación; Cultura; Deporte; Ecología; Salud; Desarrollo integral de la familia; Vivienda y desarrollo urbano; Obras y servicios públicos; Comercio y desarrollo industrial; Desarrollo agropecuario; Turismo; Estudio del agua; Reforma legislativa integral; Administración de justicia y seguridad pública; Desarrollo municipal; Reforma de la administración pública.

CAPITULO I

CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS

ESTRUCTURA Y DINAMICA POBLACIONAL

En este apartado se abordarán las condiciones demográficas, sociales y económicas que configuran las diferentes regiones en el estado de Aguascalientes, y que determinan la organización y funcionamiento de la administración estatal. Se enfatizará la estructura y dinámica poblacional, el grado de satisfacción de necesidades sociales básicas (educación, alimentación, empleo, etc.) y la participación del estado en las actividades productivas de los sectores primario, secundario y terciario; todo ello abordado desde una perspectiva regional, identificando necesidades y demandas sociales. Se pretende conocer esquemáticamente la dinámica socioeconómica en la que actúa la administración pública estatal, comparando las transformaciones en un horizonte temporal de la última década.

En cuanto a los aspectos generales y división política el estado de Aguascalientes, cuenta con 11 municipios y 11 cabeceras municipales. Entre sus localidades principales están: Aguascalientes, capital estatal; Pabellón de Arteaga; Rincón de Romos; Calvillo; Jesús María.

La capital estatal se encuentra en una zona con clima semiseco, temperatura media anual de 17.4 grados centígrados y precipitación pluvial promedio de 526 mm. anuales.

Los accesos principales al estado son la carretera 45 Sur (León-Ags.), 45 Norte (Zacatecas-Ags.), 54 (Guadalajara-Ags.), 70 (San Luis Potosí-Ags.).

Condiciones demográficas

La población total del estado es de 929,787 habitantes, con una tasa promedio de crecimiento del 3.26% anual.

Mortalidad general infantil y natalidad

La tasa de mortalidad general en 1995 fue de un 4%, registrando un descenso del 14.8% en comparación con 1990 que fue de un 4.7%.

La tasa de mortalidad infantil fue de un 18.5% en 1995, registrando un descenso del 34.8%, en comparación con 1990 que fue de un 28.4%.

La tasa de natalidad fue de un 29.3% en 1995, registrándose un descenso del 12.7% en comparación con 1990 que fue de un 33.6%.

Nacimientos y defunciones

En el estado se han registrado un total de 4,599 nacimientos y 649 defunciones (enero-febrero 1996).

En 1995 se registraron 25,564 nacimientos, que en comparación con 1990 (24,164) denotan un incremento del 0.3%.

En cuanto a defunciones hubo 3,420 en 1995, que en comparación con 1990 (3,409) indican un incremento del 0.3%.

Matrimonios y divorcios

- En 1996 (enero-febrero) se registraron 1,041 matrimonios y 37 divorcios.
- En 1995 se registraron 6,456 matrimonios que comparados con 5,997 en 1990, arrojan un incremento del 7.6%.
- En cuanto a los divorcios en 1995 fueron 277 comparados con 204 en 1990, se da un incremento del 26.6%.

Población total por sexo

De acuerdo al censo de población y vivienda 1990, se señala que el 49.5% corresponde a hombres y el 50.5% a mujeres. Comparando lo anterior con el año de 1980 (49% hombres, 51% mujeres), tenemos un incremento del .5% en ambos sexos. En Aguascalientes actualmente se registra una población global de 929,787 habitantes (a). por lo que ocupa una de las tasas de crecimiento demográfico más altas a nivel nacional y continental, con 3.15% al año. (b) La tasa de crecimiento demográfico en las zonas urbanas del estado es de 3.4% .(c)

Empleo

De acuerdo a la proyección a diciembre 1995, la población ocupada fue de 268,639 y la desocupada 5,975. La información a mayo de 1996, señala que la población económicamente activa es de 297,165 personas.

El 57% de la población económicamente inactiva, se dedica al hogar, que es el más representativo, y el menor es de 1% que corresponde a personas incapacitadas para trabajar.

El 27.40% de la población ocupada se dedica a la actividad manufacturera, que es el más representativo, y el menor es de 0.2% dedicada a la minería.

Los empleos generados por los sectores manufacturero, de servicios, de comercio y de la construcción fue de 854 en 1994, en comparación con los 5,381 empleos que generaron estos sectores en 1995, Mostrándose un incremento de 6.3%.

Salud

Infecciones respiratorias agudas (283,246 casos), amibiasis intestinal (10,595 casos), y las menores fueron intoxicación alimentaria bacteriana (188 casos), cirrosis hepática (248 casos) y hepatitis vírica-a (188 casos)

El porcentaje de ocupación de enero febrero (1996) en los hospitales generales de zona No. 1 y 2, del Instituto Mexicano del Seguro Social, en sus especialidades de cirugía, gineco obstetricia y medicina interna fue de 213.69% y en el último trimestre de 1995 fue de 186.94%. En el Hospital General de Zona No. 1 se atendieron a un total de 751,076 derechohabientes en 1995, y en el No. 2 se atendieron a un total de 424,866. Cabe mencionar que el Hospital General de Zona No. 2 comenzó a operar en el segundo trimestre de 1995.

Educación

El número de escuelas en el estado de Aguascalientes en 1994 era de 1,544, en comparación con 1995, que eran un total de 1,638, lo que significa un aumento del .06%.

El personal docente que laboraba en las escuelas del estado en 1994 era de 12,873 personas y en 1995 fue de 13,164, por lo que se incrementó en un .023%. En lo que respecta al número de alumnos en 1994 eran 255,096 y en 1996 fue de 261,625; el incremento registrado fue de .024%.

Los alumnos atendidos en nivel preescolar en 1994 fueron 29,808, en comparación con 1995 que fueron 33,037, habiendo un incremento de 10.83%. Los alumnos atendidos en primaria fueron 135,758 en 1994 y en 1995 137,788; el incremento fue del 1.5%. En cuanto a secundaria los alumnos atendidos fueron en 1994 39,877 y en 1995 44,391, dándose un incremento de 11.32%.

La Población analfabeta. En el estado, es de 5.50%; con rezago de primaria se registraron 114,765 personas (22.9%) y de secundaria 152,267 (30.3%).

Actividades económicas

Agropecuaria, ganadería, avicultura, apicultura, silvicultura y pesca

El estado cuenta con 21,416 unidades de producción rural: 159,174. de labor, 179,399. con pasto natural, agostadero o enmontada, 4,484. con bosque o selva y 11,696. sin vegetación. (Las cantidades se refieren a la superficie de hectáreas con las que cuenta el estado). La superficie sembrada fue de 159,237 hectáreas, cosechada de 93,638 hectáreas con un valor de \$475,925.4 en el período 1993-1994

Se cuenta con 140,300 cabezas de bovino, 48,000 cabezas de porcino, 21,600 cabezas de ovino, 37,000 cabezas de caprino, 19,686,670 aves y 7,500 abejas (1994).

Asimismo, el estado de Aguascalientes es la segunda cuenca lechera en importancia del país.

Las principales especies de ganado son el Bovino 12,704.3, porcino 5,118.9, ovino 231.5, caprino 346.45, equino 1095.8 y aves 16,728. (Las cantidades corresponden a toneladas).

Silvicultura

En 1991, las unidades de producción rural con actividad forestal fueron 1,589, las unidades de producción maderables fueron 34, y con actividad de recolección fueron 1,571. El total del valor de la producción en el estado fue de 501 mil nuevos pesos en 1994.

Industria

Desde 1992 a 1995 se exportaron 1,347.6 millones de dólares del sector manufacturero y 18.8 millones de dólares del sector agropecuario. En 1996 (enero-febrero) se exportaron 116.3 y 2 millones de dólares respectivamente.

De acuerdo a los resultados de los censos económicos 1994, en el sector industrial manufacturero se tuvieron 3,280 unidades económicas, con un total de 47,231 personas ocupadas, de las cuales 43,296 fueron remuneradas y 3,935 no.

GRADO DE SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS

Empleo

En 1990 la población económicamente activa era de 142,339, lo cual representaba el 68.47% del total de la población en edad laboral. En 1996 la población económicamente activa fue de 216,859, lo cual representa el 53.90% del total de la población en edad laboral.

La población desempleada en 1992 fue del 37.33%; en 1993 fue del 36.40%; en 1994 fue del 26.72% y para 1995, hasta el mes de octubre, fue del 17.74%. Esto representa un decremento en cuanto falta de oferta en el empleo del 21.58% en el periodo señalado.

Los solicitantes de empleo en el 4º trimestre de 1995 fueron 1,579, las vacantes en empresas fueron 1,131, los enviados a empresas fueron 1,486 y los colocados en las mismas fueron 746. En comparación con el 1er. trimestre de 1996 en que fueron 3,274, las vacantes en empresas fueron de 1,445, los enviados a empresas fueron 2,897 y los colocados en las mismas fueron 438.

El gobierno del estado, a través del programa de becas de capacitación para trabajadores desempleados otorgó en 1995 5,470 becas, que comparadas a las de 1994 5,139, muestran un incremento del .06%. En el período enero-febrero de 1996 se otorgaron 51 becas.

Salud y asistencia social

La población usuaria de servicios médicos (1994), fue de 604,400; de los cuales 293,161 acudieron al IMSS, 73,529 al ISSSTE. Por asistencia social fueron 229,618 que acudieron al ISEA y 11,292 al DIF. El total de consultas externas otorgadas en el estado fue de 1,787,145 en 1994. Estas se otorgaron por instituciones del sector salud; la seguridad social a cargo del

IMSS con 1,085,366 consultas y el ISSSTE con 182,708. La asistencia social estuvo a cargo del ISEA con 505,571 consultas y el DIF con 13,500.

El total de farmacodependientes atendidos en los Centros de Integración Juvenil fue de 491 en 1994; de los cuales 464 fueron hombres y 27 mujeres.

Educación

Con el objeto de ofrecer educación básica a todos los niños de Aguascalientes, el gobierno del estado ha trabajado en la creación de la infraestructura necesaria para ello. En el ciclo escolar 1996-1997 se inscribieron en preescolar y educación inicial 36,000 niños; 142,000 alumnos en primaria y 52,000 en secundaria. Con ello se ha logrado cubrir al 95% de los niños de 5 a 14 años; hace cuatro años este índice era del 83%.

En el periodo 1988-1989 se inscribieron 14,806 alumnos a primer año de educación de primaria. En 1993-1994 egresaron 11,975 alumnos de 6° de primaria. El porcentaje de egresados fue de 80.88%.

En 1989-1990 se inscribieron 14,689 alumnos a 1° de primaria. En 1994-1995 egresaron 12,905 alumnos de 6° de primaria. El porcentaje de egresados fue de 87.85%

En 1991-1992 se inscribieron 9,590 alumnos a 1° de secundaria. En 1993-1994 egresaron 7,221 de 3° de secundaria. El porcentaje de egresados fue de 75.29%.

En 1992-1993 se inscribieron 10,188 alumnos a 1° de secundaria. En 1994-1995 egresaron 7,190 de 3° de secundaria. El porcentaje de egresados fue de 70.57%.

La deserción real en preescolar en 1994 fue del 5.29% y en 1995 fue del 5.87%. incrementándose en un 0.1096%; en primaria la deserción fue del 2.12% en 1994. en comparación con 1995 que fue del 2.33%, el incremento fue del 0.0991%, y en secundaria fue del 3.97% y del 4.46% en 1994 y 1995 respectivamente y el incremento fue del 0.1234%.

Seguridad y orden público

La cantidad de delitos denunciados ante el agente del ministerio público adscritos a la P.G.J. en 1995 fue de 10,252. En cuanto a robo en 1994 hubo un total de 4,011, en 1995 4,816 y al primer trimestre de 1996 1,320. El 19% de los robos ocurren de 1:00 a 2:00 de la mañana.

La principal causa de accidentes en 1994 fueron rebasar y/o virar indebidamente con 1,098, y en 1995 con 1,432, incrementándose en un 1.3%. En 1994 el tipo de accidente con mayor frecuencia en el estado fue de colisión con automóvil con 2,313 accidentes y el de menor frecuencia fue por caída de pasajero con 12, en comparación con 1995 que fueron 2,568 y 24 respectivamente.

Vivienda y servicios básicos

En el estado existen 129,853 viviendas, de las cuales 95,503 son propias, 21,574 son rentadas, 12,230 están en otra situación y 546 no están especificadas.

Los principales servicios con que cuenta el estado al 31 de diciembre de 1994 son: agua potable 282 localidades, alcantarillado 282 localidades, energía eléctrica 926 localidades.

ALGUNOS DATOS RELEVANTES SOBRE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

Industria

Minera

Dentro de esta rama se cuenta con un total de 12 unidades económicas, que ocupan actualmente a 170 empleados, con remuneraciones totales de \$2,105.50 , gastos totales de \$7,049.50 e ingresos totales de \$15,433.90. A miles de pesos de 1993.

Manufacturera

En esta actividad encontramos un total de 3,280 unidades económicas, que generan empleos de 47,231, las remuneraciones totales fueron de \$896,266.90, gastos totales de \$3.342,417.20 e ingresos totales \$5.841,791.50. Las cantidades corresponden a miles de pesos. En 1993.

Exportaciones

En el sector manufacturero, al IV trimestre de 1995, fueron: automotriz y autopartes 70.7%, siendo la más alta, y la menor la textil con 3.62%. En comparación con enero de 1996 donde el rubro automotriz y autopartes ocupó un 75% como la rama más exportadora y la menor la textil con 2.2%.

Construcción

Dentro de esta rama se cuenta con un total de 218 unidades económicas, que ocupan actualmente a 5,952 empleados, de los cuales 4,766 son obreros y 1,186 son empleados, con remuneraciones totales de \$79,375, con un valor de producción de \$435,295.00, valor de las compras de materiales \$199,687, y un valor de consumo de materiales de \$193,936. (Las cantidades corresponden a miles de pesos de 1993).

Las licencias de construcción expedidas por destino de la obra fueron de 8,955 en 1994, que se distribuyen de la siguiente manera: Habitacional 5,838, Comercial e industrial 226, Otras 2,891.

El valor de la producción en el sector formal de la industria de la construcción según sector institucional, fue de \$435,295.00 en 1994. La inversión en obra pública fue de \$317,043.00. La inversión en obra privada fue de \$118,202. Las cantidades corresponden a miles de pesos.

El monto del crédito otorgado trimestralmente por la banca comercial a la industria de la construcción en 1993 fue de \$1,101,972.00 y en 1994 de \$1,554,851.00. Las cantidades corresponden a miles de pesos.

Servicios

Comercio

En 1993 el estado contaba con 12,999 unidades económicas pertenecientes a esta actividad, la cual cuenta con 3,059 de personal ocupado, tiene remuneraciones totales de \$285,649.20, gastos totales de \$4,349,177.30 e ingresos totales \$5,167,744.50.

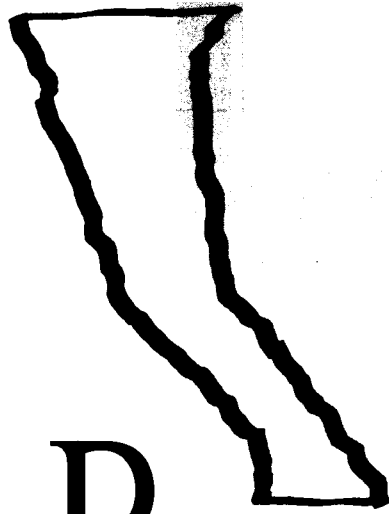
Las unidades de comercio y abasto con las que cuenta el estado están al 31 de diciembre de 1994 divididas de la siguiente manera: Tiendas Conasupo 109, Tianguis, Mercado públicos, Rastros mecanizados, Centrales de abasto, Centros receptores de productos básicos

Turismo

El estado cuenta con 61 establecimientos y 3,104 cuartos de hospedaje temporal, según categoría al 31 de diciembre de 1994. Las categorías de los establecimientos son: 5 establecimientos cinco estrellas con 538 cuartos; 9 establecimientos cuatro estrellas con 781 cuartos; 12 establecimientos tres estrellas con 583 cuartos; 13 establecimientos dos estrellas con 491 cuartos; 5 establecimientos una estrella con 224 cuartos; 17 establecimientos sin categoría con 487 cuartos.

Servicios financieros

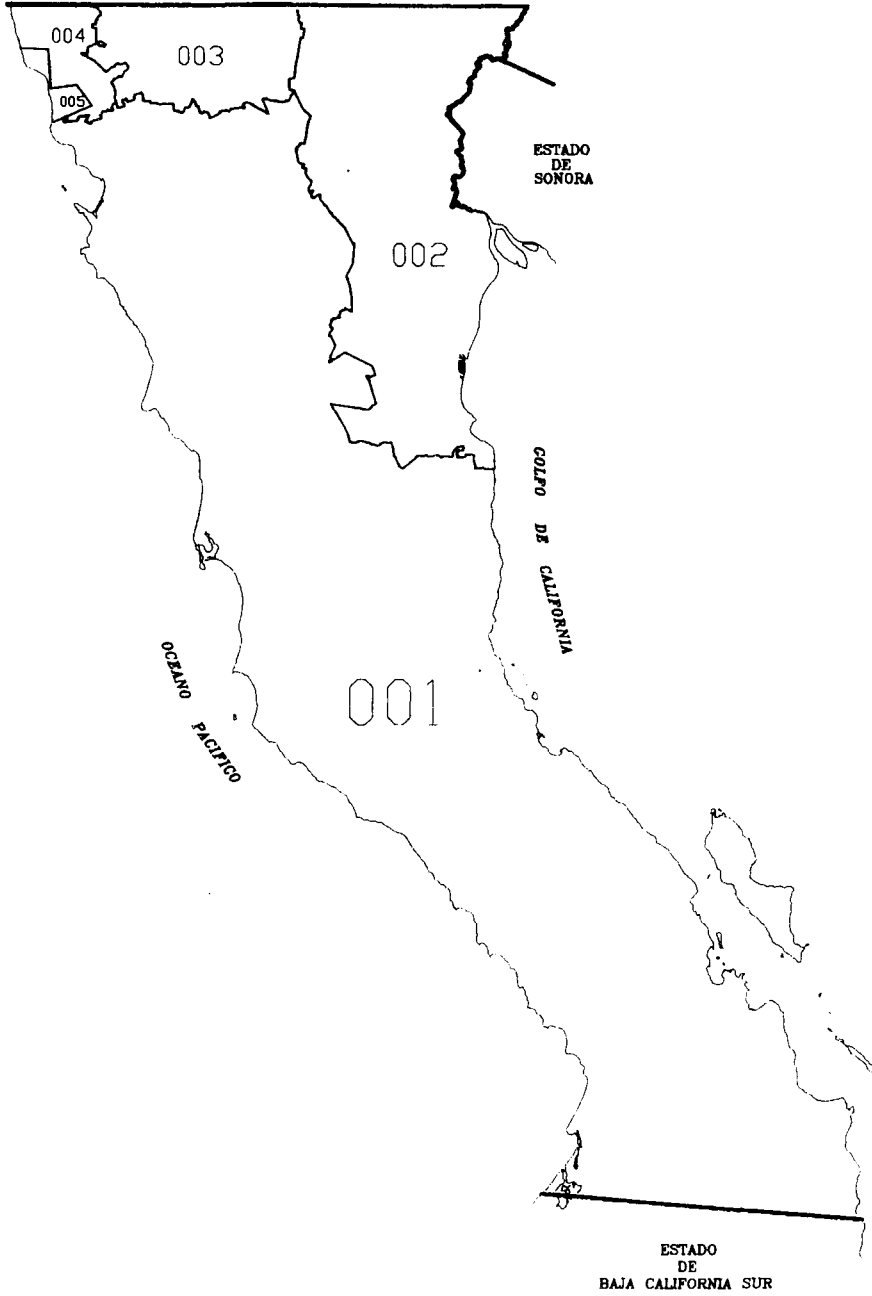
Las sucursales con las que cuenta el estado son 45, las cuales ocupan a 1,158 empleados, manejan 56,277 cuentas de cheques, 80,254 cuentas de ahorro y 24,370 cuentas de inversiones a plazo (Cifras 1994).



Baja California

Características socioeconómicas	81
Organización de la administración pública	91
Sistemas administrativos para la gestión pública	117
Profesionalización de los servidores públicos	131
Relaciones intergubernamentales	141
Experiencias de modernización administrativa	149

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA



ESTADO
DE
SONORA

002

GOLFO DE CALIFORNIA

001

OCIANO PACIFICO

004

003

005

ESTADO
DE
BAJA CALIFORNIA SUR

Preliminar

El presente trabajo forma parte del proyecto de investigación promovido por el Instituto Nacional de Administración Pública y los Institutos de Administración Pública de los estados.

Su contenido se ha ordenado a partir de un guión metodológico estándar que garantiza una revisión a fondo de los diferentes aspectos organizativos de la entidad, desde sus bases jurídicas y organizativas, hasta el reconocimiento de procesos internos con la complejidad que los caracteriza en el terreno de lo público e interdisciplinario.

El primer apartado que trata este trabajo es una breve compilación de las características generales de Baja California, enfatizando los perfiles socioeconómicos predominantes en su contexto geopolítico, su demografía, vocación de su economía y los rasgos cuantitativos que hablan de un determinado estadio de progreso y un perfil de demandas sociales con respecto a los que debe ser consecuente la acción del gobierno estatal.

El segundo apartado, relativo a la organización de la administración pública, utiliza un método ortodoxo para la descripción de las administraciones públicas: el funcionalista, de ahí que, antes de diagnosticar y emitir juicios de la composición observada, se remite a una escrupulosa revisión de las funciones, áreas competenciales y organización interna de todas y cada una de las dependencias y organismos del gobierno estatal. Para equilibrar el enfoque descriptivo, al final del capítulo se realiza una reflexión en torno a los posibles medios institucionales para mejorar el funcionamiento de la sectorización como recurso de conducción ordenada de las entidades descentralizadas

El tercer apartado se dedica a una revisión de los principales sistemas de gestión de recursos, tomando como hilo conductor las funciones normativas de las Secretarías: General de Gobierno, Finanzas y Planeación y Desarrollo de la Entidad, además de la Oficialía Mayor y la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental, todas ellas de naturaleza globalizadora en el estado. En ese orden de exposición se registra el proceso general de cada sistema y se aportan elementos propositivos en cuanto a su comportamiento sistémico para todo el conjunto de la administración estatal.

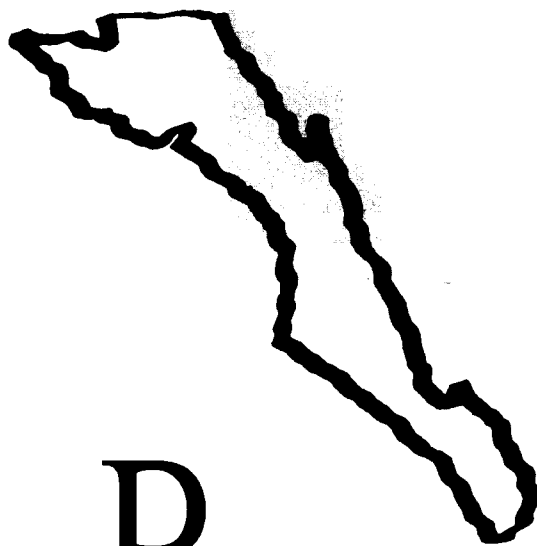
El cuarto apartado hace una revisión del marco normativo de la gestión de los recursos humanos de la administración del estado, aludiendo a la alternativa de constituir un auténtico servicio civil de carrera, completando lo que de nombre tiene la ley de referencia en un proceso de profesionalización y alto compromiso de los servidores públicos dentro de un sistema basado en el mérito y el esfuerzo institucional.

El quinto apartado se desarrolló con el tema de las relaciones intergubernamentales. En el caso de Baja California se encuentran indicios jurídicos que permiten aproximarse genéricamente al perfil de sus relaciones intergubernamentales, tanto a nivel federal como con relación a sus municipios. En este caso el hilo conductor de la exposición lo constituye una tipología de relaciones de coordinación y otra relativa a los convenios a través de los cuales se operativiza.

Finalmente, en el último apartado se registran dos casos de modernización de la administración estatal, uno de ellos dedicado a la organización de los procesos administrativos básicos del sector educativo, y el otro relacionado con una de las áreas prioritarias de la administración estatal: la procuración de justicia, en ambos casos la experiencia de modernización se relaciona con un esfuerzo de organización sistémica apoyada con un proceso de automatización de sus insumos y procesos.

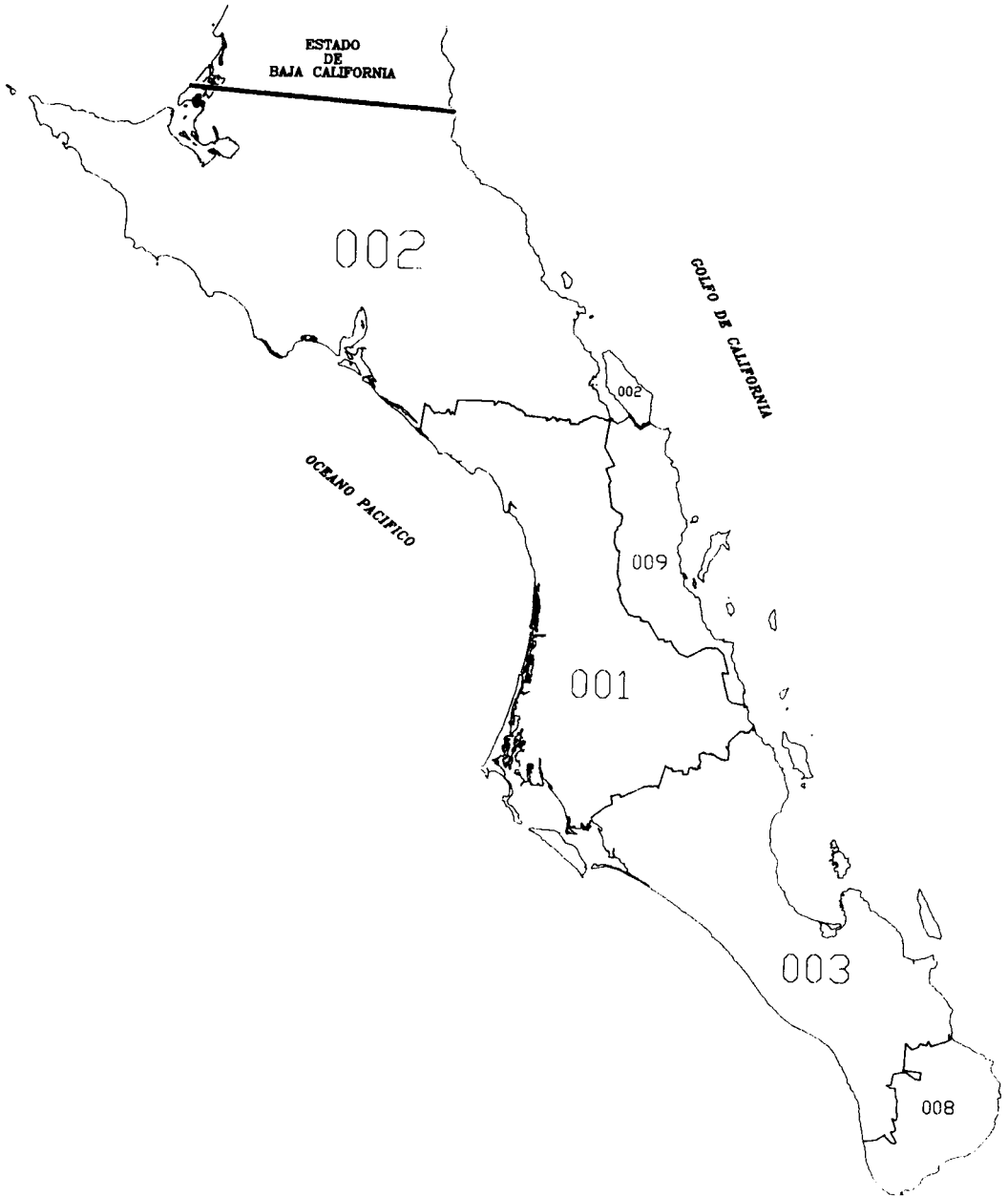
La información fuente de este estudio consistió en documentos oficiales del gobierno del estado, presidido por el Sr. Héctor Terán Terán, por lo que los márgenes interpretativos son mínimos para optar por juicios objetivos de valor. La responsabilidad de la interpretación recae en el compilador de este estudio, Arturo Pontifes, quien ha continuado con el trabajo iniciado por bajacalifornianos distinguidos, tales como el C.P. Jesús Antonio Rivera Martínez, Contador General del Estado.

Instituto de Administración Pública de Baja California.



Baja California Sur

Características socioeconómicas	161
Organización de la administración pública	173
Sistemas administrativos para la gestión pública	189
Profesionalización de los servidores públicos	201
Relaciones intergubernamentales	211
Experiencias de modernización administrativa	223



Preliminar

La investigación de la administración pública en las entidades federativas es una prioridad en el contexto de las nuevas relaciones internacionales y sus futuras perspectivas. Los retos que impone la globalización mundial abarcan de manera significativa el terreno de las estructuras de la administración pública nacional, pero de manera particular representan una compleja red de procesos y acciones concretas para las entidades federativas. La zona fronteriza del norte del país, por su cercanía con los Estados Unidos de Norteamérica, obliga a redoblar el esfuerzo de modernización en las estructuras, los procedimientos, la capacitación y profesionalización del personal así como el accionar de los gobiernos locales pues los efectos del Tratado de Libre Comercio impactan directamente sobre la capacidad de respuesta de los gobiernos de las entidades federativas colocadas en esta zona geográfica.

Este documento contempla un acercamiento que permita analizar a través de indicadores de bienestar los logros y las necesidades de la sociedad sudcaliforniana a fin de prever las acciones futuras que el gobierno de la entidad deberá instrumentar para darles satisfacción. En el primer capítulo se revisan estos indicadores de manera somera para enmarcar el desarrollo que ha tenido la estructura de la administración pública del estado.

El segundo capítulo analiza las diversas transformaciones por las que ha transitado el aparato administrativo a fin de observar las áreas que se han identificado paulatinamente como prioritarias en cuanto a los servicios que se brindan a la comunidad. El crecimiento y compactación de unidades administrativas es observado en su dinámica propia sin perder de vista el impacto que recibe la entidad de las políticas públicas establecidas por la federación y que modifican sustancialmente las dimensiones de la estructura.

En un tercer apartado analizamos los procesos administrativos de gestión. Observamos la importancia que cobra la planeación-programación-presupuestación como proceso general cuya responsabilidad, aunque compartida por el conjunto de la administración pública, recae principalmente sobre dos dependencias: la Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico y la Secretaría de Finanzas y Administración. El control y evaluación de la gestión pública se desarrolla a partir del papel que desempeña la Coordinación de la Contraloría General a cuyo cargo quedan tanto los programas especiales de esta naturaleza como la detección e identificación de los problemas que aquejan a la administración estatal.

Los recursos humanos son quizá el recurso más importante con el que cuenta la estructura administrativa pues en ellos recae la operación de las acciones de gobierno. De tal manera, que la profesionalización y capacitación del personal público se convierten en instrumentos de primer orden en el logro de la eficiencia y la eficacia de la gestión gubernamental. En el capítulo cuatro presentamos un cuadro resumen del personal empleado por dependencia

del gobierno de la entidad. A continuación procedemos a analizar el perfil de los mandos medios del personal público y las características principales del esfuerzo de capacitación realizado por el gobierno para desarrollar sus potencialidades así como las entidades que han participado en su realización.

Las relaciones intergubernamentales se abordan desde la perspectiva de los Comités de Planeación para el Desarrollo. Estos comités presentan la oportunidad a la ciudadanía organizada de participar en la conducción del proceso de desarrollo de la entidad desde diversas perspectivas. Asimismo, se observa en el desarrollo del capítulo quinto el impacto de los diversos procesos de descentralización en los diferentes niveles de gobierno destacando los procesos federales en este ámbito. Las relaciones intergubernamentales se tejen alrededor de las necesidades de coordinar los diversos esfuerzos de planeación, programación, ejecución, control y evaluación del desarrollo de la entidad. Se incorporan en este apartado los esfuerzos de coordinación en el ámbito de la seguridad pública entre los diversos niveles de gobierno así como entre entidades federativas.

En la última parte, incorporamos experiencias valiosas de modernización administrativa entre las que destacan las actividades de automatización computarizada del ejercicio del presupuesto que realiza la Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico y las que actualmente lleva a cabo la Coordinación de la Contraloría General. Esta dependencia ha iniciado un proceso de modernización en búsqueda de la mejor relación entre gobernantes y gobernados que dan sentido al conjunto de la acción gubernamental. Por otra parte, la Unidad de Atención Ciudadana se presenta como una ventana hacia la sociedad que permite vislumbrarla, por el registro y seguimiento que guarda de las demandas y quejas de la comunidad sudcaliforniana, como un mecanismo de evaluación multivariado de la eficacia de la administración pública de Baja California Sur.

Finalmente, resulta indispensable agradecer la participación de las siguientes instituciones, sin cuya colaboración no hubiese sido posible esta obra: el gobierno del estado presidido por el Lic. Guillermo Romero Mercado; la Unidad de Atención Ciudadana, Coordinación de Contraloría, Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Finanzas y Administración, Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico, Secretaría de Educación, Procuraduría General de Justicia, Secretaría de Planeación Urbana e Infraestructura, Secretaría de Salud y Secretaría de Educación Pública. La coordinación general estuvo bajo la responsabilidad del Instituto de Administración Pública de Baja California Sur; la coordinación de la investigación estuvo a cargo de la M.C.P. Graziella Sánchez Mota, quien agradece la valiosa participación de la Lic. María Elena Castro Núñez.

Instituto de Administración Pública de Baja California Sur.

CAPITULO VI

EXPERIENCIAS
DE MODERNIZACION
ADMINISTRATIVA

Las experiencias se seleccionaron de los materiales que se enviaron al INAP por parte del gobierno del estado. Por motivos de mesura en el contenido final del trabajo se eligieron únicamente dos casos: el Sistema Integral de Administración Educativa, y el Sistema Integral de Procuración de Justicia

SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACION EDUCATIVA

Una estrategia que ha sido del conocimiento de todos es el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa; el cual está enfocado a lograr cambios fundamentales en el esquema educativo del país.

Este proyecto incluye a todas las instancias que están involucradas en el proceso administrativo de la educación, abarcando: Estructuras organizacionales, Normatividad, Sistemas de trabajo (Automatizados y no automatizados), Procedimientos de operación, Personal: Directivos, Mandos Medios, Operativo y Instalaciones Físicas.

Objetivo

«Asegurar que se realice una administración de una manera eficiente y ordenada, a través de un proceso que integre el ciclo completo de operación, que responda a las necesidades actuales y futuras, enfocado a mantener en mejora constante el servicio al magisterio del estado.

Modelo conceptual

Como se muestra en el siguiente diagrama, en la parte de administración se contempla a las instancias involucradas en el proceso como son las autoridades educativas y del gobierno federal, que establecen los criterios generales en los que se fundamenta el sistema, el Gobierno del estado como la parte rectora, el SNTE para mantener una relación laboral acorde con las necesidades de la autoridad y el empleado, y el magisterio que viene a ser el recurso que le da vida al proceso educativo

En la parte central se incluyen cada uno de los subprocesos de la administración educativa.

La parte inferior se encuentra integrada por los componentes que dan el soporte fundamental a los subprocesos en cuestión, como se puede observar la normatividad establecida fue el principal soporte de este nuevo concepto la cual debería ser debidamente rediseñada y formalizada enfocándose a cumplir con los nuevos requerimientos, y para que esto tuviera efecto fue necesario también rediseñar y formalizar los procedimientos, los cuales estarían debidamente integrados para su operación a través del Sistema Integral de Administración Educativa.

Productos a obtener

Para asegurar el logro del objetivo a través del proyecto del sistema integral de Administración educativa se obtuvieron los siguientes productos:

- Normatividad: Reglamentos y lineamientos o criterios generales
- Manual de Organización
- Manual de Procedimientos
- Nueva Infraestructura (Instalaciones e informática)
- Sistema Integral de Administración Educativa
- Personal capacitado
- Estrategia de implantación
- Banco de información confiable con información oportuna y de carácter multifinalitario.

Modelo de sistemas

El Modelo de sistemas del Sistema Integral, contempla a cada uno de los procesos que fueron totalmente rediseñados, identificándose como se muestra en la figura cuatro grupos fundamentalmente:

- Planeación
 - Recursos Financieros
 - Recursos materiales
 - Recursos humanos
- y dentro de cada grupo se encuentra el sub-procesos que fue automatizado

EDUCACION			
PLANEACION	RECURSOS FINANCIEROS	RECURSOS MATERIALES	RECURSOS HUMANOS
SISTEMA DE ESTADISTICA	SISTEMA DE CONTABILIDAD	SISTEMA DE ALMACENES DE CONSUMO	SISTEMA DE TRAMITACION
SISTEMA DE PLANEACION Y PRESUPUESTO	SISTEMA DE CONTROL PRESUPUESTAL	SISTEMA DE ACTIVOS FIJOS	SISTEMA DE ATENCION AL MAGISTERIO
SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRAFICO	SISTEMA DE INGRESO	SISTEMA DE ACTIVOS FIJOS	
	SISTEMA DE EGRESO		
	SISTEMA DE CONCILIACION		
	SISTEMA DE BANCOS		
	SISTEMA DE NOMINA		
SISTEMA DE INFORMACION EJECUTIVA			

Beneficios

El sistema tiene en operación desde marzo de 1993 en los módulos de los supprocesos administrativos y el de recursos humanos inició en septiembre de 1994.

Hasta este momento algunos de los beneficios que se han obtenido son los siguientes:

- Se cuenta con una base de información institucional que refleja de manera confiable la realidad del recursos humano
- Orden en los procedimientos de operación al forzarlos por medio de un sistema de computo, que permite además agilizarlos y aplicar de una manera automática los criterios normativos establecidos
- Un mejor servicio al magisterio, por medio de un trámite simplificado, ordenado y transparente, auditable y flexible, que le permite tener un conocimiento claro de como realizar un trámite, hasta de la situación de alguno incorporado al proceso.
- Una mejora sustancial en la imagen de los servidores públicos al dotarlos con las instalaciones adecuadas y debidamente capacitados en el nuevo esquema de operación.
- La realización de una mejor planeación y presupuestación de los recursos humanos del magisterio al contar con una base de información real y oportuna, de tal forma que pueden tomarse mejores decisiones.
- Ahorros tanto al corto mediano y largo plazo en el gasto en que incurre el recurso humano, al tener un mejor aprovechamiento de éste, ya sea al reubicar los recursos existentes donde se generen nuevas necesidades o al realizar una mejor planeación del crecimiento por zona, sector o municipio.

Conclusiones

El reto de hacer llegar a todos una educación básica de calidad implica contar con información precisa y oportuna sobre el desempeño general del sistema educativo. Ello se vuelve imperativo ante los retos de coordinación que plantea el nuevo federalismo. la información oportuna y confiable contribuirá al desarrollo de una cultura de evolución continua, con lo cual se dará una mayor transparencia a las acciones de quienes participan en la educación.

SISTEMA INTEGRAL DE PROCURACION DE JUSTICIA

El mejoramiento de la procuración de justicia es uno de los propósitos más importantes del gobierno estatal. Con el apoyo directo de la Dirección General de Informática del estado, se han establecido una serie de acciones dirigidas a modernizar sus procedimientos de actuación.

Estrategia

- Prioridad de las áreas sustantivas.
- Integración de funciones en procesos no fragmentados.
- Incorporación de mecanismos para autoevaluar la cantidad y calidad de resultados.
- Calidad en el servicio: Velocidad en el servicio y calidad en la atención.
- Mejorar la capacidad instalada para proporcionar los servicios.
- Automatización.

Para operativizar estas líneas de acción se definieron 10 acciones prioritarias a saber:

- Entregar al año 2001 una procuraduría al día.

- Entregar en ese mismo año instalaciones funcionales con apoyo informático.
- Implantar sistemas automatizados para apoyar las funciones de averiguaciones y control de procesos.
- Establecimiento de un Programa Integral de Capacitación.
- Integrar un manual de procedimientos con criterios precisos y uniformes.
- Organizar los procedimientos para el control de la dependencia.
- Establecer un programa automatizado de estadísticas e indicadores.
- Constituir la función del procurador como auxiliar y promotor de la participación ciudadana.
- Consolidación de la red estatal de datos de la Procuraduría y de la información delictiva en el estado.
- Lograr un importante avance en el equipamiento de la Policía Judicial del Estado.

La Dirección General de informática ha desarrollado diversas medidas para asegurar las acciones de automatización y procedimentación bajo el concepto de un Sistema Integral Automatizado de Procuración de Justicia

Propósitos

- Crear un nuevo concepto de agencia del ministerio público con una participación activa de la Dirección de Averiguaciones Previas y Vistaduría General de la PGJE
- Un diseño procedimental eficiente y ágil que norme de manera uniforme la actuación de todas las agencias
- Automatización de todos los procedimientos que conforman la Averiguación Previa y el Control de Procesos, simplificando y readecuando el flujo operativo de atención y resolución
- El avance progresivo de otras aplicaciones de la automatización, como policía judicial, servicios periciales, control administrativo y el Instituto de Capacitación, entre otros.
- La disponibilidad de información que permita en cualquier momento el estado o situación de las averiguaciones previas y asuntos en proceso, además de aquella información útil que genere indicadores de gestión de la dependencia
- Implantación de una moderna red de telecomunicaciones en las diferentes oficinas de la dependencia en el estado.
- Creación de un Banco de Datos Central de la dependencia.
- Adecuación de espacios físicos para una modernización integral de la agencias del ministerio público.

El Sistema Integral de Procuración de Justicia se compone de los siguientes subsistemas:

Sistema de Averiguaciones previas

Con una cobertura de todo el proceso de averiguación, además de la automatización de sus registros en archivo y control de evidencias, y almacén de objetos retenidos y estado o situación de personas aseguradas, entre otros aspectos.

Características

- Automatización al 100% del proceso de la averiguación.

- Simplificación del proceso.
- Ubica el estado de la averiguación en cualquier momento.
- Implanta el concepto del trabajo en equipo.
- Se tiene un control permanente sobre la averiguación.
- Los registros se traducen en inventarios de alta precisión en sus movimientos.
- Los datos pueden almacenarse sin problemas por al menos cinco años para asuntos concluidos.
- Establece catálogos y clasificadores preexistentes en materia de localización de colonias, ocupaciones, tipos de delitos, etcétera.

Para el registro, control, canalización de todos los asuntos que se presenten en la Agencia del Ministerio Público se prevén los siguientes procesos:

- Recepción de denuncias
- Emisión de constancias
- Orientación básica
- Registro de partes informativos
- Canalización a otras instituciones
- Consulta de seguimiento de la parte ofendida

Para la operación e estos procesos el sistema prevé los siguientes módulos

De atención ciudadana; de control y monitoreo de averiguaciones (alarmas); de integración de averiguaciones; de acuerdos y determinaciones; de archivo; de objetos y valores; de control de asegurados; de control de amparos; de automatización de oficina; de reportes de control interno; de estadística; de consultas e información ejecutiva; de control y seguimiento a ordenes de investigación; de utilerías y procesos auxiliares; de mantenimiento y control de la información.

Con un enfoque semejante en cuanto a la normalización, sistematización de procedimientos y automatización del esquema general de atención y registro a los asuntos, el Sistema Automatizado de control de procesos, busca la atención no fragmentada y continua del seguimiento de asuntos ya tramitados en las mesas del Ministerio Público.

Los módulos que integran este sistema son los siguientes:

Recepción y registro de expedientes; de control y seguimiento de procesos; para la elaboración de conclusiones; de consulta al seguimiento del proceso; de control y monitoreo de ordenes de aprehensión y comparecencia; de control y seguimiento de oficios; de reportes de control interno; de estadística; de utilerías y procesos auxiliares; de mantenimiento y control de la información.

El Sistema Automatizado de Policía Judicial enfatiza la disponibilidad de información precisa en la ejecución de operativos señalados por la autoridad. Mediante este sistema se lleva un estricto control y seguimiento de todos los trabajos que le son solicitados a los agentes de la policía judicial vía ordenes de investigación, aprehensión, localización, operativos, etcétera.

Los módulos que componen este sistema son los siguientes:

Ordenes de investigación; de seguimiento de órdenes; de órdenes de aprehensión; de vehículos en investigación; de grupos especiales; de control de amparos; de estadísticas.

Complementan el sistema integral el Sistema automatizado de servicios administrativos, encaminado a la correcta gestión de los insumos informativos relacionados con los recursos humanos, financieros y materiales con los que opera la dependencia.

Módulos

Recursos humanos; de recursos financieros; de control, de equipo de comunicación; de control de armamento; de control de equipo vehicular; de control de equipo de seguridad; de control de equipo de cómputo;

Finalmente y como tres esquemas informáticos interrelacionados se tiene

- Banco de datos central de la PGJE
- Sistema Automatizado de Indicadores y Estadísticas
- Sistema de credencialización y consulta electrónica con fotografía del personal de la PGJE.

Beneficios

A poco más de cuatro años de haberse concebido, el concepto de modernización en las agencias del Ministerio Público se ha venido implementando en forma escalonada, de tal manera, que pueden identificarse los siguientes logros:

En 1993 se logró la creación de las agencias receptoras y especializadas del ministerio público del fuero común, lo cual implicó desde la formulación del nuevo concepto hasta la total reestructuración y automatización de los procedimientos que conforman la averiguación previa, pasando por las reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del estado, la reestructuración organizacional de la dependencia, la remodelación de edificios y adquisición de equipos de cómputo y mobiliario necesarios para la modernización de los procesos que permitan eficientar la procuración de justicia en el ámbito del fuero común.

Actualmente, con el desarrollo e implementación del «Sistema Integral Automatizado de Averiguaciones Previas», las agencias receptoras de Mexicali, Tijuana y Ensenada están trabajando al 100% eficientando enormemente su desempeño y marcando la pauta para una serie de logros en concreto que se han venido prestando en forma progresiva.

A lo largo de 1994, 1995, y 1996 se ha venido trabajando en el concepto de modernización y automatización de las Agencias especializadas (AEVISA, AERSERS, AEDPAT, AEDSVI, AERVED) e íntegro en todo el estado, dando seguimiento al proyecto que con éxito había iniciado un año atrás, de tal modo que se realizaron propuestas para la construcción, remodelación y adquisición de equipo de cómputo y mobiliario para las agencias del M.P. con el objetivo de cubrir la totalidad de ellas en el estado a mediados de 1997.

CAPITULO V

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Según se ha observado en todo sistema federal, los gobiernos comparten responsabilidades siempre y cuando se hayan perfilado y reconocido jurídica o administrativamente los planos de actuación compartida, no obstante en el ánimo de los representantes gubernamentales persisten temas de agenda política que se ubican como materias potenciales de coordinación, entre estas materias destacan: la generación de recursos fiscales, la provisión de servicios básicos en favor de toda la población, la gestión de obras públicas, el ordenamiento del territorio nacional, la gestión de políticas de población y vivienda, los servicios médicos y asistenciales, las políticas de educación, cultura, recreación y deportes, la protección ambiental, y la seguridad pública, entre otras.

A continuación se enuncian algunas premisas para la formación de las relaciones intergubernamentales:

- Necesidad de organizar y extender de manera consistente programas y servicios federales en todo el territorio nacional y en el de cada estado.
- Despliegue de una capacidad de varias instancias de gobierno para organizar la acción de los diferentes programas nacionales y regionales en una amplia base territorial
- Reconocimiento de la interdependencia como factor de éxito y parámetro de delimitación de las áreas de autonomía de los gobiernos estatales y municipales
- Gran parte de las políticas nacionales requieren de una administración regional y/o local que se ejerza de manera cercana a los destinatarios
- Se concatenan los esfuerzos de los gobiernos en un objetivo común.

Las relaciones intergubernamentales propician una amplia variedad de medios de coordinación, cooperación, colaboración administrativa y apoyos diversos. En este sentido, la coordinación puede iniciarse de la federación hacia los estados o viceversa o de la primera hacia los municipios y de éstos hacia el estado o con respecto de aquella. La iniciativa depende ciertamente de decisiones y voluntades políticas, pero también del uso eficiente de las capacidades de convocatoria que hoy poseen los diferentes ordenes de gobierno.

En las relaciones intergubernamentales el factor humano es determinante para que los programas y convenios se desarrollen con éxito, finalmente son los servidores públicos quienes forman los vínculos y hacen posible la operación de los mecanismos convenidos. En éste modo de ver la coordinación intergubernamental se reconoce también la importancia de contar con elementos humanos capacitados en la comprensión de los diferentes mecanismos con los que se relacionan los gobiernos. En consecuencia de lo anterior, ésta vinculación de gobierno a gobierno actúa bajo el esquema organizativo de redes de gestión de ahí que se precise un amplio intercambio de información y trabajo administrativo y de información para una adecuada gestión de los recursos que se involucran por las partes que suscriben la relación.

LOS CONVENIOS EN LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Por convenio se entiende el acuerdo entre dos partes que se comprometen a sumar recursos, capacidades y responsabilidades en la consecución de un fin común. No obstante la singularidad

de esta definición, es necesario delimitar su acepción jurídica y administrativa, en virtud de que presentan matices que los hacen distintos a otros instrumentos contractuales.

En primer lugar, en atención al sistema de distribución de competencias, se cuenta con dos ordenes jurídicos reconocidos: el federal y el de los estados, en consecuencia la mayor parte de los convenios se efectúan entre los gobiernos federal y el de los estados. Esto implica que deban cumplirse diferentes requisitos legales que obligan tanto al gobierno federal como a las entidades federativas (véase el caso de la aprobación previa de un convenio por parte de una legislatura local), que tienen como fin que no se afecten los ámbitos jurisdiccionales de las partes así como sus atributos de autonomía, gobierno y autodeterminación.

Adicionalmente, se reconoce que un convenio no es un contrato, ni una concesión, es más se trata de un conjunto de arreglos o acuerdos que devienen en compromisos y obligaciones públicas y de gobierno.

En el caso de México el instrumento base que se articuló bajo la forma de convenio fue el «Convenio Unico de Coordinación», instituido en el régimen de Luis Echeverría con miras a canalizar ordenadamente los programas federales en las entidades federativas. Sin duda este instrumento fue complementado gradualmente hasta convertirse en CUD, en cuyo formato se afianzan las características aludidas en la cita precedente.

Tipología de los convenios de coordinación intergubernamental:

- Convenios de adhesión
- Convenios de financiamiento
- Convenios de coordinación administrativa
- Convenios de colaboración administrativa
- Convenios de prestación de servicios públicos
- Convenios de operación de programas descentralizados
- Convenios de operación y ejecución de obras públicas
- Convenios de gestión de programas de desarrollo social
- Convenios de intercambio de información

Una vez vistos estos antecedentes, en este apartado se relacionan los diferentes mecanismos de coordinación intergubernamental celebrados entre el estado de Baja California y las dependencias del gobierno federal, y los suscritos con los ayuntamientos de la entidad.

Mecanismos de coordinación intergubernamental vigentes

En materia de seguridad pública

- Unidades policíacas interdisciplinarias de los municipios de Ensenada, Tecate y Tijuana, con la participación de los corporativos municipales y elementos de la PGR y de la PGJE.

- Formación de los Consejos Estatal y municipales de seguridad pública en atención a lo previsto en la Ley General que Establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

En materia de desarrollo rural

- Programa Alianza para el campo de baja California, en el marco del cual se ha convenido con la SAGAR y productores proyectos de inversión de 70 millones de pesos, de los cuales 74% corresponde a inversión federal y el 26% a inversión estatal
- Programa de Acuicultura rural, con una aportación de recursos estatales y el apoyo técnico de la SEMARNAP, a efecto de promover esta actividad de explotación de especies

En materia de infraestructura de riego.

- Convenios del gobierno del Estado con la CONAGUA, para eficientar y reducir costos operativos de sistemas operadores de agua, obras de alcantarillado en Mexicali, Tecate y Ensenada, y Rehabilitación del acueducto Río Colorado - Tijuana.

En materia del sector forestal

- Programa de reforestación para áreas dañadas por incendios, efectuado en coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) del gobierno federal, Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), y el Programa nacional de Reforestación Estatal

En materia de protección al medio ambiente

- Con la SEMARNAP se analizan actualmente los convenios para la transferencia del «Parque San Pedro Martir» y «Parque Constitución de 1857», para su administración, mejoramiento del ecosistema y promoción de las actividades ecoturísticas en una extensión aproximada de 63 mil metros cuadrados mediante un programa de desarrollo en colaboración con la UNAM.

En materia del sector agrario

- Programa de certificación de Derechos Agrarios Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), con una atención de 13 ejidos y la generación de 2 mil 135 documentos, i mil 73 certificados parcelarios, 583 de uso común y 524 títulos de propiedad, que comprenden una superficie media de 25 mil 693 hectáreas.
- Consejo Agrario Estatal, instalado el 26 de enero de 1996, donde se atienden los problemas del sector, con la participación de representantes de la Secretaría de la Reforma Agraria; Procuraduría Agraria; Registro Agrario nacional; Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, y los sectores social y privado.

En materia de desarrollo económico

- Acuerdo de coordinación» entre el gobierno del estado y el gobierno federal, para la Desregulación de la Actividad Empresarial en el estado.
- Convenio de Coordinación del gobierno del estado con el Banco nacional de Comercio Exterior y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para el establecimiento de un Programa de Promoción Conjunta para las Exportaciones.
- Traspaso de la Vocalía ejecutiva del Fideicomiso del centro comercial «La Bufadora» al XV Ayuntamiento de Ensenada, organismo que con recursos de los tres niveles de gobierno financia obras y acciones para rehabilitar esa zona turística.

En materia de desarrollo urbano e infraestructura

- Comités técnicos de desarrollo urbano, constituidos con autoridades de los cinco municipios de la entidad, que analizan la situación que guardan actualmente los límites municipales, y en apoyo al programa de fortalecimiento municipal, se formulan las medidas administrativas y adecuaciones legales para desconcentrar, en materia de control urbano, las acciones operativas y el estado ejerza únicamente el control normativo.
- Programa Agua Limpia. Las autoridades estatales, con el apoyo de la CONAGUA, distribuyen en este programa pastillas de cloro, previa capacitación para prevención de enfermedades, para los habitantes de 60 poblaciones del valle de Mexicali
- Programa de Inspección y Vigilancia de la Calidad del Agua residual en el sistema de alcantarillado de la ciudad de Tijuana, con la participación de la CONAGUA, COSAE, CESPT, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Procuraduría Federal de Protección del Medio Ambiente (PROFEPA), Secretaría de Marina y la Dirección General de Ecología del estado.
- Convenio con el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), para la incorporación de la entidad al Programa Integral para Abatir el Rezago educativo (PARE).
- Convenio para la racionalización del uso de la energía eléctrica y costos de producción y comercialización del fluido, celebrado entre la UABC y la Comisión Federal de Electricidad.

En materia de equipamiento educativo

- Convenio para la descentralización de funciones en materia de construcción de escuelas, celebrado entre el gobierno del estado y la secretaria de Educación Pública (SEP), por 24 millones 636 mil 800 pesos para los niveles preescolar y secundarias.

En materia de desarrollo social

- Convenio de Desarrollo Social (CODESOL), celebrado entre el gobierno del estado y la Secretaría de Desarrollo Social por 231 millones 397 mil 300 pesos, de los cuales se transfieren a los municipios el 65% del total de recursos, y como anexo se estableció la ejecución del programa 100 ciudades por 47 millones 193 mil 500 pesos destinados también a los municipios del estado.

- Creación de la Unidad de Descentralización de los servicios de salud, para la operación del Convenio de descentralización de dichos servicios

En materia de coordinación fiscal

- Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre el gobierno del estado y la Secretaría de Hacienda y crédito Público, en el que se incluyen importantes propuestas hechas por el gobierno del estado para delegar a la entidad mayores facultades en el control de obligaciones fiscales, aumento en los incentivos por eficiencia administrativa y la simplificación para resolver inconformidades de los contribuyentes.

En materias de control y evaluación

- Seguimiento y evaluación a compromisos presidenciales para baja California (3 de la CONAGUA y 2 de la SCT)

En materias de descentralización del estado hacia los municipios

- Descentralización de facultades en materia de tránsito y transportes, en favor de los ayuntamientos
- Programa General de Coordinación con los Ayuntamientos, que comprende:
- Programa de Fortalecimiento Municipal, a cargo de la Secretaría General de Gobierno
- Programa de Reuniones de Trabajo, para tratar asuntos trascendentes del orden municipal y estatal
- Unidad Estatal de Descentralización, órgano consultivo compuesto por funcionarios de gabinete para el estudio y propuestas de programas de desconcentración y descentralización de la administración estatal.
- Convenio entre el gobierno del estado y sus ayuntamientos para la transferencia de competencias diversas en el orden fiscal y administrativo en favor de los municipios de la entidad

CAPITULO IV

PROFESIONALIZACION
DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS

PERFIL DE LA PLANTA DE SERVIDORES PUBLICOS

El número total de servidores públicos en el sector central asciende a 17,790, de los cuales, 14,580 (81.9%) ocupan puestos de base, 2,468 (13.8%), están en puestos de confianza y 742 (4.1%) tienen contrato por obra determinada. La distribución de este personal se presenta de la siguiente manera:

DEPENDENCIA	BASE	CONFIANZA	CONTRATO	TOTAL
SECRETARIA PARTICULAR	18	42	44	104
SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO	266	698	163	1,127
OFICIALIA MAYOR DE GOBIERNO	354	42	16	412
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA	262	956	235	1,453
SECRETARIA DE FINANZAS	271	206	115	592
SECRETARIA DE PLANEACION Y PRESUPUESTO	18	22	2	42
SAHOPE	160	95	4	259
SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO	14	20	21	55
SECRETARIA DE FOMENTO AGROPECUARIO	61	29	14	104
SECRETARIA DE TURISMO	14	43	10	67
SECRETARIA DE EDUCACION Y BIENESTAR SOCIAL	12,925	27	74	13,026
DIRECCION DE CONTROL Y EVALUACION GUBERN.	12	70	0	82
DIRECCION GENERAL DE ECOLOGIA	8	36	2	46
DIRECCION DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	68	88	20	176
DIRECCION DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD	75	34	15	124
DIRECCION DE RELACIONES PUBLICAS	10	15	1	26
DIRECCION DE COMUNICACION SOCIAL	18	12	4	34
DIRECCION GENERAL DE INFORMATICA	26	33	2	61
TOTAL DE SERVIDORES PUBLICOS	14,580	2,468	742	17,790
EFFECTIVOS DE SEGURIDAD PUBLICA EN EL EDO.	0	1,052	168	1,220
SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DE GOBIERNO	1,693	1,416	574	3,683
TOTAL DE MAESTROS EN EL ESTADO	9,921	0	0	9,921
SERVICIOS ADMVOS EN MAGISTERIO	2,966	0	0	2,966
TOTAL				17,790

Las tres dependencias que más servidores públicos tienen son las Secretarías de Educación y Bienestar Social y General de Gobierno, y la Procuraduría General del Estado.

Comparativamente, La primera Secretaría tienen el 73.2% del total de la nómina de servidores públicos, esto se debe básicamente a la plantilla del magisterio estatal y las plazas transferidas de la federación hacia el estado. Se entiende que la política salarial de mayor peso y trascendencia por su cuantía, tipo de servicios y prestaciones que exige es la de los maestros de educación básica, principalmente.

Uno de los esfuerzos más significativos en el común denominador de las dependencias que en su conjunto, fuera de la de Educación, tienen 2,257.2, es el de las plazas asignadas a la seguridad pública: 1,052 y a la procuración de justicia: 1,453, cifras que en conjunto superan al número de servidores públicos del resto de las dependencias. Se entiende que en el estado la prioridad de atención se encuentra en el sector educativo, en la seguridad pública y en la procuración de justicia, es decir en áreas de servicios, no obstante el cálculo de policías por habitante asciende en el estado a un policía por cada 2,0007 personas, proporción que

seguramente disminuye sumando a las corporaciones de seguridad pública de los municipios pero que da idea del trabajo que habrá que desarrollar en ese ramo de los servicios públicos

En lo que respecta a los servidores públicos que se desempeñan en las entidades de la administración descentralizada su número asciende a 18,919 (85.5%) en puestos de base; 2,093 (9.47%) en puestos de confianza y 1,096 (4.96%) en contratos por obra determinada, cuya suma da un total de 22,108 personas, y porcentajes de distribución muy similares a los del sector central.

La distribución de estos servidores públicos en entidades de la administración descentralizada es la siguiente:

ORGANISMO	BASE	CONFIANZA	CONTRATO	TOTAL
PROMOTORA ESTATAL	36	56	94	184
JUNTA DE URBANIZACION		9		9
COPATAFE		83		83
COBACYT		1		1
ISSSTECALI	1,099	59	76	1,234
DIF	29	347	55	431
COBACH	954	148		1,102
CONAPO	1	12	1	14
CESPM	591	219	79	889
INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL		35		35
INETT	71	68		139
IEE	34	30	2	66
CESPE	290	107	35	432
COSAE		121		121
CODEREQ		12		122
CESPTE	93	24	5	121
ICBC	114	80	115	309
COPLADE	1	7	2	10
CESPT	763	318	357	1,438
CORETTE	6	22	117	145
IEBC	58	22	21	101
ISEP	14,718	275	110	15,103
PROUTSA	61	40	27	128
TOTAL	18,919	2,093	1,096	22,108

Al igual que en el sector centralizado, en las entidades de la administración descentralizada, un organismo del sector educativo, el Instituto de servicios Educativos y Pedagógicos, reúne un alto porcentaje de servidores públicos (68.3%), lo que da muestra de nueva cuenta que la atención a los establecimientos de educación pública cobran una importancia especial para la administración del estado.

Los organismos que siguen en proporción mayoritaria del número de servidores públicos que tienen son:

La Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana, con el 6.5%; ISSSTECALI, con el 5.5% y el Colegio de Bachilleres de Baja California, con el 4.98%, estas instancias incluyendo al ISEP, reúnen el 85.28% del total de servidores públicos en la administración descentralizada.

«Del gasto programable por el período de enero a septiembre de este año, se han ejercido recursos en gasto corriente, de inversión así como de transferencias por un monto de mil 739

millones 230 mil pesos, lo que representa un incremento con respecto a lo programado de 184 millones 236 mil pesos, es decir un 11.8%.

«Gran parte de los recursos adicionales invertidos en este período, han sido destinados a cubrir el impacto salarial derivado de los acuerdos contractuales tanto d burocracia: 7 millones 676 mil pesos, el 4%, así como del magisterio: 85 millones 804 mil pesos, el 14.3%, que en total suman 93 millones 500 mil pesos, 11.7% adicional al gasto programado...

«El magisterio recibió un aumento salarial del 10% directo en el sueldo tabular a partir del 1 de enero, así como también un 12% directo al sueldo tabular y 10% en prestaciones sociales a partir de l 1 de abril, esto como resultado de los acuerdos a nivel nacional...»⁴⁷

MARCO JURIDICO DE LA FUNCION PUBLICA.

Al igual que en otros estados del norte del país, se tiene una Ley denominada «Del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California.», dicho ordenamiento establece las bases para la definición de derechos y obligaciones de los servidores públicos de base y confianza, orientándose en su contenido de la siguiente manera: Artículo 12: «En los casos no previstos por esta ley y sus reglamentos se aplicarán supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, los principios generales de derecho, los principios generales de justicia social que deriven del artículo 123 constitucional, la jurisprudencia y tesis de los tribunales federales, la costumbre y la equidad.»

Los rasgos jurídicos predominantes de esa ley son los siguientes:

- Es una ley estatutaria, que determina las condiciones jurídicas de la función pública y la naturaleza de los puestos que en ella se desempeñan.
- La relación jurídica laboral se genera entre la autoridad y los trabajadores que se desempeñan para ella en el sector público
- Se reconoce la división marco de los trabajadores en trabajadores de base y trabajadores de confianza, los primeros tienen derechos explícitos en materia de organización sindical, huelga y garantías de estabilidad en el empleo, en el caso de los segundos se sujetan a las condiciones específicas y normas de trato, derivadas de la naturaleza de su puesto y del nombramiento que reciba. Se inscriben de manera explícita como trabajadores de confianza aquellos servidores públicos que ocupan unidades de mando, ocupan cargos de seguridad pública, procuración de justicia o manejo de fondos y valores, entre los más representativos.
- La ley es constitutiva de derechos y obligaciones en virtud del nombramiento que para efectos de la relación laboral expide la autoridad pública legalmente investida de facultades para tal efecto.

⁴⁷ Ibidem. Pág. 135.

- La temporalidad de los nombramientos es objeto de clasificación y regulación con base en el tipo de puesto o cargo que se vaya a desempeñar.
- La ley es constitutiva de los períodos de descanso legal y las compensaciones que la autoridad deberá cubrir durante el disfrute de éstos
- El principio rector que orienta el tipo de remuneraciones percibidas por el trabajador es que está establecido en la Constitución Federal, en su artículo 23 que establece que « a trabajo igual, en condiciones y circunstancias iguales se percibirá una remuneración igual, en consecuencia el alineamiento de puestos que se deriva de la interpretación de esta ley garantiza para la administración pública, la existencia de niveles salariales asignados a puestos de características equivalentes o equiparables como iguales.
- La relación laboral acredita al trabajador como beneficiario del esquema de compensaciones y reconocimientos no salariales que se otorgan de manera correlativa o complementaria al salario.
- En el mismo sentido, la ley protege la integridad de la remuneración justificando únicamente los descuentos previstos por la ley o dictaminados por autoridad competente.
- Al mismo tiempo que se establece un marco de derechos, las autoridades adquieren obligaciones directas, sobre todo para respetar los términos de la relación laboral contenida en el nombramiento de procedencia, destaca en este sentido la obligatoriedad de la reinstalación por separación injustificada de sus puestos, y la cobertura suficiente y constante de las aportaciones a fondos y sistemas prestacionales a los cuales se suscriban los trabajadores
- En el marco de la relación jurídica la ley establece las obligaciones de los trabajadores, particularmente aquellas relacionadas al régimen disciplinario de su desempeño y las normas de aplicación que deberá guardar en el cumplimiento de sus funciones. En el mismo sentido, la ley acota las condiciones en que puede darse la terminación de la relación laboral.
- La ley reconoce el derecho a la organización sindical de manera libre y consciente para los trabajadores de base, quienes asumen la responsabilidad de conformarlo y declararlo legalmente constituido para los fines que la ley prevé. Las reglas de actuación y relación de los sindicatos con la autoridad también son motivo de regulación de ésta ley.

En un reconocimiento puntual del tipo de contratación en el sector público, la ley señala a esta contratación colectiva bajo el término de condiciones generales de trabajo, en virtud de que el empleo público no es objeto de negociación contractual alguna. En cambio, se reconocen los derechos de huelga ejercidos de manera procedimental y ante las autoridades laborales correspondientes.

La Ley establece un régimen sindical específico para los trabajadores con funciones dentro del magisterio, por lo cual su relación laboral asume otras características en sus esquemas escalafonarios y prestacionales.

Como medida de resolución de los conflictos entre las partes de la relación laboral, la Ley señala las características de organización y funcionamiento procedimental del Tribunal de Arbitraje como autoridad calificada en la aplicación de la misma.

Las características centrales de esta ley son las siguientes:

- Obedece al modelo estándar de regulación para servidores públicos estatales y municipales que se constituyó de manera posterior a las reformas de los artículos 115 y 116 constitucionales en diferentes entidades federativas.
- Con 154 artículos fuente y cuatro de carácter transitorio, establece los principios de la gestión de los derechos de trabajadores y de las instituciones públicas en sus relaciones laborales.
- En este sentido, la ley no aporta grandes innovaciones al orden jurídico regular de personal al servicio de una entidad, simplemente se remite a señalar las fuentes jurídicas interpretativas a las que debe acudir cuando se tenga una situación no prevista por sus ordenamientos.
- En términos generales es una ley de ratificación no explicativa ni adaptativa de un marco jurídico más explícito en materia laboral.
- A nuestro juicio, esta ley es perfectible fundamentalmente en la precisión de temas que generalmente afectan las relaciones laborales, sobre todo en interpretaciones convencionales de derechos de los trabajadores y de las instituciones públicas.

Se aprecian algunos ordenamientos cualitativos en los derechos de los trabajadores que permiten plantear un sistema de servicio público de carrera, entre ellos se señalan los siguientes:

- Derechos escalafonarios del personal de base
- Derechos a la compensación por antigüedad
- Derechos a la disposición del fondo de antigüedad en mecanismos de retiro voluntario
- Prestaciones agregadas al sistema normal previsto en la ley (sistemas de prestamos a corto plazo, personales y para vivienda entre otros)
- Derecho a reintegrarse en puestos originarios tras el cumplimiento de períodos de licencias
- Derecho a la protección jurídica en las relaciones laborales

Para dar una idea de la transición requerida en el marco jurídico de la entidad hacia un auténtico sistema de servicio civil de carrera, se proporcionan algunos elementos del orden metodológico general.

«En un enfoque eminentemente jurídico la definición de un sistema de servicio civil de carrera consideraría al conjunto de disposiciones legales y reglamentarias que sirven de fundamento para declarar de interés público la carrera que se realice al servicio del estado en regímenes de naturaleza civil (por exclusión del servicio de las armas). Mediante esta definición protocolaria y de ley, la función pública estará a cargo de personal que decida libremente incorporarse cumpliendo con requisitos legales de adscripción y compromisos directos para desarrollar una carrera dentro de esta misma función...

«Otra de las premisas fundamentales para la definición de un servicio civil de carrera es el sostenimiento de su personal adscrito en funciones de corte administrativo y de gestión sustantiva de los bienes y servicios que provee el estado, es decir fuera de los cargos de representación política y de las carreras jurisdiccionales que están reguladas por normatividad

específica y cuyas funciones tienden a cumplir parte del ejercicio del poder del estado (función legislativa y función de los jueces). Desde esta perspectiva el servicio civil tiene una connotación de coadyuvante al desarrollo de esas funciones pero no es su materia de gestión. Las carreras políticas de representación popular y de administración de justicia están reservadas a autoridades que se eligen y desempeñan mediante mecanismos de elección popular directa o indirecta...

«La búsqueda de la profesionalización del personal y su desempeño eficiente a colación de los fines del estado es la piedra angular de todo servicio civil de carrera. En esta perspectiva se divide claramente la función política de la gestión de los órganos del estado. La permanencia del personal inscrito en ese servicio se garantiza y protege mediante la ley aun y con los cambios que los ordenamientos constitucionales prevén para cargos de representación popular...

«Las implicaciones administrativas de un servicio civil de carrera conducen a la previsión de las metodologías y sistemas de gestión de recursos humanos que garanticen el desarrollo de una fuerza laboral permanente y que le ofrezcan los medios necesarios para su sostenimiento en la función pública condicionada exclusivamente a que obtenga para si y la institución un adecuado desarrollo y capacidad profesional. La experiencia acumulativa y potenciada es la base de sustento de la carrera administrativa, en este sentido, las técnicas de gestión de recursos humanos que se apliquen estarán encaminadas a garantizar en todo caso y estadio de desarrollo del trabajador su capacidad de respuesta y eficiencia ante su puesto y el servicio público.

«En virtud de lo anterior el servicio civil de carrera está ligado a los principios esenciales del servicio y la función pública: legalidad, generalidad, equidad, transparencia, continuidad, adaptación y consistencia en la gestión de procesos gubernamentales. Desde esta perspectiva la misión de organizar una gestión eficiente de sus procesos corresponde a los poderes del Estado, cuyas autoridades están capacitadas legalmente en todo momento para prescribir las condiciones de operación del sector público y de los servidores que en él se desempeñan...

«Con base en lo antes dicho, el servicio civil de carrera es de interés público y se rige por un esquema de derecho público cuya única condición es que no contradiga los principios de las garantías constitucionales al trabajo ni los derechos que en la legislación vigente han sido previstos en favor de los trabajadores, salvo esta frontera de previsión tanto el gobierno federal en el caso de México, como el de las entidades federativas puede promover la implantación de los esquemas laborales y de la función pública que mejor respondan a sus necesidades.»⁴⁸

ELEMENTOS ACTUALES DE LA PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Queda claro que el régimen jurídico actual no alcanza a establecer los principios de un servicio civil de carrera, sin embargo, en el estado se han asumido las tareas de la profesionalización

⁴⁸ Pontifes Martínez, Arturo. *Estudio de implantación del Sistema de Servicio Civil de Carrera para el estado de Michoacán de Ocampo*. Mimeo, INAP. México, 1985. Págs 43 y 44.

y capacitación de servidores públicos como un vehículo de la modernización y transformación positiva de la administración pública, algunas de las acciones más relevantes en este sentido se retoman del primer informe de gobierno del Lic. Terán Terán.

En materia de seguridad público en función de los trabajos del consejo estatal del ramo, se esta integrando un Catálogo estatal de cursos e instructores que operan en la Academias de Policía Municipales y en el Instituto de Capacitación y Profesionalización de la PGJE. En esta misma línea se han impartido más de 100 cursos destinados a la Policía Judicial y Agentes del Ministerio Público con el apoyo de la Facultad de Derecho de la UABC y representantes del vecino país como el FBI y oficinas de seguridad pública de los municipios de Santa Clara, San Diego y el centro en California.⁴⁹

«Se ha reforzado el proceso de actualización de los docentes en el uso de los métodos, libros de texto y materiales de apoyo. En este aspecto se han iniciado diversos programas para la actualización y formación del magisterio que anticipan el inicio de una actividad mas sistemática y continúa tal como el Programa de Actualización Permanente para Profesores de Educación Básica en Servicio y (PRONAP) que se apoya en un convenio con la federación...

«En lo que a formación y actualización docente se refiere se cuenta actualmente con 22 planteles de educación normal de los subsistemas estatal, desfederalizado y particular, que imparten las licenciaturas de educación preescolar, primaria, especial, educación física y educación media, atendiendo a 3 mil 480 alumnos. La licenciatura que ocupa el porcentaje mayor de demanda y atención es la correspondiente a la educación primaria con u 38%; le sigue la licenciatura en educación media en 26%...

«En actualización se cuenta con 2 universidades pedagógicas que durante este período atienden a mas de 1 mil 500 docentes de los municipios de Mexicali y Tijuana, así como los 2 centros de actualización del magisterio desfederalizado (CAM), que cuenta con 330 alumnos en función docente, con licenciatura en educación tecnológica y bachillerato pedagógico. El programa de Formación de Recursos Humanos para la Actualización Permanente del magisterio (FRHAPERMA), actualmente cuenta con 245 alumnos estudiando un diplomado o maestría, con valor curricular para los sistemas de escalafón del personal docente.»⁵⁰

«Para consolidar la eficiencia administrativa los programas operativos son acompañados de la capacitación de los servidores públicos y en este campo se impulsa la habilidad técnica, el desarrollo profesional, la integración familiar y cambio de actitud en la interrelación laboral como en la atención de ciudadanos...

⁵² Terán Terán, Héctor. Op. Cit. Pág. 5.

⁵³ Ibidem Págs. 117 y 118.

«Para ilustrar los alcances en el período que se informa se impartieron un total de 111 cursos relacionados con el desarrollo técnico, calidad, relaciones humanas y computación que fueron aprovechados por mas de 1 mil 600 empleados.»⁵⁴

«Por otra parte, para optimizar las facultades de comprobación fiscal se creó el Centro de Capacitación de Estudios Fiscales y Finanzas Públicas, mediante decreto publicado en el Periódico Oficial en junio pasado, el cual tiene como propósito fundamental la profesionalización de las funciones y atribuciones de las autoridades fiscales y en general del personal de la Secretaría de Finanzas»⁵⁵

⁵¹ Ibidem. Pág. 147.

⁵² Ibidem. Pág. 134.

CAPITULO III

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS PARA LA GESTION PUBLICA

Como punto de partida de éste capítulo y el análisis de los sistemas de gestión se considera el Plan Estatal de Desarrollo 1996 - 2001, mismo que está diseñado bajo el enfoque de una planeación estratégica, es decir, enunciando grandes áreas de oportunidad bajo el concepto de definir grandes líneas de atención de los diferentes rubros del desarrollo, antes que llegar al enunciado de programas y acciones concretas y comprometidas en un esquema de metas rígidas.

En la formulación del plan, y con base en el artículo 13 de la Ley de Planeación del estado, el COPLADE tuvo una participación significativa en la formulación de este documento, por lo que, según declaratorias contenidas en el primer informe de gobierno ⁴⁴ este mismo órgano será pieza clave del proceso de desarrollo ofrecido políticamente por el ejecutivo del estado.

Los principios generales de gestión de la administración del estado, se fundamentan en la organización de dos grandes bloques organizativos: el sector central y el descentralizado, ambos guardan relaciones de sectorización, agrupándose los organismos descentralizados en ramas o sectores que son encabezados por una dependencia del ejecutivo estatal.

Con base en la organización enunciada en el capítulo anterior, se evidencia que no todas las dependencias tienen entidades sectorizadas, puede afirmarse que aquellos que no poseen este rasgo atienden de manera específica los asuntos de su despacho. Las direcciones de especialidad entran en este campo.

Otra característica global radica en la existencia de una Secretaría General de Gobierno que adquiere en lo político un mayor rango que las demás dependencias, es aquí donde encontramos una primer función globalizadora de la administración estatal: toda materia que no haya sido conferida a otra dependencia y que requiera una gestión con los elementos de autoridad, responsabilidad y legalidad públicas, será atendida por dicha Secretaría.

En ese mismo orden, existen procesos globales que involucran a todas las dependencias y entidades, mismos que son dirigidos de manera coordinada por tres dependencias que, en el cumplimiento de funciones financieras, administrativas de recursos y de control hacen un seguimiento horizontal en la gestión del resto de dependencias y entidades. Estas instancias de carácter globalizador son la Oficialía Mayor, la Secretaría de Finanzas y la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental. En cuanto a los sistemas de gestión de recursos de estas dependencias se detallarán más adelante.

El proceso general de gestión de los recursos del gobierno se resume en el esquema siguiente:

- Existe una división funcional entre la Secretaría de Finanzas y la secretaría de Planeación y Programación, la primera atendiendo los aspectos del ingreso y financiamiento, y la segunda

⁴⁴ Terán Terán, Héctor. **Primer Informe de Gobierno**. Ed. Talleres Gráficos del estado de Baja California. Mexicali. B.C. 1996. Pág.132.

conduciendo la integración y orientación programática de las acciones de gobierno que deben efectuarse mediante un presupuesto y sus respectivos programas de trabajo.

- La mayor parte de los proyectos de inversión, gasto y financiamiento se someten a consideración del COPLADE como órgano consultivo en materia de planeación del desarrollo.
- El presupuesto de egresos del estado está organizado bajo los principios metodológicos del presupuesto por objeto del gasto y una asignación por dependencias o unidades responsables, lo cual no permite apreciar una estructura programática clara en la destinación de recursos para acciones específicas.
- Las entidades del sector descentralizado son sujetos de control y vigilancia por parte de las dependencias globalizadoras.
- El procedimiento más común de control de la aplicación de los recursos presupuestales y financieros es el de la auditoría financiera.
- Existen sistemas de gestión de recursos que están globalizados, los más importantes son: la asignación de los recursos presupuestarios; el sistema de contabilidad gubernamental; los recursos humanos; la provisión de recursos materiales; el control del patrimonio inmobiliario; los servicios generales; las adquisiciones de bienes e insumos de la administración y el control y evaluación de la gestión pública.
- Se da un solo régimen laboral tanto para servidores públicos de dependencias y entidades del sector descentralizado, lo cual se corresponde con una relación laboral con una sola representación sindical de los trabajadores.

Funciones normativas para la gestión de recursos

En una correlación de las funciones normativas de las dependencias globalizadoras, puede apreciarse el perfil general del manejo de los recursos de la administración pública, para esto es útil referir las competencias que en este renglón tienen la Oficialía Mayor, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Planeación y Programación y la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental

La Oficialía mayor

Tiene como funciones normativas globales:

- Expedir y aplicar las normas y políticas administrativas para el manejo de los recursos humanos y materiales, bienes muebles e inmuebles y los servicios generales.
- Establecer la política laboral y salarial del estado.
- Establecer las bases para el servicio civil de carrera en el estado
- Administrar los almacenes generales del gobierno.
- Adquirir y suministrar los bienes y servicios a todas las dependencias del ejecutivo.

De esto se deduce que existe un sistema central de gestión de recursos humanos en sus fases de: reclutamiento, selección, contratación, inducción, capacitación, servicios, remuneraciones, relaciones laborales y post empleo, dirigido y normando por la Oficialía Mayor.

Al mismo tiempo existe un proceso integral para la gestión de recursos materiales que está ordenado también desde el despacho de la Oficialía Mayor: integración de programas y calendarios de compra, planeación de las adquisiciones, organización del sistema de convocatorias y licitaciones públicas, formalización de contratos de adquisiciones y suministros, seguimiento de la compra, recepción de bienes y servicios, almacenamiento, resguardo, requisiciones, y suministro de material, bienes e insumos.

Complementariamente, se tiene un sistema centralizado en la misma Oficialía en materia de gestión del patrimonio, concentrando los procesos de: integración del archivo de expedientes de bienes inmuebles, establecimiento de las políticas de uso, aprovechamiento y explotación de los bienes muebles e inmuebles del estado, asignación de usufructo o destino, registro y protocolo legal de pertenencia al patrimonio del estado, políticas de arrendamiento y adquisiciones, procesos judiciales y administrativos de recuperación, y movimientos formales de altas y bajas del mismo patrimonio. En lo que respecta al patrimonio mobiliario, la misma dependencia concentra el control de asignaciones, usuarios y resguardos de equipo, muebles e implementos de trabajo en todo el sector público. En ambos casos la dependencia organiza el sistema de inventarios que es uno de los procedimientos más importantes para la salvaguarda del patrimonio estatal.

Las normas y procedimientos para la gestión de estos recursos enfrentan tal vez los mismos elementos de control de otras entidades, esto provoca a veces una excesiva articulación de autorizaciones, acreditaciones y tiempos de espera que, de una u otra forma siguen siendo una materia de mejoramiento en las oficinas mayores.

Secretaría de Finanzas

- Se identifican las siguientes funciones normativas globales:
- Formular la política hacendaria y crediticia del estado.
- Recaudar las contribuciones en los términos de la legislación fiscal.
- Formular la estadística fiscal y financiera del estado.
- Coordinar los sistemas de contabilidad, control financiero, deuda pública y manejo de fondos y valores.
- Formar parte de los órganos de gobierno de las entidades descentralizadas del estado.
- Representar al gobierno en las controversias y litigios fiscales que procedan.
- Proyectar los ingresos del estado e integrarlos en el anteproyecto de ley correspondiente.
- Emitir las bases para fijar los precios y tarifas de bienes y servicios del sector público.
- Revisar y aprobar los programas financieros y crediticios de la administración pública centralizada y descentralizada.
- Administrar la deuda pública.

Con base en estas funciones se identifican varios sistemas de gestión que están centralizados o globalizados en esta dependencia, en ese orden se encuentra el establecimiento de criterios de contratación de empréstitos y la regulación de las mezclas de recursos para financiamiento. Con esto la Secretaría de Finanzas regula los equilibrios presupuestarios y advierte sobre las inconveniencias de los proyectos fincados en deuda pública.

En otro orden, la misma dependencia es la concentradora de información financiera y del ejercicio contabilizado del gasto, con lo cual se erige en un despacho altamente especializado de comprobación contable que funge como respaldo para los procedimientos de fiscalización del gasto en sus diferentes modalidades en conjunto con la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental.

Sin lugar a dudas el mayor indicio de su carácter globalizador, lo adquiere Finanzas al formar parte del órgano de gobierno de las entidades descentralizadas, con esto se asegura un esquema disciplinario en el manejo de los recursos financieros de origen presupuestal, pero, sobre todo, de aquellos que son capaces de generar por ingresos propios dichas entidades. En éste sentido los ingresos propios de los organismos deben pasar por un proceso de acreditamiento y liberación que no siempre favorece que les sean dados para su aplicación en un ciento por ciento. En igual formula procedimental se encuentra el manejo de fondos y valores de las entidades, donde la secretaría exige balances periódicos bajo normas rígidas de comprobación.

El cálculo de los ingresos del estado es sin duda el tema central que permite reconocer la capacidad de actuación y la capacidad de compromiso del gobierno. En esta dimensión se encuentra una necesidad apremiante de guardar estrecha coordinación con la secretaría de Planeación, ya que, a fin de cuentas es la dependencia integradora de las estimaciones presupuestarias que se recopilan de las dependencias, y que se integran en el proyecto del presupuesto de egresos. Una adecuada visualización de cantidades requeridas para un sinnúmero de proyectos no es una tarea que se garantice por la simple captación de necesidades, es necesario establecer tanto una política de estimaciones de ingresos realista, a cargo de Finanzas, como una lista de requerimientos altamente racionalizado, por parte de Planeación. El esquema de no incurrir en un solo centro de decisión y de especializar el gasto como contrapartida del ingreso, conduce a una constante fricción de puntos de vista entre ambos despachos.

Correlativamente a los anteriores procesos centralizados, la misma Secretaría de Finanzas lleva una primera mano en la estimación de precios y tarifas de los bienes y servicios que oferta la administración pública, en éste sentido, y aun cuando los organismos descentralizados existentes no generan siempre recursos en las mismas proporciones, en atención a sus respectivos fines y ámbitos de actuación, existe un riguroso control de la legalidad de los conceptos que generan ingresos en dicho sector. Si bien es cierto que en la Ley de ingresos se establecen los rubros, montos y proporciones del cobro de bienes y servicios, la función normativa de Finanzas la conduce a manejar con un alto grado de discrecionalidad aquellos conceptos que no se previeron en dicha ley pero que son susceptibles de recuperarse vía derechos complementarios o productos reconsiderados.

Finalmente, en este mismo despacho se identifica la liberación de los recursos presupuestales, que de una u otra manera no se reducen al simple requerimiento de las áreas por tener en cuenta una partida y montos disponibles. En este sentido, la Secretaría de Finanzas establece un rígido procedimiento de liberación de ordenes de pago que constituyen también un control

de ejercicio presupuestal, sin embargo, puede reconocerse también que con la inclusión de modernos sistemas de informática, la misma dependencia podría ensayar una política de descentralización de pagos mediante requisiciones y comprobaciones de procedencia por vía electrónica, tal y como se está planteando en otras administraciones estatales.

Secretaría de Planeación y Programación

Las funciones normativas globales que ejerce son las siguientes:

- Orientar a las dependencias y entidades para que sus programas estén alineados a los objetivos, políticas y líneas de acción derivadas del Plan Estatal de Desarrollo.
- Establecer y mantener en coordinación con la Secretaría de Finanzas el sistema de presupuesto por programas de la administración pública.
- Coordinar el proceso de elaboración del anteproyecto de presupuesto anual de egresos.
- Planear y coordinar los programas de inversión de las dependencias y entidades de la administración pública.
- Coordinar y conducir los convenios de desarrollo regional que se celebren con la federación.
- Formular dictámenes técnicos de los proyectos de inversión de la administración pública y en su caso aprobarlos para su ejecución.
- Apoyar a las dependencias y entidades de la administración pública en la formulación de sus instrumentos normativos de carácter administrativo (organización y sistemas).

De estas funciones de carácter globalizador se desprende la existencia de diversos sistemas de gestión de los recursos financieros y presupuestales del estado. El punto central de todo este esquema de globalización lo constituye la formulación del presupuesto bajo una conducción central, es decir que, aun y cuando es altamente benéfico que las dependencias y entidades que conocen de sus requerimientos planteen el quehacer en el mediano plazo y estimen su costo, se requiere a la vez una instancia que atempere los cálculos extralimitados y centre al conjunto en un orden de racionalidad y conveniencia. Esto resulta positivo siempre que no se llegue a una interpretación lineal de necesidades y se impongan techos financieros inamovibles sobre la base de un simple cálculo de incremento porcentual global en las asignaciones para alguna dependencia o entidad.

Con estas consideraciones la descripción del proceso presupuestario es mas bien simple:

- A principios del segundo semestre se convoca a las áreas a realizar un ejercicio de programación de sus respectivos proyectos en atención a las prioridades de su sector y en congruencia con los contenidos de su macro programa de referencia o del propio Plan Estatal de Desarrollo;
- La metodología de integración de propuestas es definida, validada e interpretada en su aplicación por parte de la Secretaría de Planeación y Programación, no obstante regularmente se refiere a una orientación puntual sobre como identificar prioridades y, tal vez, a reglas generales para cuantificar sus costos. La información se presenta en formatos diseñados de

tal manera que se incluyan los datos útiles que, en resumen son aquellos relativos a un costo aproximado de un gran conjunto de acciones por realizar. En el caso de Baja California, aunque así se declare, no se tiene un presupuesto por programa, por lo que las áreas hacen sus estimaciones previendo una gran bolsa susceptible de repartirse entre sus «n» proyectos o sus respectivas divisiones departamentales;

- Una vez integrada la información en los formatos presupuestarios, se validan por el titular o autoridad superior de la dependencia o entidad, y se remiten a la Secretaría de Planeación y Programación, para su revisión, conciliación y articulación en los balances presupuestarios que tratan de garantizar equilibrios en la asignación del gasto;
- Una vez concluido el período presupuestario de preparación, la misma secretaría integra un anteproyecto de presupuesto, conciliando cantidades y asignaciones que se comunican, muchas veces sin opción de reprogramarse, a las áreas que las originaron;
- Concluido el anteproyecto se presenta al titular del ejecutivo para su aprobación y su correspondiente turno ante la legislatura del estado.

Este proceso presupuestario, al aprobarse la Ley del presupuesto de egresos, tiene un segundo ciclo de aplicación, mismo que se sujeta a las normas generalmente aceptadas de erogaciones de partidas presupuestales preasignadas y se sujeta a los controles establecidos en la legislación de presupuesto, contabilidad y gasto público de la entidad.

De manera colateral al proceso presupuestario, la Secretaría de Planeación y Programación tiene una alta injerencia en la orientación del gasto de inversión, de hecho todo proyecto que se destine a la promoción de obra, desarrollos de infraestructura, realización de actividades productivas y generación de programas del orden económico, debe ser revisado, avalado y, en su caso, sancionado por ésta dependencia. En este sentido la función globalizadora de dictaminación de proyectos se extiende materialmente a prácticamente todas las etapas del ciclo del proyecto, siendo la de mayor dificultad, precisamente aquella donde se presenta, estudia y aprueba, sin embargo la razón técnica de este procedimiento es procurar una adecuada canalización de los recursos financieros y la contención de microproyectos diseñados muchas veces de manera discrecional y sin una visión de contexto por parte de algunas áreas.

La otra argumentación, proclive a requerir mayor autonomía en la elección de proyectos de inversión por parte del resto de las dependencias y entidades, radica en señalar que aun con la visión global de la Secretaría de Planeación, sus equipos no pueden discernir al cien por ciento sobre las razones técnicas y aun políticas que animan a la realización de un proyecto de inversión bajo ciertos formatos. Este inconveniente se vuelve particularmente cierto cuando Planeación se ve obligada a restringir recursos, eligiendo concierto margen de discrecionalidad a cual programa le resta o le equilibra.

En el caso de las entidades descentralizadas del estado, su dependencia financiera y la sujeción a su sector hace que el proceso de programación y presupuestación cuente con varias aristas, entre ellas la de mayor significación es que, además de cumplir con los lineamientos de la Secretaría de Planeación y Programación, deben atender y alinearse a los programas y políticas

establecidas por su representante de sector. En muchas ocasiones en cualquier entidad descentralizada de cualquier administración pública, esta indicación resta dinamismo a la búsqueda de soluciones de mercado con las que regularmente se enfrentan los organismos descentralizados.

En materia del desarrollo regional se presenta en el estado un fenómeno administrativo que suele ser recurrente entre los centros de especialidad técnica de la administración y los centros de programación, presupuestación y asignación de recursos. Paradójicamente, las áreas con menos capacidad de decisión en la destinación de su gasto son aquellas que atienden funciones relevantes para el desarrollo de la entidad, es decir, donde se genera inversión o al menos donde se promueve, fomenta, incentiva o se comprometen obras y servicios. Las áreas llamadas sustantivas reconocen la realidad desde un ángulo específico en tanto que las globalizadoras cuantifican el costo de esa intervención concreta bajo criterios de conveniencia presupuestal o bajo parámetros de lo urgente global. La planeación enfrenta esas y otras disyuntivas por lo que suele presentarse un divorcio en los puntos de vista técnicos contra los de corte presupuestario, dicho de otra manera cuando prevalece el punto de vista presupuestario se corre el riesgo de planear en lugar del área sustantiva que conoce mejor el medio.

El caso típico de estos puntos de vista diferenciados se da entre la Secretarías de Desarrollo Económico y la de Planeación y Programación; corresponde a la primera la formulación de programas de fomento, y la elaboración de proyectos de viabilidad para establecimientos productivos, a la segunda, la formulación de programas de desarrollo y la ratificación o descalificación los proyectos ya dictaminados con un punto de vista técnico; ambas tienen un punto de vista propio, sin embargo, tiende a prevalecer el de la segunda.

Dirección de Control y Evaluación Gubernamental

La cual tiene las siguientes funciones normativas:

- Expedir normas y procedimientos de control de la administración pública.
- Organizar la red de órganos de control interno de dependencias y entidades de la administración pública.
- Establecer las bases generales para la aplicación de auditorías en dependencias y entidades de la administración estatal.
- Comprobar el cumplimiento de las obligaciones de dependencias y entidades en materia de Planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado de las mismas.
- Inspeccionar que las dependencias y entidades cumplan con las normas y disposiciones en materia de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Estatal.
- Establecer los requisitos para la designación de Comisarios en las entidades de la administración descentralizada.

- Establecer y mantener coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda en materia de contabilidad gubernamental.
- Organizar y sancionar el sistema de declaración de la situación patrimonial de los servidores públicos.
- Investigar y dictaminar los actos u omisiones de servidores públicos que puedan dar lugar al establecimiento de responsabilidad administrativa.

A partir de estas funciones normativas se aprecian también sistemas integrales para la verificación y control de la gestión de los recursos de la administración pública. Destaca de estos sistemas, el seguimiento de la aplicación de los recursos estatales y federales aplicados en programas de la administración estatal o de los municipios, bajo principios del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental y los que estén vigentes en la entidad federativa. Otro rubro de globalización es la organización de la red de contralorías y comisarías que actúan como extensión de la dirección para la instrumentación del sistema de control y evaluación gubernamental.

Entre los procesos de mayor relevancia en materia de control se tienen los de verificación de la legalidad de la actuación de los servidores públicos en sus funciones y unidades administrativas, en este caso se trata de un control de tipo preventivo que enfatiza el cumplimiento de esquemas procedimentales, tiempos de gestión y trámite, atención puntual de requisitos y registro de avances físico-financieros de sus respectivos programas y proyectos de adscripción.

En materia del control de fiscalización, la dirección involucra procedimientos más complejos como el de las auditorías⁴⁵, la inspección física de verificación de cumplimiento de metas, la certificación mediante inventario de áreas de verificación de la obra pública, la intervención de salvaguarda de legalidad en los procesos de licitación de contratos de obras, adquisiciones y servicios de proveedores externos a la administración pública, y la visita sorpresa que tiende a evidenciar a servidores públicos que presentan conductas deshonestas o negligentes en sus funciones o áreas de trabajo, entre otros. Este control de fiscalización forma parte también de los procedimientos globales de intervención de la Dirección y se ejerce tanto normativamente como a petición de parte, por alguna demanda ciudadana, o bien de manera discrecional mediante el sistema de monitoreo permanente de la función pública.

Uno de los rubros con menor atención en la función de control en la dirección analizada es la correspondiente a la evaluación. Esta corresponde a la tercera etapa del control que analiza los impactos de la actividad pública en su contexto bajo parámetros y criterios de costo - beneficio. En este sentido, la evaluación presenta algunas dificultades técnicas para superar su enfoque meramente cuantitativo, esto se debe principalmente al escaso desarrollo organizacional de la Dirección, pero también a la manera en que está configurado el presupuesto, que no permite relacionar eficientemente los recursos con los llamados programas, por lo que

⁴⁵ Sin que este sea el caso de la Dirección analizada puede citarse en este esquema de control la Visitaduría General de la Procuraduría General de Justicia del estado.

más bien se conoce el avance de resultados y no la cualificación de los productos, bienes o servicios aportados a la sociedad. A pesar de este estadio de primeros pasos de la evaluación, en la dirección de cuenta con un monitoreo de las demandas y quejas de los ciudadanos en un sistema articulado que trata de dar respuesta expedita a los planteamientos que se hubieran efectuado.

El Sistema de Control y Evaluación, según se ha dicho, se extiende hacia todos los ámbitos de la actuación pública, en este sentido, las auditorías de proceso tienden a ganar terreno en la medida en que se procura medir la eficiencia, calidad y productividad de la acción pública, muestra de ello es el esquema del «ciudadano sorpresa» que con sus visitas intempestivas poco a poco va formando estándares de gestión, al menos en tiempos y líneas de trámite, que son más apegados a la realidad administrativa del estado.

Finalmente en esta descripción de las funciones normativas de la Dirección, es importante reconocer que una de las razones de su creación en sustitución de la anterior Secretaría de la Contraloría del estado, es la necesidad de contar con la instancia de autoridad para aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado y los municipios, particularmente en el rubro del registro de la situación patrimonial que estos presentan. En efecto una de las actividades preventivas del control es conocer el estado de la situación patrimonial de cada funcionario que ocupa unidades de mando y que podría obtener beneficios económicos directos o indirectos haciendo uso indebido de su calidad de autoridad para recibir prevendas y otras utilidades del método de la corrupción. El registro se realiza protocolariamente bajo una declaración anual recurrente que es signada mientras se esté en un cargo de los que señala la ley, la declaración involucra como en otras entidades la relación de bienes patrimoniales del cónyuge, hijos y dependientes económicos directos del servidor público.

SITUACION FINANCIERA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Para tener un panorama más completo de los sistemas de administración de recursos, se incluye en este estudio el resumen del ejercicio presupuestal de 1996, referido por el Lic. Héctor Terán Terán en su primer informe de gobierno.⁴⁸

Según datos del propio informe en ese período se registraron ingresos por 2 mil 356 millones 565 mil pesos, de los cuales 448 millones 820 mil pesos (19%), provinieron de fuentes propias y i mil 501 millones 470 mil pesos 864%) corresponden a participaciones federales; el resto(26%) fueron 12 millones 639 mil pesos de créditos normales por cuenta corriente de proveedores, 73 millones 152 mil pesos por aportación federal al convenio de desarrollo social y 320 millones 430 mil pesos de otros programas de coordinación.

El gasto ejercido en el mismo período fue de 2 mil 319 millones 27 mil pesos, mismo que se distribuyó de la manera siguiente:

⁴⁸ Transcripción tomada de: Terán Terán, Héctor. Op. Cit. Págs. 137 a 144.

Remuneraciones y compensaciones al magisterio estatal, 748 millones 86 mil pesos; aportaciones al ISSSTECALI por ese sector 130 millones 82 mil pesos; aportaciones a la UABC, 31 millones 261 mil pesos; pago del 20% de la nomina del magisterio federal, 154 millones 762 mil pesos; apoyos al Instituto de Cultura, 18 millones 932 mil pesos; al Instituto de la Juventud y el deporte, 9 millones 386 mil pesos. En conjunto, los recursos destinados a la educación llegaron a 1 mil 208 millones 552 mil pesos, esto es el 52% del ingreso total y mas del 100% de las participaciones federales netas recibidas por el estado. El resto de erogaciones asciende a los siguientes porcentajes: dependencias del poder ejecutivo 22.6% Obra Pública e inversión 5.4%; participaciones a municipios 14.3% y pago de deuda y servicios de la deuda 6.0% (Los pasivos acumulados al 30 de septiembre de 1996 por deuda pública ascienden a 672 millones 370 mil pesos).

En el período fiscal 1996, la inversión global alcanza la cifra de 925 millones 694 mil 594 pesos aportados por los gobiernos estatal, federal y municipales, y aportación directa de los beneficiarios; dicha inversión es ejecutada a través de las siguientes modalidades:

- Convenio de Desarrollo Social
- Programa de 100 ciudades
- Programa de Coordinación Especial (CNA)
- Programa de Distrito de Riego No. 014
- Convenio CAPFCE
- Programa Normal Estatal y organismos.

El Convenio de Desarrollo Social firmado por los gobiernos estatal y federal para 1996, asciende a 242 millones 326 mil 488 pesos, con aportación de la federación de 165 millones, 464 mil 924 pesos y del estado de Baja California de 76 millones 861 mil 564 pesos, esta última integrada por 19 millones 823 3 pesos, de recursos directos del estado; 32 millones 378 mil 28 pesos de aportación de los gobiernos municipales y 24 millones 660 mil 533 pesos de la comunidad beneficiada.

GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJACALIFORNIA INVERSION EJERCIDA
(Cifras en miles de pesos)

CUADRO COMPARATIVO DEL PRESUPUESTO DE LA INVERSION EJERCIDA 1990-1996.

DESCRIPCION	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
INVERSION SEGUN CONVENIO							
Aport. estatal al Codesol	36, 695	81, 550	57, 644	86, 054	79, 444	44, 034	19, 019
Programa normal del Estado	24, 008	19, 018	25, 033	9, 823	27, 421	61, 284	58, 436
100 Ciudades							8, 578
Comisión Nacional del Agua							14, 049
Distrito de riego no. 14							21, 197
Programa estatal	60, 703	100, 568	82, 677	95, 877	106,318	105, 318	121, 279

CUADRO COMPARATIVO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO POR LA LEGISLATURA LOCAL 1990- 1996.

DESCRIPCION	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
GASTO NETO TOTAL	748, 128	1, 034, 116	1, 284, 184	1, 382, 732	1, 622, 181	2, 006, 544	2, 545, 980
CORRIENTE	383, 593	535, 881	709, 962	802, 273	923, 627	1, 128, 165	1, 436, 938
SERVICIOS PERSONALES	340, 972	480, 736	623, 105	726, 744	837, 111	1, 030, 596	1, 296, 918
Burocracia	130, 775	172, 422	205, 422	203, 978	210, 410	249, 963	302, 917
Magisterio	210, 197	308, 314	417, 683	522, 766	626, 701	780, 633	994, 001
SERVICIOS GENERALES	31, 269	40, 186	48, 563	52, 052	60, 797	70, 167	99, 211
MATERIALES Y SUMINISTROS	11, 352	14, 959	38, 294	23, 477	25, 719	27, 402	40, 810
INVERSION	62, 207	96, 998	108, 028	91, 746	117, 296	101, 995	130, 600
EQUIPAMIENTO							25, 521
INVERSION EN OBRA	62, 207	96, 998	108, 028	91, 746	117, 296	101, 995	105, 079
TRANSFERENCIAS	302, 328	401, 237	466, 194	488, 713	518, 258	776, 384	978, 443
Municipales	126, 320	164, 722	183, 839	208, 888	242, 213	321, 594	395, 094
Educativas	101, 206	140, 526	165, 561	174, 377	226, 305	270, 551	381, 327
De Seguridad Social	12, 126	15, 681	20, 468	15, 348	14, 991	16, 304	24, 534
Otras	62, 676	80, 308	96, 326	90, 100	97, 749	167, 935	177, 488

*fuente: presupuesto de egresos aprobado por la legislatura local (1990-1996)

INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DE LOS ESTADOS

MILES DE NUEVOS PESOS

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994
BAJA CALIFORNIA					
INGRESOS	1 907 259	2 637 924	3 954 175	4 330 172	5 055 908
IMPUESTOS	34 048	55 008	86 979	90 583	103 352
PARTICIPACIONES FEDERALES	634 502	781 571	928 455	944 227	1 101 146
DERECHOS	38 230	53 282	82 220	70 010	77 559
PRODUCTOS	9 006	6 288	10 968	10 248	41 443
APROVECHAMIENTOS	65 830	109 249	266 342	331 187	367 142
DEUDA PUBLICA	469 571	824 824	121 427	148 227	445 454
POR CUENTA DE TERCEROS	655 038	807 772	2 457 485	2 736 953	2 919 500
DISPONIBILIDADES	1 032	129	295	737	312
EGRESOS	1 907 259	2 637 924	3 954 175	4 330 172	5 055 908
GASTOS ADMINISTRATIVOS	387 092	540 079	732 820	859 265	991 254
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	98 527	161 078	211 582	230 021	231 457
TRANSFERENCIAS	302 564	403 991	474 049	506 208	518 211
DEUDA PUBLICA	23 756	32 743	93 466	85 272	222 185
DISPONIBILIDADES	129	295	737	315	12 328
POR CUENTA DE TERCEROS	1 095 188	1 499 738	2 441 517	2 649 091	3 080 473

CAPITULO II

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

ANTECEDENTES ORGANIZATIVOS RECIENTES

El antecedente más significativo que representa la configuración moderna de la actual estructura del sector público estatal, es la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California de fecha 31 de diciembre de 1977, misma que se da en el contexto de la reforma administrativa más importante llevada adelante por el gobierno de la república. De acuerdo con los principios de esa reforma uno de los aspectos fundamentales para contar con una mejor alternativa de progreso es organizar integralmente el aparato administrativo, de tal manera que bajo reglas de coordinación, sectorización, interdependencia, acuerdo y asignación clara de competencias y funciones, la administración pública estaría sujeta a normas de racionalidad que le permitirían una mejor atención de sus encomiendas y un manejo eficaz y eficiente de los recursos del estado.

Prácticamente en todas las entidades federativas se realizó una transformación estructural de sus aparatos públicos, misma que incluyó la citada ley de Baja California, con las siguientes características:

- El reconocimiento de la igualdad de jerarquía pero diferencia de rango de la Secretaría General de Gobierno, garantizándose para ésta la conducción de los asuntos políticos y su carácter de gestor de demandas de la sociedad ante otras instancias de la administración estatal.
- La transformación funcional de las antiguas direcciones de especialidad, subordinadas políticamente a la Secretaría General de Gobierno, hacia el formato de secretarías de estado, con lo cual vigorizaron su posición política y administrativa contando con una investidura de mayor jerarquía para llevar adelante procesos de gestión de sus despachos y asuntos de negociación o interlocución con otros órganos del estado, los municipios y la federación.
- Un ajuste en la organización funcional del gasto, incluyéndose las técnicas del presupuesto por programas, junto con la creación de una Secretaría de Planeación y Presupuesto, como despacho especializado del ejercicio de planeación, programación y presupuestación, capaz de ordenar y sistematizar con un enfoque operativo, basado en proyectos, el quehacer de la administración pública.
- La especialización de la antigua Tesorería General del Estado en una Secretaría de Finanzas, con funciones propias un despacho gestor del patrimonio del estado y procurador del sistema de recaudación propio de la entidad.
- La ratificación de las funciones centralizadas de la administración de recursos humanos, materiales y servicios generales en una Oficialía Mayor, de acuerdo con la más nítida tradición del pensamiento administrativo mexicano en estos oficios públicos.
- La inclusión dentro de los asuntos de gobierno, el tema de los asentamientos humanos, en una Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, como reconocimiento de la trascendencia del ordenamiento territorial con una visión integral entre estados y municipios, y para dar cumplimiento orgánico a las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, emitida por el Congreso de las Unión en 1976.

De esta manera, en el estado se da inicio a una estructura que deja atrás lo que en diferentes medios académicos se dio por llamar estructuras tradicionales, para equiparar la composición

organizativa local a un Patrón estatal que hizo de las administraciones públicas instancias paralelas de todas y cada una de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, posteriores a 1976.

Por lo que toca a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California del 23 de diciembre de 1985, se realizaron ajustes en materia de nomenclatura y se incorporaron a la línea de dependencia directa del gobernador las actuales direcciones de especialidad, se incluyó en dicho ordenamiento a la Secretaría de la Contraloría General, como réplica de la antigua Secretaría de la Contraloría General de la Federación, creada en 1983 en el marco de la política de renovación moral de la sociedad, así como la Dirección General de Ecología, con atribuciones propias para dirigir la política de ordenamiento ecológico del territorio y la protección al medio ambiente, en consonancia, ésta última, con la transformación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), del gobierno federal, en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) del mismo gobierno en 1982.

La Ley de 1985, señaló en su artículo 17. Para el estudio, planeación y despacho de los negocios en los diversos ramos de la Administración Pública del estado, habrá un Secretario General de Gobierno.

Además de la Secretaría general de Gobierno, actuarán en su caso, directamente en el desempeño de las funciones encomendadas al titular del ejecutivo, las siguientes Dependencias: Oficialía Mayor de Gobierno, Procuraduría general de justicia, Secretaría de Finanzas, Secretaría de la Contraloría General, Secretaría de Planeación y Presupuesto, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Fomento Agropecuario, Procuraduría de Protección al Turista del Estado.

Con base en ésta Ley, los gobiernos de los licenciados Xicoténcatl Leyva Mortera y Ernesto Ruffo Appel, realizaron los siguientes ajustes funcionales y estructurales mediante reformas a la misma:

Artículo 17. Contiene la lista de dependencias del ejecutivo, que fueron ajustadas en los siguientes casos: 1) derogación de la Secretaría de la Contraloría General del Estado; 2) Creación de la Secretaría de Turismo en sustitución de la Procuraduría de Protección al Turista del Estado; 3) reconocimiento de la Dirección de Ecología como Dirección General; 4) Creación de la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental, en sustitución de la Secretaría de la contraloría general del Estado;¹⁴ desincorporación de la Secretaría de Salud y de la Dirección de Tránsito y Transportes y creación de la Dirección General de Informática

Artículo 18. Precisión de las competencias genéricas de las Secretarías General de Gobierno y demás, Oficialía Mayor, Procuraduría General de Justicia y Direcciones de especialidad.¹⁵

¹⁴ Reformado por Decreto No. 21, publicado en el Periódico Oficial No. 19 de fecha 10 de julio de 1990; Decreto No. 118, publicado en el Periódico Oficial No. 6, sección I, de fecha 29 de febrero de 1992; Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial, No. 32 de fecha 10 de octubre de 1992; y Decreto No. 92 publicado en el Periódico Oficial No. 28 de fecha 8 de julio de 1994.

¹⁵ Reformado por Decreto No. 127, publicado en el Periódico Oficial No. 33 de fecha 30 de noviembre de 1988.

Artículo 19. Precisión de las competencias de la Secretaría General de Gobierno en materia política y de representación de la autoridad estatal. ¹⁶

Artículo 24. Precisión de las competencias de la Secretaría de Finanzas en materia de la aplicación de la legislación fiscal del estado y la procuración del interés del patrimonio y la hacienda pública de la entidad. ¹⁷

Artículo 25. Derogado (su contenido se refería a la Secretaría de la Contraloría general) ¹⁸

Artículo 26. Precisión de las competencias de la secretaría de Planeación y Presupuesto en materia de conducción del proceso de planeación, programación y presupuestación en la entidad. ¹⁹

Artículo 26 - bis Crea la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental, con las funciones básicas del control y evaluación en la materia. ²⁰

Artículo 27. Precisión de las competencias de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en materia de coordinación de programas en la materia, promoción del desarrollo urbano y asistencia técnica y asesoría a municipios. ²¹

Artículo 30. Crea a la Secretaría de Turismo. ²²

Artículo 39. Precisión de las competencias de la Dirección General de Ecología como instancia rectora del ordenamiento ecológico del territorio y para la aplicación de la legislación ambiental. ²³

ORGANIZACION ACTUAL DE LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA.

En términos puntuales, la actual organización de la administración pública estatal en su sector centralizado esta compuesta por lo dispuesto en el Artículo 17: Para el estudio, planeación y despacho de los negocios en los diversos ramos de la administración pública del estado, habrá un secretario general de gobierno.

Además de la Secretaría general de Gobierno, actuarán en su caso, directamente en el desempeño de las funciones encomendadas al Titular del Ejecutivo, las siguientes Dependencias.

¹⁶ Reformado por Decreto No. 66, publicado en el Periódico Oficial No. 15 de fecha 31 de mayo de 1991.

¹⁷ Reformado por Decreto No. 12, publicado en el Periódico Oficial No. 36 de fecha 31 de diciembre de 1989.

¹⁸ Derogado por Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial No. 32 de fecha 10 de octubre de 1992.

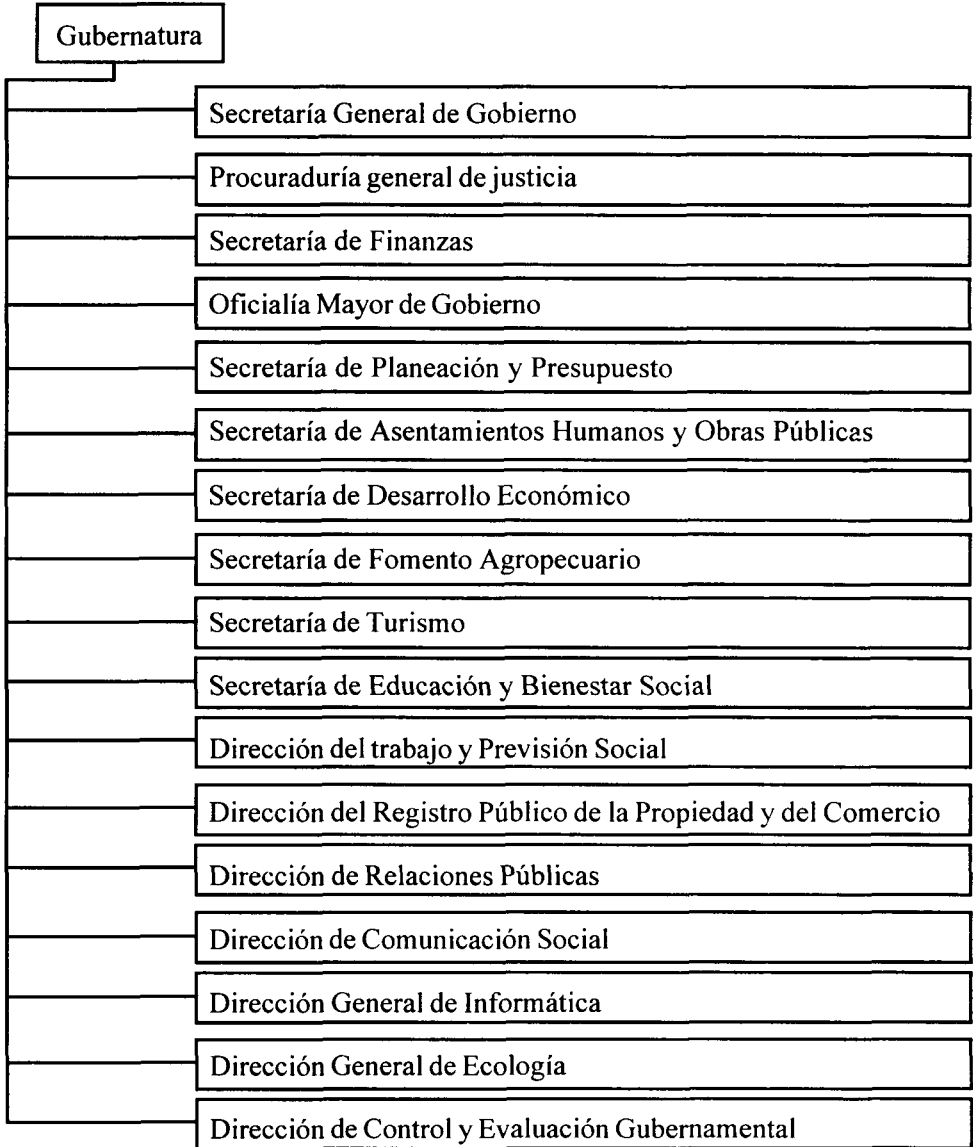
¹⁹ Reformado y adicionado por Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial No. 32 de fecha 10 de octubre de 1992; y decreto No. 92, publicado en el Periódico Oficial No. 28 de fecha 8 de julio de 1994.

²⁰ Adicionado por Decreto No. 92, publicado en el Periódico Oficial No. 28 de fecha 8 de julio de 1994.

²¹ Reformado por decreto No. 157, publicado en el Periódico Oficial No. 32, de fecha 10 de octubre de 1992.

²² Reformado por decreto No. 21, publicado en el Periódico Oficial, de fecha 10 de julio de 1990.

²³ Derogado por decreto No. 21, publicado en el Periódico Oficial No. 19, de fecha 10 de julio de 1990, reformado por Decreto No 118, publicado en el Periódico Oficial, de fecha 29 de febrero de 1992.



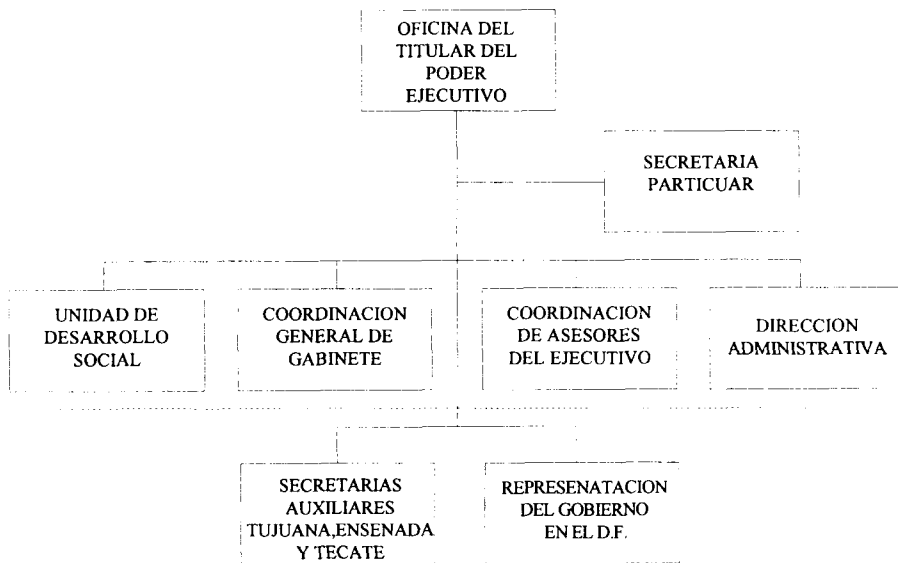
A continuación se relacionan las funciones genéricas de los principales despachos de la administración pública centralizada.

Oficina del gobernador del estado

Función genérica: Planear, organizar y ejecutar las atribuciones que de manera institucional y personal le confiere la Constitución política del estado y la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Organización interna:

ORGANIZACION DEL DESPACHO DEL C. GOBERNADOR



La oficina del C. gobernador cuenta con una estructura propia que le permite organizar la agenda de gobierno en los asuntos de gestión y representación que se dirigen desde su despacho. El presupuesto asignado a éste ramo representa el 0.864% del total del presupuesto de egresos de las dependencias del poder ejecutivo para 1997.

Unidad de Desarrollo Social.- Conducción técnica y coordinación institucional de los programas de desarrollo social del ejecutivo y aquellos que requieran su participación como contraparte de convenios y representante del estado.

Coordinación general de gabinete.- Lleva a cabo la preparación de convocatorias de reuniones intersectoriales de secretarios, procurador general de justicia, oficial mayor y directores por ramo de la administración o por sector, integrando las agendas de acuerdos y

coadyuvando a su seguimiento para su correcta ejecución en los términos convenidos en las reuniones de gabinete respectivas.

Coordinación de Asesores del Ejecutivo.- Coordina y ejecuta los trabajos de asesoría que le encomiende el titular del ejecutivo.

Dirección Administrativa.- Gestiona y administra los recursos de operación necesarios para el funcionamiento de la oficina del titular del ejecutivo.

Secretarías auxiliares del ejecutivo en Tijuana, Ensenada y Tecate.- Atienden los requerimientos de representación del gobierno del estado en el interior de la Entidad, canalizando peticiones y demandas sociales al despacho del C. gobernador para su atención y seguimiento.

Representación del gobierno del estado en el Distrito Federal.- Cumple los requisitos del protocolo oficial ante autoridades federales y locales del D.F. en la provisión de medios de comunicación y vínculos institucionales con la federación y sus autoridades.

Secretaría General de gobierno.- Es la dependencia encargada de conducir la política interior del estado, las relaciones intergubernamentales y las de carácter político con la sociedad, atiende también materia básicas como el sistema penitenciario y la seguridad pública del estado.

Tiene bajo su coordinación sectorial al Consejo Estatal de Población (CONEPO)²⁴ y al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)²⁵. Su base organizativa consiste en un sistema de unidades administrativas concentradas en la sede de Mexicali, y un esquema de Unidades Delegacionales que incluyen una subsecretaría en la ciudad de Tijuana. Las áreas de mayor dinamismo y complejidad de ésta dependencia son las adscritas a la Coordinación General de Justicia que dirige la Defensoría de Oficio en tres delegaciones y la Dirección de Prevención y Readaptación Social que se encarga de la organización, coordinación y conducción de los siguientes despachos: Consejo de Orientación y Reeducación para Menores; Centro de Orientación y Tratamiento; Cárcel Pública de Tijuana; Cereso Tijuana; Correccional de Menores de Mexicali; Cereso Mexicali y Cereso Ensenada. Asimismo otra de sus funciones de mayor peso es la organización del Sistema de Seguridad Pública en el Estado, mismo que, por las características de la migración y por el tipo de asentamientos humanos entorno a las franjas fronterizas hacen de los índices delictivos un motivo de atención minuciosa por parte de las autoridades policiales del estado y los municipios.

²⁴ Creado Como Organismo Público descentralizado, Por Decreto, Publicado en el Periódico oficial del Estado de fecha 20 de abril de 1984. Cumple las atribuciones del gobierno del estado en la provisión de medios organizativos y técnicos para conducir las políticas nacional y estatal de población en la entidad.

²⁵ Organismo Público descentralizado creado por Decreto publicado en el Periódico Oficial del estado de fecha 10 de noviembre de 1986. Atiende las funciones relativas a la asistencia social en el Estado y ala provisión de servicios asistenciales a población de escasos recursos.

En lo que respecta a las competencias de la dependencia se ubican principalmente en los siguientes rubros:

- Conducir las relaciones políticas y administrativas con otros ordenes de gobierno.
- Presentar las iniciativas de Ley que determine el gobernador ante el Congreso.
- Autorizar la publicación del Periódico Oficial del estado.
- Expedir las concesiones que determine el gobernador y que no estén asignadas a otras dependencias.
- Ejercer en coadyuvancia con la federación, la verificación de contenidos de publicaciones.
- Vigilar la legislación de juegos y sorteos permitidos.
- Vigilar la aplicación de la legislación en materia de cultos.
- Representar al gobierno en materia de juicios de amparo.
- Tramitar pasaportes en los términos de los convenios respectivos.
- Elaborar proyectos de expropiación y otras figuras jurídicas en la materia.
- Tramitar los nombramientos de magistrados del tribunal Superior de justicia.
- Llevar colección de firmas de funcionarios de los tres poderes del estado y de los ayuntamientos.
- Coordinar las actividades de beneficencia pública, seguridad pública y la política poblacional.
- Prevenir la delincuencia mediante la coordinación de la seguridad pública.
- Organizar el sistema penitenciario del estado.
- Organizar y proveer la defensoría de oficio.
- Vigilar la marcha de la administración pública asegurando el cumplimiento de las instrucciones y criterios generales emitidos por el titular del ejecutivo.

Oficialía Mayor de Gobierno.- Esta dependencia tiene a su cargo las atribuciones necesarias para la organización de los sistemas de recursos materiales y humanos y de los servicios generales, con los que operan las dependencias de la administración pública. Al igual que la Secretaría General de Gobierno en su organización interna ha instituido un mecanismo de subdelegaciones con cobertura regional para proveer de manera más eficiente los apoyos administrativos y técnicos propios de su función a otras áreas del poder ejecutivo. Destacan en éste sentido el caso de la Subdelegación Tecate.

En su ámbito competencial esta dependencia asume dos servicios fundamentales para el poder ejecutivo: los Talleres Gráficos del Estado, y el Taller Mecánico del estado. En su organización sectorial únicamente guarda coordinación con el organismo público descentralizado denominado Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores de Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI)²⁶

²⁶ Creado como organismo público descentralizado por Decreto, publicado en el Periódico Oficial del estado, de fecha 20 de diciembre de 1978. Su misión es organizar el sistema de seguridad social propio de los trabajadores al servicio de los poderes del estado y los ayuntamientos en sus diferentes modalidades de asistencia médica, económica y en materia del sistema de pensiones y jubilaciones.

La problemática que se enfrenta en la gestión de recursos humanos y materiales está radicada principalmente en el sistema de autorregulación de insumos que se hace indispensable por las características geográficas de la entidad, esto obliga a una mejor planeación del esquema de distribución de bienes, recursos y servicios para no afectar a las delegaciones que están situadas fuera de las ciudades de Mexicali y Tijuana.

Las áreas funcionales que atiende la Oficialía Mayor son las siguientes:

- Establecer la normatividad del gobierno estatal en materia de recursos humanos, materiales, patrimonio inmobiliario, mobiliario y servicios generales.
- Conducir las relaciones laborales entre el estado y los servidores públicos.
- Establecer y conducir las políticas, sistemas, procedimientos y normatividad relativa a los recursos humanos y al establecimiento del servicio civil de carrera en la administración del estado.
- Adquirir y suministrar los bienes y materiales que requiera para su funcionamiento la administración del estado
- Resguardar el patrimonio Inmobiliario y mobiliario del estado
- Organizar los servicios generales de apoyo para la administración estatal
- Organizar y operar los talleres gráficos y mecánico del estado
- Organizar y administrar el Archivo del Poder Ejecutivo y coordinar las unidades de correspondencia y archivo del gobierno del estado

Para su operación, la Oficialía Mayor dispone de un 2.14% del presupuesto de egresos de las dependencias del ejecutivo estatal.

Procuraduría General de Justicia.- Esta dependencia tiene a su cargo el ejercicio de la acción penal en el estado y la defensa de los intereses del estado y la sociedad ante las afectaciones producidas pro los transgresores de la ley.

La procuración de justicia es uno de los temas con mayor prioridad en los gobiernos estatales, Baja California no es la excepción, por esto esta dependencia se ha organizado en una red delegacional en los principales centros urbanos con una estructura mínima compuesta por las siguientes unidades:

- Oficina del titular de la delegación
- Dirección de Averiguaciones Previas
- Dirección de Control de Procesos
- Comandancia de la Policía Judicial
- Dirección de Servicios Periciales

Este esquema permite contar con unidades administrativas integrales, capaces de atender la mayor parte de casos y resolución de asuntos de su competencia. Al mismo tiempo, destaca la creación de las subprocuradurías de Mexicali, Tijuana, y Ensenada, con capacidad orgánica y funcional para resolver en su respectiva región las demandas que la ciudadanía presente.

En su organización técnica la Procuraduría cuenta con la Unidad de Auxilios Técnicos y el Instituto de Capacitación Técnica y Profesionalización.

Las atribuciones que ejerce la Procuraduría General de justicia son las siguientes:

- Controlar y ejercer la acción penal en el estado.
- Vigilar el cumplimiento y aplicación de la ley por parte de autoridades y población en general.
- Dirigir y coordinar las actividades de la policía judicial del estado.
- Organizar el despacho del ministerio público y asistir a las autoridades estatales en la defensa de los intereses jurídicos de la entidad. Para su operación administrativa y técnica la Procuraduría General de Justicia cuenta con el 4.38% del presupuesto asignado a las dependencias de la administración pública estatal.

Secretaría de Finanzas

La Secretaría de Finanzas se ha constituido en un despacho especializado en la captación de los ingresos y beneficios fiscales y no fiscales que por ley corresponden al estado. Organiza, asimismo el sistema de recaudación y cobranza de los conceptos señalados en la Ley de Ingresos del estado. Su organización interna está integrada por las Direcciones de Auditoría Fiscal (y sus Delegaciones de Tijuana y Ensenada) Egresos, Ingresos (y sus Recaudaciones de Rentas de Mexicali, Tijuana, Ensenada, Tecate y Rosarito); y Auditoría Interna, y por la Coordinación de Licencias, el Departamento del Area Financiera y el Centro de Capacitación de Estudios Fiscales

Las competencias de esta secretaría son las siguientes:

- Formular y someter a consideración del gobernador, la política hacendaria del estado.
- Recaudar y administrar las contribuciones que correspondan por ley al estado.
- Cumplir el marco normativo de la hacienda pública y los convenios suscritos en la materia con otras autoridades.
- Mantener actualizado el Padrón de contribuyentes.
- Ejercer las competencias de fiscalización y revisión de cuentas de contribuyentes.
- Orientar a contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones.
- Asistir a los ayuntamientos en la gestión de sus haciendas públicas cuando estos así lo requieran y soliciten.
- Organizar y actualizar la contabilidad gubernamental y financiera del estado.
- Representar al gobierno del estado en controversias y juicios del orden fiscal.
- Proyectar y calcular los ingresos del estado y proponer al ejecutivo del estado el proyecto de ley en la materia.
- Emitir las bases para fijar precios, tarifas, cuotas y otros ingreso por concepto de servicios, enajenación o arrendamiento de bienes sujetos al dominio privado del estado en los casos que así se prevea en la ley.
- Revisar y en su caso aprobar los programas financieros de la administración centralizada y paraestatal, así como administrar la deuda pública.

- Coordinar y vigilar la administración, ejecución y aplicación de los recursos de los programas de inversión de la administración centralizada y descentralizada del estado.
- Dirigir el procesamiento electrónico de datos a las dependencias y entidades de la administración estatal.

Para la operación de sus programas, corresponde a la Secretaría de Finanzas el 2.25% del total del presupuesto de las dependencias del ejecutivo del estado.

Dirección de Control y Evaluación Gubernamental

Esta dirección sustituyó a la Secretaría de la Contraloría General en el estado, misma que se había eliminado de la administración estatal. Posiblemente aludiendo razones del orden técnico para sostener vigente el esquema de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Entidad, y para operativizar los convenios de adhesión al Sistema nacional de control y Evaluación, la función de control gubernamental se rescata aunque en una Dirección con una menor jerarquía en el cuadro organizativo del estado.

Esta dependencia se hace cargo de las tres áreas específicas del control: prevención del cumplimiento de la normatividad y principio de legalidad, fiscalización de la actuación y evaluación de resultados como medio de aseguramiento de la calidad y eficiencia en el sector público. No obstante esta misión la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental atiende más operativamente los aspectos protocolarios del control como puede ser el registro de bienes patrimoniales y el seguimiento de los convenios aplicables a transferencias de recursos federales como los procedentes del Ramo XXVI del presupuesto de egresos de la federación.

La organización interna de la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental esta constituida por las Direcciones de Responsabilidades y Situación Patrimonial, y Auditoría, así como por Unidades administrativas desconcentradas en Tijuana y Ensenada, una Comisión Estatal de Avalúos y la Unidad de Fiscalización y Evaluación de la Inversión.

Las competencias de ésta dirección se resumen en lo siguiente:

- Planear y organizar el sistema de control y evaluación gubernamental del estado.
- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización aplicables a la gestión de la administración pública.
- Establecer las bases generales para la aplicación de auditorías en las diferentes áreas de la administración pública.
- Comprobar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en la legislación estatal para las dependencias y entidades de la administración pública del estado.
- Establecer la red de contralores, comisarios o equivalentes en las diferentes instancias de la administración pública del estado.
- Atender las quejas que presenten los particulares contra servidores públicos o el funcionamiento irregular de las unidades administrativas del estado.

- Aplicar la normatividad en materia de registro patrimonial y las disposiciones de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el estado dentro del ámbito de su competencia.

El monto de los recursos asignados a esta dependencia significan el 0.28% del total del presupuesto de egresos para 1997 destinado a las dependencias del ejecutivo del estado.

Secretaría de Planeación y Presupuesto

Esta secretaría tienen a su cargo la planeación de la inversión del sector público, y la provisión de los medios técnicos y los esquemas metodológicos para la operativización del Plan Estatal de Desarrollo y sus respectivos programas. Cabe hacer notar que en el estado se sigue el patrón establecido hace años por la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno federal, en la organización tecnicificada y por separado del ingreso y el gasto, esta política en la entidad se ve reforzada por la fórmula participativa en la que se generan diversos programas en el seno del COPLADE. Puede señalarse que Baja California sostiene un sistema de enlace con los sectores más representativos de la sociedad manteniendo vigente la estructura de ese órgano consultivo. En términos de su carácter técnico, esta dependencia asume funciones globalizadoras de regulación, orientación técnica y hasta de control de la inversión pública, lo cual la hace pivote de toda la programación del gobierno.

La única entidad que tiene sectorizada esta secretaría es el COPLADE en cuyo seno se definen gran parte de las estrategias de participación pública y social para la ejecución de proyectos gubernamentales de naturaleza variada.

La organización interior de la dependencia está compuesta por:

- Una Subsecretaría de Planeación y Programación, con funciones normativas y de previsión metodológica en lo que respecta al sistema de programación, presupuestación y gasto públicos del estado.
- La Coordinación Ejecutiva de la Inversión que vigila los términos técnicos y esquemas financieros diseñados para los diferentes rubros de la administración pública y sus proyectos.
- Una Unidad de Desarrollo Organizacional, con la encomienda de proveer a la administración estatal de los sistemas, métodos y procedimientos básicos de operación con miras a proporcionar servicios de calidad y consistencia.
- Una Dirección de Planeación Estratégica cuya misión central consiste en la integración del Plan y sus programas en los parámetros de una visión de oportunidad y aprovechamiento de circunstancias propicias para el desarrollo de acciones públicas.
- Una Dirección de Presupuestos, con la encomienda de formular la política presupuestaria aplicable a los programas operativos anuales en el cumplimiento de las metas y objetivos del Plan Estatal de Desarrollo.
- La Unidad para la eficiencia de la inversión es una instancia técnica que *monitorea* constantemente la aplicación de recursos en la estructura programática coadyuvando a que su aplicación rinda los resultados esperados en la programación original.

Además de estas unidades administrativas la secretaría cuenta con las delegaciones de Tijuana y Ensenada (para la planeación de las acciones de entidades y dependencias y el uso eficiente de recursos).

La Secretaría de Planeación y Presupuesto tiene asignado para su operación el 0.21% del total del presupuesto de egresos para las dependencias del estado.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas

Esta dependencia tiene a su cargo el ejercicio de las funciones regulativas del ordenamiento del territorio del estado. Son también áreas de atención la promoción de la vivienda, la provisión de obras públicas y la gestoría legal correspondiente para la regularización de la tenencia del suelo urbano y la creación y administración de reservas territoriales para vivienda y otros usos.

El principal rasgo funcional de esta dependencia es su carácter normativo y el despliegue de recursos técnicos y metodológicos para orientar obras, servicios y planes y programas del orden urbanístico y del ordenamiento territorial, puede afirmarse que es un despacho que por igual ejercita actos de autoridad de gestión y resolución, y analiza, investiga y dictamina de manera técnica los diferentes programas y proyectos en la materia al interior del estado.

Al mismo tiempo, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas es la que cuenta con un mayor agrupamiento sectorial de entidades públicas. Su Sector está compuesto de la siguiente manera:

Comisiones de servicios

Responsables de la organización, gestoría y provisión de diversos servicios públicos del orden estatal en las principales localidades de la entidad. Organismos vinculantes entre el gobierno del estado con los ayuntamientos en la prestación de servicios públicos municipales. Estas entidades son:

- Comisión de Servicios de Agua del Estado (COSAE)²⁷
- Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali (CESPM)²⁸
- Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana (CESPT)²⁹
- Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tecate (CESPTE)³⁰
- Comisión Estatal de Servicios Públicos de Ensenada (CESPE)³¹
- Comisión de Desarrollo Regional de San Quintín (CODEREQ)³²

²⁷ Creada por Decreto, publicado en el Periódico Oficial del estado, de fecha 20 de julio de 1991.

²⁸ Creada por Decreto, publicado en el Periódico Oficial del estado, de fecha 10 de febrero de 1979.

²⁹ Creada por Decreto, publicado en el Periódico Oficial del estado, de fecha 10 de febrero de 1979.

³⁰ Creada por Decreto, publicado en el Periódico Oficial del estado, de fecha 20 de mayo de 1992.

³¹ Creada por Decreto, publicado en el Periódico Oficial del estado, de fecha 10 de febrero de 1979.

³² Creada por Decreto, publicado en el Periódico Oficial del estado, de fecha 30 de noviembre de 1984.

- Comisiones de gestoría. Representadas por una Comisión responsable de la integración de expedientes técnicos y gestión de trámites ante instancias federales, estatales y municipales para la regularización del suelo urbano.
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETTE)³³

Inmobiliarias del Estado.

Organismos de promoción, fomento, comercialización y arrendamiento de bienes inmueble, encaminado a procurar un uso eficiente del suelo urbano y a corregir las tendencias especulativas y retardatarias del mercado inmobiliario en los principales centros de población de la entidad. Estas Inmobiliarias son:

- Inmobiliaria del estado de Baja California (IEBC)³⁴
- Inmobiliaria Estatal Tijuana - Tecate (INETT)³⁵
- Inmobiliaria Estatal de Ensenada (IEE)³⁶

Fideicomisos para desarrollos urbanísticos y de infraestructura.

Constituidos para generar recursos múltiples de sostenimiento de grandes proyectos de inversión, bajo auspicio y regulación públicos. Destacan en este campo: Fideicomiso de Administración del Tramo Carretero Centinela - Rumorosa; San Antonio del Mar; Fideicomiso Tercera Etapa Río Tijuana.

La operación de la dependencia se realiza con el 4.94% del total del presupuesto de egresos de 1997 para las dependencias del poder ejecutivo.

SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO

Esta dependencia establece las políticas de promoción y fomento para el impulso de los sectores: pesquero, minero, industrial, comercial y de servicios en el estado, la consolidación de sus establecimientos y la localización de áreas de oportunidad para la inversión productiva.

La mayor parte de sus actividades se relacionan con el fomento de organizaciones sociales y privadas para el desarrollo de actividades productivas, a través de acciones de asesoría, promoción, generación de información de mercados, formulación de proyectos de factibilidad técnica de desarrollos, y el impulso de la investigación tecnológica e industrial.

Su estructura orgánica es compacta pero cuenta también con servicios desconcentrados territorialmente en una Delegación de Ensenada. Las otras áreas que la conforman son: La Subsecretaría de Promoción, y las Direcciones de Promoción y Fomento a la Industria.

³³ Creada por Decreto, publicado en el Periódico Oficial del estado, de fecha 30 de abril de 1990.

³⁴ Creada por Decreto, publicado en el Periódico Oficial del estado, de fecha 10 de septiembre de 1978.

³⁵ Creada por Decreto, publicado en el Periódico Oficial del estado, de fecha 18 de junio de 1993

³⁶ Creada por Decreto, publicado en el Periódico Oficial del estado, de fecha 14 de mayo de 1993.

A diferencia de otros despachos no cuenta con organismos sectorizados, sin embargo sus funciones relacionadas con el desarrollo económico tienen una estrecha relación con las que tiene asignadas en la misma materia la Secretaría de Planeación y Programación, de ahí que se requiera entre ambas dependencias una estrecha colaboración a efecto de armonizar sus respectivos puntos de vista en las materias propias del desarrollo de los sectores de la economía estatal.

Las funciones que tiene encomendadas la dependencia son:

- Promover e impulsar programas de fomento para la creación de empresas de giros industrial, pesquero, minero, artesanal, y maquilador, coadyuvando a consolidar la planta industrial y comercial existente.
- Impulsar organizaciones cooperativas.
- Elaborar proyectos de factibilidad para el desarrollo de empresas.
- Instrumentar acciones de promoción, fomento y organización para garantizar el abasto.
- Organizar eventos de promoción industrial y comercial.
- Estudiar conjuntamente con la Secretaría de Finanzas los estímulos que sean viables para la promoción y el fomento económicos.
- Asesorar al sector privado sobre los programas y sistemas de apoyo y estímulo financieros del sector público.
- Integrar y difundir información del mercado local e internacional en materia de bienes, servicios, productos y precios que se relacionen con la planta comercial e industrial de la entidad.
- Asesorar técnicamente a los ayuntamientos y organismos sociales y privados en el establecimiento de industrias y la realización de proyectos productivos.
- Promover programas de capacitación y desarrollo para el trabajo.
- Impulsar los conocimientos en materia de investigación y desarrollo tecnológicos del sector.

La operación de la dependencia se realiza con un 0.62% del total del presupuesto de egresos para 1997, asignado a las dependencias del sector público.

Secretaría de Fomento Agropecuario

Esta Secretaría ha cobrado un marcado dinamismo, particularmente a partir del Programa Integral de descentralización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) del gobierno federal, auspiciando un esquema de transferencias de apoyos directos a los productores y la asunción por parte de las autoridades estatales de instrumentos operativos para la organización de la producción y distribución de los productos del campo. Formalmente la dependencia tiene a su cargo competencias de fomento, apoyo a productores, extensión e investigación y creación de infraestructura en el ámbito rural, así como el fomento de las organizaciones sociales productivas de ese ámbito económico y social.

A su estructura delegacional se suman las unidades Orgánicas de los Centros de Atención al Desarrollo Rural (CADER), dentro de la transición convenida entre el gobierno del estado y

la SAGAR para la operación en el mediano plazo de los programas de origen federal que en ellos se manejan.

Por otra parte, el sector de esta dependencia se compone por dos organismos públicos descentralizados que atienden aspectos propios de la organización de productores, fomento de actividades productivas, provisión de apoyos y generación de proyectos de desarrollo e infraestructura en el medio rural:

- Comisión para la asistencia Técnica Agropecuaria y Forestal del Estado de Baja California (COPATAFE)³⁷
- Comisión de Desarrollo Regional de San Quintín (CODEREQ)³⁸

Las funciones más representativas de esta dependencia son:

- Cumplir las disposiciones de la Ley Agropecuaria y Forestal del estado y la legislación federal y estatal del sector
- Promover la explotación de especies del sector agropecuario
- Auspiciar el mejoramiento de terrenos dedicados a las actividades agropecuarias
- Proponer y ejecutar proyectos de agroindustrias, comercialización y aprovechamiento de los productos del sector
- Promover la organización de productores para incrementar sus capacidades productivas y nivel de vida
- Impulsar programas de investigación y desarrollo en las áreas del sector
- Coordinar las campañas y programas de erradicación de plagas y enfermedades de las especies que se explotan en el estado
- Desarrollar programas de control y supervisión con respecto a la movilización de productos agropecuarios
- Asistir técnicamente a los productores del estado
- Promover programas de infraestructura en el ámbito rural
- Coordinar el subcomité del sector en el COPLADE

La operación administrativa de ésta dependencia se realiza con el 0.81% del total del presupuesto para 1997, asignado a las dependencias del poder ejecutivo.

Secretaría de Turismo

Esta Secretaría de reciente creación ha recibido un fuerte impulso en su desarrollo orgánico y en la asignación de líneas de promoción y difusión de los diferentes atractivos turísticos de estado. Su organización interna se caracteriza por tener el mayor despliegue de órganos delegacionales, desconcentrados en todo el territorio de la entidad, sin embargo también se observa que en sus diferentes especialidades se requiere el establecimiento de las fronteras

³⁷ Creada por decreto, publicado en el Periódico Oficial del estado, de fecha 10 de agosto de 1986.

³⁸ Creada por decreto, publicado en el Periódico Oficial del estado, de fecha 30 de noviembre de 1984.

de actuación, ya que de no considerarse una división clara entre áreas normativas y áreas ejecutivas, el esfuerzo institucional que se despliega puede tener rasgos de ineficiencia por una latente duplicidad de funciones.

La dependencia no cuenta con organismos descentralizados, por lo que constituye en sí misma el sector turismo. Su organización interna es la siguiente:

- Dirección de Promoción
- Dirección de Planeación
- Dirección de Fomento e Inversión
- Delegación de turismo en Mexicali, Ensenada y Tecate.
- Delegación de Turismo en Rosarito
- Subdelegación de San Felipe
- Subdelegación Rosarito
- Subdelegación Algodones

Las competencias asignadas a esta Secretaría son las siguientes:

- Organizar, promover y coordinar programas de desarrollo turístico en el estado.
- Someter a consideración del ejecutivo convenios de coordinación intergubernamental en materia turística.
- Proponer al ejecutivo Declaratorias de Desarrollo Turístico en el territorio del estado y proyectos de Declaratorias de zonas de desarrollo turístico nacional a efecto de su gestión ante las autoridades federales correspondientes.
- Coadyuvar al cumplimiento y aplicación de la legislación y reglamentación turística vigente a nivel nacional y estatal.
- Sustener vínculos con organizaciones turísticas nacionales e internacionales a efecto de difundir los sitios de interés del estado.
- Integrar un sistema de información sobre infraestructura, equipamiento y servicios turísticos en el estado.
- Coordinar conjuntamente con instancias educativas programas de formación de recursos humanos en el sector.
- Promover la inversión pública y privada en el sector.
- Proteger en sus intereses y dar auxilio al turista.
- Regular, clasificar y controlar en el ámbito de sus competencias a los prestadores de servicios turísticos.

La operación de esta dependencia se realiza con el 0.42% del total del presupuesto de egresos de 1997, asignado a las dependencias del poder ejecutivo.

Secretaría de Educación y Bienestar Social

Esta dependencia ha asumido la operación del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa de una manera consistente, reforzando sus programas de trabajo y la organización

interna, de tal manera que opera más del 50% del total de recursos del presupuesto de egresos del ejecutivo del estado.

Su antecedente orgánico es el de la delegación de la SEP (Federal) en el estado, lo que cual de alguna manera facilitó la asunción de los procedimientos presupuestarios y operativos de la plantilla docente por parte de las autoridades estatales.

En la actualidad asume la regulación integra de los servicios de la educación básica y la normal superior, como pivotes del proceso educativo, además de atender los aspectos de la normatividad, regulación, registro y demás gestiones concernientes a la regulación de otros servicios educativos en el estado.

Cuenta con diversos organismos descentralizados en su sector, a saber:

- Instituto de Cultura de Baja California (ICBC)³⁹
- Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos (ISEP)⁴⁰
- Colegio de Bachilleres (COBACH)⁴¹
- Consejo Bajacaliforniano de Ciencia y Tecnología (COBACYT)⁴²

La organización interior de la secretaría obedece a un esquema alineado con el proceso educativo, y sujeto a una nomenclatura departamental que asume recursos y programas también específicos en sus respectivas divisiones, dicha estructura es la siguiente:

- Dirección de Administración
- Dirección de Educación
- Subdirección de Educación
- Dirección de Planeación e Infraestructura
- Dirección de Participación Social
- Departamento de Educación Preescolar
- Departamento de Educación Primaria
- Departamento de Educación Media Superior
- Departamento de Educación Superior
- Departamento de Educación Física
- Departamento de Educación Especial
- Comisión Mixta de Escalafón
- Centro de Capacitación y Estudios
- Delegación Tijuana
- Delegación Ensenada

³⁹ Creado por decreto, publicado en el Periódico Oficial del estado de fecha, 31 de marzo de 1989.

⁴⁰ Creado por decreto, publicado en el Periódico Oficial del estado, de fecha 11 de diciembre de 1992.

⁴¹ Creado por decreto, publicado en el Periódico Oficial del estado, de fecha 20 de junio de 1981.

⁴² Creado por decreto, publicado en el Periódico Oficial del estado, de fecha 20 de febrero de 1991.

Las competencias de esta secretaría son las siguientes:

- Cumplir y hacer cumplir la legislación general y estatal en materia de educación pública
- Diseñar y formular los programas de educación, cultura, ciencia, tecnología, deportes, recreación y bienestar social del estado
- Formular acuerdos de concertación con los sectores social y privado para la realización de los programas del sector
- Planear, organizar y proveer los servicios educativos a cargo del estado
- Someter a consideración del gobernador las propuestas de autorización para establecimientos educativos particulares
- Otorgar becas y subsidios con fines educativos
- Expedir constancias y certificados de estudios, otorgar títulos, grados y diplomas académicos, así como revalidar y establecer equivalencias de estudios
- Fomentar la cultura y el arte mediante establecimientos que cultiven dichas ramas
- Fomentar y difundir el deporte y las actividades recreativas entre la población del estado
- Promover, autorizar y vigilar el establecimiento de los centros de protección, de desarrollo infantil y de asistencia social
- Llevar el registro del ejercicio profesional en el estado, vigilar el establecimiento de asociaciones y colegios de profesionales

La dependencia ejerce aproximadamente el 52.49% del total del presupuesto de egresos para 1997 asignado a las dependencias del ejecutivo.

Dirección de Trabajo y Previsión Social

Esta dirección tiene a su cargo la conducción de la política de previsión social y apoyo a la fuerza laboral del estado. Su función es coadyuvante al cumplimiento de la legislación federal en materia de trabajo, además de ser vinculante con el desarrollo de la fuerza productiva que representa el trabajador.

Su estructura está compuesta por subdirecciones y los órganos de conocimiento, dictamen y resolución de controversias laborales entre los factores de la producción, a saber:

- Subdirección Tijuana
- Subdirección Ensenada
- Junta Local de Conciliación y Arbitraje
- Junta Especial Cuatro Ensenada

Su ámbito competencial es el siguiente:

- Vigilar en el estado la observancia de la legislación federal y estatal en materia del trabajo y previsión social.
- Coadyuvar con la autoridad federal a la formulación y promulgación de contratos ley, en los casos que correspondan al estado.

- Organizar el Servicio Estatal de Empleo.
- Llevar registro de asociaciones y organismo obreros de jurisdicción local.
- Dirigir y coordinar la Procuraduría General de la Defensa del Trabajo.
- Organizar eventos de promoción y apoyo al trabajo y la previsión social.
- Proponer programas de empleo en el estado.
- Intervenir en la conciliación de intereses en conflicto cuando así lo requieran o lo determine el ejecutivo del estado.
- Auxiliar a la Comisión Regional de Salarios Mínimos.
- Coordinar la integración y funcionamiento de las Juntas Locales de Conciliación y/o Arbitraje y el Tribunal de Arbitraje.

La operación de esta dependencia se efectúa con el 0.55% del total del presupuesto de egresos de 1997, asignado a las dependencias del ejecutivo

Dirección del registro público de la propiedad y del Comercio

Esta dependencia tiene a su cargo los servicios de registro, validación de propiedad, acreditación de propietarios, certificación de propiedades y otorgamiento de la prueba registral que sirven para la regulación de la propiedad inmobiliaria y el comercio en el estado. Su organización se configura con una Subdirección del Registro y tres Delegaciones: Tijuana, Ensenada, y Tecate. Actualmente, es una de las áreas que han avanzado de manera consistente en la modernización de sus servicios y procesos internos a través de la aplicación de sistemas informáticos más eficientes.

Sus competencias básicas son:

- Planear, organizar y operar el Registro Público de la Propiedad y del Comercio
- Efectuar la inscripción de los actos o contratos una vez que hayan cubierto los requisitos legales
- Dar a conocer a la Secretaría de Finanzas las omisiones de pagos fiscales derivados de las operaciones inmobiliarias y del comercio

Esta dependencia opera con el 0.39% del total del presupuesto de egresos de 1997 asignado a las dependencias del ejecutivo.

Dirección de Relaciones Públicas

Funge como staff del ejecutivo estableciendo y sosteniendo vínculos y relaciones con diferentes actores y organismos de los sectores público, social y privado que puedan relacionarse con su despacho. Cuenta con un Departamento de Eventos Cívicos y Especiales y las delegaciones de Tijuana y Ensenada

Sus competencias son las siguientes:

- Llevar las relaciones públicas y establecer el protocolo del ejecutivo.
- Coordinar sus reportes y datos con la Dirección de Comunicación Social.

- Elaborar programas y coordinar los diferentes actos cívicos en los que participa el ejecutivo.
- Motivar a la opinión pública para que participe de las actividades del ejecutivo.
- Atender a los invitados oficiales y especiales que indique el gobernador.

Esta dependencia opera con el 0.16% del total del presupuesto de egresos asignado a las dependencias del ejecutivo

Dirección de Comunicación Social

Esta dirección atiende la política de vinculación y enlace informativo del despacho del poder ejecutivo con los medios de comunicación y la opinión pública en el estado, además de constituir el vocero oficial del C. gobernador. Cuenta con una Subdirección de Comunicación Social y una delegación en Ensenada.

Sus funciones más importantes son:

- Difundir las actividades públicas del C. gobernador del estado.
- Proporcionar informes y reportes oficiales a los medios de comunicación.
- Planear, diseñar y realizar las campañas de difusión publicitaria de las dependencias del ejecutivo.
- Desarrollar investigaciones de opinión pública con relación a la imagen del gobierno del estado y sus autoridades.

Esta dependencia opera con el 0.29% del total del presupuesto de egresos para 1997, asignado a las dependencias del ejecutivo.

Dirección de Ecología

Esta dirección tiene a su cargo el establecimiento de las políticas, programas y proyectos relacionados con la protección al ambiente y la procuración del equilibrio ecológico en el estado. Es al mismo tiempo la autoridad calificada en el estado para la provisión de servicios públicos en la materia y para la resolución de permisos, autorizaciones y demás actos que requieran los particulares para acreditar que sus actividades no dañan al medio ambiente o perturban el equilibrio ecológico.

La dependencia está integrada por las Subdirecciones de Protección Ambiental y Normatividad, y las delegaciones de Mexicali y Ensenada

Entre sus competencias destacan:

- Ejecutar la política y normatividad ecológica del estado en congruencia y correspondencia con aquellas que establezca y mantenga vigentes la federación..
- Elaborar el Plan de ordenamiento ecológico del territorio del estado.

- Prevenir y controlar las emergencias ecológicas y las contingencias ambientales que se presenten en el estado.
- Evaluar y autorizar el impacto ambiental de proyectos que presenten los particulares.
- Regular las actividades de riesgo ambiental reservadas al estado.
- Coordinar las acciones de preservación del ambiente y equilibrio ecológico que realicen otras dependencias estatales.
- Regular y administrar áreas y reservas ecológicas de jurisdicción estatal.
- Administrar los recursos de investigación y desarrollo en materia ambiental y ecológica.
- Promover el establecimiento de zonas de reserva ecológica y sitios de preservación del medio ambiente.
- Promover y difundir la cultura ecológica entre la población del estado.
- Emitir las normas estatales de emisión e contaminantes y prevenir la contaminación ambiental.
- Regular el aprovechamiento y uso racional de las aguas de jurisdicción estatal.
- Prevenir y controlar la contaminación de aguas de jurisdicción federal, en coordinación con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).
- Regular la conservación de los recursos naturales de jurisdicción estatal.
- Regular las instalaciones y equipo de disposición final de desechos no peligrosos de jurisdicción estatal.
- Planear, organizar y dirigir el sistema de verificación ambiental y sus servicios en el estado.
- Acreditar auditores ambientales externos.
- Aplicar las sanciones administrativas correspondientes por violación a la legislación y normatividad en materia de protección al ambiente y al equilibrio ecológicos del estado.

Esta dependencia opera con el 0.44% del total del presupuesto de egresos de 1997 asignado a las dependencias del ejecutivo.

ORGANIZACION ACTUAL DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

El régimen jurídico de este tipo de administración está definido en la propia Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, misma que reconoce a los organismos que la componen como Entidades Públicas con personalidad y patrimonio propios (art. 41) para efectuar funciones administrativas conferidas por la legislatura del estado o por el titular del poder ejecutivo con fines específicos.

Se reconoce para estas entidades una condición de coordinación y una virtual subordinación a una dependencia representante o cabeza de sector, tal y como ocurre en la administración federal y en otras entidades federativas.

El régimen laboral para los trabajadores de las entidades públicas descentralizadas es el mismo que rige para aquellos servidores públicos que se desempeñan en el sector central, de ahí que no se realicen distingos en sus derechos y obligaciones, formando parte también de la categoría legal de servidores públicos del estado.

Se reconocen las siguientes categorías de entidades públicas del sector descentralizado:

Organismos descentralizados

Aquellos que adquieren competencias propias para desarrollar una función administrativa específica, coadyuvante al cumplimiento de los fines del gobierno y sus sectores. (arts. 41 a 46)

Otro rasgo característico de estos organismos, es la sujeción de estas entidades a un régimen patrimonial y financiero regulado sectorialmente, en concreto, las entidades en cuestión deberán observar las siguientes normas (art. 46 de la ley):

- Corresponde a la Secretaría de Finanzas proyectar y calcular anualmente sus ingresos, así como autorizar los financiamientos que constituyan la deuda pública
- Corresponde a la Secretaría de Planeación y Presupuesto Orientar sus planes y programas para que concurren al logro de los objetivos y se ajusten a las prioridades del desarrollo estatal, así como proyectar y calcular anualmente sus egresos
- Corresponde a la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental evaluar su operación y vigilar su funcionamiento.

Empresas de Participación estatal Mayoritarias o minoritarias

Con base en la cuantía de las aportaciones que realice el gobierno del estado en la constitución de su capital social. En relación directa a esta cuantía, la propia ley prevé las prerrogativas o derechos del sector público estatal en su dirección, conducción y administración. (Arts. 47 a 52 de la ley).

Fideicomisos

Constituidos como instrumentos de administración de fondos e inversiones donde el gobierno del estado promueva con recursos el desarrollo o fomento de actividades productivas o del interés público que rindan dividendos o beneficios sociales a la población.

La vinculación de estas entidades descentralizadas con las dependencias del ejecutivo del estado se logra mediante la sectorización, misma que el gobernador puede determinar mediante un acuerdo especial (art. 55) que establezca las condiciones del agrupamiento de entidades y su coordinación bajo un representante de sector, en cuyo caso tendrá la primacía sobre las entidades que agrupa en la conducción de las políticas del desarrollo estatal

En esta materia, es preciso redefinir en la ley el carácter jurídico y moral de los organismos descentralizados y entidades paraestatales, reconociendo que cumplen mucho mas que un papel de «auxiliares» del poder ejecutivo, ya que son los brazos de intervención directa del estado en procesos económicos y sociales, sujetos muchas veces a las fuerzas del mercado, por lo que a veces reclaman una mayor autonomía.

En este sentido, se hace indispensable una compatibilización entre las líneas de coordinación que puede ejercer la dependencia representante del sector, por sobre sus entidades sectorizadas, y la propia naturaleza y gestión de las segundas.

Entidades de la administración descentralizada del Estado de Baja California

Una vez visto un perfil general de la administración descentralizada, a continuación se presenta el cuadro resumen de sus entidades:

- Promotora Estatal para el Desarrollo de las Comunidades Rurales.
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
- Comisión de Servicios de Agua del Estado.
- Instituto de Cultura de Baja California.
- Sistema para el desarrollo integral de la Familia.
- Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos.
- Comisiones de servicios públicos:
 - Comisión Estatal de servicios Públicos de Mexicali.
 - Comisión Estatal de servicios Públicos de Tijuana.
 - Comisión Estatal de servicios Públicos de Tecate.
 - Comisión Estatal de servicios Públicos de Ensenada.
- Promotora del Desarrollo Urbano de Tijuana S.A.
- Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores de Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.
- Inmobiliarias:
 - Inmobiliaria del Estado de Baja California.
 - Inmobiliaria Estatal Tijuana - Tecate.
 - Inmobiliaria Estatal Ensenada
- Consejo Estatal de Población.
- Colegio de Bachilleres de Baja California.
- Consejo Bajacaliforniano de Ciencia y tecnología.
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.
- Comisión para la Asistencia Técnica Agropecuaria y Forestal del Estado de Baja California.
- Comisión de Desarrollo Regional de San Quintín,
- Junta de Urbanización del Estado.
- Fideicomiso de Baja California.
- FOGABAC
- Fideicomiso de Administración de la Autopista Centinela - La Rumorosa.
- Entidades autónomas o instituciones de Estado.
 - Instituto Estatal Electoral ⁴³
 - Universidad Autónoma de Baja California
 - Procuraduría de los Derechos Humanos

⁴³ Creado por decreto, publicado en el Periódico Oficial del estado, de fecha 15 de diciembre de 1994.

CAPITULO I

CARACTERISTICAS
SOCIOECONOMICAS

La población del estado, de acuerdo con el conteo de 1995, efectuado por el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, asciende a 2'108,118 personas, de las cuales 1'062,436 son hombres y 1'045,682 son mujeres. Se estima para ese año una tasa de crecimiento del 4.92 %, considerada mayor al promedio nacional en función a los intensos procesos de migración que sostiene el estado. La población tiene una distribución concentrada en las zonas urbanas de los municipios, misma que se da en los siguientes porcentajes del total: Tijuana, con 46.92%; Mexicali, 33.01%; Ensenada, 14.91%, Tecate 2.97%, y Playas de Rosarito 2.19%. Esta composición poblacional indica una vocación creciente de la actividad económica hacia los sectores secundario y terciario.

ACTIVIDAD ECONOMICA

La economía del estado de Baja California se sustenta en una actividad variada y un grado de desarrollo diferenciado en sus municipios. El sector primario está constituido por actividades agrícolas, ganaderas, forestales, pesqueras y mineras, destacando la agricultura en el Valle de Mexicali y en la zona costera que alberga el Valle de San Quintín, la Trinidad, Maneadero y Ojos Negros.

La actividad agrícola del Valle de Mexicali se especializa en varios productos, entre ellos el cultivo del algodón, trigo, hortalizas y alfalfa, con una superficie conjunta del 75% de los sembradíos actuales, en tanto que en la zona de costa se siembran principalmente hortalizas y frutales en poco más de 30, 500 hectáreas.

«Entre los principales impactos económicos de las actividades en el Valle de Mexicali y en la zona costa, está la generación de aproximadamente 11 millones 900 mil jornales en el ciclo 93 - 94 y la captación de divisas, ya que, en este último caso, la exportación de hortalizas y algodón, en este mismo ciclo, tuvo un valor de 818 millones 133 mil nuevos pesos, que representaron el 49% del valor total de la producción agrícola estatal»¹

La actividad pecuaria es sostenida por aproximadamente 6,000 productores, sin que sus productos cubran el total de los requerimientos del estado. Se estima, por ejemplo que «La ganadería de engorda en el Valle de Mexicali se logra mediante la introducción de ganado de otros estados y de la Zona Costa. En el primer caso, se participa con un 70% y en el segundo con un 23%, con lo que se satisface la demanda de carne para consumo de la población. El 7% restante corresponde a importaciones y ganado de desecho.»²

En materia de agroindustria en el estado se procesan principalmente los productos de la región, destacando el desepite de algodón, empaque de productos hortofrutícolas, forraje

¹ Plan Estatal de Desarrollo 1996 - 2001, del Estado de Baja California. Periódico Oficial del Estado de Baja California. Mexicali, B.C. 26 de abril de 1996. Tomo CIII, No. 21. Pág. 75.

² Ibidem. Pág. 76.

para ganado, productos lácteos, conservas de carnes y encurtidos, harina de trigo y maíz, miel de abeja y vinos y aguardientes, entre otros.

La actividad pesquera a pesar de su significación por las características territoriales de Baja California, ha tenido un descenso en su nivel de productividad debido principalmente a un fuerte proceso de terciarización de la economía y a factores atribuibles a restricciones generadas en el comercio internacional e impuestas por algunos socios comerciales de México. Otras causas han sido el agotamiento de especies básicas, las deficiencias de infraestructura de la planta pesquera y los altos costos de inversión que no pueden sufragarse con la oportunidad y cuantía que las circunstancias exigen. De una participación del Estado con un 20% de todas las capturas pesqueras generadas en el país, se ha descendido a un 12%, por lo cual este sector figura como una de las principales áreas de atención y fomento declaradas en el Plan Estatal de Desarrollo.

En materia de minería, el estado posee una tradición de utilización y explotación de los recursos minerales no metálicos como la arcilla para productos de cerámica, la caliza para la industria cementera, y materiales pétreos utilizados en la industria de la construcción. El desarrollo de la minería enfrenta carencias sobre todo en infraestructura carretera, apoyos insuficientes para financiar exploraciones y la falta de un sistema de información estructurado que permita una planeación pública y privada eficientes en ese sector.

De manera complementaria, el sector primario cuenta también con actividades forestales; en este rubro, «La superficie forestal del estado consiste en 5'653,200 has. de las que 63% son de matorrales, 31% de arbustivas, 2% son bosques de pino, encino y mixtos y 4% son áreas perturbadas por cambio de uso del suelo, incendios forestales y erosión, principalmente»³. Un cálculo del Plan estatal de Desarrollo indica una producción de no maderables para 1995, que asciende a 10,312 toneladas, compuestas por yuca, cirio, manzanita, semillas de jojoba y otras especies. En el caso de las maderables se obtuvieron en el mismo año, 9,907 metros cúbicos por rollo.

El sector industrial presenta dos ramas principales, la primera relativa a las maquiladoras de exportación; y la segunda de la industria nacional y regional, en tanto que el sector terciario está compuesto por actividades relacionadas con el comercio, turismo y servicios. En lo que respecta a la ubicación de las actividades de los sectores secundario y terciario se identifican dos regiones predominantes: la zona norte, que concentra a la mayor parte de la población y la actividad económica, compuesta por las ciudades de Mexicali, Tecate, Tijuana, Rosarito y Ensenada; y la zona sur, de características rurales, que comprende la mayor parte del municipio de Ensenada.

Destaca de este conjunto de ciudades el caso de Tijuana, que concentra el 23% de un total de 2,104 plantas maquiladoras del país, hasta 1996. El Plan Estatal de Desarrollo señala las

³ Ibidem. Pág. 78.

ciudades del norte como espacios económicos con gran potencial de desarrollo industrial y comercial, destacando para el gobierno del estado una vocación promotora para la creación de empleos productivos propiciando una mayor participación del sector privado en la provisión de infraestructura y servicios que permitan cubrir la demanda de los flujos migratorios que caracterizan al estado por su carácter fronterizo con los Estados Unidos de Norteamérica.

En el sector secundario, la industria maquiladora se caracteriza por su fuerte consolidación en toda la zona fronteriza coadyuvando a la generación de fuentes de trabajo; sin embargo, también otros renglones industriales han tenido un desarrollo considerable. «El potencial exportador de la industria se manifiesta básicamente en la de transformación, la cual registró remesas por 458 millones de dólares, en 1993 y 530, en 1994, lo que representó un incremento de 16% en el período. Las principales ramas exportadoras fueron la de maquinaria, equipo eléctrico y electrónico, con 31% de crecimiento y la de autopartes que tuvo alza pronunciada de 342%, esto debido a la apertura del mercado norteamericano al amparo del Tratado de Libre Comercio».⁴

Otros datos significativos de la industria son relacionados en el mismo Plan estatal de desarrollo: «El análisis de los principales subsectores integrantes de la industria de transformación es el siguiente:

«La rama básica es la de alimentos, bebidas y tabaco que representa el 33.2% del total de establecimientos, 13.5% del número de empleos, el 41% del valor de la producción industrial, el 32% de participación en el PIB manufacturero y el 7.7% de las exportaciones del sector; además, es la más dinámica en crecimiento por las ventajas para obtener materias primas, agrícolas, pecuarias y pesqueras, entre otras, lo que refleja la importancia del subsector agroindustrial en la economía...

«Otro subsector importante es el de productos metálicos y maquinaria y equipo que contribuye con el 24% de establecimientos, el 52% del personal ocupado, el 20% del valor de la producción industrial y el 22% del PIB manufacturero, evidenciando así su importancia como fuente generadora de empleos... Este subsector lo representan la industria automotriz, fabricación de productos metálicos, de estructuras metálicas y de equipo electrónico y su ensamble, principalmente. (En el caso de la industria automotriz, se estima que la planta terminal de tractocamiones contribuye en más del 50% de la oferta nacional en este producto)...

«En el subsector de la transformación de los productos minerales no metálicos hay un repunte importante en los últimos años debido a la creciente demanda de envases de vidrio y materiales de arcilla para construcción, así como de cemento, cal y yeso, Su participación en el PIB manufacturero se eleva a 13.1%...»⁵

⁴ Ibidem. Pág. 106.

⁵ Ibidem. Págs. 106 y 107.

Otros rubros industriales existentes en el estado son los de la industria maderera, con 9.4% de establecimientos, 7.6% del personal ocupado y el 9.7% del valor de la producción industrial; papel y productos de papel, con 9.7% del total de establecimientos, 3.3% del personal ocupado y 6% del valor de la producción industrial; y química, con el 3.7% de establecimientos, y una aportación del 10.1% del PIB manufacturero en productos de plástico e industria del hule.

La industria textil es incipiente ya que aporta únicamente el 1.7% del valor total del sector, con 9.2% de establecimientos y 6.2% de personal ocupado, con una aportación del 4.5% del PIB manufacturero.

En el sector terciario, uno de los principales rubros de actividad es el turismo, se estima que «en el estado hay 221 establecimientos de hospedaje con 12,450 habitaciones en las categorías de 1 a 5 estrellas y suites; la categoría de 3 estrellas cuenta con el mayor número de establecimientos: 71...concentrados principalmente en Tijuana... y en Ensenada.... Le siguen en orden de importancia los de 2 estrellas , con 63 establecimientos que representan 2,117 habitaciones y en la categoría de 1 estrella hay 41 inmuebles con capacidad de 1,282 habitaciones. Tijuana sobresa por su oferta hotelera compuesta por 111 establecimientos que tienen 6,027 cuartos que representan el 50.1% y el 49.4% respectivamente, a nivel estatal.»⁶

La infraestructura carretera del estado como apoyo al turismo, enfrenta insuficiencias para un mejor desarrollo del turismo, en este sentido se requiere concluir el sistema carretero troncal y la ampliación a cuatro carriles de importantes vías de comunicación.

En el rubro de comercio, Baja California se caracteriza también por un marcado dinamismo, «De 1988 a 1993 el número de establecimientos creció en 89%; predomina el comercio al menudeo en el que se ubica el 93% del total de establecimientos, presentándose una polarización muy fuerte, pues solamente el 7% se dedica al comercio al mayoreo. Tijuana es la plaza principal, concentra el 51% del total de establecimientos del estado y de ellos el 93% se dedica al comercio al menudeo...La atomización de establecimientos es una característica de este sector, pues el 93.5% se ubica en establecimientos micro comerciales, el 5% en comercios pequeños, el 1% en medianos y el 0.5% en establecimientos mayores.»⁷

COMUNICACIONES

El estado de Baja California ha enfrentado desde hace muchos años una carencia de vías de comunicación eficientes que consigan un mayor vínculo con el resto del territorio del país. La red carretera actual representa 2, 570.71 km, de los cuales 1,566.57 son de la red federal. En caminos rurales se estiman un total de 4,092.67 km. y en brechas 4,455.70 km. Las inversiones en este sector han sido variables y limitadas.

⁶ Ibidem. Pág. 114.

⁷ Ibidem. Pág. 126.

La planta vehicular del estado es de 4,924 unidades registradas en pasaje, turismo y carga, enfrentándose también la invasión de vehículos con matrícula extranjera de carga. En este rubro destaca la fuerte demanda de áreas de carga y descarga que enfrenta carencias de infraestructura.

La seguridad en la red carretera se ofrece, en 1,566.56 km de carreteras federales, por parte de 119 elementos de la Policía Federal de Caminos con apenas 50 vehículos, lo cual es insuficiente para garantizar niveles adecuados de protección vial.

Las líneas ferroviarias tienen una longitud de apenas 132 km, que hacen evidente el escaso desarrollo de este medio de comunicación en la entidad. En cambio en aeropuertos se cuenta con dos de tipo internacional: Tijuana y Mexicali, operando con líneas troncales y regionales que muestran una actividad significativa en movilización de pasaje y carga.

En el rubro de telecomunicaciones se contaba, hasta 1995, con 548 mil líneas telefónicas, que es el 68% de cobertura, y una densidad telefónica de 21.91 líneas por cada 100 habitantes. La telefonía rural tiene una cobertura de 170 poblaciones en todo el estado.

INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO URBANO

El uso del agua en el estado es una de las principales materias de racionalización debido a la dificultad que se tiene para su localización y disponibilidad. «El estado de Baja California se tipifica como zona árida debido a sus pocas corrientes superficiales que, además de efímeras, se cuantifican con un escurrimiento promedio anual de 342.42 millones de metros cúbicos, (mm^3) más $1,138.70 \text{ mm}^3$ de recarga de agua en sus acuíferos y 1.1 mm^3 de agua de rehuso, que sumados a los $1,850.23 \text{ mm}^3$ otorgados a México por el Río Colorado, de los que le corresponden al estado $1,677.60 \text{ mm}^3$, se obtiene una disponibilidad total anual de agua de $3,159.82 \text{ mm}^3$...

De ese total se destinan $2,458.04 \text{ mm}^3$ para uso agrícola ($1,665.21 \text{ mm}^3$ de aguas superficiales y 792.83 mm^3 de aguas subterráneas); 392.35 mm^3 para uso urbano, 206.37 mm^3 para uso industrial y 3.00 mm^3 de evaporación de las presas para sumar un total promedio anual de $3,059.76 \text{ mm}^3$, obteniéndose un balance positivo de la diferencia entre disponibilidad y extracción de 100.06 mm^3 , una disponibilidad relativa de 1.09 que indica que el estado es deficitario en agua.»⁸

En lo relativo al agua potable y alcantarillado, en las zonas rurales se enfrentan rezagos en la cobertura de servicios. «De acuerdo con las cifras más recientes, la cobertura de distribución de agua potable por municipio se cubre así: 94%, en Ensenada; 96%, en Mexicali; 97.07% en Tecate y 97.72%, en Tijuana y Rosarito»⁹

⁸ Ibidem. Pág. 152.

⁹ Ibidem. Pág. 230.

En cuanto a la cobertura del drenaje se observan rangos entre 67.9% y 86% de cobertura del servicio entre la población, enfrentándose insuficiencias en la infraestructura de tratamiento de aguas residuales que es al mismo tiempo causa de contaminación por la falta de tratamiento y control de las descargas en otros cuerpos de agua.

En materia de desarrollo urbano el estado enfrenta los efectos del acelerado crecimiento de sus centros de población, pero también los resultados de una deficiente planeación y regulación urbanística por parte de diferentes autoridades. El crecimiento demográfico y la explosividad e muchos asentamientos propician un incremento considerable de obras de infraestructura y equipamiento a la vez que en la provisión de servicios públicos. Esta demanda ejerce presión sobre las finanzas públicas que no pueden solventar eficientemente la oferta en la materia. Esta problemática conduce a secuelas típicas del desorden en el medio urbano: rezagos en la cobertura de la red de agua y drenaje, presiones sobre el costo y uso del suelo urbano, encarecimiento de la oferta de suelo, encarecimiento de la vivienda y afloramiento de asentamientos irregulares como medio de apropiación del suelo urbano.

«De las 14 localidades principales de la entidad, solo seis cuentan con programas de desarrollo urbano actualizados; aunado a lo anterior hay incongruencia entre la planeación ecológica y económica con la urbana que impide el desarrollo integral y mecanismos de coordinación entre los tres ordenes de gobierno y los sectores privado y social. El desequilibrio regional se manifiesta, sobre todo, en la falta de desarrollo integral de zonas importantes como el puerto de Ensenada, valles de San Quintín y de Mexicali y la zona sur del estado.»¹⁰

DESARROLLO SOCIAL

Una de las características mas significativas de la demografía del estado es su crecimiento a partir de las corrientes migratorias, mismas que entre 1985 y 1990 significaron un incremento de 202,671 personas al total de su población y una intensificación de la demanda de bienes y servicios públicos, sociales y privados.

Algunos datos representativos de las necesidades del desarrollo social de la entidad se relacionan a continuación retomándose del Plan Estatal de Desarrollo.

En materia de vivienda, los procesos de urbanización se concentran en las cabeceras municipales donde las acciones de ordenamiento, regularización y producción institucional de suelo para la vivienda no han sido suficientes ya que hasta 1995, los organismos del sector público y privado atendieron solamente el 61% de la demanda de vivienda. En ese mismo período los organismos inmobiliarios del estado dieron cobertura al 92% de lotes sin servicios, el 66% de lotes con servicios, el 87% de lotes con pie de casa, el 1% de vivienda terminada y el 40% de acciones de mejoramiento de vivienda. A pesar de ese esfuerzo persisten problemas del orden económico y social relacionados también con la baja capacidad de pago de la población, el incumplimiento de contribuyentes en materia de impuestos y pago de derechos,

¹⁰Ibidem. Pág. 165.

deficiencias en la administración de reservas territoriales, inconsistente participación de la iniciativa privada en la construcción de fraccionamientos progresivos, así como los altos costos de habilitación de predios para la construcción de vivienda social, entre otros.

En el rubro de salud, la provisión de servicios enfrenta también los efectos y presiones del tipo de patrón poblacional dominante en el estado: por una parte grandes concentraciones demográficas en áreas urbanas que elevan la demanda de servicios y precios de provisión y, por otra parte, diversos núcleos poblacionales dispersos en el territorio rural sin acceso por vías de comunicación eficientes a muchos de los servicios otorgados en materia de salud.

La tasa de mortalidad en la entidad en el período de 1990 a 1994, descendió de 506.7 defunciones por cada 100,000 habitantes a 453.8 defunciones, con decremento absoluto de 52.9 casos.

La población que cuenta con seguridad social en el estado asciende al 53.1% del total de la población; un 35.4% es atendido por la Secretaría de Salud, IMSS - Solidaridad, Instituto Nacional Indigenista y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), y el 11.5% restante no tienen servicios de salud ni seguridad social.

Existen 130 unidades de consulta externa, 15 unidades de servicios de segundo nivel de atención, más 151 hospitales privados.

«En estas instalaciones operan, en el primer nivel, 602 médicos, 80 odontólogos, 507 enfermeras, 207 técnicos, 229 administrativos que nos dan un total de 1,625 recursos en primer nivel. En el segundo nivel de atención tenemos 1,264 médicos, 2,855 enfermeras, 25 odontólogos, 311 técnicos y 704 administrativos, con una capacidad instalada en éste nivel de 1,253 camas censables y 247 consultorios.»¹¹

Se cuenta con 0.148 consultorios de primer nivel por cada 1,000 habitantes de un valor estándar de 0.2. Por cada 6,731 habitantes hay un consultorio. En el segundo nivel se cuenta con 0.132 consultorios por cada 1,000 habitantes. El IMSS tiene 0.0866, el ISSSTE 0.3145 e ISSSTECALI 0.3565. En cuanto al número de médicos y su proporción con respecto a la población, se tiene 0.276 médicos generales por cada 1,000 habitantes, que es inferior al estándar de 0.333.

En materia de educación y cultura el estado de Baja California representa un bastión del sistema educativo nacional ya que por su carácter fronterizo el esfuerzo realizado por sus autoridades para procurar el sostenimiento de valores, principios y prácticas sociales educativas y culturales de corte nacional es significativo.

No obstante este esfuerzo enfrenta también una problemática que se agudiza por las características de la población inmigrante y el mosaico cultural que se genera en una zona fronteriza.

¹¹Ibidem. Pág. 202.

«La marginalidad de la entidad es un fenómeno urbano, ya que aproximadamente el 91% de la población total vive en localidades mayores de 2,500 habitantes. Es aquí donde se acentúan las carencias en los servicios como la vivienda, donde más del 40% están en condiciones de hacinamiento; también es necesario un mayor impulso a la dotación de infraestructura como agua potable, drenaje, electricidad, etc, para de esta forma contribuir a mejorar las expectativas para la realización personal y social de los bajacalifornianos.»¹² En este mismo nivel de prioridad se ubican los servicios educativos que se han procurado de la manera más activa que ha sido posible.

Se estima que «uno de cada cuatro bajacalifornianos está en la escuela, el 98 por ciento de la población de 6 a 13 años estudia la primaria, el 73 por ciento de la población de 13 a 16 años estudia la secundaria, se tiene uno de los niveles mas bajos de analfabetismo en el país (4 por ciento). Se atiende a cerca de 520,000 estudiantes (la cuarta parte de la población total del estado) en los niveles de preescolar, primaria, secundaria, formación y actualización de docentes, bachillerato, licenciatura y postgrado».¹³ Poco más del 80% de la población escolar está inscrita en educación básica, lo cual reafirma el perfil de una necesaria y consistente atención de los educandos.

El sector educativo hace un esfuerzo significativo por capacitar a la planta magisterial y, sobre todo, por revertir tendencias todavía negativas en la eficiencia terminal de los servicios, ya que, por ejemplo, Baja California tiene un índice muy alto de deserción en educación secundaria, y en reprobación. Se estima que de cada 100 alumnos inscritos en educación básica solamente 54 terminan la secundaria; solamente estudian el bachillerato 53.3% de jóvenes de 16 a 19 años y solo 9 de cada 100 jóvenes de 18 a 24 años se encuentran inscritos en alguna institución de educación superior.

¹²Ibidem. Pág. 242.

¹³Ibidem. Pág. 252.

CAPITULO IV

PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

EL MARCO JURIDICO DEL PERSONAL PUBLICO EN LA ENTIDAD

El régimen jurídico que norma la administración del personal público en nuestra entidad se encuentra contenido en los siguientes ordenamientos: 1) Constitución Política del estado en el Título Noveno, artículos 156 al 160 que tratan de la responsabilidad de los servidores y empleados públicos; 2) Ley para los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de B. C. S., esta normatividad contiene los lineamientos de los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares de los poderes o sus representantes, las reglas sobre la organización colectiva de los trabajadores, condiciones generales de trabajo, prestaciones económicas y sociales y regulación de los riesgos profesionales, entre otras; 3) Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de B. C. S., en ella se contempla, al igual que en su homóloga a nivel federal, las responsabilidades y obligaciones que asumen los servidores en el desempeño de su ejercicio público así como las sanciones a las que se acreditan en caso de incumplimiento.

CUANTIFICACION Y DISTRIBUCION POR CATEGORIAS DEL PERSONAL PUBLICO²⁸

RAMO	CONCEPTO	TOTAL DE EMPLEADOS	CONFIANZA	SINDICATO	COMPENSADO
I	Poder Legislativo	37	22	13	2
II	Oficina del Poder Ejecutivo	205	80	66	59
III	Poder Judicial	213	88	93	32
IV	Sría. General de Gob.	754	431	212	111
V	Sría. de Fin. y Admón	433	140	218	75
V	Servicios Generales	148	30	100	18
VI	Sría. de Des. y Fom. Econ.	129	80	34	15
VII	Sría. de Planeación Urbana e Infraes.	163	46	104	13
VIII	Sría. de Educación Pública	11	10	0	1
IX	Procuraduría General de Justicia	464	349	33	82
X	Organismos Desc. y Prog. Institucional	620	175	283	162
	Resumen de Empleado	3177	1451	1156	570
	Empleados de Seguridad				
IV	Dentro de la Sría. General de Gobierno	449	322	93	34
IX	Procuraduría General de Justicia	464	349	33	82
	Total	913	671	126	116

²⁸ En este apartado no consideramos a los trabajadores de la educación. La importancia del sector educativo tanto por su tamaño como por la normatividad que rige las formas de profesionalización y desempeño en el trabajo requieren de un tratamiento especial por lo cual se le dedicará un apartado al final del capítulo.

El total del personal ocupado en el estado de Baja California Sur asciende a 3,177 empleados distribuidos entre los tres poderes de la entidad. Cabe resaltar el hecho de que, de los tres poderes, los que más concentran personal son el poder ejecutivo y el poder judicial pues el legislativo tiene el menor peso y, entre los dos, es el ejecutivo el que concentra la gran mayoría del personal adscrito a labores de seguridad pública, especialmente en la Secretaría General de Gobierno y la Procuraduría General de Justicia, en tanto que la Secretaría de Finanzas y Administración es después de las mencionadas la que, por los servicios de apoyo que brinda al conjunto del aparato administrativo, ocupa el tercer lugar dentro de las dependencias del poder ejecutivo en cuanto al número de empleados. Los organismos descentralizados y los programas institucionales concentran una proporción importante del personal público. Por lo que se refiere a la distribución del personal ocupado en organismos descentralizados y programas institucionales destaca que el 49% se ubican en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y el 20% corresponde a los empleados del Instituto de Cultura de la entidad.

La proporción del personal empleado en la protección y seguridad de la entidad es considerable pues significa el 34.8 % del total, lo cual eleva de manera significativa la cantidad de empleados de confianza en el conjunto del personal público de la entidad. El estado de Baja California Sur es considerado actualmente una zona de alto riesgo, por lo que a vigilancia del tráfico de estupefacientes se refiere. La proporción de empleados de confianza es de 46%, pero la proporción asume dimensiones menos exageradas si excluimos del cálculo a los trabajadores destinados al servicio público de seguridad. La proporción se invierte pues los trabajadores sindicalizados incrementan su proporción al 46% en tanto que los de confianza disminuyen al 34%, guardando una pequeña diferencia el porcentaje de trabajadores compensados.

Desde la perspectiva de la Secretaría de Finanzas y Administración, en el estado de Baja California Sur existen tres categorías de contratación para los empleados del gobierno de la entidad: empleados de confianza, empleados sindicalizados y compensados.

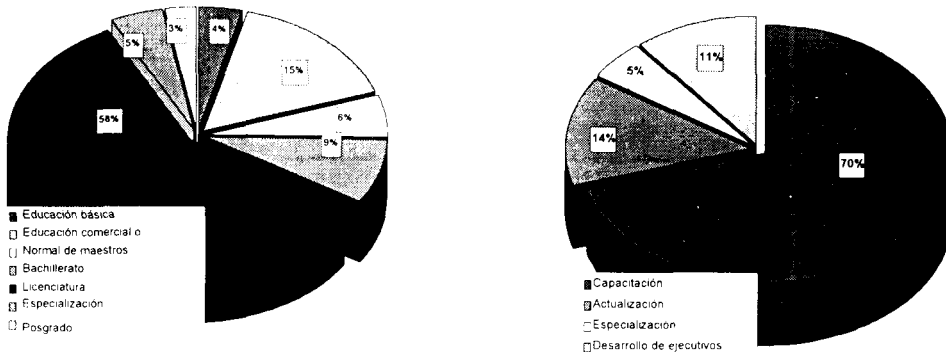
PERFILES PROFESIONALES PREDOMINANTES²⁹

En Baja California Sur, desde el año de 1993 se iniciaron trabajos a fin de realizar un diagnóstico en torno a las necesidades de capacitación y profesionalización de los mandos medios del gobierno del estado. El trabajo fue interinstitucional pues participó en su realización el Instituto Nacional de Administración Pública. El proceso abarcó diversas etapas e involucró a casi 400 empleados de la administración pública, todos ellos pertenecientes a los mandos medios, sobre quienes recae la eficiencia y eficacia del conjunto de las actividades del aparato administrativo público.

En el diagnóstico que se preparó para la detección de las necesidades de profesionalización se analizaron los rasgos descriptivos de los mandos medios involucrados en los talleres de

²⁹ La información fue tomada del **Programa de Formación y Actualización de los Mandos Medios del Estado de Baja California Sur**, Cuatro tomos, INAP/CEDAEM, Septiembre de 1993.

trabajo. En primer lugar cabe destacar que del conjunto, tan sólo el 59.6% manifestó ser originario de la entidad, el resto proviene de fuera y fue Sinaloa la que se ubicó en el segundo lugar con el 8.3%. Le siguió el Distrito Federal con el 7%, la procedencia de las otras entidades baja en participación a menos del 5%. De los oriundos de la entidad, la mayoría declaró ser nativa del municipio de La Paz.



Como se puede apreciar en la del total de la muestra el 66% cuenta con estudios de licenciatura y tan sólo el 4% tiene estudios básicos y el resto cuenta con otros niveles educativos que incluyen bachillerato y normal (9 y 6%), en tanto que el 8% ha cursado alguna especialidad o posgrado. Dentro del conjunto, los egresados de la Universidad Autónoma de Baja California Sur alcanzan el 16% frente a los egresados de la UNAM que llegan al 18%, otras universidades públicas han contribuido a formar también a otro 18% pero ubicadas en otras entidades federativas. En cuanto a los rangos de edad, la mayor frecuencia fue de entre 31 y 35 años que representó el 27.8% de los casos aunque cabe destacar que el 70% de los funcionarios son menores de los cuarenta años y casi en un 80% están casados. Los perfiles predominantes que se encontraron en la muestra analizada durante los talleres de trabajo fueron el de administrador público, abogado y contador público. En el momento en que se aplicó la encuesta (1993) resaltó el hecho de que Baja California Sur era la primera entidad en el país en la cual la profesión de ciencias políticas y administración pública ocupa el primer lugar de las profesiones de los funcionarios con el 8.3%.

ACCIONES DE PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

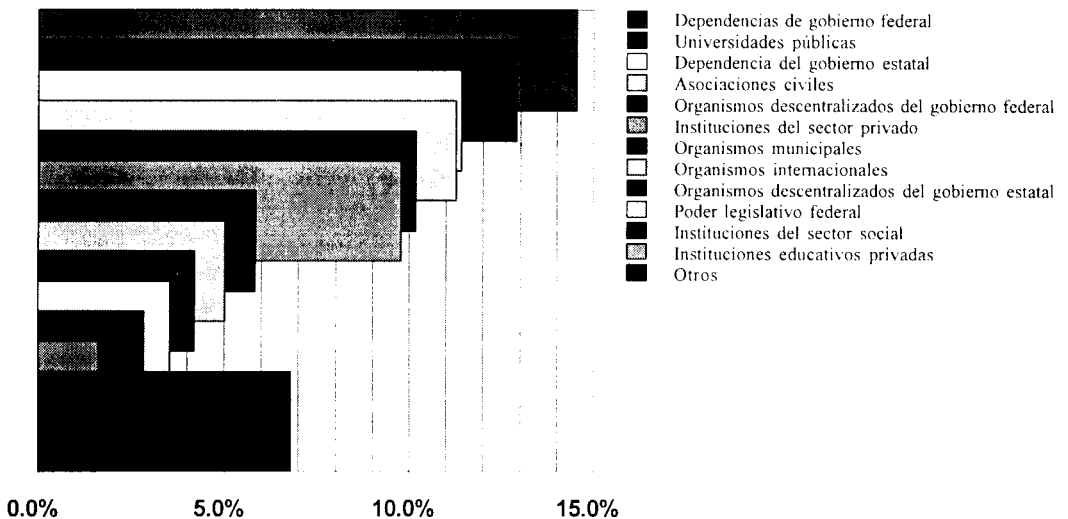
A fin de poder plantear las necesidades de capacitación y profesionalización de los empleados del gobierno del estado, se procedió a detectar los antecedentes de capacitación ya recibida por los trabajadores encuestados. Se obtuvo como resultado que el 71.6% ya había recibido cursos de diversa índole.

La mayoría de los cursos recibidos, el 70%, fueron catalogados como de capacitación, el 14% de actualización, un 11% de desarrollo de ejecutivos y el 5% de especialización. La

duración de los cursos reportó con mayor frecuencia una duración de una a dos semanas aunque hubo reportes de quienes tomaron cursos que duraron de uno a dos años, seguramente los catalogados como de especialización. Asimismo, se realizó el análisis de las áreas de conocimiento en que se había recibido la capacitación y las principales instituciones que la ofrecieron.

De tal manera que la principal fuente de capacitación provino de dependencias del gobierno federal, le siguieron las universidades públicas. La tercera posición les correspondió a dependencias del gobierno estatal que ofrecieron cursos de capacitación en aproximadamente un 11% y casi en igual proporción las asociaciones civiles ofrecieron sumar esfuerzos en el campo de la capacitación.

Los organismos descentralizados del nivel federal participaron elevando la profesionalización de los empleados de la administración pública casi en idéntica proporción con las anteriores instituciones. En menores proporciones han contribuido otros grupos y organizaciones como se puede observar en la siguiente gráfica.



La profesionalización del personal³⁰ dedicado a la procuración de justicia es un punto esencial, porque cada uno de sus miembros representa, en las relaciones con los particulares, al ministerio público. La forma en que realizan su trabajo y las actitudes en su comportamiento son elementos determinantes en la percepción que tiene la ciudadanía de la acción pública. El número y

³⁰La información a este respecto nos fue proporcionada en un documento elaborado en la Procuraduría General de Justicia del estado a cargo de la Lic. María de la Luz Ramírez Ramírez.

peso proporcional del personal dedicado a atender problemas de seguridad pública nos conduce a considerar que no deben escatimarse esfuerzos en la formación educativa y técnica de dicho personal, y tampoco en las recompensas, estímulos y seguridades sociales que se le destinen, dado el alto riesgo de sus quehaceres. El agente que se percibe rodeado de la inmediata protección del estado se desempeña con más limpieza y si a esto se suma una eficiente educación y conciencia de sus deberes, el resultado será óptimo, reflejándose en la confiabilidad y la credibilidad ciudadana en la procuración de justicia a cargo del ministerio público.

La profesionalización y la moralización son acciones que permiten superar los niveles alcanzados por los servidores públicos de la procuración de justicia, en relación a su formación profesional, técnica y humana. La sociedad requiere para su atención servidores públicos que rijan su actuación por un código ético que sólo pueden poseer trabajadores que aúnen a sus capacidades profesionales y técnicas, valores humanos y compromisos sociales.

La Procuraduría General de Justicia del estado de Baja California Sur, a partir de la elaboración de un diagnóstico para detectar las necesidades del personal en materia de profesionalización y capacitación, ha emprendido una serie de acciones en ese sentido.

Se llevó a cabo el taller de diagnóstico y planeación con el propósito de determinar la problemática que enfrenta la Procuraduría General de Justicia, tanto a nivel de organización interna como en relación al servicio que brinda a la comunidad. Asimismo, se propone definir conjuntamente con los niveles directivos y operativos de la institución, la instrumentación de un programa de mejora continua y permanente.

En el taller, se logró la participación del personal en la identificación de los problemas comunes y la formulación de propuestas para resolverlos entre la problemática más sentida se detectó la siguiente:

- La necesidad de capacitación y actualización en casi todas las áreas.
- Una buena parte del personal que integra el área de servicios periciales carecía del perfil que requiere el puesto.
- La homologación de salarios acordes con el puesto y la función que desempeña.
- La necesidad de rotación de personal y evaluaciones periódicas en el área de averiguaciones previas.
- La modernización del equipo y la sistematización de procedimientos para agilizar la atención a la comunidad.

Como consecuencia de lo anterior, en el mes de marzo de 1996, se creó la Agencia del Ministerio Público Especializada en el Delito de Robo; su estructura se compone de un agente del ministerio público coordinador y tres agentes del ministerio público, quienes atienden las tres zonas en las que se divide la ciudad.

Para brindar una mejor atención al público, en ese mismo mes, se inauguró la agencia desconcentrada del ministerio público ubicada en la colonia El Esterito, la cual da atención a la población de la zona norte de la ciudad.

Dentro del programa de actualización y capacitación, se impartió una conferencia sobre ética y capacitación profesional a los agentes del ministerio público; se llevó a cabo una evaluación de los agentes de ministerio público, incluyendo los adscritos al procurador; se impartió el curso de reanimación cardiopulmonar básica al personal de servicios periciales, y se ha asistido a diversas reuniones y encuentros nacionales.

Con el propósito de homologar al personal secretarial que trabaja durante los turnos matutino y vespertino, se realizó un análisis de su situación laboral, lo que permitió la reasignación de compensaciones de manera equitativa. Para complementar el esquema de profesionalización, se diseñó el Programa de Capacitación para lo que resta de 1996.

En cuanto a la sistematización de las actividades que realiza la Procuraduría, se diseñó un programa de computación para la captura, control y seguimiento de las órdenes de aprehensión, de reaprehensión y de presentación, con el cual se ha agilizado notablemente la búsqueda de información relativa a presuntos responsables de delitos. Por otro lado, se está trabajando en el diseño de otro programa, encaminado a sistematizar los procedimientos correspondientes a la averiguación previa. En principio, se pretende iniciar con la agencia del ministerio público en turno, como proyecto piloto, y una vez que se realicen los ajustes y se disponga de recursos financieros necesarios, extenderlo a las demás agencias.

AVANCES EN EL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

A pesar de que la cuantificación del personal empleado en el gobierno considera a todos los trabajadores indistintamente de su ubicación en poder legislativo, ejecutivo o judicial, el servicio civil de carrera queda circunscrito al ámbito del poder ejecutivo. Ello se debe a que el personal que se requiere en el poder judicial reclama de un perfil sumamente especializado que se limita en gran medida a los profesionales del derecho por su parte, el poder legislativo por su carácter electivo no puede quedar limitado en términos de perfiles profesionales preferentes. De tal manera, que el servicio civil de carrera y su instauración se aplica al personal empleado en el poder ejecutivo y, dentro de dicho personal, a quienes se encuentran ubicados jerárquicamente dependientes de su titular.

Podríamos señalar que en Baja California Sur, a pesar de los indicadores favorables que se tienen en términos de los perfiles detectados en los mandos medios, el servicio civil de carrera se encuentra en incipiente proceso de construcción. Se cuenta con una alta proporción de profesionales egresados de universidades que eventualmente reúnen perfiles adecuados en algunas de las dependencias. A pesar de este hecho, las medidas tomadas en procurar profesionalizar al personal no se encuentran aún dirigidas hacia las metas que se logran cuando el servicio civil de carrera se encuentra en plena vigencia.

EL PERSONAL DEL SECTOR EDUCATIVO EN BAJA CALIFORNIA SUR

El personal total empleado en el sector educativo es de 6,398 personas. Se trata de personal transferido en el proceso de descentralización iniciado en 1992 a través de una política nacional para ser aplicada en todas las entidades federativas. El procedimiento incluyó la homologación de claves del personal estatal y del federal para lograr armonizar el manejo del personal. Los trabajadores de la educación se rigen por un contrato colectivo de trabajo, un Reglamento de las Condiciones de Trabajo de los Trabajadores de la Educación y, después de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, a través de la instrumentación del Programa de la Carrera Magisterial. Estos instrumentos y mecanismos normativos han permitido instaurar un servicio civil de carrera en el sector magisterial que permite a través de la actualización, capacitación y superación profesional la posibilidad de realizar una carrera dentro del sector educativo que conduce a revalorar tanto esfuerzos personales como capacidades. La distribución del personal docente y administrativo de la Secretaría de Educación del estado de Baja California Sur se realiza como se señala en el cuadro proporcionado por esa entidad.

PERSONAL OCUPADO EN EL GOBIERNO DEL ESTADO POR CATEGORIA SEGUN INSTITUCION 1994

INSTITUCION	TOTAL	MANDOS SUPERIORES	PERSONAL TECNICO	APOYO SECRETARIAL
TOTAL	2,756	309	2,279	168
DESPACHO DEL EJECUTIVO	198	35	148	
SECRETARIA PRIVADA	0			15
REPRESENTACION DEL EDO. EN EL D.F.	0			
CONTRALORIA GRAL. DEL	0			
DIR. GRAL. DE INFORMACION Y PRENSA	0			
DIR. GRAL. DE ATENCION A LA CIUDADANIA Y GIRAS	0			
PROCURADURIA DE PROTECCION CIUDADANA	0			
COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DE EDO.	451	54	570	27
COORDINACION DE ASESORES	0			
DIR. DE RELACIONES PUBLICAS	0			
DIR. GRAL. DE DIFUSION INSTITUCIONAL	0			
SECR. DE PROTECCION CIUDADANA	0			
AYUDANTIA DEL GOBERNADOR	0			
SRIA.GRAL. DE GOBIERNO	846	77	706	63
SRIA. DE FINANZAS	538	53	445	40
SRIA. DE DESARROLLO SOCIAL	122	23	89	10
SRIA. DE OBRAS PUBLICAS	161	20	137	4
PROCURADURIA GRAL. DE JUSTICIA	440	47	384	9
SRIA. DE ADMINISTRACION	0			
COMISION ESTATAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y COMERCIO EXTERIOR	0			
COMISION DE CAMINOS COMISION PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO DEL EDO.	0			

INEGI.

CAPITULO III

SISTEMAS
ADMINISTRATIVOS
PARA LA GESTION
PUBLICA

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS GLOBALES DE GESTION

Los sistemas globales de gestión se encuentran ubicados principalmente en tres entidades de la estructura orgánica administrativa: Secretaría de Finanzas y Administración, Secretaría de Desarrollo y Fomento y Económico y la Contraloría General del estado. La primera contempla una fuerte carga tanto en la organización como en el funcionamiento de la gestión global de la entidad. Es esta Secretaría la encargada de brindar la información y las políticas para la elaboración del presupuesto y, al mismo tiempo, administra los recursos humanos y materiales.

La Secretaría de Finanzas y Administración cuenta para la realización de estas funciones con una Subsecretaría de Finanzas y Administración, la Dirección de Auditoría Fiscal, la Dirección de Ingresos la Dirección de Informática, la Dirección de Política Presupuestal, la Dirección de Administración y la Dirección de Recursos Humanos. La Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico cuenta con una estructura con tres subsecretarías: Subsecretaría de Planeación del Desarrollo, Subsecretaría de Fomento Agropecuario y Pesquero y Subsecretaría de Fomento Económico y Productividad. La Coordinación de la Contraloría General del estado cuenta con una estructura más sencilla y está ubicada como una dependencia directa del gobernador.

Planeación-programación-presupuestación

El proceso de gestión pública contempla a la programación-presupuestación como función fundamental de la acción administrativa. Supone la elaboración de programas orientados a realizar actividades y proyectos específicos y vincularlos a la asignación de los recursos necesarios para su ejercicio. Dentro de la planeación, estas dos funciones juegan un papel importante porque permiten traducir las políticas y estrategias nacionales en proyectos, tareas y acciones concretas y calendarizadas, en las que se indica claramente a los responsables de su ejecución los montos de los costos y la asignación de los recursos.

Este proceso implica el presupuesto por programas, que da mayor atención a las realizaciones del gobierno, en un determinado período, que a los bienes y servicios que adquiere. El presupuesto por programas puede ser visto como un conjunto de técnicas y procedimientos ordenados sistemáticamente en forma de programas y proyectos, que indican las tareas a efectuar y señalan objetivos específicos y costos de ejecución. Con ello se pretende racionalizar el gasto público y lograr un mejoramiento en la selección de las actividades gubernamentales. Una diferencia central entre este presupuesto y el tradicional, es que este último constituye un instrumento sólo administrativo y contable.

El marco jurídico que sustenta la función presupuestaria lo constituye la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que concibe dicha función como un instrumento tanto de política económica como de administración y programación. Asimismo, es importante indicar que el

control y la evaluación forman parte fundamental del proceso de planeación. De manera general, podemos decir que a partir del control se puede dar seguimiento a las tareas realizadas, comprobando de manera ordenada y sistemática los avances logrados. Por su parte, la evaluación tiene propósitos de mayores dimensiones, orientados principalmente a valorar en términos de eficacia y eficiencia los resultados alcanzados, tomando como referencia los objetivos fijados inicialmente.

La base jurídica del control y evaluación de la administración pública la encontramos en el título IV de la Constitución General de la República, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior, así como diversos acuerdos administrativos.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) nace en 1983 con el propósito de fortalecer y ampliar un sistema de control interno integral, dentro de la administración federal. La actual Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) tiene atribuciones para evaluar el desempeño de las entidades del sector público con el propósito de comprobar la manera en que se lleva a cabo el uso de los recursos. La evaluación de la acción de gobierno permite determinar la relación entre los recursos asignados y los objetivos alcanzados por los programas presupuestales. Estas medidas constituyen esfuerzos para lograr mejorar la toma de decisiones de política económica y social; así, la administración pública logrará ser más eficiente y, específicamente, podrá prevenir conductas deshonestas o uso indebido de los recursos del estado.

En Baja California Sur, a partir de 1982 se empieza a poner en práctica el presupuesto por programas bajo la forma de plan piloto. La Ley de Presupuesto y Control del Gasto Público Estatal señala que el presupuesto, contabilidad y el gasto público se norman y regulan por las disposiciones de esta ley, la cual será aplicada por el ejecutivo estatal a través de la Secretaría de Finanzas y Administración. La programación del gasto público se sustentará en las directrices y planes estatales de desarrollo económico y social que indique la Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico, los cuales deberán ser congruentes con las políticas y directrices del Plan Nacional de Desarrollo. La Secretaría de Finanzas será la encargada de autorizar por medio de la iniciativa del ejecutivo la participación estatal en las empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles.

El proceso de formulación del presupuesto de egresos se inicia con la recepción de propuestas durante el mes de octubre presentadas por las unidades administrativas de cada una de las dependencias del poder ejecutivo. Las dependencias deberán tomar en cuenta la circular de lineamientos, normas o políticas de servicios personales, gasto de operación, de capital y de inversión. El presupuesto por programa se estructura a través de un catálogo de políticas, de sectores, programas, subprogramas y proyectos con el fin de racionalizar el uso de los recursos. Se determinan los proyectos, objetivos, responsables de ejecución con metas, unidades de medida y cantidades. Las dependencias cuentan con un catálogo clasificador por objeto del gasto que consiste en un listado ordenado, homogéneo y coherente de los bienes y servicios

que el gobierno necesita para desarrollar sus funciones. El documento se divide por concepto, capítulo y partida del gasto.²⁵

Posteriormente, la Secretaría de Finanzas y Administración, a través de su Dirección de Política Presupuestal y Egresos analiza dichas propuestas, las cuales son valoradas tomando en cuenta dos criterios fundamentalmente: la iniciativa de Ley de Ingresos y el comportamiento del gasto de la dependencia solicitante. A más tardar, el 30 de noviembre de cada año el ejecutivo estatal deberá presentar el proyecto de presupuesto de egresos al Congreso estatal para su aprobación.

Por otra parte, el Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999 de Baja California Sur establece como objetivo en materia de gobierno y administración pública, fortalecer la capacidad de respuesta para los requerimientos de la modernización económica y social para enfrentar los retos del desarrollo del estado. Lo anterior se ha venido ejecutando por la vía de la reestructuración y modificación del aparato administrativo estatal para hacer viables los planes, programas y acciones de impulso al desarrollo integral del estado y con ello poder satisfacer las crecientes necesidades de una sociedad cada vez más compleja. Ello requiere de un aparato público bien organizado que sea plataforma del esquema del desarrollo.²⁶

Para cumplir con el objetivo y la estrategia anteriormente planteados, el Plan Estatal de Desarrollo 1993 1999 propone las siguientes líneas de acción:

- Promover: la reestructuración y modernización de la administración pública en el marco jurídico y tecnológico de su estructura.
- Promover: la simplificación, sistematización y automatización de los procesos administrativos en función de la fluidez y calidad de los servicios.
- Fortalecer: la capacitación permanente de los servidores públicos en torno a las orientaciones políticas y procesos de la actividad gubernamental.
- Fortalecer: el redimensionamiento de la administración pública.
- Fortalecer: los mecanismos existentes de participación ciudadana dentro del proceso de planeación del desarrollo social.
- Evaluar: la función del gobierno, a fin de que se constituya en el verdadero agente promotor de las potencialidades del estado.
- Evaluar: la acción gubernamental, a fin de dignificar en mayor medida la función pública y promover una nueva voluntad política que coincida con la participación ciudadana.

²⁵ La información que detalla el procedimiento que se señala fue proporcionada por el C.P. Fernando Flores Trasviña.

²⁶ Cardoza López, Vicente, "Segmento: Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico, Gobierno Constitucional del Estado de Baja California Sur", documento de trabajo para su integración a esta investigación.

Este documento de concertación establece para la gestión gubernamental 1993-1999 reforzar la coordinación con la federación. La Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico del gobierno del estado de Baja California Sur ha asumido el reto de la modernización administrativa adecuando su estructura orgánica a los imperativos funcionales de su desempeño cotidiano. Para ello ha orientado el ejercicio de la gestión pública de conformidad a las políticas gubernamentales e incorporado planteamientos de la ciudadanía.

Dentro del marco de la modernización administrativa, se han emprendido esfuerzos con el propósito de eficientar el desempeño de la gestión pública y alentar acciones tendientes a la descentralización y desconcentración administrativa. A partir de las reformas al artículo 115 constitucional se modificó sustancialmente el papel de la administración pública municipal. La gestión gubernamental en Baja California Sur ha encontrado dificultades serias para emprender el proceso de descentralización debido, principalmente, al significativo déficit financiero que presentan tanto la hacienda del gobierno estatal como las municipales.

Dentro de los mecanismos utilizados para enfrentar este problema resalta la emergente promoción de la inversión en los diferentes sectores productivos de la entidad con el objeto de acceder a los capitales que fortalezcan la plataforma productiva de Baja California Sur, buscando atenuar la grave dependencia económica que presenta la entidad.

Así, cabe destacar que las principales fuentes de financiamiento de la administración pública local lo representan los recursos del ejercicio normal federal y los recursos de Ramo 26, los cuales por la vía del Convenio de Desarrollo Social 1996, irrigan significativamente el funcionamiento de las administraciones municipales.

INVERSION PUBLICA APLICADA EN BAJA CALIFORNIA SUR 1990 - 1995

Año	Programa Normal Federal	Ramo 26	Recursos propios	Total
1990	679,233,270	50,510,076	1,813,261	731,556,607
1991	513,032,386	67,177,495	3,206,777	583,416,658
1992	378,326,729	92,044,028	6,684,322	474,055,079
1993	941,069,087	100,401,933	4,901,116	1,046,372,136
1994	1,109,576,084	99,680,605	11,054,000	1,220,310,653
1995	2,071,884,056	127,047,217	18,331,269	2,217,262,542

Fuente: Secretaría del Desarrollo y Fomento Económico

En torno al presente ejercicio, el Programa Operativo Anual 1996 de Baja California Sur presenta 117,811,923 pesos por concepto de Ramo 26, 2,077,866,332 pesos correspondientes al programa normal federal y 12,092,362 pesos provenientes de recursos propios del gobierno del estado, haciendo un total de 2,207,770,617 pesos de inversión autorizada para el presente año.

De acuerdo al cuadro 3.2 podemos apreciar que del total de los ingresos el rubro denominado como de ingresos propios en su captación real no ha sido superior a un 4 % durante los años

que se analizan. Para 1997 se ha considerado en el proyecto de Ley de Ingresos un impuesto sobre hospedaje y de tenencia para vehículos con más de 10 años. Con ello se espera lograr una mejoría en la captación de ingresos estatales.

En lo referente a los ingresos no propios destacan en forma especial los rubros de participaciones federales y de transferencias para el sector educativo. En el caso de las participaciones federales se observa que a partir de 1992 han ido disminuyendo paulatinamente, en gran medida causado por la caída de la recaudación a nivel federal.

En el rubro de apoyos federales se observa, a partir de 1990, una tendencia de incremento revirtiéndose la misma drásticamente a partir de 1994 debido a las políticas puestas en marcha por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Con ello se pretenden eliminar los subsidios federales a los gobiernos locales y lograr que se realicen mayores esfuerzos para eficientar y mejorar la recaudación local.

Es importante destacar que del fondo general de participaciones destinado al gobierno del estado, el 22% se distribuye entre los cinco municipios que conforman Baja California Sur. Por su parte, la Ley de Coordinación Fiscal señala que hasta un 20% están obligados los gobiernos estatales a distribuir entre los municipios. Esta diferencia a favor de los municipios muestra la disposición de la administración estatal por fortalecer las haciendas municipales.

Por lo que se refiere a los egresos, el rubro de gasto corriente muestra para 1996 una disminución del 51.3% al 21%, debido en gran parte a las políticas de reestructuración y modernización administrativa promovidas por la administración estatal.

En el rubro de gastos de capital o de inversión destacan las transferencias para inversión y obras públicas y construcciones. El primer concepto se refiere a la aportación del gobierno del estado en el Convenio Único de Desarrollo (CUD) para inversión en obra pública, en base a programas con estructura financiera bipartita o tripartita. El cuadro que se analiza refleja, aparentemente, una disminución en la aportación estatal a partir de 1994. Sin embargo, es necesario aclarar que ello se debe a la modificación en las aportaciones que ha sufrido la estructura financiera de dichos programas. Actualmente, la federación aporta el 90 % y el gobierno del estado el 10%.

El renglón de obras públicas y construcciones contempla la inversión que se realiza con recursos propios para atender aquellas necesidades que de manera prioritaria demande la comunidad. El rubro de inversiones financieras básicamente se refiere a la participación del gobierno estatal en el Fondo Mixto de Turismo. El cuadro nos muestra una tendencia favorable estimada para 1996 y alentada por la intención de la administración estatal de fomentar la actividad turística de la región. El rubro de otros gastos se refiere a todos aquellos recursos destinados a apoyar el gasto de operación de organismos oficiales y privados.

Sistemas de administración de recursos

En cuanto a la administración de los recursos humanos y materiales se ha señalado que éstos se ubican en la Secretaría de Finanzas y Administración, pues al desaparecer la Oficialía Mayor las funciones que tenía asignadas en cuanto al manejo de recursos humanos y materiales pasaron a integrarse a la Secretaría de Finanzas y Administración. Esta secretaría se encuentra sumamente recargada de funciones que se relacionan directamente con apoyos globales de gestión a las áreas sustantivas. A pesar de esta concentración de atribuciones y funciones globales, se ha podido resolver la gestión a través de la automatización del ejercicio presupuestal en redes con terminales de computadora en cada área sustantiva.

La relación con las áreas operativas en materia de ejercicio presupuestal, administración de recursos humanos y materiales se realiza a través de las redes de cómputo. Las líneas generales y las políticas específicas que se deben aplicar en las áreas operativas se establecen a través de circulares que se hacen llegar a cada entidad de la administración pública estatal. Las circulares contemplan desde las políticas hasta los procedimientos específicos que se deben seguir para lograr una acción determinada. Así, resulta claro que no se tiene un sistema establecido de manera permanente para administrar los recursos humanos y materiales sino que la forma que prevalece es la tradicional. La práctica de servicio público es lo común y no la utilización de manuales de organización o procedimientos. Contrasta esta carencia de manuales con la automatización computarizada del 80% de los procedimientos que se realizan en la administración pública estatal.

La Contraloría General del estado de B. C. S. considera que además de la necesidad urgente de elaborar manuales de organización y procedimientos, se requiere de una revisión detallada de los reglamentos a fin de lograr su adecuación a las necesidades actuales de simplificación y adecuación de las operaciones del sector público en cuanto a sistemas globales de gestión.

CONTROL Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA²⁷

El gobierno del estado y la federación, representado el primero por el ejecutivo estatal y el segundo por el Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, suscriben anualmente un acuerdo de coordinación en el que se establecen las bases para la realización de un programa especial denominado “Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en materia de Desarrollo Administrativo”.

A través del acuerdo de coordinación federación-estado, la SECODAM y el órgano estatal de control establecen el mecanismo mediante el cual se consolida la operación del Sistema Estatal de Control de la Gestión pública en relación a la fiscalización del gasto público en el ámbito regional, el seguimiento de los programas y proyectos de inversión de alcance estatal y municipal así como el intercambio de experiencias en apoyo a la modernización y el desarrollo administrativo.

²⁷ La información contemplada en este y el siguiente apartado procede del documento de trabajo presentado por el C.P. Mario Meza Moreno, Contralor General del Estado.

El Sistema de Control y Evaluación Gubernamental busca permanentemente prevenir y combatir la corrupción y dignificar la imagen del servidor público. Procura el transparente y honesto uso de los recursos y promueve la participación organizada de la sociedad bajo un esquema de corresponsabilidad que fortalece los mecanismos de atención a la ciudadanía.

El ejecutivo estatal tiene la atribución de celebrar acuerdos con los municipios para coordinar acciones en el marco del sistema de planeación democrática. Para ello, estado y municipios acuerdan integrar y coordinar sus acciones para operar el programa especial denominado: “Fortalecimiento del Sistema Municipal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Desarrollo Administrativo”. La operación del Sistema Municipal de Control y Evaluación será responsabilidad de los contralores municipales, quienes con el apoyo del estado y la asesoría de la Coordinación de la Contraloría vigilarán la aplicación de los recursos propios. Se pretende lograr la cooperación con el estado en las tareas de control, fiscalización y evaluación de los recursos federales y estatales aplicados en el municipio así como coordinar actividades de control y atender quejas, denuncias e instrumentar el Programa Municipal de Modernización y Desarrollo Administrativo.

La Contraloría General del estado ha descentralizado hacia los ayuntamientos de la entidad el Programa de Contraloría Social en Solidaridad que consiste en la promoción de elementos básicos de control ciudadano sobre las obras y acciones realizadas con recursos del Ramo XXVI. Ello implica que la Contraloría estatal ya no sea quien lleve a cabo la capacitación a los comités comunitarios de los diferentes programas constituidos en la entidad, sino que los municipios como instancia de gobierno más cercana a la población, son quienes llevan a cabo estas acciones con la asistencia técnica proporcionada por la SECODAM y la Contraloría General del estado.

Anualmente, la Contraloría General del estado ha formalizado los Programas de Contraloría Social con cada uno de los ayuntamientos. Dichos programas facilitan la evaluación permanente de los compromisos calendarizados en los mismos. Es importante destacar que mediante estos acuerdos, se establecen mecanismos de coordinación para que ambas esferas de gobierno participen en la realización de acciones encaminadas a la modernización y el desarrollo administrativo. De tal manera que los ayuntamientos, en un marco de respeto a sus autonomías, realicen un programa permanente de desarrollo administrativo que les permita elevar la eficiencia en la gestión y la honestidad en los servidores y funcionarios.

IDENTIFICACION DE LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La Contraloría General del estado, a través de las Direcciones de Auditoría Gubernamental, Control de Obras y de Evaluación y Programas Coordinados, realiza de manera permanente, acciones de evaluación, auditoría y fiscalización en las diversas dependencias y entidades de la administración pública estatal, en las que se ha detectado la problemática siguiente:

- Uno de los principales problemas es la ausencia de controles en el ejercicio presupuestal ya que la mayoría de las dependencias no tienen establecido un adecuado sistema de contabilidad.
- El perfil del personal encargado de las unidades de apoyo administrativo y financiero no es el adecuado en muchos de los casos.
- La falta de recursos en algunas dependencias o entidades provoca que no cumplan con las metas establecidas en el plan de trabajo programado.
- En algunas áreas del gobierno estatal existe el problema de disciplina en los recursos humanos. La falta de cumplimiento del personal jerárquico superior de normas y conductas elementales como la puntualidad provocan la pérdida del control y el respeto sobre el personal que tienen asignado, el cual se ampara en el sindicato.
- No existe en la mayoría de las dependencias o entidades un adecuado control de los inventarios del mobiliario y equipo. Se ha encontrado que difícilmente coinciden con los controles de la Dirección de Adquisiciones.
- En el equipo de transporte se ha detectado que no existe control mediante bitácoras. Ello origina un gasto innecesario en combustibles, refacciones y mantenimiento con el consecuente desvío de los recursos para fines no institucionales.
- Algunas dependencias no pueden realizar de manera integral sus actividades debido a la falta de vehículos o al mal estado en que se encuentran.

Recomendaciones:

- Para cubrir con eficiencia las funciones descentralizadas del gobierno federal a los estados y municipios se requiere de la profesionalización del personal que garantice una atención respetuosa, honesta, eficiente y oportuna a la población.
- Se requiere impulsar mecanismos de ingreso al servicio público de personal a través de los cuales se tome en cuenta el mérito y la capacidad.
- Se requiere de una redistribución de facultades, funciones y responsabilidades, así como modernizar la administración pública.
- Se debe establecer el servicio público de carrera con el fin de que el cambio de los titulares no altere el funcionamiento de los programas encaminados al beneficio de la sociedad.
- La homologación salarial propicia la búsqueda de una mejor organización y promueve una conducta transparente y honesta de los servidores públicos.
- La aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios vincula las faltas con las sanciones correspondiente. El propósito es abatir y/o desalentar los actos de corrupción.

Gran parte de las inconformidades sociales se generan en la falta de respuesta a los requerimientos de la ciudadanía. La ejecución deficiente de una obra, la mala aplicación de un programa de servicios, generan malestar y es por ello que es necesario preparar a los servidores públicos para que realicen sus funciones con profesionalismo y vocación de servicio.

CIFRAS PRESUPUESTALES Y EJERCIDAS DE 1990 A 1996.

CONCEPTO	PTO 1990	REAL 1990	PTO 1991	REAL 1991	PTO 1992	REAL 1992	PTO 1993	REAL 1993	PTO 1994	REAL 1994	PTO 1995	REAL 1995	PTO 1996	ESTI 1996	
INGRESOS															
Impuestos	844	3,245	4,073	5,492	5,932	5,948	6,816	5,016	5,693	9,049	5,992	8,390	8,438	9,518	
Derechos	171	103	108	150	166	160	191	45	67	102	3,711	118	4,409	1,395	
Productos	616	189	123	1,699	494	772	1,281	608	2,663	984	10,793	2,060	6,581	3,007	
Aprovechamientos	268	481	485	587	631	609	661	784	745	1,001	955	1,027	1,139	1,884	
Suma de Ingresos Propios:	1,899	4,018	4,789	7,928	7,223	7,489	8,949	6,453	9,168	11,136	21,451	11,595	20,567	15,804	
Extraordinarios estatales		1,500	5,186	2,350	3,173	2,500	5,292	3,500	5,939	4,500	7,056	6,500	8,769	6,471	2,062
Particip. Federales	98,753	128,684	141,222	158,994	173,760	186,283	195,839	214,397	220,389	243,637	243,724	285,680	357,077	410,941	
Disponibilidad inicial	0	0	5,536	0	3,800	0	4,400	0	0	0	0	0	0	0	
Apoyos federales	30,276	24,574	45,103	40,225	62,717	53,784	118,674	92,400	74,526	41,400	75,000	0	0	0	
Transf. Sector educativo		0	0	0	0	0	93,291	159,086	216,610	230,209	266,417	260,000	313,256	346,535	419,715
Apoyos programas federales		0	0	0	0	0	4,965	0	0	0	10,316	60,000	1,724	0	39,612
Financiamientos bancarios		0	0	0	0	0	30,000	0	0	35,000	55,000	0	30,256	0	1,827
Financiamiento federal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	125,100	192,269	106,138	
Total de Ingresos:	132,428	162,462	199,000	210,320	250,000	381,104	490,448	535,799	573,792	634,962	666,675	776,380	922,919	996,099	
EGRESOS															
GTO. CORRIENTE DE ADMON.	67,882	70,643	102,740	102,450	123,838	128,987	160,819	141,725	142,842	151,541	152,684	168,437	192,041	210,243	
Servicio personales	46,691	45,988	71,992	67,915	88,430	88,509	114,332	94,579	92,722	85,212	92,006	97,746	124,229	131,895	
Materiales y suministros	5,314	6,488	7,343	8,405	8,336	8,995	10,208	8,140	9,230	10,931	13,214	16,846	15,670	19,070	
Servicios generales	15,877	18,167	23,405	26,130	27,072	31,483	36,279	39,006	40,890	55,398	47,464	53,845	52,142	59,278	
GTO. CAPITAL O INVERSION		16,200	24,278	22,396	26,082	36,220	64,593	42,064	32,768	42,522	33,434	53,569	24,164	46,163	42,872
Transferencias para inversión	9,200	17,684	10,600	15,273	25,000	25,042	27,500	21,884	27,500	12,231	27,500	7,682	15,000	15,000	
Bienes Muebles e Inmuebles	3,000	2,838	3,446	3,950	3,000	2,822	5,010	4,373	5,332	10,149	8,444	8,137	8,163	8,872	
Obras Públicas y Construcciones		4,000	3,756	5,650	5,350	6,720	34,782	7,500	6,511	7,500	11,054	15,000	8,340	15,000	15,000
Inversiones financieras	0	0	2,700	1,509	1,500	1,947	2,054	0	2,190	0	2,625	5	8,000	4,000	
OTROS GASTOS	48,346	62,070	73,864	76,584	89,942	182,896	287,565	356,069	388,428	449,469	460,422	579,731	684,715	742,984	
Transferencias al consumo	40,546	54,622	64,735	69,820	77,410	173,314	254,304	318,139	351,044	413,123	400,438	465,916	548,558	648,192	
Erogaciones extraordinarias	3,000	0	3,450	0	2,850	0	6,000	9,017	0	0	0	0	0	0	
Deuda pública	4,800	7,448	5,679	6,764	9,682	9,582	27,261	28,913	37,384	36,346	59,984	113,815	136,157	94,792	
Total de Egresos:	132,428	156,991	199,000	205,116	250,000	376,476	490,448	530,562	573,792	634,444	666,675	772,332	922,919	996,099	
Diferencia :	0	5471	0	5204	0	4628	0	5237	0	518	0	4048	0	0	

Fuente: Secretaría del Desarrollo y Fomento Económico

CAPITULO II

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR EN EL CONTEXTO DEL FEDERALISMO NACIONAL¹¹

Baja California Sur antes de acceder al pacto federal contaba con una mínima capacidad de expresar sus intereses por la vida pública. La península formó el territorio de Baja California de 1917 a 1931. Mientras tuvo esta calidad permaneció política y administrativamente sometido a la jerarquía del centro, desde donde se nombraba a sus gobernantes y cuyo intermediario para resolver problemas era el Secretario de Gobernación de la federación, quien inclusive nombraba a los delegados municipales. Bajo esta misma forma organizativa, en 1931 se dividió en dos el territorio y en 1952 la porción norte pasó a formar parte del pacto federal en tanto que el territorio peninsular sureño tuvo que esperar hasta 1971 para restablecer la vida municipal y hasta 1975 para integrarse plenamente al sistema federal.¹²

El gobierno federal se identifica con el gobierno central en la medida que su estructura organizativa, esto es, el aparato de gobierno del ejecutivo opera de manera centralizada a través de las secretarías del despacho que los ordenamientos legales señalen a nivel federal y que aparecen en el artículo 90 de la Constitución General de la República y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En este sentido se dice que se trata de la administración pública central y cuando el propio ejecutivo federal establece formas de organización paraestatal, éstas son consideradas descentralizadas en el sentido funcional del término.

La administración pública federal que opera dentro de los límites territoriales de una entidad federativa, lo hace a través de varios mecanismos. Si se trata de entidades centrales que operan en la entidad, se dice que la administración pública opera desconcentradamente y/o a través de la delegación de funciones en una región. El sector paraestatal de la federación opera en las entidades de diversas maneras. Se trata de organismos descentralizados y empresas paraestatales que forman parte de la estructura de la federación pero que operan a través de delegaciones regionales (el caso del ISSSTE, IMSS, etc.) o de empresas, algunas de las cuales constituyen concesiones de la federación y se ubican en el territorio de los estados (el caso de Exportadora de Sal, S. A. de C. V.). La administración pública federal en Baja California Sur consta de varias delegaciones de secretarías del despacho, delegaciones de sus principales organismos descentralizados y una de las más importantes empresas de participación estatal federal.

El nivel municipal, por ser el centro de la actividad pública de la comunidad, constituye la forma político-administrativa idónea para considerarlo como el espacio natural de la descentralización por región. En él se desarrollan todas las actividades comunitarias de interés público y es el nivel gubernamental que mejor refleja la unidad entre la práctica de la política y la administración. Cada acto administrativo es un acto político al nivel municipal, pues si se trata de una buena gestión se hablará de un buen gobierno y viceversa. Esta característica cobra relevancia frente al reto que representa para funcionarios y servidores públicos dentro de la transición democrática que vive la nación. Ahora, sus actos podrán ser refrendados

a favor del partido político que los postuló o podrán engrosar los de un partido contrario que presente mejores expectativas de un buen gobierno. El nivel municipal es sumamente sensible a la buena gestión pues atañe a la vida cotidiana de los individuos.

El gobierno estatal constituye un nivel intermedio entre el gobierno federal y los municipios. En el sistema federal este nivel consta de tres poderes públicos: el Congreso local que es el espacio legislativo que le brinda la opción de autorregularse; el poder judicial, que le permite agilizar los mecanismos para impartir justicia, y el poder ejecutivo que requiere de una organización estructurada que le permita dar cumplimiento a los ordenamientos legales emanados del legislativo y solución a las necesidades de la población.

El aparato o estructura orgánica del poder ejecutivo es lo que se conoce como la administración pública estatal central, pues ella constituye el elemento a través del cual el ejecutivo local se organiza para atender la aplicación de la normatividad emanada del Congreso y satisfacer la demanda de servicios y necesidades de desarrollo comunitario en la entidad.

Para la elaboración de este trabajo se han recopilado las leyes y decretos que reforman o adicionan la normatividad para realizar las transformaciones de la estructura orgánica a través de la cual los ejecutivos estatales forman su administración a fin de observar la forma en que cada gobierno se ha estructurado. Al dar seguimiento a los cambios hemos señalado las principales transformaciones, primero a nivel de secretarías del despacho o entidades de dicho rango. La evolución y transformaciones pueden observarse en el flujograma.

TRANSFORMACIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL ESTATAL

De la misma manera que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina en el artículo 90 la forma en que se deben ordenar los órganos administrativos para dar unidad a la administración pública federal, el artículo 80 de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur se refiere a este orden administrativo a nivel local. En este artículo se especifican los secretarios que participan en la estructura de la administración pública central del estado. Esta particularidad de especificar cada una de las secretarías por nombre ha conducido a que sea este artículo constitucional un referente obligado cuyo contenido refleja las constantes transformaciones que dependen de los cambios introducidos en la estructura administrativa.

Entre los trabajos desarrollados por los constituyentes sudcalifornianos durante el año de 1974 encontramos el dictamen, aprobado unánimemente, que presentó la segunda comisión dictaminadora que trabajó el tema “Formas de gobierno del estado de Baja California Sur, poder ejecutivo”.¹³ El dictamen fue presentado el 29 de diciembre y constaba de dos partes: la primera contenía 13 artículos que hacían referencia a las obligaciones y facultades del poder ejecutivo y constituyó después el artículo 79 de la Constitución; la segunda contenía siete artículos que contemplaban la propuesta acerca de los órganos de gobierno que tendrían

rango constitucional y los requisitos para ser titular de los mismos. A este trabajo, el constituyente lo denominó “Las dependencias del ejecutivo” y, una vez aprobado, fue convertido en el artículo 80 constitucional.¹⁴

La comisión dictaminadora mostró en sus argumentos una profunda preocupación porque el ejecutivo estatal se rodease de un grupo capacitado de funcionarios que lo asistiera de manera eficiente en el cumplimiento de la función administrativa. Recalcaba la comisión la necesidad de contar con “colaboradores honestos, preparados y dispuestos a prestar sus servicios”, otorgándole al poder ejecutivo la facultad de designarlos y removerlos.¹⁵

Gobierno del Lic. Ángel César Mendoza Arámburo (1975-1981)

El artículo 80 conservó la redacción que le dio el constituyente por casi dos años pues fue reformada en diciembre de 1976 durante el proceso de revisión y aprobación por parte del poder legislativo de lo que fue la primera Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Hubo necesidad de efectuarle modificaciones ya que esta ley secundaria, sometida a consideración, contemplaba una organización diferente a la descrita en el artículo constitucional, pues en ella se señalaba en su “Artículo 12. Para el despacho de los negocios del poder ejecutivo, habrá tres secretarios que serán: secretario general de Gobierno; secretario de Desarrollo; y secretario de Finanzas”.¹⁶

Los cambios más importantes consistían en que el constituyente no contemplaba al secretario de Desarrollo y el secretario de Finanzas recibía la denominación de Tesorero General, por ello, después de la aprobación de la primera Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, hubo necesidad de reformar el artículo 80. La reforma se produjo el 15 de diciembre de 1976 y entró en vigor el día 17 de diciembre. En la exposición de motivos, el gobernador señalaba, al modificar la estructura de la administración, que con ello pretendía lograr: “...una coordinación lógica entre las funciones del ejecutivo y las diversas dependencias, según las normas políticas, sociales, económicas y técnicas. En lo que se refiere a las normas técnicas que han servido para actualizar, reordenar, precisar y redistribuir las funciones, ha sido con el interés de dinamizar las estructuras, adaptándolas a las exigencias actuales de la moderna administración pública...Para una mayor agilización de las funciones y una mejor atención de los problemas estatales, cuatro nuevas direcciones se proponen para obtener...una eficacia más notable en los servicios: Gobernación, Trabajo y Previsión Social, Agua Potable y Alcantarillado en el Medio Rural y Planificación y Urbanismo.”¹⁷

Apoyaba su iniciativa en la fracción I del artículo 57 y en la XXXIII del artículo 79 de la Constitución local, pues el primero se refiere al derecho de proponer leyes y el segundo a la obligación de mantener en constante perfeccionamiento la administración pública estatal para adecuarla a las necesidades técnicas.

Esta primera modificación del poder ejecutivo de la entidad se da en el contexto federal de

establecimiento del programa de reforma administrativa que contemplaba múltiples aspectos que afectaron la organización gubernamental. Desde el sexenio del Lic. Gustavo Díaz Ordaz se iniciaron los trabajos de reforma administrativa. para ello se creó la Comisión de la Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia, cuyo principal propósito era el de coordinar programas de inversión. Este organismo se transformó en el período de Luis Echeverría en Dirección de la Administración Pública y se establecieron las Comisiones Internas de Administración en secretarías, departamentos y sector paraestatal; además se crearon unidades de Organización y Métodos y de Programación.

En este panorama nacional, las reformas a la estructura administrativa de la entidad responden tímidamente a esta modalidad nacional y a la vez muestran la sencillez de los requerimientos del primer gobierno constitucional en una entidad de la federación con poca densidad de población y complejidad. La organización del primer gobierno constitucional en sus primeros dos años conservó prácticamente la estructura orgánica de cuando era territorio y fue de 1977 a 1981 que adquirió un perfil de tenue modernización al transformar su Tesorería en Secretaría de Finanzas e incorporar la función de promoción de fomento al desarrollo a través de una secretaría para este propósito: la Secretaría de Desarrollo. (Flujograma).

Gobierno de Alberto Alvarado Arámburo (1981-1987)

Mientras a nivel nacional se desarrollaban como hilos conductores de la política lopezportillista la reforma administrativa aunada a la reforma política, la estructura orgánica del gobierno de la entidad sufrió pocos cambios. Estos se van a percibir claramente al inicio del sexenio de Alberto Alvarado Arámburo, quien entró en funciones dos años antes de que terminara el régimen reformador de la política y la administración pública.

En cuanto tomó posesión el ejecutivo presentó la reforma al artículo 80 a través de la cual se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Este nuevo órgano recogió funciones antes distribuidas en las secretarías de Finanzas y de Desarrollo. El ejecutivo de la entidad señaló en su iniciativa de reformas a la ley orgánica que la “revisión orgánica y funcional de la administración pública estatal (pretendía integrarse) a la reforma administrativa del presente régimen de gobierno”.¹⁸ El gobernador aclaraba en este documento que la principal característica de la iniciativa era la de establecer tres áreas de funcionamiento fundamentales que se encuentran separadas en órganos que se encargan de regular, ejecutar o apoyar actividades administrativas. A continuación se presenta un resumen de la clasificación de las entidades de la administración pública central del estado contempladas en la reforma administrativa de 1981.

Con el propósito de regular y controlar la actividad de órganos y entidades paraestatales la reforma incluyó la incorporación de ese sector en calidad de auxiliar del ejecutivo estatal y en esta misma iniciativa se incorporó la desconcentración del servicio de pasaportes por convenio con la Secretaría de Relaciones Exteriores. El objetivo que se buscaba era sustituir la expedición de pasaportes provisionales que elaboraba el gobierno estatal. Este logro se hacía depender de la celebración de los convenios previa autorización de la legislatura.

El impacto del proceso de reforma administrativa federal en la entidad se hace explícito en la exposición de los propósitos que persiguen, en la forma de reorganizar las diferentes instancias de gobierno por áreas funcionales así como en el contenido mismo de las funciones asignadas a algunas entidades que se consideraban estratégicas en el contexto de dicha reforma. Estas entidades corresponden a las unidades de presupuesto, de informática y organización y métodos en las cuales se depositaron grandes expectativas del mejoramiento y eficiencia de la función pública, sin olvidar la importancia que se brindó a la planeación, programación y evaluación como procesos principales de la administración gubernamental. Antes de terminado el período se introdujeron nuevos ajustes que modificaron marginalmente a la Secretaría General de Gobierno pero que elevaron de rango a la Contraloría extrayéndola de la Secretaría de Finanzas.

Las modalidades y los cambios sexenales volvieron a afectar a Baja California Sur, pues al año siguiente de la toma de posesión del Lic. Miguel de la Madrid se iniciaron procesos de cambio en la estructura orgánica de la administración centralizada del ejecutivo consistentes en la desconcentración de ciertas entidades y en una nueva voluntad política para delegar funciones en las entidades federativas. El fortalecimiento delamadridista al federalismo consistía en apoyar al municipio como núcleo de la organización global de la república y la federación. A fin de lograr fortalecer al municipio se introdujeron las reformas al artículo 115 de la Constitución General de la República. El efecto sobre las funciones asignadas al nivel estatal de gobierno fue inmediato pues bajo el número 444 se emitió un decreto a través del cual el registro público de la propiedad, el catastro, la dirección de agua potable y saneamiento pasaron a ser funciones del nivel municipal. Surgió asimismo la Secretaría de Salud con la misión de coordinar al sector pero sin estructura orgánica.

A lo largo del sexenio 1981-1987 que atraviesa por dos regímenes federales se observa el efecto de la actividad político-administrativa central sobre el territorio recién llegado al pacto federal. Su estructura muestra dos momentos claramente definidos que se pueden observar en el flujograma.

Gobierno del Lic. Victor Manuel Liceaga Ruibal (1987-1993)

Los dos últimos años del régimen que anunció el advenimiento del modelo neoliberal impactaron a la administración pública en todos los niveles de gobierno. En primer término se planteó el adelgazamiento del sector público, se iniciaron los procesos de retiro voluntario, se plantearon los recortes presupuestales y a nivel nacional se planteó la desincorporación paulatina del sector paraestatal.

La nueva perspectiva para el aparato administrativo era si no su reducción sí su estabilidad estructural. Esta segunda opción fue la que privó durante el gobierno del Lic. Víctor Manuel Liceaga Ruibal. Al iniciar su gobierno, en mayo de 1987, el Lic. Liceaga Ruibal sometió a consideración de la legislatura una reforma que contemplaba la adecuación del texto del artículo 80 constitucional a la práctica y contenido de la reforma del sexenio que le antecedió en lo que respecta al sector paraestatal, la modificación señalaba que: "La administración de Baja California Sur será centralizada y paraestatal conforme a esta Constitución y a la ley

orgánica que expida el Congreso del estado que distribuirá los asuntos del orden administrativo que estarán a cargo de un secretario general de Gobierno, un secretario de Finanzas, un secretario de Desarrollo, un secretario de Asentamientos Humanos, un secretario de Bienestar Social, un oficial mayor, un procurador general de Justicia y un contralor general y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo estatal en su operación... Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el gobernador o entre éstas y las dependencias del ejecutivo.”¹⁹

Los principales cambios contemplados en la iniciativa consisten en la creación de la Secretaría de Bienestar Social al tiempo que a la Contraloría General se le convierte en Secretaría de estado. Durante el sexenio, esta estructura permaneció sin modificaciones mayores hasta la creación de la Secretaría de Turismo en diciembre del mismo año. En la propuesta de reforma el Lic. Liceaga señalaba como el principal objetivo de la nueva reforma precisar las facultades y atribuciones de los servidores públicos para evitar interpretaciones que ubicaran una misma atribución en dos dependencias diferentes. Las dificultades que originaron los cambios en la política de reforma administrativa hacia la reducción del personal y de las estructuras se refleja en el mismo documento cuando se señala que “...se propone con objetividad y creación, enfrentar el reto que nos ha lanzado la situación económica difícil que confrontamos. Una respuesta concreta a este llamado es la de optimizar los recursos materiales y humanos con que contamos y no acudir, en la búsqueda de la eficiencia de los servicios, al incremento irracional del aparato burocrático; de ahí que la ley debe señalarnos la pauta en este propósito, de asumir con responsabilidad y también con imaginación el adecuado manejo de nuestros recursos administrativos.... cuando se tenga necesidad de reducir el aparato administrativo, fusionando o desocupando algunas de sus áreas, de acuerdo a las circunstancias de tipo presupuestal y de simplificación administrativa.... se logrará en forma ágil, a través de la reglamentación interna correspondiente.”²⁰

El gobernador dejaba así una legislación flexible que, como indica en su oficio de propuesta de reforma, le permitiera a él y a los funcionarios de su administración responder rápidamente a los requerimientos de reorganización estructural interna y adecuación del personal asignado a cada entidad del gobierno local. El instrumento regulador cambió de nombre a partir de esta reforma para denominarse Ley Orgánica de la Administración Pública de Baja California Sur en lugar de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

La primera reforma dio marco constitucional a la relación del ejecutivo con el sector paraestatal y facilitó su reordenamiento, en tanto que la reforma a la ley secundaria permitió cumplir con el segundo requerimiento que consistía en lograr reducciones de personal y presupuestales. Ambas cuestiones se agudizaron durante el gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari y fueron las condiciones que acompañaron de 1989 hasta 1993 al gobierno del Lic. Liceaga Ruibal. A nivel estatal repercutió la venta del sector paraestatal; así, la empresa ARDEMI (empresa paraestatal del gobierno de la entidad) que fue liquidada, en tanto que en el nivel federal, Roca Fosfórica y el Servicio de Transbordadores (SETRA) fueron privatizados.

Gobierno del Lic. Guillermo Mercado Romero (1993-1999)

El Lic. Mercado Romero accedió a la gubernatura en un período en el que se dio un proceso de agudización de los planteamientos de crisis económica que repercutieron en las finanzas de gobierno. Al amparo de la llamada simplificación se profundizó la reducción del aparato administrativo y sobrevino una dramática disminución del gasto público federal. La racionalización fue esgrimida como el punto de partida para la compactación a la que de inmediato se asoció la modernización y la simplificación acompañada de la desregulación. En resumen, todas las acciones de reforma administrativa que incluyeran los principios antes enunciados conducirían en esta nueva modalidad al redimensionamiento de la administración pública. La iniciativa de reforma de los órganos de gobierno central del estado, enviada por el ejecutivo al Congreso contemplaba que "...Baja California Sur debe basar este redimensionamiento en el contexto que le imponen con todas sus implicaciones administrativas, presupuestales y políticas, por un lado los cada vez mayores requerimientos sociales y, por el otro, el proceso similar que la federación realiza, al transmitirle funciones a través de la descentralización, ha de asumir sus responsabilidades al tenor de mejores mecanismos de democracia participativa, de nuevos procesos y tecnologías de administración, de una mejor orientación del gasto público y de una nueva cultura administrativa del servidor público."²¹

A la luz de estas consideraciones se propuso la compactación del aparato público estatal a seis secretarías del despacho que reabsorbieron las funciones que en el sexenio anterior realizaban nueve y a las que se les sumó la Secretaría de Educación Pública al inicio del período. Producto de la política central fue la incorporación de la función educativa a los estados que se plasmó en un acuerdo nacional durante 1992, mediante el cual se transfirió la obligatoriedad de brindar educación gratuita preescolar, primaria, secundaria, normal y otros planteles necesarios para la formación docente así como algunos de instrucción media superior. Por su parte, las funciones de la Oficialía Mayor fueron incorporadas a la Secretaría de Finanzas y Administración y tanto la Secretaría de la Contraloría como la Secretaría de Turismo pasaron a formar parte de las dependencias bajo la coordinación directa del gobernador.

La iniciativa planteó una nueva orientación para la responsabilidad de la Secretaría del Desarrollo pues se la indujo hacia la "promoción y reconversión de las actividades prioritarias, como la agricultura, la ganadería, la pesca, el comercio y el abasto, la industria y la minería, sin perjuicio de sus funciones de planeación que le son atribuidas de origen."²² Se incorporó también la preservación del entorno fíncando expresamente la función de coordinar acciones tendientes a la preservación de los ecosistemas en la entidad y se asignaron responsabilidades al respecto a la Secretaría de Planeación Urbana e Infraestructura, nueva denominación de la SAHOP. Se contempló en varios transitorios que al redistribuir las competencias, las dependencias secundarias no tendrían ya un marco de regulación y para poder seguir funcionando se deberían apoyar en las disposiciones en vigor en tanto se expidieran sus reglamentos interiores.

Las transformaciones producidas en cada sexenio son, por una parte, el reflejo de las políticas del gasto y de la organización de las estructuras gubernamentales centrales sobre los aparatos

de administración locales y, por la otra, expresan la capacidad local de dar respuesta a dichas exigencias en cada uno de los períodos gubernamentales.

El siguiente Cuadro muestra las modificaciones que ha sufrido el artículo 80 de la Constitución local en el cual se recogen los cambios principales de la estructura de la administración pública central del estado de Baja California Sur.

MODIFICACIONES AL ARTICULO 80 CONSTITUCIONAL

AÑO	FECHA	DECRETO	MODIFICACIÓN
1976	17 de diciembre	58	La Tesorería cambia a Secretaría de Finanzas y se crea la Secretaría de Desarrollo
1981	23 de abril	265	Se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
1984	febrero		Se le da rango de secretaría a la Contraloría General sin llamarle tal.
1985	27 de junio	518	Se crea Secretaría de Salud (no contó con estructura y ese mismo año se creó el Instituto de Servicios Coordinados de Salud)
1987	20 de mayo	609	Se adiciona al concepto de administración pública estatal centralizada el de paraestatal
1987	28 de mayo	613	Se crea la Secretaría de Bienestar Social
1987	18 de diciembre	657	Se crea la Secretaría de Turismo
1992	19 de mayo	854	Se transforma la Contraloría General en Secretaría de la Contraloría
1993	20 de mayo	928	Se crea la Secretaría de Educación Pública
1993	9 de diciembre	965	Se cambia el nombre de SAHOP a SEPUI y a la Secretaría de Desarrollo se le agrega Fomento Económico
1996	22 de octubre	1096	Se crea nuevamente la Secretaría de Salud bajo el esquema de descentralización impulsado desde el centro.

FUENTE: Cuadro elaborado con los datos contenidos en los Decretos publicados en el Boletín Oficial

EL SECTOR DESCONCENTRADO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL²³

Bajo esta forma de organización administrativa, los órganos no se separan de la organización centralizada; se les asignan facultades para actuar y decidir dentro de ciertos límites específicos que les permiten mantener el vínculo con el nivel jerárquico inmediato superior del que dependen. En nuestra entidad, el sector desconcentrado se encuentra integrado de la siguiente manera:

- De la Secretaría General de Gobierno se han desconcentrado: el Centro Estatal de Estudios Municipales; el Patronato del Estudiante Sudcaliforniano, el Centro de Integración Juvenil, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, la Coordinación Estatal de Seguridad Pública, el Consejo Estatal de Población, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, la Coordinación Estatal de Transporte y el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de B.C.S.

- De la Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico se ha desconcentrado el Centro de Propagación Vegetativa.
- De la Secretaría de Educación Pública se han desconcentrado: Escuela Normal Superior, Escuela Normal Urbana, Centro de Actualización del Magisterio, Centro Regional de Educación Normal, Universidad Pedagógica Nacional y Centro Estatal Técnico de Educación.

Lo anterior nos muestra que los mayores esfuerzos de desconcentración se han llevado a cabo en la Secretaría General de Gobierno. Ello se debe a que esta dependencia tiene un lugar preeminente en relación con las demás instancias del poder ejecutivo, dada la naturaleza y carácter de las atribuciones que le confiere la Constitución local, la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y el Reglamento Interno, que faculta al secretario general de Gobierno para coordinar y supervisar a las demás dependencias de la estructura administrativa. De la misma manera, resultan significativos los esfuerzos de desconcentración en materia educativa. El sector se observa orientado a la especialización y profesionalización de los recursos humanos.

SECTOR PARAESTATAL

El artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal señala que el sector paraestatal del estado de Baja California Sur lo constituyen los organismos y entidades creadas por el Congreso local o por acuerdo o decreto del ejecutivo estatal con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualesquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

Como ya se indicó en otra parte de este trabajo, el sector paraestatal incluye a los organismos descentralizados. Estos organismos públicos se distinguen por poseer personalidad jurídica y patrimonio propio. Poseen autonomía, esto es, capacidad para actuar y darse normas por sí mismos con relativa independencia del poder central, sin apartarse de la orientación gubernamental.

El sector paraestatal en Baja California Sur se encuentra integrado de la siguiente manera:

- De la Secretaría General de Gobierno se han descentralizado : la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, el Instituto Sudcaliforniano de la Cultura , el Instituto Sudcaliforniano de la Juventud y el Deporte y la Academia Estatal de Policía.
- De la Secretaría de Finanzas y Administración se han descentralizado : el Instituto de Capacitación y Desarrollo para los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de B.C.S. y la Comisión de Promoción y Recuperación de Créditos.
- De la Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico se han descentralizado: el Fondo Impulsor Inmobiliario para el Desarrollo del Estado y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.
- De la Secretaría de Planeación Urbana e Infraestructura se han descentralizado : la Junta Estatal de Caminos, el Instituto de la Vivienda y la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado.

- De la Secretaría de Educación Pública se han descentralizado : el Colegio de Bachilleres (esta institución educativa es considerada organismo descentralizado estatal en atención a que este nivel de gobierno aporta el 50% de su patrimonio y la federación el otro 50% y es la Secretaría de Educación Pública del estado la que preside la Junta de Gobierno) y el Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado.

COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

Los mecanismos de coordinación entre las dependencias de la administración pública de Baja California Sur se encuentran contemplados tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal como en los reglamentos internos de cada secretaría de la estructura orgánica del gobierno estatal. Corresponde a la Secretaría General de Gobierno buscar la armonía entre las diferentes dependencias del Ejecutivo. Hasta ahora una de las formas principales utilizadas para realizar la articulación entre dependencias ha sido la formación de comisiones o comités internos a los que se les asignan objetivos específicos de coordinación. De tal manera que se cuenta, por ejemplo, con comités internos de programación y presupuestación, de desarrollo de recursos humanos, etc.

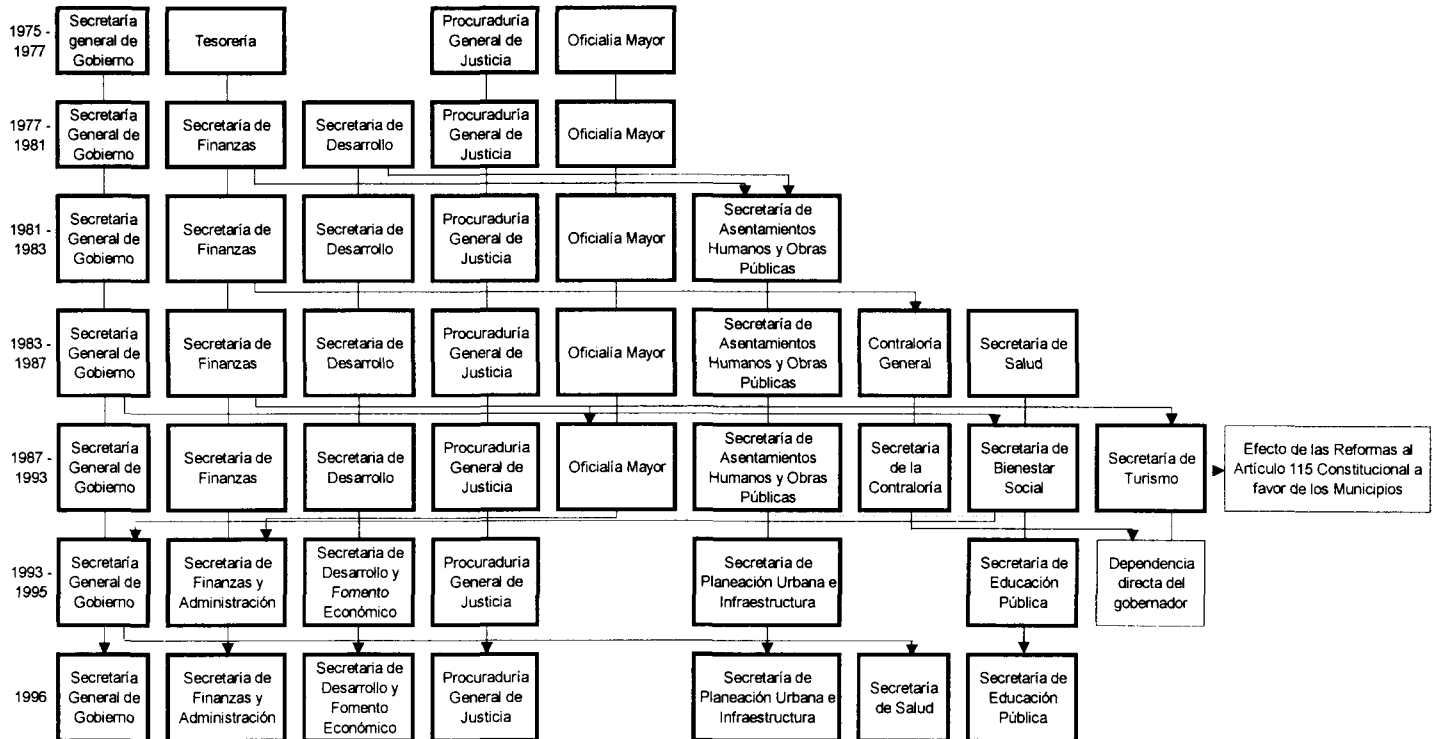
PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION PUBLICA

La incorporación de la participación social en los procesos administrativos se contempla en diversos ordenamientos legales que señalan la integración de comités o consejos en los cuales regularmente se incluye por lo menos a un miembro del sector social o del sector privado. Baste señalar, a manera de ejemplo, la Comisión Técnica de Catastro a la cual se deben incorporar las cámaras de comercio, colegios de ingenieros, arquitectos y notarios; los comités de caminos vecinales, los cuales deben contar con representación de las diversas asociaciones ganaderas, agrícolas, ejidales o pesqueras y representantes de los transportistas. De la misma forma se contempla la participación social en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, el Consejo de Patronos, el Consejo de la Comisión de Derechos Humanos, el Congreso Consultivo Estatal de Ecología, las comisiones consultivas para el desarrollo urbano, los consejos escolares de participación social, el sistema estatal de protección civil y la Comisión Dictaminadora para el Fomento Económico que atiende solicitudes de estímulos fiscales.²⁴

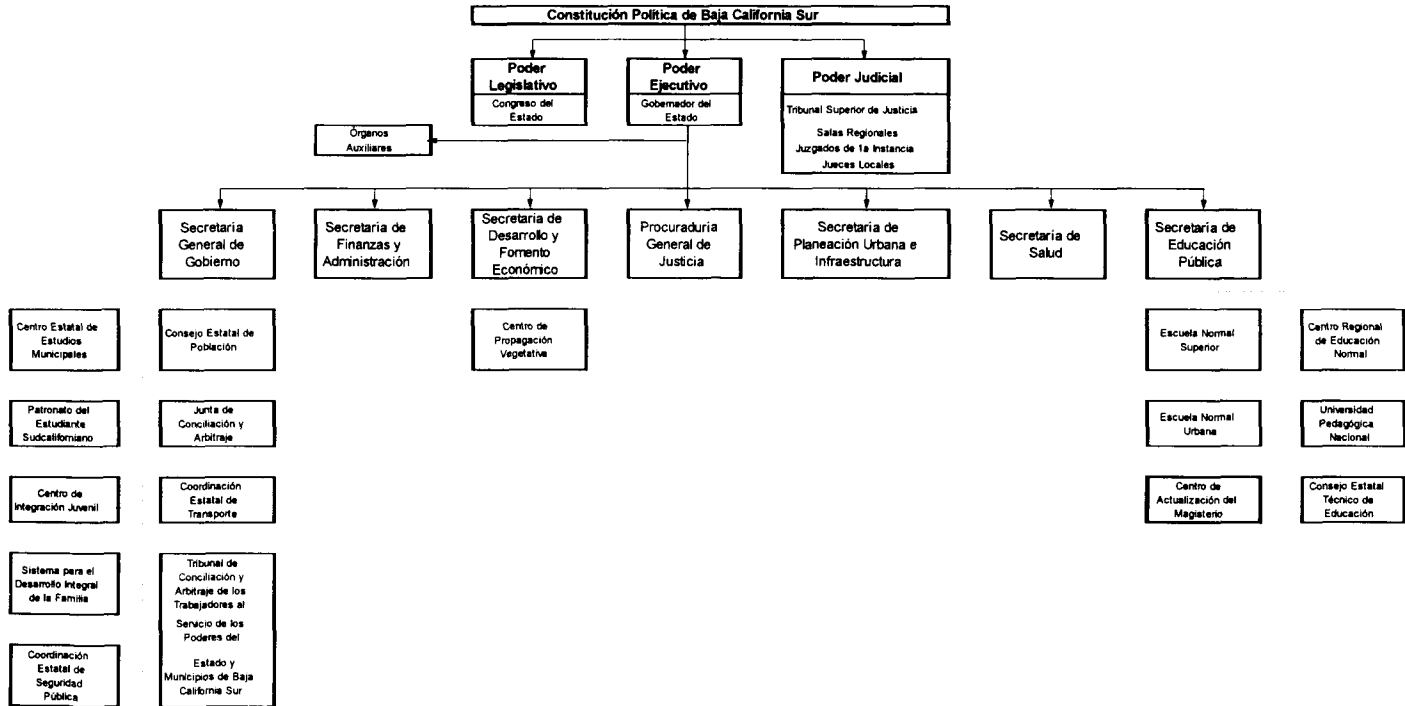
POLITICAS DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PUBLICAS

Baja California Sur es un estado que no cuenta con una política de desincorporación de entidades públicas porque nació con una estructura sencilla y su sector paraestatal es pequeño. La empresa Ardemi dedicada a maquila de ropa fue comprada por el gobierno estatal para evitar el cierre de trabajo; sin embargo, fue liquidada al poco tiempo.

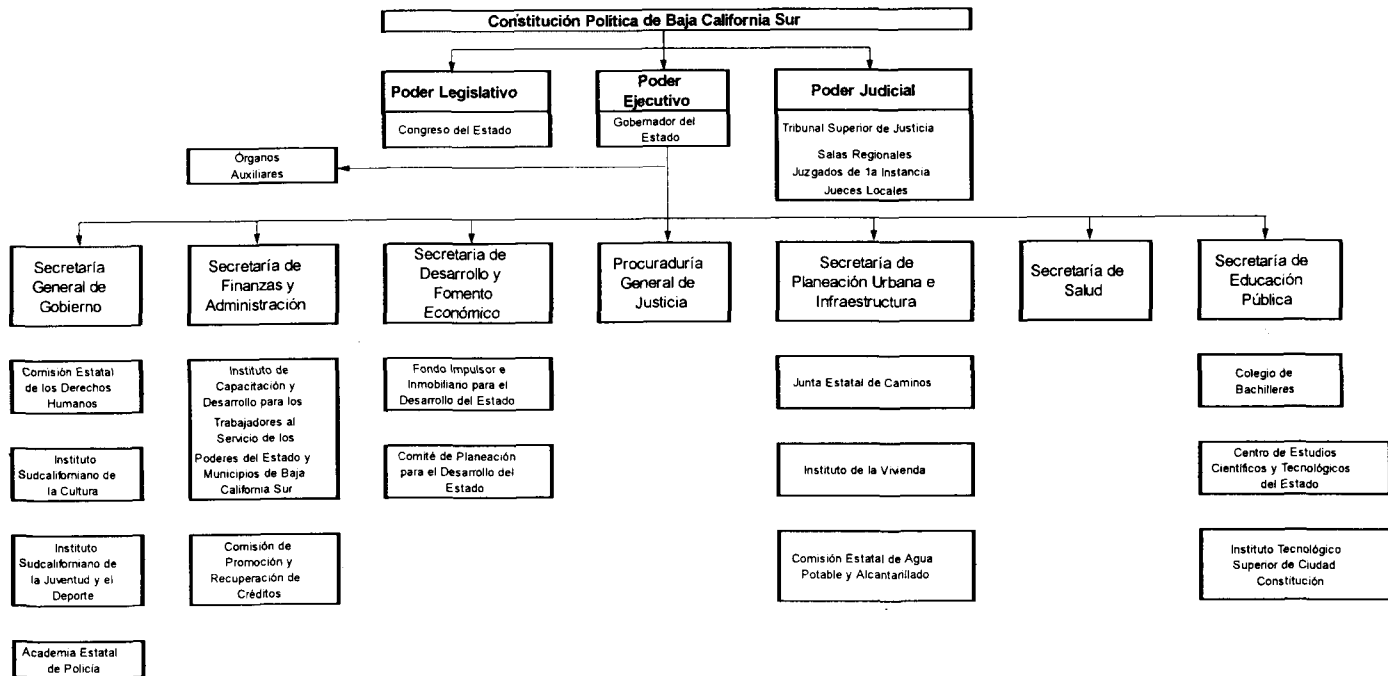
Evolución de las Dependencias Centralizadas de la Administración pública Estatal de Baja California Sur, 1975-1996



Administración Pública Estatal (Organismos Desconcentrados)



Organismos Descentralizados



NOTAS

- ¹¹ Los apartados 2.1, 2.2, 2.3 son versión modificada del trabajo de Sánchez Mota, Graziella y Gavito, Alfonso bajo el título de "Evolución de la Administración Pública Central en el Estado de Baja California Sur 1975-1995" en **Digesto Constitucional Mexicano. La Constitución de Baja California Sur**, Torreón, Coah., Editora Laguna, S. A. de C.V., 1996, pp. 375-406.
- ¹² Sánchez Mota, Graziella (Coord), **La Composición del Poder en Baja California Sur**, La Paz, B.C.S., IAP-SEP-UABCS, 1989.
- ¹³ **Diario de los Debates**, 30 de Diciembre de 1974, p.3.
- ¹⁴ **Diario de los Debates**, 19 de Diciembre de 1974, p. 37.
- ¹⁵ *Ibid.* p. 48.
- ¹⁶ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de 11 de Enero de 1977.
- ¹⁷ Oficio que ampara la iniciativa de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 15 de octubre de 1976, firmado por el Lic. Ángel César Mendoza Arámburo, Gobernador.
- ¹⁸ Exposición de motivos que acompañaba la iniciativa de reformas de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 27 de abril de 1981, firmado por el gobernador Alberto Alvarado Arámburo y por el Secretario General de Gobierno, Lic. Antonio B. Manríquez Guluarte.
- ¹⁹ Decreto 609 del 7 de mayo de 1987.
- ²⁰ Oficio que acompañó la iniciativa Ley Orgánica con fecha 15 de junio de 1987, firmado por el Lic. Víctor Manuel Liceaga Ruibal, gobernador, y por el Dr. Raúl Carrillo Silva, secretario general de Gobierno.
- ²¹ Oficio que acompañó la iniciativa Ley Orgánica con fecha 3 de diciembre de 1993, firmada por el Lic. Guillermo Mercado Romero
- ²² *Ibid.*
- ²³ En la elaboración de el apartado 2.4 y 2.5 la información proporcionada por el Mtro. Tomás Balarezo, Subsecretario de Planeación del Desarrollo, resultó de gran utilidad.
- ²⁴ Ley de Catastro, Ley de los Comités de Caminos Vecinales, Ley del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Ley de Ejecución de Penas y Medidas Restrictivas de Libertad, Ley Estatal de Derechos Humanos, Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, Ley de Desarrollo Urbano, Ley de Educación, Ley de Protección Civil, Ley de Fomento Económico.

CAPITULO I

CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS

CRECIMIENTO, ESTRUCTURA Y DISTRIBUCION DE LA POBLACION¹

Desde principios del siglo XX hasta los años cincuenta, el crecimiento de la población en la entidad estuvo marcado por la lejanía y las dificultades de acceso al territorio por la vía marítima, aérea o terrestre. Así, la población fue escasa durante las primeras décadas. Pasó de un poco más de 47 mil habitantes en 1930 a casi 61 mil a mediados de siglo. En las décadas siguientes se observa un cambio en la dinámica de crecimiento de la población ya que mientras que entre 1950 y 1960 la población creció 34% a pesar de la política promovida por la federación para poblar el Valle de Santo Domingo, fue a partir de las siguientes dos décadas cuando se observó un impulso decidido en dichas políticas que permite observar un crecimiento entre 1960-1970 de 56.9% y de 68% entre 1970 y 1980.

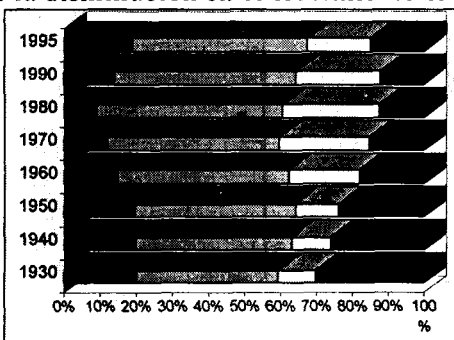
POBLACION DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR

	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995
BCS	47,089	51,471	60,864	81,594	128,019	215,139	317,764	375,450
Comondú	4,844	5,671	7,302	15,968	32,260	57,729	74,346	65,969
Loreto								10,003
Mulegé	14,235	13,337	14,485	14,772	19,416	26,983	38,528	45,887
La Paz	18,551	22,356	27,090	38,805	61,130	111,309	160,970	182,348
Los Cabos	9,459	10,107	11,987	12,049	15,213	19,118	43,920	71,243

Fuente: Base de Datos Sociales, Económicos y Políticos del Estado de Baja California Sur. BEPS de BCS de la UABCS

Esta última cifra resultó en su momento una de las tasas de crecimiento más altas del país. El estado de México (97%) mostró un mayor crecimiento básicamente explicable por la disminución en el crecimiento en el Distrito Federal (28.5%) y en su lugar el

consecuente desbordamiento sobre la zona conurbada del vecino mexiquense. Fuera de este caso, el estado de Baja California Sur junto con el de Quintana Roo, que alcanzó el 156 por ciento, mostraron tener las tasas más altas siendo la media nacional entre 1970 y 1980 del 43 por ciento².



■ Los Cabos ■ La Paz □ Comondú ■ Loreto ■ Mulegé

Fuente: BEPS de BCS

¹ Todos los datos que se utilizaron para graficar proceden de la Base de Datos Sociales Económicos y Políticos del Estado de Baja California Sur. BEPS de BCS de la UABCS a cargo del Lic. José J. Borges Contreras.

² Butler, Edgar W., Lanzer, Elizabeth L & Pick, James B., *Atlas of Mexico*, San Francisco & London, Wetview Press, 1989, pp. 14 y 18.

Entre 1980 y 1990 se observa una tendencia descendente pues la tasa de crecimiento disminuyó sensiblemente pasando a 47.7% en la década y luego a mostrar una reducción aún mayor entre 1990 y 1995, pues fue tan sólo de 18.5%. Esta nueva dinámica poblacional aparece como producto de las transformaciones económicas y políticas nacionales. La entidad había fincado su crecimiento sobre una economía comercial que aprovechaba el régimen de zona libre y las ventajas que éste le producía en la región. Esta situación varió sensiblemente después de la devaluación de 1982 acompañada de la virtual cancelación del régimen de zona libre al iniciarse la política de apertura económica que culminó con la firma del tratado de libre comercio.

La dinámica de distribución de la población en los cinco municipios que componen la entidad se puede observar claramente en la Gráfica anterior. Desde 1930 hasta la fecha la mayor parte de la población se ha concentrado en la zona sur correspondiente a los municipios de Los Cabos³ y La Paz, concentrando en conjunto desde esos años más del 60% del total. Los municipios de Comondú y Mulegé muestran modificaciones considerables. Mulegé vio decrecer su población con la caída de la producción de cobre y Comondú incrementó la proporción de la población de manera considerable pues se había mantenido por abajo del 20% hasta la década de 1960, incrementando dicha proporción en las siguientes tres décadas por arriba del 23% para caer sensiblemente al 17.6% en 1995.

Parece significativo que el municipio de Los Cabos concentre para ese último año ya el 19% del total de la población de la entidad, porcentaje que mantuvo desde 1930 hasta 1950. Al mismo tiempo se observa una disminución en la proporción de población que se asienta en Comondú debido fundamentalmente a la población que corresponde a la creación del municipio de Loreto en 1992.

ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN POR RANGOS DE EDADES

	1960	1970	1980	1990
0 a 14 años	45.0%	47.1%	43.1%	36.4%
15 a 19 años	10.2%	10.4%	11.5%	11.7%
20 a 29 años	15.0%	14.9%	17.6%	19.0%
30 a 44 años	14.8%	14.3%	15.2%	18.2%
45 a 54 años	6.5%	5.8%	5.8%	6.3%
54 y más	8.6%	7.5%	6.8%	8.3%

Fuente: Base de Datos Sociales, Económicos y Políticos del Estado de Baja California Sur. BEPS de BCS de la UABCS

En cuanto a la estructura de la población por edades, ha habido una variación notable pues las personas menores de 14 años pasaron de representar el 45% en 1960 a un 36.4% en 1990. De la misma manera, los siguientes tres rangos que se encuentran entre los quince y los cuarenta y cuatro años incrementaron su participación en la estructura total de la población, lo cual significa que ha habido una sensible reducción de los índices de dependencia.

³ El Municipio de Los Cabos se fundó en 1980. Los datos que aparecen anteriormente fueron calculados en el BEPS de BCS de la UABCS con información del INEGI. Esta base de datos se encuentra auspiciada por el CONACYT y el responsable es el Lic. José Borges Contreras.

La distribución geográfica de la población por edades se ha dado de manera desigual en el territorio de la entidad. La proporción de población menor de 14 años repartida entre los municipios resulta similar a la proporción de población que les corresponde globalmente: La Paz concentra al 48.6% de la población total y al 49.4% de ese rango, Los Cabos al 19% y el 13%, Mulegé un poco más del 12% en ambas y Comondú (contempla Loreto) es quizá la zona que se dispara pues concentra el 20% de la población total pero alcanza el 25% del rango menor de 14 años, con la consecuente demanda educativa del nivel primario y secundario.

El municipio de La Paz concentra casi el 52% en los rangos de edad contemplados entre los 15 y los 29 años, cuestión que se relaciona directamente con la oferta de educación media superior y superior que tiene como lugar de concentración la ciudad de La Paz. Es precisamente la capital del estado la que cuenta con la infraestructura educativa más sólida para dar respuesta a la demanda educativa de estos dos niveles; hasta los últimos dos años la universidad de la entidad ha iniciado un proceso de desconcentración para llevar a otras regiones de la media península los servicios educativos de nivel superior. El municipio de Los Cabos concentra un 15% de la población entre los 20 y los 29 años que requiere de capacitación y algún tipo de especialización por el desarrollo del turismo que atrae jóvenes adultos en busca de empleo.

La proporción entre géneros en la población sudcaliforniana ha sido desde hace varias décadas favorable en su composición a la cantidad de hombres. En tanto que la media a nivel nacional es menor a uno, en la entidad siempre ha sido mayor. Este índice, apunta una proporción similar a la media estatal en los municipios de La Paz, Comondú y Loreto, mientras que este mismo indicador es significativamente más alto en Mulegé y en Los Cabos.

Si lo observamos dinámicamente, resulta que el municipio de Mulegé contó con una mayor proporción de hombres durante la época de producción de cobre, decayó en las dos décadas posteriores para alcanzar la media estatal en 1980 y recuperar la proporción mayoritariamente masculina. La proporción se cae de manera constante en el municipio de Comondú junto con la caída de la producción agrícola y se incrementa, alcanzando el índice más alto en el municipio cabefío pareciendo acompañar el auge turístico de la región sur.

SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS DE LA POBLACION

Baja California Sur ha sido clasificada como una entidad que cuenta con uno de los niveles de vida más altos de todo el país. Los diversos indicadores que ubican el acceso que ha tenido la población a los satisfactores esenciales revelan que en diversos aspectos fundamentales, efectivamente, la entidad ha superado en varias décadas situaciones adversas.

En 1930 la entidad contaba con un índice de alfabetización apenas superior al 50% pasando a ser superior, al cabo de 50 años, al 80% en todos los municipios de la entidad en la década de 1980. Los índices de 1990 representan, en todos los municipios de la entidad, cifras superiores en todos los casos al 90%, contando con un índice estatal de alfabetización del 94.2% (calculado considerando la población mayor de seis años).

Del total de analfabetas en la entidad en 1990 que fueron 18, 521 personas, casi el 52% fueron mujeres y el 49% hombres. Esta proporción resulta interesante en tanto que la proporción de hombres-mujeres en la entidad es mayoritariamente masculina como ya hemos señalado antes, lo que indica que existe un comportamiento socialmente definido que privilegia que la población de sexo masculino reciba instrucción.

Sin duda uno de los mejores resultados que se observan en las políticas públicas federales en la entidad compete al ramo educativo. En el siguiente cuadro se puede ver con toda claridad el cambio que se ha producido a lo largo de varias décadas.

NIVELES DE ESTUDIO TERMINADOS

BAJA CALIFORNIA SUR				
	1960	1970	1980	1990
Sin escolaridad	18108	25817	14576	23939
Primaria	12081	26229	63099	137777
Secundaria	2511	6101	20664	68914
Preparatoria	876	1304	6969	27862
Superior	89	426	1797	5523

Fuente: Base de Datos Sociales, Económicos y Políticos del Estado de Baja California Sur. BEPS de BCS de la UABCS.

Cobertura de educación	92.2%
Grado de escolaridad promedio	7.12%
Índice de analfabetismo	4.5%

Fuente: Indicadores Socioeconómicos - Secretaría de Desarrollo del Gob. de B.C.S.

La cobertura del servicio de educación básica y media en la entidad tiene niveles aceptables y superiores a la media nacional. El nivel de cobertura de la educación básica y media de la población en edad escolar alcanza, como ya señalamos, el 94.2 % y es uno de los índices de alfabetización más altos del país. El grado de escolaridad promedio es de 7.12 años.

Por lo que se refiere a los niveles de estudios terminados podemos apreciar que el segmento sin escolaridad se redujo de manera significativa en el período que se analiza. Si bien es cierto que en el nivel primaria se incrementó sensiblemente la cobertura educativa, en el nivel medio y medio superior destaca de manera especial el número de alumnos que culminan sus estudios. Ello permite considerar que en el futuro existen más posibilidades de contar con personal calificado y capacitado que enfrente en mejores condiciones y con mayores oportunidades los retos del desarrollo.

Actualmente, la entidad cuenta con una sólida infraestructura académica que corresponde a cinco programas de posgrado de excelencia del CONACYT (tres maestrías y dos doctorados), un doctorado regional, así como una planta de personal dedicado a actividades de investigación y desarrollo correspondiente a 400 investigadores, de los cuales 53 pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores. Lo anterior deja ver con claridad la vocación académica que guarda especialmente la ciudad de La Paz, que es justamente donde se concentra dicha actividad.

En cuanto a los valores relacionados con los registros censales de la situación que guardan los hogares sudcalifornianos, encontramos que la mejora de los indicadores durante varias décadas resulta de magnitudes significativas. Del conjunto de viviendas en la entidad en el año de 1960, tan sólo el 30% de ellas contaba con agua entubada; se duplicó la proporción para 1970 y en las siguientes dos décadas creció en más de diez puntos porcentuales en cada década hasta lograr para 1990 que el 88.85% de las viviendas disponga de agua entubada en todo el estado. La mejor situación le corresponde al municipio de La Paz y le siguen Comondú y Los Cabos, quedando el final el municipio de Mulegé con un 78.3% de las viviendas con agua entubada.

El número de viviendas que cuenta con drenaje muestra un problema más serio por resolver en el futuro a pesar de ser un indicador que también expresa el enorme esfuerzo realizado especialmente durante la última década. Entre 1960 y 1970 del conjunto estatal de viviendas el 20.7% y el 27% contaban con drenaje, para 1980 la proporción de viviendas con el servicio se incrementó en 16 puntos para pasar al 65.7% en 1990. El municipio de La Paz resulta el principal beneficiario pues registró el 78.5% de viviendas con dicho servicio a diferencia de Mulegé que le siguió con el 58%, Los Cabos con el 53% y Comondú que obtuvo la situación más desventajosa con un poco más del 49%.

Con respecto a los materiales utilizados en la construcción de las viviendas existe también un cambio significativo, pues se pasa de casi un 17% de viviendas con techo de concreto en 1970 a casi el 44% en 1990, pasando por casi un 25% durante la década de 1980. Cabe destacar que este indicador debe ser considerado con cautela en la entidad pues en zonas muy específicas como Mulegé, su interpretación puede ser engañosa. La construcción de toda Santa Rosalía, cabecera del municipio, que data del siglo pasado, cuenta con un alto porcentaje de viviendas totalmente elaboradas con madera que fueron importadas por la compañía explotadora del cobre en la región. Asimismo, se conserva una tradición importante en toda la entidad de construir casas con techos de palapa que son considerados como resistentes al viento y a la escasa lluvia así como sumamente cómodos para evitar el exceso de calor.

Al comparar el indicador anterior con el índice de viviendas con paredes de tabique o ladrillo encontramos que superan considerablemente los indicadores que corresponden al material utilizado en los techos, esta situación tiene explicación en la tradición local de construcción con los materiales de la región como palma o carrizo. El índice de viviendas con piso de cemento o firme se eleva también para 1990 a casi el 86% en toda la entidad y prácticamente el 91% en el municipio de La Paz, en tanto que el municipio de Los Cabos, pese a la explosión demográfica que ha padecido recientemente, cuenta con el 77% de viviendas con piso de cemento o firme.

La disponibilidad de energía eléctrica se convierte en un indicador de primer orden. Así, en la entidad se pasó de contar con apenas el 50% en 1970 a incrementar este porcentaje a casi 76% en la década de los años ochenta y se logró cubrir casi el 88.5% para 1990. Encontramos

así una sensible mejoría en los principales indicadores de bienestar en las formas de vida de la población sudcaliforniana. A pesar de ello, su rápido crecimiento y la expansión acelerada de las zonas urbanas y las llamadas mixtas siguen reclamando de un esfuerzo importante de parte de la administración pública para brindar la infraestructura necesaria que requiere esta rápida concentración de la población.

La cobertura de atención a la población abierta del sector salud para 1991 ascendió al 98% del 92.5% existente en 1980. Actualmente dicha cobertura alcanza el 99%. Para ello se cuenta con 120 unidades de primer nivel de atención de 43 que había en 1980, 11 unidades de segundo nivel y 2 unidades de tercer nivel. Con ello se cubre el total de localidades mayores de 500 habitantes. Asimismo se dispone de 10 unidades móviles que brindan atención a 111 localidades auxiliares para comunidades menores de 500 habitantes.

Cobertura de atención (población abierta)	99%
Número de unidades de primer nivel	120
Número de unidades de segundo nivel	11
Número de unidades de tercer nivel	2
Unidades móviles	10
Población protegida por algún sistema de seguridad social	65%

Fuente : Indicadores Socioeconómicos- Secretaría de Desarrollo del Gobierno de B.C.S.

En Baja California Sur los niveles de salud mantienen elevados índices que rebasan los promedios nacionales. En los últimos dos años se registraron indicadores superiores a la media nacional que han impactado favorablemente en el nivel de salud de los sudcalifornianos y que han contribuido a alcanzar una cobertura de atención muy satisfactoria.

PARTICIPACION ESTATAL EN LA ECONOMIA

Pocas entidades de la República Mexicana han dependido de la federación para su desarrollo económico como el estado de Baja California Sur. Las estrategias y decisiones adoptadas por el gobierno central han sido concebidas y ejecutadas por la administración pública federal constituyéndose en los pivotes fundamentales del desarrollo local sin que exista evidencia de una consulta a la población local.

Las prioridades derivadas del tipo de nación que la burocracia federal ha concebido en diferentes situaciones han sido aquéllas fomentadas como las principales actividades económicas a desarrollar en la región. La primera actividad de importancia significativa en el territorio fue impulsada de acuerdo con la política porfirista de aquel momento: apertura a la inversión extranjera directa. Los yacimientos de cobre están localizados en la parte norte del territorio y fueron entregados para su explotación a inversionistas franceses, quienes recibieron

una concesión de 50 años para usufructuarlos. Así quedó fundada la Compañía Minera El Boleo por el Banco Mirabeau el 16 de mayo de 1885 en París, Francia.⁴

El poblado de Santa Rosalía debe su origen a la explotación del cobre y se convirtió en poco tiempo en el enclave minero de mayor importancia en la geografía de la península. En 1948 se mexicanizó y, al agotarse el mineral, su sobrevivencia derivó del monto del subsidio federal que tomó la empresa en sus manos con coinversión federal. Con capital extranjero en el ramo minero también se explotó el yeso, en la isla de San Marcos en el norte del estado, municipio de Mulegé, así como oro y en plata en El Triunfo y San Antonio, cerca de la ciudad de La Paz.

La enorme salina ubicada en el límite con el vecino norteño, en Guerrero Negro, resulta ser la empresa más importante del estado. Esta región da abrigo a los yacimientos de sal considerados entre los más productivos del mundo. También fue iniciada por capital extranjero. "Fue hasta el año de 1945 cuando el gobierno federal otorgó una concesión para la explotación de sal a la Compañía Exportadora de Sal, S.A. de C.V., propiedad de Daniel K. Ludwig [...] los trabajos fueron iniciados hacia la segunda mitad de 1954".⁵ La empresa es una de las pocas de participación estatal mayoritaria que aún quedan en el país. El 51 por ciento de las acciones es propiedad de la Comisión Nacional de Fomento Minero y el resto de la Mitsubishi. Esta empresa es líder a nivel mundial.

La participación de la minería en la generación del producto interno estatal se estimó en alrededor del 12 por ciento para 1986, proporción que seguramente no ha variado significativamente hasta ahora. Cabe aclarar que las tres cuartas partes del total minero se originan en la contribución de la sal. Adicionalmente esa cifra debe verse a la luz de la generación de empleo y de la localización de éste. Así tenemos que en Guerrero Negro alrededor del 80 por ciento de la población ocupada depende directamente de la empresa salinera.

Se puede afirmar que la minería en Baja California Sur, ha seguido un modelo de crecimiento tipo enclave y sus efectos sobre el desarrollo estatal han sido muy limitados en cuanto a la promoción de servicios e industrias asociados y restringidos a localidades específicas respecto a la generación de empleo y derrama económica.⁶

El desarrollo de las actividades agrícolas ha sido limitado por las características hidrológicas del estado. La carencia de agua ha provocado que las áreas cosechadas sólo representen un 0.98 por ciento de la superficie total del estado⁷. A pesar de las dificultades, la localización de la actividad y su impulso fundamental provino de la federación. Se puso en marcha un programa

⁴ Borges Contreras, José J. & Sánchez Mota, Graziella. **Santa Rosalía y Guerrero Negro: Cobre y sal en el desierto**, Ed. ISSSTE, Baja California Sur, 1992, p. 23.

⁵ Borges Contreras, José & Castorena Davis, Víctor Manuel. "El Sector Económico" en **La Composición del Poder en Baja California Sur**; coord. Sánchez Mota Graziella; La Paz, B.C.S., IAP-SEP-UABCS, 1989; p. 110

⁶ *Ibid.*, p. 115

⁷ *Ibid.*, p. 111

de colonización de una de las regiones del entonces territorio: el Valle de Santo Domingo. Esta zona forma parte del hoy municipio de Comondú. El propósito fue atraer gente de otras regiones de la República, para lograrlo se les ofreció la tierra y se les otorgaron «apoyos para la construcción de pozos y sistemas de riego, facilidades crediticias, semillas mejoradas y auxilio técnico de diversa índole...ello indujo a que se sentaran las bases para el desarrollo de un tipo de agricultura intensiva y tecnificada en el territorio cuyos frutos se empezaron a mostrar con toda claridad hacia mediados de la década de los sesenta cuando el valor de la producción agrícola del Valle de Santo Domingo absorbía más de las cuatro quintas partes de la producción agropecuaria ...”⁸

La actividad agrícola produjo una sobreexplotación de los mantos acuíferos provocada principalmente por el cultivo de granos de ciclo corto y de algodón; ello ha derivado en escasez de agua e intrusión salina en los pozos. En consecuencia, la producción y la productividad han descendido notoriamente, de tal manera que para 1991 se sembró una superficie inferior a cualquiera de las registradas en la década anterior.⁹

Población económicamente activa en 1995 131,240 habitantes equivalente al 33% de la población estatal	
Corresponde al sector primario	18%
Corresponde al sector secundario	19%
Corresponde al sector terciario	63%
Participación en el PIB nacional	0.4%

Fuente : Indicadores Socioeconómicos- Secretaría de Desarrollo del Gob. de B.C.S.

El comercio, que durante algún tiempo constituyó una de las actividades más importantes de la entidad fue resultado, también, de medidas tomadas por la federación. El régimen de zona libre tuvo como objetivo fomentar la industrialización del territorio; data de 1939 y fue refrendada en 1971. A pesar de las intenciones y objetivos explícitos para dotar a la zona de esta condición, lo que en realidad se impulsó fue el llamado comercio de «falluca» pues se aprovecharon las ventajas fiscales para importar mercancías al estado con el propósito principal de revenderlas a compradores provenientes del México continental. A ello se debió en parte el auge comercial de esta ciudad y que se ha ya transformado en una década como efecto, nuevamente, de la política económica de apertura global de la economía nacional.

Como parte de las políticas que contribuyeron a unir a la península al macizo continental se encuentra la política de transportes que trazó varios lazos que facilitaron en un primer momento dicha actividad. Así el control sobre las exportaciones que se mantuvo y el acondicionamiento de los puertos aunado a la instauración de todo el sistema de transbordadores con tarifas subsidiadas desde 1964 y hasta entrada la década de los ochenta contribuyeron a crear las condiciones de la actividad comercial. El sistema de transportación es de tal significación que «se estima que a los dos años de haber comenzado ese servicio ya movía 50 mil pasajeros al año,

⁸ Ibid. p. 100

⁹ Urciaga García, José, *El desarrollo de la agricultura en Baja California Sur*, UABCS, México, 1993, p.

además de la carga que transportaba.»¹⁰ Esa cantidad cobra mayor importancia si observamos que la población de La Paz en 1965 era aproximadamente de ese tamaño.

Como parte de las estrategias favoritas de las autoridades federales durante la década de los 70, se observa el impulso a la construcción de polos de desarrollo turístico. Dos de ellos se decidió ubicarlos en la Baja California Sur; una al sur del estado en Los Cabos (San José del Cabo y Cabo San Lucas, distantes entre ellos algo más de 30 km) y otra al norte en Loreto. En la primera zona se observa un beneficio por cuanto a la oferta de empleo vinculado a las actividades turísticas, podríamos decir que obtuvo buenos resultados; sin embargo, Loreto continúa siendo un proyecto costoso sin rendir los frutos esperados desde entonces.

A pesar de los litorales que circundan a la media península, el desarrollo de las actividades pesqueras ha sido sumamente limitado y no ha logrado brindar beneficios consistentes a la población que se dedica a dicha actividad. Los beneficios de pesquerías como la que representa la captura de la langosta, el abulón y el camarón distan mucho de permear de manera consistente a la población ocupada en el ramo, pues no se ha logrado mejorar los niveles de vida de los pescadores.

Es importante señalar que buena parte de la población ocupada lo está gracias al gasto gubernamental en alguno de sus tres niveles, aunque el federal es fundamental no sólo por cuanto al que ejercen las diversas delegaciones federales o por las distintas inversiones que la federación realiza, sino por las participaciones y subsidios canalizados hacia el estado.

La población económicamente activa asciende actualmente a 131,240 personas que representan el 33 % de la población total del estado. De este segmento el 18 % corresponde al sector primario, el 19% al sector secundario y un 63 % al sector terciario. Este último dato resulta significativo en la medida que permite identificar la orientación de la entidad fundamentalmente hacia el turismo, el comercio y el sector público.

¹⁰ Borges Contreras, José & Castorena Davis, Víctor Manuel. op. cit. p. 97

CAPITULO V

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

MECANISMOS DE COORDINACION Y COLABORACION INTERGUBERNAMENTAL

Lograr la armonía en los diferentes niveles de gobierno en nuestro sistema federal es uno de los retos de la administración pública mexicana. La existencia de dos órdenes de gobierno en el sistema federal implica la necesidad de establecer mecanismos que coordinen los esfuerzos diversos para el logro de objetivos comunes. Las dificultades financieras por las que atraviesa el país obligan a reforzar los actos de coordinación a fin de lograr optimizar los recursos tanto humanos como financieros. Existen diferentes tipos de coordinación intergubernamental: la de carácter administrativo, la de orden económico-financiero y la de procuración de la seguridad pública, entre otros. El tipo de coordinación más antigua fue la fiscal que buscó dar orden y evitar duplicidades en el establecimiento de los impuestos así como en su recaudación.

Antes de que Baja California Sur entrara al pacto federal, en 1971, se crearon los primeros mecanismos institucionales de coordinación bajo la denominación de COPRODE's (Comités Promotores del Desarrollo Económico). En 1981 se transformaron en COPLADE (Comité de la Planeación para el Desarrollo) con la finalidad de involucrar a las dependencias (secretarías) federales para que fuese más eficaz la solución a los problemas que se atendieran en los comités. Estos mecanismos de coordinación se sustentaban formalmente en los que se denominaron primero Convenios Unicos de Coordinación o CUC's que cambiaron de nombre a Convenios Unicos de Desarrollo (CUD's) hasta su denominación actual de Convenios de Desarrollo Social (CDS). Estos convenios se firman anualmente y constituyen instrumentos fundamentales de la planeación, programación y participación corresponsable con la ciudadanía y con las diversas instancias gubernamentales tanto federales como estatales y municipales.

La coordinación, desde el ángulo federal, materializada en los convenios tiene fundamento jurídico en la Constitución General de la República, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley de Planeación. En el nivel estatal y municipal resulta indispensable referirse a la normatividad local iniciando por la Constitución Política de cada entidad federativa. En el caso de Baja California Sur, la Constitución local indica que dentro de las facultades del ejecutivo estatal se encuentra la de celebrar convenios y coordinar acciones y asigna a los ayuntamientos las mismas capacidades a fin de lograr acuerdos que permitan generar los espacios y mecanismos de coordinación.³¹

La Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur contempla la integración del sistema estatal de planeación con tres componentes fundamentales que son los planes y programas estatales, los planes y programas municipales y los mecanismos de coordinación. Para ello se señala que deberá integrarse el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de B. C. S., en tanto que a nivel municipal se integrarán los COPLADEM's. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado resulta otro de los referentes obligados en materia legal pues le otorga al ejecutivo estatal la facultad de convenir con la federación, con otras entidades

federativas y con los ayuntamientos para la ejecución de obras o cualquier otro propósito de beneficio colectivo.

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado se creó en 1981 con el decreto 261 expedido el 17 de marzo³². En dicho documento se establece que se trata de un organismo descentralizado. Su objetivo es contribuir en la formulación e instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo a fin de hacer compatibles los esfuerzos de realización federales relacionados con la planeación, programación, ejecución o evaluación del proceso de desarrollo socioeconómico con aquellos esfuerzos que realizan tanto los gobiernos de los ayuntamientos como el ejecutivo estatal y federal.

En el documento de creación del COPLADE se establece la forma en que se organiza el Comité. Es clara la intención de integrar los diversos niveles de gobierno en este instrumento de coordinación pues observamos la participación de los delegados del gobierno federal y los secretarios del gobierno estatal así como de los titulares de las comisiones de los sectores público, social y privado. Asimismo, se considera la integración de los municipios a través de sus presidentes, representación de los centros de educación superior (IES) y centros de investigación, representantes de los empresarios y de los trabajadores, así como los senadores y diputados federales y estatales. La presidencia del Comité queda reservada al gobernador del estado y la coordinación general queda asignada al secretario del desarrollo y fomento económico del gobierno del estado.

Además, el COPLADE se encuentra compuesto por cuatro órganos: una asamblea plenaria, la comisión permanente, los subcomités y los grupos de trabajo. La primera debe sesionar con la presencia de todos sus integrantes o sus suplentes y lo hace tan sólo en dos ocasiones de manera ordinaria, aunque se puede convocar a sesiones extraordinarias. La comisión permanente es la encargada de poner a consideración de la asamblea plenaria la agenda de trabajo, los programas anuales y el informe de actividades del Comité. La Asamblea Plenaria, se integra con el gobernador a la cabeza, con dos representantes de primer orden de dos niveles de gobierno: el Secretario del Desarrollo y Fomento Económico por la parte estatal y el delegado de la SEDESOP por parte del gobierno federal, por el nivel municipal se incorpora a todos los presidentes municipales y se integran un conjunto de comités especiales que reflejan sectores y programas o regiones específicas que se pretende atender. Cuando se organizan los subcomités por regiones en realidad se convierten en los Comités de la Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEM's).

La comisión permanente queda integrada por el gobernador, en su calidad de presidente, el secretario de Desarrollo y Fomento Económico (coordinador general), el delegado de SEDESOP como secretario técnico, titulares de las dependencias estatales y delegados de las dependencias coordinadoras de sector de la administración pública federal. Cuando la comisión lo considere necesario llamará a los representantes del sector público y de los sectores social y privado, así como a los presidentes municipales.

La participación social se ha convertido en un elemento fundamental en el nuevo escenario de la política nacional y de la modernización administrativa. Encuentra su soporte jurídico en los ordenamientos mencionados anteriormente, pues la Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California Sur establecen la incorporación de la sociedad a través de sus estructuras organizadas en el conjunto del proceso de planeación, programación, ejecución y control del desarrollo económico en el COPLADE, el cual como todos los organismos descentralizados se encuentra dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.³³

Al incorporar la participación de la ciudadanía, ésta comparte el objetivo de promover y coadyuvar en la formulación, actualización e instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo. Se busca que a través de la incorporación de los sectores y de los diversos niveles de gobierno se logre hacer compatibles, a nivel local, los esfuerzos que realiza la administración pública federal, el gobierno del estado y los ayuntamientos de la entidad relacionados con el proceso de planeación-programación-ejecución-evaluación que persigue el desarrollo socioeconómico de la entidad. La creación de este mecanismo de coordinación de niveles de gobierno, sectores organizados de la sociedad, instituciones de educación superior y centros de investigación propicia la colaboración en estas tareas que son de vital importancia para la sociedad.

Es oportuno mencionar las acciones paralelas que en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico se han emprendido al incorporar, cada vez más, a los sectores privado y social en los comités constituidos desde la esfera gubernamental para tratar diversos problemas públicos como formas orgánico-institucionales de participación ciudadana en las tareas administrativas. Destacan, además del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California Sur, el Consejo Estatal Agropecuario, el Comité Estatal de Promoción Económica, la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX), el Comité Técnico del Fondo de Financiamiento de las Empresas de Solidaridad del Estado de Baja California Sur, el Comité Estatal de Solidaridad Forestal, el Comité Técnico del Fideicomiso Ciudad del Recreo La Paz (FIDEPAZ), el Sistema de Investigación del Mar de Cortés (SIMAC), la Junta de Gobierno del Centro de Investigaciones del Noroeste, S.C. (CIBNOR), el Programa Mexicano de Sanidad de Moluscos Bivalvos y los comités directivos de los distritos de desarrollo rural.³⁴

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

En cuanto a las relaciones intergubernamentales destacan, por su importancia planificadora, la de la Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico con los otros órdenes de gobierno; ésta se lleva a cabo fundamentalmente a través de lo establecido en el Convenio de Desarrollo Social 1996, que es la vía a través de la cual fluyen los recursos federales a las instancias estatales y municipales.

Operativamente, la interacción de la secretaría con los H. ayuntamientos de la entidad es armónica y cordial, aunque la escasez de recursos financieros obliga a la instrumentación de

las políticas públicas y los proyectos de manera conjunta. Cabe destacar que el soporte jurídico y formal es incompleto y en algunos casos inexistente.

Dada la naturaleza del ámbito de la gestión pública de la Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico, las relaciones que establece con los organismos de la administración pública federal se realiza principalmente como se señala a continuación:³⁵

Gobierno del estado
Secretaría de Planeación del Desarrollo

*Subsecretaría de Fomento
Agropecuario y Pesquero*

*Subsecretaría de Fomento
Económico y Productividad*

Gobierno federal

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
- Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Finalmente y para efectos de gestión cotidiana, es oportuno destacar que se mantienen eficientes mecanismos de coordinación interinstitucional dado que no constituyen organismos masivos. Estos instrumentos y mecanismos en muchas ocasiones no se encuentran debidamente formalizados con los siguientes organismos de participación privada y paraestatales:

- Fondo Impulsor e Inmobiliario para el Desarrollo del Estado de Baja California Sur.
- Comisión Federal de Electricidad.
- TELECOMM.
- Petróleos Mexicanos.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Organizaciones empresariales.
- Organizaciones de productores agropecuarios y pesqueros.
- Organizaciones de obreros y campesinos.
- Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
- SEMATUR de California, S.A. de C.V.
- Organizaciones mineras.

El otro tipo de coordinación interinstitucional con implicaciones intergubernamentales relevantes es el que se relaciona con las reformas que derivan de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada el 31 de marzo de 1996 en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur.

Este ordenamiento pretende sentar las bases de actuación de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. La acción coordinada integubernamental busca asegurar “una convivencia civilizada, armónica y política... que haga de la norma jurídica el soporte de la cohesión social...”³⁶ Los problemas inherentes a la crítica situación socioeconómica que atraviesa el país se complican con la creciente influencia e internacionalización del narcotráfico, lo que provoca incertidumbre social y problemas de delincuencia que reclaman de un esfuerzo conjunto y coherente por parte de las diversas entidades públicas encargadas de atenderlos.

A fin de lograr un manejo eficiente de este tipo de problemas que aquejan a la ciudadanía, el ejecutivo estatal Lic. Guillermo Mercado Romero reestructuró la Coordinación de Seguridad Pública Estatal, creada el 7 de noviembre de 1984. La Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur entró en vigor el 6 de junio de 1996 y con ella se da plena vigencia a este instrumento de apoyo y coordinación institucional de las diferentes instancias de seguridad de los diversos niveles de gobierno.

El esfuerzo de coordinación se concretó a partir de diversos mecanismos entre los que se incluye el convenio de coordinación firmado entre la propia Coordinación de Seguridad Pública y la Procuraduría de la entidad; a través de este instrumento se señalan diversos planes y programas en los que se incluye la necesidad de contar con la creación de un área de capacitación para el personal dedicado a los servicios policiales. De tal manera que el Colegio de Bachilleres (COBACH) suscribió un convenio con el propósito de dar satisfacción a la necesidad de la sociedad sudcaliforniana de contar con personal debidamente preparado que cuente con estudios de bachillerato y nivel técnico especializado en los servicios públicos policiales. Esta compleja problemática obliga a la Procuraduría de la entidad a contar con una compleja red de relaciones intergubernamentales e interinstitucionales que se describe a continuación:³⁷

Gobierno del estado

- Con el poder judicial.

La coordinación se establece de manera institucional, a fin de normar criterios respecto de la aplicación de los ordenamientos jurídicos en materia penal, civil y familiar.

- Con el poder legislativo.

Se relaciona en el sentido de proponer, a través del ejecutivo del estado, la creación, reforma, adición o derogación de las leyes en la materia.

- Con los municipios.

La coordinación con los ayuntamientos se da particularmente con las direcciones de seguridad y tránsito municipales. Conjuntamente se realizan operativos tendentes a reforzar la vigilancia en la comunidad, prevenir las tendencias delictivas, combatir la delincuencia organizada, intervenir en accidentes y hechos de tránsito, etc.

Gobierno federal

- Secretaría de Gobernación
- Procuraduría General de la República
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes

La coordinación con este nivel de gobierno se da con la mayoría de las dependencias que lo integran. Una buena parte de sus funciones inciden de una u otra manera en la actividad de procuración de justicia, las que más destacan son:

- **Secretaría de Gobernación.**
Por ser la instancia federal que coordina las acciones de seguridad nacional, la vinculación con esta dependencia es sustancial. Mediante convenios y acuerdos establecidos con los gobiernos de los estados, se constituyen los mecanismos necesarios para intercambiar información, establecer bancos de datos, integrar censos de personal, elaborar diagnósticos de necesidades, etc.
- **Procuraduría General de la República.**
La coordinación que se establece con la PGR se manifiesta en la naturaleza misma de su actividad. Se mantiene una estrecha colaboración a través de convenios de apoyo recíproco, que permiten a ambas instituciones interactuar bajo criterios homólogos de procuración de justicia. La actividad en que mayormente se incide es en el combate al narcotráfico, quehacer asociado a un incremento en la incidencia delictiva del orden común.
- **Secretaría de la Defensa Nacional.**
Se lleva a cabo la coordinación para el estricto cumplimiento de la normatividad establecida para el registro y control de armamento y municiones.
- **Secretaría de Marina.**
Se coordinan esfuerzos para llevar a cabo la vigilancia de las costas y salvaguarda de los bienes y recursos marinos.
- **Secretaría de la Reforma Agraria.**
Se establece la coordinación para prestar el apoyo que se requiera en la comisión de delitos ocasionados por invasiones o despojos de tierras, o ilícitos que se deriven de los mismos.
- **Secretaría de Comunicaciones y Transportes.**
En coordinación con la Policía Federal de Caminos, se establece la vigilancia a la red carretera estatal para investigar y auxiliar a las víctimas de accidentes y hechos de tránsito y con el Servicio de Navegación Aérea para evitar el uso clandestino de aeropuertos y pistas de aterrizaje.
- **Comisiones Nacional y Estatal de Derechos Humanos.**
Se establece la coordinación con estos organismos, mediante acuerdos que sientan las bases para garantizar que la procuración de justicia se lleve a cabo con estricto apego al respeto de los derechos humanos.
- **Con otras entidades federativas.**
Para lograr una mayor coordinación entre las Procuradurías Generales de Justicia de los estados, se instituyeron las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, en las que participan también la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. En éstas, se toman acuerdos que conllevan el propósito de tener un intercambio de experiencias, opiniones y puntos de vista en relación a conceptos de modernización, profesionalización y eficacia en el desempeño de las tareas que a cada uno le corresponden.

PROCESOS DESCENTRALIZADORES RELEVANTES

Resulta claro que la entidad se ha caracterizado históricamente por la dificultad para generar recursos propios y esto ha constituido un elemento principal que ha inhibido la descentralización de la vida administrativa y económica. En el esquema del nuevo federalismo, a pesar de esta dificultad se cuenta con cierta experiencia en la materia. La nueva política de la administración pública federal que busca la descentralización ha promovido varios procesos descentralizadores.³⁸

En materia de desincorporación, cabe señalar que dentro de los más recientes esfuerzos destaca el traslado del servicio de transbordadores y la constitución de la Administración Portuaria Integral del Estado de Baja California Sur. Los avances en materia de desconcentración administrativa vista como un proceso orgánico-funcional no han sido significativos debido fundamentalmente a las dificultades económicas por las que atraviesa la entidad; sin embargo, habría que agregar la necesidad de fortalecer una cultura de descentralización en Baja California Sur a fin de que arribe al reconocimiento de su responsabilidad y asuma el reto que significa la propuesta de un nuevo federalismo que le permita reorientar de manera creativa el rumbo de su desarrollo socioeconómico futuro.³⁹

Proceso descentralizador federación/estado

En materia de descentralización de funciones fundamentales, las iniciativas de estas políticas se inician como decisiones políticas de la federación hacia el conjunto de las entidades federativas, aunque ello se realice por etapas.

•Descentralización de la Secretaría de Educación Pública⁴⁰

En mayo de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en el que participaron todos los gobiernos de las entidades federadas de la República Mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. La firma de este documento implicó de parte de los firmantes el compromiso de realizar el esfuerzo de cobertura de los servicios de educación y elevar su calidad a través de la reorganización del sistema educativo enfatizando la revaloración de la función magisterial. A través de este acuerdo se lograron concretar las responsabilidades entre la federación y los gobiernos de los estados en la conducción y operación del sistema de educación básica y normal. Se estableció que corresponde al gobierno estatal encargarse de la educación preescolar, primaria, secundaria y la formación de maestros incluyendo la educación normal, la indígena y la especial. Se estableció el compromiso de crear la carrera magisterial como el medio idóneo para lograr la revaloración social del maestro y de ella se espera “una gran contribución a la calidad de la educación, pues su objetivo principal es estimular al maestro que está frente a un grupo...”⁴¹

A pesar del reto que representa la fusión de los subsistemas federal y estatal en un todo armónico, en Baja California Sur se ha logrado, a través de este proceso descentralizador la

transferencia de los activos escolares, la responsabilidad operativa los recursos humanos y financieros. La federación mantiene para sí la normatividad general del sistema que incluye la elaboración del currículum nacional y la aprobación de los regionales, la evaluación, la asignación de recursos compensatoria y extraordinarios principalmente.⁴²

Para la realización de la transferencia se ofrecieron dos modalidades a elegir en la localidad: un organismo descentralizado o a través de una dependencia del ejecutivo estatal. El gobierno del Lic. Guillermo Mercado eligió iniciar la transferencia a través de la Dirección de Educación de la Secretaría de Bienestar Social para posteriormente proceder a crear la Secretaría de Educación Pública dentro de la estructura de su gobierno pues había sido una oferta de campaña. En mayo de 1994 se concretó el acuerdo con el acta de recepción de los servicios transferidos a la entidad.

El trabajo se dividió, quedando la operación del servicio educativo a cargo del gobierno de la entidad y los elementos normativos y de política general en el nivel federal. La representación de la federación en la localidad se encarga de realizar la gestión de los programas y se responsabiliza de los servicios educativos del nivel medio superior y superior así como de todos aquellos organismos descentralizados y desconcentrados del nivel federal que operen en la media península.

- Acciones de descentralización de la Secretaría de Desarrollo Social.

Con fecha 15 de julio pasado y como consecuencia de la descentralización y federalización de la Secretaría de Desarrollo Social, el COPLADE, B.C.S. asumió nuevas responsabilidades y recibió en calidad de transferencia los recursos humanos que se desempeñaban en la delegación estatal de la SEDESOL, los cuales realizaban tareas inherentes al control y operación de los recursos provenientes del Ramo 26

- Acciones de descentralización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

En cuanto a las acciones de descentralización de la SAGAR, el gobierno del estado, a través de la Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico, conjuntamente con la delegación estatal de la SAGAR, realizó el análisis de las facultades y funciones de dicha dependencia factibles de transferirse al gobierno del estado. De igual forma, se analizaron los programas y proyectos que opera la delegación de la SAGAR, en congruencia con la normatividad programática y presupuestal de esa dependencia federal, a fin de identificar los programas y proyectos operativos susceptibles de transferirse con sus respectivas justificaciones. Todas estas acciones correspondieron a la primera etapa del proceso de descentralización.

En el mes de marzo de 1996, el gobierno del estado y la federación firmaron el convenio "Alianza para el Campo"; dicho documento define y precisa que sólo se descentralizarán al gobierno del estado las facultades, funciones y recursos humanos, materiales y el gasto de operación de los distritos de desarrollo rural que operan en la entidad. Está en proceso de constitución una comisión bipartita que se integrará con un representante del gobierno estatal y el subdelegado administrativo de la delegación de la SAGAR, que tendrá por objeto coordinar el apoyo financiero, administrativo y la operación de los distritos de desarrollo rural.

- Acciones de descentralización de la Secretaría de Salud.

Los antecedentes de la descentralización de los servicios de salud datan de 1985. En ese año se publicó el Acuerdo de Coordinación para la Integración Orgánica y Descentralización Operativa de los Servicios de Salud a Población Abierta, un poco tiempo después de que se había decretado la creación de la Secretaría de Salud (a la cual nunca se dotó de estructura operativa) y en diciembre se emitió el decreto de creación del Instituto de Servicios Públicos de Salud como organismo público descentralizado.⁴³ En apego estricto a las medidas anunciadas recientemente, el instituto está formulando las modificaciones al Decreto 541 del congreso local para adaptarlo a las nuevas disposiciones nacionales de la Secretaría de Salud. Este proceso descentralizador se ha iniciado desde la federación para realizarse en diez entidades federativas. Esta dependencia ascendió durante 1996 a rango de secretaría.

Proceso descentralizador estado/municipio

No existe una política de descentralización deliberada desde el gobierno estatal que permita apuntalar el fortalecimiento de un proceso permanente de esta naturaleza entre el nivel estatal de gobierno y sus municipios. Hasta el momento, los efectos de la reforma del artículo 115 constitucional son las que mayor impacto han tenido en la descentralización de estados a municipios y algunos de los organismos más consolidados actualmente son los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado (SAPA). Sin embargo, la nueva política de aplicación de recursos a través del Ramo XXVI pudiera consolidar algunos avances en este sentido. A pesar de no existir una política específica y de corte permanente es posible observar intentos en la entidad como ha sido transferir a los municipios el control de transporte (los permisos y otorgamiento de placas), así como en el ramo de permisos de ventas de bebidas. En este proceso de descentralización estado/municipios el estado conserva el derecho de emitir opinión para otorgar los permisos.⁴⁴

EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA FEDERAL Y LA COORDINACION ENTRE NIVELES DE GOBIERNO

Es necesario reconocer que en el país los principales esfuerzos descentralizadores han partido del gobierno federal, impactando con ello las formas del quehacer político-administrativo local. Sin embargo debemos señalar también que en B.C.S., el sector salud pudiera haberse convertido en un programa piloto de descentralización a nivel nacional, en virtud de la disposición del ejecutivo local de asumir esta reponsabilidad y compromiso durante su gestión. Finalmente esta iniciativa no prosperó, quedando tan sólo como un antecedente de la intención del gobierno local por incursionar en el proceso descentralizador como vía de fortalecer el pacto federal. No es sino hasta 1996 en que se descentraliza este sector por iniciativa del gobierno federal.

Lo anterior nos permite reflexionar acerca de la importancia que reviste tomar en cuenta todas aquellas iniciativas que partan justamente de quienes recibirán los efectos de la descentralización. En ese sentido debemos apuntar también una serie de consideraciones que deben tomarse en cuenta y que tienen que ver con: características de los servicios a

descentralizar, particularidades físicas y geográficas de las regiones receptoras de la descentralización, capacidades técnicas y de asimilación del personal que operará el proceso. Para que este esfuerzo pueda ser exitoso resulta fundamental partir del respeto a las diferencias de cada una de las regiones, impidiendo la posibilidad de emprender un ejercicio uniformador. Finalmente valdría la pena agregar que la descentralización debiera ser gradual, de acuerdo a los ritmos, tiempos y necesidades de cada una de las localidades.

Notas

³¹ Ver Luz María Paz Rosas “Evolución en la Asignación de Recursos en Educación que hace el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California Sur Via Convenios de Desarrollo Social en el periodo 1989-1994”, documento fotocopiado (inédito).

³² Ibid.

³³ Cardoza López, Vicente, “Segmento: Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico, Gobierno Constitucional del Estado de Baja California Sur”, documento de trabajo para su integración a esta investigación, p. 13.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid., p 11 y 12

³⁶ Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada el 31 de marzo de 1996 en el **Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur**. Exposición de Motivos

³⁷ Documento de trabajo entregado para integrar a esta investigación por la Procuraduría General de Justicia del Estado a cargo de la Lic. María de la Luz María Ramírez R., pp. 4 y 5.

³⁸ Cardoza L., Vicente, Op. Cit., p. 15

³⁹ Ibid, pp. 6 y 7

⁴⁰ En la elaboración de esta descripción resultó invaluable la colaboración del profesor Francisco Romero Escopinichi, actual secretario de Educación Pública de la entidad y del Lic. Miguel de la Fuente Morón, Representante de la

⁴¹ Vivero Castañeda, Arnulfo, “La Federalización de la Educación” en Antología: **El Federalismo Educativo**, elaborada por la Dirección de Análisis y Evaluación de la Coordinación General de Representaciones de la SEP en las entidades federativas, marzo 1996.

⁴² Ornelas, Carlos, “**La Descentralización de la Educación en México. El Federalismo Difícil**”, Versión revisada de un documento de trabajo publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en mayo de 1995.

⁴³ Cardoza Macías, Rubén & Martínez Salcedo, José Antonio, “El artículo 4o Constitucional, antecedentes históricos de las Instituciones de Salud y las Estrategias para Garantizar su Cumplimiento” en **Digesto Constitucional Mexicano. La Constitución de Baja California Sur**, Torreón, Coah., Editora Laguna, S. A. de C.V., 1996, p.500

⁴⁴ Entrevista con el Lic. Carlos Ponce Beltrán, Subsecretario de Gobierno.

CAPITULO VI

EXPERIENCIAS
DE MODERNIZACION
ADMINISTRATIVA

EXPERIENCIAS DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Se ha señalado en varias partes de este trabajo que el estado de Baja California Sur es una entidad que se incorporó en la década de los años setenta a la federación, cuando el país se encontraba inmerso en un proceso de cambios de diversa naturaleza. Aquí, lo que interesa destacar es que el incorporarse en estas condiciones a los ritmos político-administrativos de la nación tiene implicaciones en cuanto a la forma que asume el quehacer administrativo en la entidad.

Automatización en el ejercicio presupuestal

La sistematización de información y el uso de alta tecnología cobra relevancia durante esa década. Se crean las unidades de informática de la administración pública federal que fueron integradas en un Comité Técnico Consultivo. La administración pública estatal nace en este contexto y Baja California Sur estrena estructura orgánica incorporándose a este proceso; desde diciembre de 1976 se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del estado que una de las funciones de la Oficialía Mayor consistía en hacerse cargo del centro de computación electrónica.⁴⁵

Se integró al uso de computadoras en una sola unidad dependiente de la Oficialía Mayor; sin embargo, después de varios años prácticamente todas las entidades que forman la estructura orgánica de la administración pública estatal cuentan con equipos informáticos avanzados. Ello permite que se cuente con sistematización computarizada de la información en prácticamente todas las áreas. Esta rápida incorporación de la actividad administrativa a los elementos informáticos ha permitido a la Secretaría de Finanzas y Administración contar con un sistema computarizado de la información presupuestal con terminales en cada secretaría del despacho que le permiten tener control sobre la aplicación del gasto y transferencias.

Una vez que el Congreso del estado ha enviado los techos financieros para distribuir y calendarizar de acuerdo a lo autorizado se entregan los techos financieros y las políticas de distribución del recurso y material de apoyo: 1) la distribución programática del ejercicio; 2) instructivo y formatos para el llenado de los anexos presupuestales; 3) instructivo y diskettes de computadora para ser capturada la información en los formatos presupuestales respectivos a efectos de trasladarlos a los sistemas de cómputo de la secretaría. Con el fin de hacer más eficiente el ejercicio, manejo y control del presupuesto de egresos se utiliza el sistema de red con todas las dependencias del poder ejecutivo estatal. A través de este mecanismo, las dependencias registran, accesan y trabajan sus movimientos presupuestales desde sus terminales, permitiendo esto obtener en forma inmediata (tanto la dependencia ejecutora como la propia secretaría) la información a nivel de programa, subprograma, partida, ramo, etc.⁴⁶

⁴⁵ Crespo Meza, Saúl, Memoria de Titulación "Problemas contemporáneos de Administración Pública: El caso de la Dirección de Informática en B. C. S." Para obtener el grado de Lic. en C.P. y Admón Pública de la U.A.B.C.S., 1997.

⁴⁶ Información proporcionada por el C. P. Fernando Flores Trasviña para integrar en este trabajo.

Se ha señalado que este proceso de sistematización no fue acompañado de la elaboración de manuales de organización y procedimientos que registraran el funcionamiento del sistema elaborado para la realización del ejercicio presupuestal sino que la serie de políticas que se han establecido para realizar el proceso de presupuestación se ejecuta a través de circulares. A pesar de ello, el hecho de que el estado cuente con sistemas computarizados dentro de las funciones de apoyo global en un alto porcentaje permite contar con una base sólida en cuanto al control sistematizado de los procesos señalados. El hecho de no contar actualmente con manuales, aunque resulta un problema que debe ser resuelto, no invalida la experiencia modernizadora dentro de la estructura orgánica y de capacitación del personal a cargo de la operación de los diversos centros informáticos de la administración pública estatal.

El programa de modernización y desarrollo administrativo⁴⁷

La Coordinación de la Contraloría es la dependencia del poder ejecutivo sobre la cual recae la función administrativa global de la estructura del estado. Esta dependencia está consciente de las diversas carencias administrativas tanto estructurales como de procedimiento existentes. Reconoce la falta de sistemas globales de manejo de recursos humanos y materiales o de apego a los presupuestos aprobados así como la necesidad de actualizar reglamentos. En atención a lo anterior y aprovechando una iniciativa de la Secretaría de la Contraloría (SECODAM) se ha iniciado la promoción y fortalecimiento de los Programas de Modernización y Desarrollo Administrativo en todo el país.

El objetivo central es el diseño y realización de acciones concretas que contribuyan al mejoramiento administrativo tanto en los sistemas como en las funciones, sin descuidar las estructuras orgánicas y promoviendo la depuración de los ordenamientos legales. Para que estos programas cobren vigencia y actualidad se requiere empezar por reconocer que la administración pública ha ido tejiendo una red compleja de normas y procedimientos que han entorpecido su capacidad de armonizar el trabajo público con las necesidades de la sociedad. El punto de partida es el reconocimiento de que se requiere una administración pública más simple, ágil y dinámica capaz de fomentar la actividad económica y social del estado al mismo tiempo que logre que los gobernantes se acerquen y se identifiquen con los gobernados.

El Programa de Modernización y Desarrollo Administrativo que instrumenta actualmente la SECODAM a través de la Coordinación de la Contraloría consta de cinco etapas fundamentales que apenas se iniciaron y se considera que es el vehículo para instrumentar el proceso que cumpla con las características de ser programa objetivo y práctico de compromisos institucionales que sean lo suficientemente claros y precisos como para darles seguimiento y evaluación constante; consiste en:

- Elaboración de lineamientos y normatividad, por parte de la Contraloría General del Estado, a través de la Dirección de Evaluación y Programas Coordinados.

⁴⁷ Información presentada en un documento de trabajo por el C.P. Mario Meza Moreno, Coordinador de la Contraloría General del Estado de B. C. S.

- Actualización de la estructura del Comité Estatal y de los Comités Sectoriales en cada una de las dependencias de la administración pública estatal y el establecimiento de funciones y responsabilidades específicas de sus integrantes.
- Diagnóstico de actividades en el seno de cada Comité Sectorial mediante el análisis del marco reglamentario, revisión de procedimientos y programas, así como el análisis de estructuras.
- Integración del programa global.
- Instrumentación y operación de un mecanismo de control y seguimiento de las acciones comprometidas en el programa global realizado por la Contraloría General del estado.

Las actividades se iniciaron con una reunión presidida por el ejecutivo de la entidad con los titulares de las dependencias de la administración pública estatal el día 22 de octubre de 1996. En este acto se establecieron las bases para la instrumentación del Programa Estatal de Modernización y Desarrollo Administrativo Constitucional del Estado. Inmediatamente se actualizaron las estructuras de cada uno de los 10 comités sectoriales, los cuales quedaron integrados como sigue:

- Presidente, titular de la dependencia
- Coordinador técnico, director de Evaluación y Programas Coordinados de la Contraloría General del Estado
- Asesor en materia de asuntos jurídicos, director de Asuntos Jurídicos del gobierno del estado
- Asesor en materia de evaluación de recursos, Director de Recursos Humanos de la Secretaría de Finanzas y Administración.
- Miembros del comité, directores o sus representantes de cada una de sus áreas.

Después de contar con la estructura necesaria para la operatividad del programa, se procedió a elaborar la guía técnica que sirve como directriz para la realización de los trabajos programados para cada uno de los comités sectoriales. El documento es el elemento que permite establecer bases uniformes para lograr un adecuado desarrollo de las actividades que permitan aprovechar las experiencias obtenidas en los comités sectoriales. Con ello se espera contar con una mejor evaluación de los avances y el seguimiento efectivo de los compromisos contraídos.

Los diez comités sectoriales constituidos en el gobierno del estado trabajan basándose en la guía técnica a fin de elaborar el diagnóstico administrativo de cada una de las dependencias de la administración pública estatal. El procedimiento para que este diagnóstico se realice de manera integral consta de tres fases: revisión de funciones, análisis de estructuras y de recursos y revisión del marco reglamentario.

Dado que el programa inició recientemente se trabaja en la etapa relativa a la revisión de funciones y se tienen programadas las actividades siguientes:

- Determinación de la misión de cada una de las secretarías y direcciones del gobierno del estado.

- Elaboración de diagramas de flujo de las funciones de las dependencias.
- Obtención de los principales indicadores de gestión de las dependencias.
- Elaboración de la matriz servicio - usuario.
- Determinación de las estrategias y líneas de acción factibles de implementar en las dependencias.

El resultado conducirá a la integración de un documento que establecerá las estrategias necesarias para mejorar la operatividad de alguna función o actividad. Contendrá, asimismo, los recursos de que se dispone en cada una de las direcciones o unidades administrativas para llevar a cabo las funciones. A la vez, detectará y hará explícitas las carencias de toda índole que impiden que una acción se realice con efectividad e incorporará las líneas de acción necesarias para mejorar los procedimientos.

Esta actividad de revisión de funciones se lleva a cabo mediante un meticuloso análisis de las diferentes actividades encomendadas a cada dirección o unidad administrativa, lo que permitirá realizar acciones como las que se describen a continuación:

- Identificar las actividades factibles de simplificar o rediseñar.
- Evitar duplicidad de esfuerzos.
- Determinar la verdadera importancia de las funciones que se realizan.
- Verificar si es congruente la normatividad, con su aplicación práctica.

Para visualizar las perspectivas futuras del Programa de Modernización y Desarrollo Administrativo, debe considerarse que el aumento de las actividades a nivel estatal hace más complejos los procedimientos de regulación jurídica, afectando el curso normal de los mecanismos de administración que llevan a cabo los grupos de la sociedad civil así como la estructura estatal.

Existe un exceso de ordenamientos legales entre los que se cuentan leyes, reglamentos y decretos; ello dificulta la actividad creativa que necesita el gobierno para cumplir con sus objetivos sociales. En lugar de contar con normatividad expedita las actividades gubernamentales se estancan en una serie de procesos burocráticos, que hacen lenta su acción. La burocratización dificulta la pronta y eficiente prestación de los servicios y tiene su origen en la existencia de muchas normas que desalientan la acción de los individuos y saturan las estructuras administrativas. La realización de los procesos normales en la toma de decisiones se dificulta constituyendo una carga económica y convirtiéndose en un problema social.

El Programa de Modernización y Desarrollo Administrativo será el instrumento o mecanismo que busque el mejoramiento constante de los procedimientos burocráticos y la promoción de la transparencia de las actividades gubernamentales, mediante el análisis y actualización permanente del marco reglamentario de las dependencias, la revisión y adecuación constante de funciones y la inspección y evaluación de estructuras y recursos. A través de él se pretende lograr una mística en la administración y una nueva cultura del servidor público.

El desarrollo futuro del Programa de Modernización y Desarrollo Administrativo se orienta hacia la búsqueda de eficiencia en la actividad gubernamental. El logro no sólo depende de obtener más recursos o generar planes y programas. Ambos son aspectos indispensables pero existen principios fundamentales que deben promoverse de manera constante hasta que se conviertan en hábitos como son: el procurar no cometer errores, tener una actitud de mejoramiento constante, hacer lo más posible con pocos recursos y hacer bien el trabajo cotidiano. Si estos hábitos se pueden convertir en acciones de aplicación constante, el beneficio a la profesionalización y mejoramiento de la función de gobierno redundará inmediatamente en un incremento en la calidad y productividad en el trabajo, así como en ahorro de recursos y mayores oportunidades de realización.

La unidad de atención ciudadana⁴⁸

Además del trabajo de la Contraloría por lograr realizar un diagnóstico para establecer el programa que permita adecuar tanto la estructura como las funciones, normatividad y actitudes del conjunto de la administración pública de la entidad, la Unidad de Atención Ciudadana, a pesar de ser una pequeña oficina y contar con poco personal resulta ser un espacio de la administración pública estatal a través del cual la ciudadanía busca solución a los problemas que enfrenta cuando acude a solicitar algún tipo de ayuda en el gobierno o quejarse cuando el servicio que se le ha brindado en alguna dependencia no ha sido eficiente.

De tal suerte que la información sistematizada y manejada a través de medios electrónicos en la Unidad de Atención Ciudadana permite detectar los principales problemas que afectan a la ciudadanía, así como la dependencia a la que corresponde atenderlos. Un primer acercamiento a los problemas que se presentan se relaciona con la ubicación geográfica. Como resulta lógico suponer, la magnitud de las quejas o solicitudes se relaciona, en algunos casos, con el peso de la población como sucede en el municipio de La Paz. Cabe hacer notar que si comparamos los municipios de Mulegé y Los Cabos aunque su magnitud poblacional es muy similar; vemos que el número de quejas presentadas en la Unidad de Atención Ciudadana en La Paz es sensiblemente inferior a la presentada en el de Mulegé.

También, relacionada con el tamaño de las dependencias y la cantidad de funciones asignadas así como el peso del sector desconcentrado y paraestatal, aparece la cantidad de trámites y solicitudes que presenta la ciudadanía a cada dependencia gubernamental.

Como ya hemos señalado, la Secretaría General de Gobierno presenta la mayor complejidad, la estructura administrativa más amplia así como la atención de algunos de los asuntos de más difícil solución como es el ámbito de la seguridad pública. De tal manera que el número de trámites y/o quejas expresa además la magnitud de la atención que atiende esta dependencia. Sigue, por la frecuencia, la Secretaría de Planeación Urbana e Infraestructura, con solicitudes que se relacionan con problemas de vivienda de la población.

⁴⁸ La información recabada para este trabajo nos fue proporcionada por el Lic. Francisco Mercado Romero, Jefe de la Unidad de Atención Ciudadana. Las gráficas fueron elaboradas con los datos tomados de la Memoria de Titulación del Lic. Heber Olmos presentada a la Universidad Autónoma de Baja California Sur bajo el título "Problemas Contemporáneos de la Administración Pública: Unidad de Atención ciudadana".

Es claro que esta oficina es una ventana a la ciudadanía cuyo potencial consiste en abrir la posibilidad de evaluar las necesidades más urgentes de la población, la eficiencia de las dependencias o la sobrecarga de funciones de unas oficinas con relación a otras dentro de la administración pública. Podríamos señalar, en general, que esta oficina puede resultar de valor incalculable en la detección de múltiples problemas de la administración pública estatal.

Bibliografía

Borges Contreras, José & Castorena Davis, Víctor Manuel, "El Sector Económico" en **La composición del poder en Baja California Sur**; coord. Sánchez Mota Graziella; La Paz, B.C.S., IAP-SEP-UABCS, 1989.

Borges Contreras, José J. & Sánchez Mota, Graziella, **Santa Rosalía y Guerrero Negro: cobre y sal en el desierto**, Ed. ISSSTE, Baja California Sur, 1992.

Butler, Edgar W., Lanzer, Elizabeth L & Pick, James B., **Atlas of Mexico**, San Francisco & London, Wetview Press, 1989.

Cardoza López, Vicente, "Segmento: Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico, Gobierno Constitucional del Estado de Baja California Sur", documento de trabajo para su integración a esta investigación, 1996.

Cardoza Macías, Rubén & Martínez Salcedo, José Antonio, "El artículo 4o Constitucional, antecedentes históricos de las Instituciones de Salud y las Estrategias para Garantizar su Cumplimiento" en **Digesto Constitucional Mexicano. La Constitución de Baja California Sur**, Vargas Aguiar, Mario y González Oropeza, Manuel; Torreón, Coah., Editora Laguna, S. A. de C.V., 1996.

Crespo Meza, Saúl, Memoria de titulación **Problemas contemporáneos de administración pública: el caso de la Dirección de Informática en B. C. S.** Para obtener el grado de Lic. en C.P. y Admón Pública de la U.A.B.C.S., 1997.

Decreto 609 del 7 de mayo de 1987.

Diario de los Debates, 19 de diciembre de 1974.

Diario de los Debates, 30 de diciembre de 1974.

Exposición de motivos que acompañaba la iniciativa de reformas de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 27 de abril de 1981, firmado por el gobernador Alberto Alvarado Arámburo y por el secretario general de Gobierno, Lic. Antonio B. Manríquez Guluarte.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada el 31 de marzo de 1996 en el **Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur**. Exposición de Motivos

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de 11 de enero de 1977.

Oficio que acompañó la iniciativa de la Ley Orgánica con fecha 15 de junio de 1987, firmado por el Lic. Víctor Manuel Liceaga Ruibal, gobernador, y por el Dr. Raúl Carrillo Silva, secretario general de Gobierno.

Oficio que acompañó la iniciativa de la Ley Orgánica con fecha 3 de diciembre de 1993, firmada por el Lic. Guillermo Mercado Romero

Oficio que ampara la iniciativa de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 15 de octubre de 1976, firmado por el Lic. Ángel César Mendoza Arámburo, gobernador.

Olmos, Heber, Memoria de Titulación **Problemas contemporáneos de la administración pública: Unidad de Atención Ciudadana** presentada a la Universidad Autónoma de Baja California Sur Para obtener el grado de Lic. en C.P. y Admón Pública de la U.A.B.C.S, 1997.

Ornelas, Carlos, **La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil**, Versión revisada de un documento de trabajo publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en mayo de 1995.

Paz Rosas, Luz María, **Evolución en la asignación de recursos en educación que hace el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California Sur Vía Convenios de Desarrollo Social en el periodo 1989-1994**, documento fotocopiado (inédito).

Programa de Formación y Actualización de los Mandos Medios del Estado de Baja California Sur, Cuatro tomos, INAP/CEDAEM, Septiembre de 1993.

Sánchez Mota, Graziella (Coord), **La composición del poder en Baja California Sur**, La Paz, B.C.S., IAP-SEP-UABCS, 1989.

Sánchez Mota, Graziella y Gavito, Alfonso, "Evolución de la administración pública central en el estado de Baja California Sur 1975-1995" en **Digesto Constitucional Mexicano. La Constitución de Baja California Sur**, Vargas Aguiar, Mario y González Oropeza, Manuel; Torreón, Coah., Editora Laguna, S. A. de C.V., 1996.

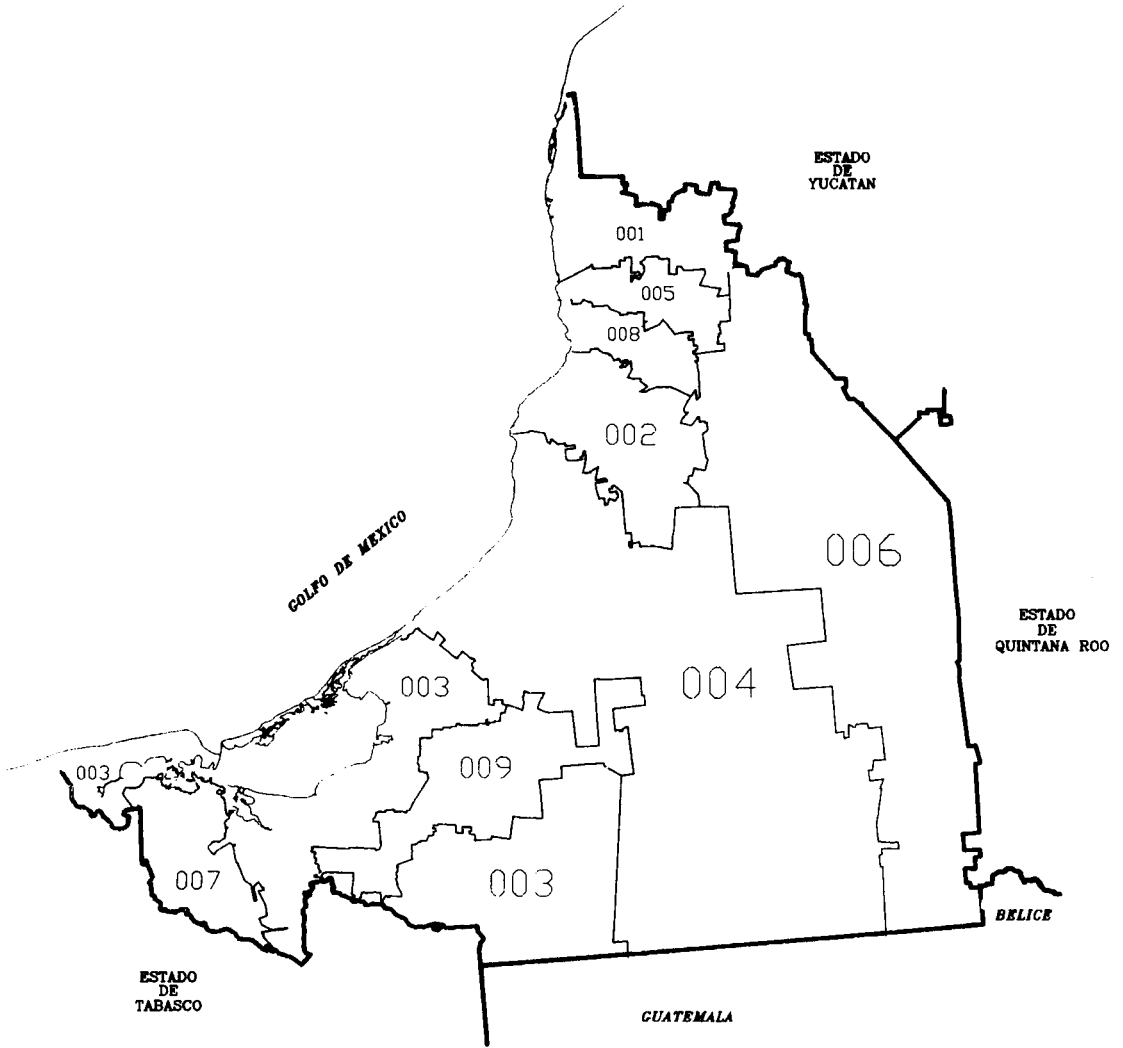
Urciaga García, José, **El desarrollo de la agricultura en Baja California**, UABCS, México, 1993.

Vivero Castañeda, Arnulfo, "La Federalización de la Educación" en Antología: **El federalismo educativo**, elaborada por la Dirección de Análisis y Evaluación de la Coordinación General de Representaciones de la SEP en las entidades federativas, marzo 1996.



Campeche

Características socioeconómicas	237
Organización de la administración pública	247
Sistemas administrativos para la gestión pública	261
Profesionalización de los servidores públicos	277
Relaciones intergubernamentales	287
Experiencias de modernización administrativa	295



Preliminar

Desde su origen, la administración pública en México se ha caracterizado por ser parte fundamental del régimen de derecho que vivimos, y en su impulso y fortaleza se encuentra el cabal cumplimiento de los compromisos constitucionales del Gobierno ante la sociedad. Por su parte, el Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. y sus filiales en los estados, desean mantenerse a la vanguardia en ese aspecto, para coadyuvar con los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal en el esfuerzo por documentar su realidad y exponer sus limitaciones ante una creciente población que demanda de los servidores públicos mayor eficiencia y racionalidad con miras a lograr un mejor cumplimiento de sus atribuciones.

El presente trabajo tiene el propósito de identificar las condiciones, características y modalidades más significativas de la administración pública del estado de Campeche y con ello fortalecer su desarrollo. El esfuerzo para ofrecer a usted esta investigación podemos considerarlo como una reflexión ordenada acerca del gobierno que permita profundizar posteriormente en cada tema, abordando incluso el ámbito municipal. Existen trabajos muy serios y profesionales pero, hasta ahora, parciales sobre la realidad del estado actual de la administración pública con dimensión nacional.

Esta investigación es esencialmente descriptiva, que da cuenta de la organización de la administración estatal, los sistemas globales de gestión, los esfuerzos de descentralización, la presencia federal en el estado y las principales experiencias de modernización administrativa.

La información que se presenta es la más actualizada posible y en algunos aspectos se incluye el año de 1996. Aquí se plasma el análisis de los documentos e información que fue posible compilar y disponer, y en los casos en los que no se tenía, se prefirió no hacer comentarios que pudieran derivar en interpretaciones incompletas o subjetivas de la realidad. Es así que podemos advertir la necesidad de fortalecer áreas gubernamentales en favor de la sistematización y aplicación de técnicas administrativas que eleven la eficiencia y sobre todo se conserven y consoliden como patrimonio de los sucesivos gobiernos locales.

El trabajo no se circunscribe solo al tratamiento de las disposiciones jurídicas y reglamentarias, sino que con esa base aborda la operatividad de los sistemas, procesos, programas y acciones mediante los cuales se concreta la gestión pública y la parte final se complementa con los anexos más significativos que detallan algunas consideraciones expresadas en forma de mapas, gráficas y cuadros.

La investigación consta de seis capítulos. Inicia el primero con una breve descripción para dar a conocer la dinámica socioeconómica en la que actúa la administración

pública. El segundo capítulo presenta un breve repaso a la evaluación de las formas de organización de la administración pública, así como los medios de coordinación interinstitucional y de participación social en la gestión pública.

El tercer capítulo pretende describir la organización y el funcionamiento de los sistemas «globales» de gestión, los aspectos relativos a la planeación, programación y presupuestación, la administración de recursos con énfasis en la evolución e importancia de los financieros ya que de ellos se deriva una buena parte del reto que la administración pública tiene para eficientar las resoluciones de las demandas sociales y finalmente, los mecanismos de control y evaluación de los recursos.

El capítulo cuarto, aborda el régimen jurídico del personal y el avance que en materia de profesionalización de los servidores públicos tiene el gobierno estatal. En el quinto capítulo, se explican los mecanismos de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, los procesos de descentralización mas relevantes y algunas recomendaciones para su consolidación y fortalecimiento.

Finalmente en el capítulo sexto se reseñan las experiencias administrativas más significativas que objetivamente han manifestado resultados positivos y que pudieron ser analizados bajo una perspectiva futura promisoría para la entidad.

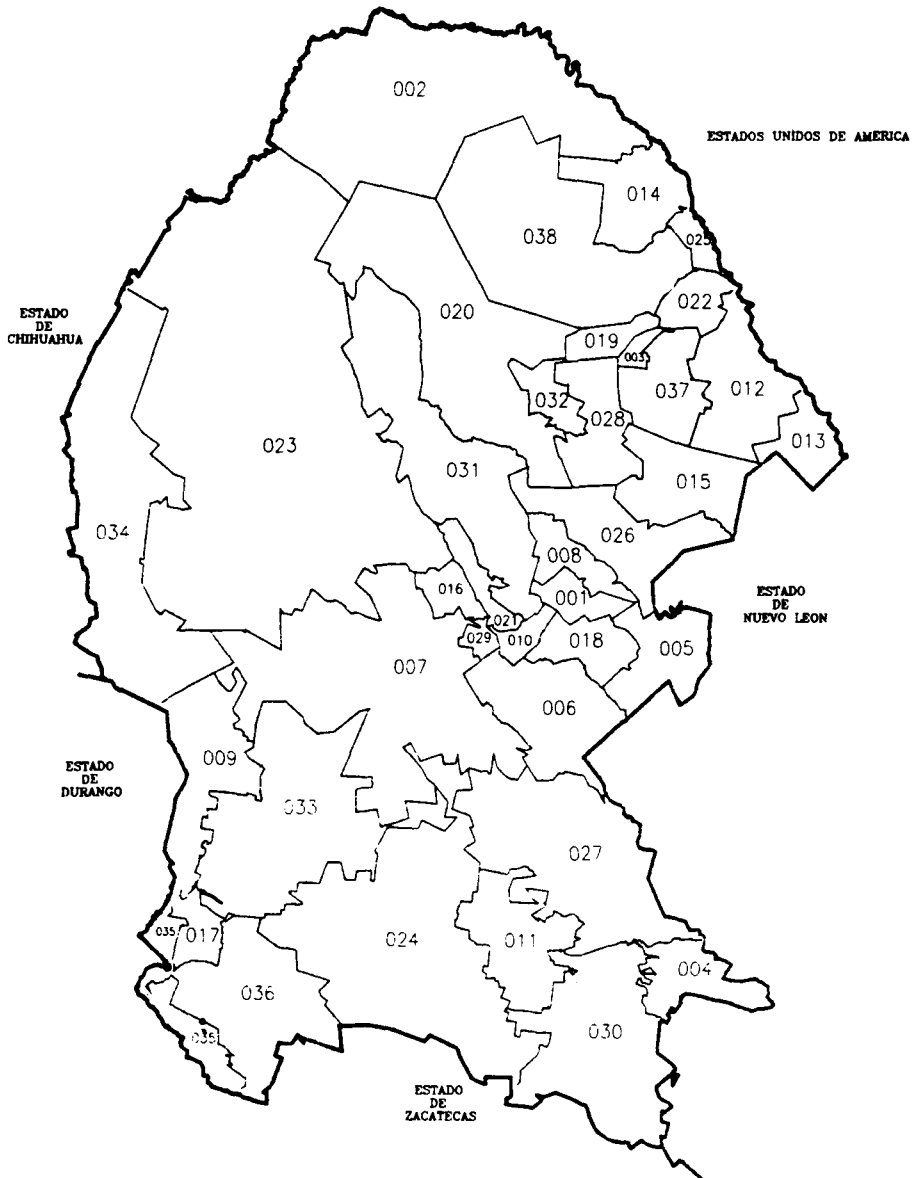
Por último, es conveniente señalar que este trabajo seguramente alentará un proceso de iniciativas de análisis y se emprenderán otros estudios con lo cual creemos válido el esfuerzo realizado por el Instituto de Administración Pública de Campeche A. C., bajo el auspicio del Instituto Nacional de Administración Pública, del cual se tuvo decidido apoyo, que motivó la participación del Gobierno del estado, presidido por el C. Gobernador, Ing. Jorge Salomón Azar García, y particularmente de su Secretaría de la Contraloría. Deseamos hacer especial mención del Instituto de Administración Pública de Tabasco A. C. como Coordinador Regional, el cual desempeñó una función importante al fungir como enlace y apoyo ante la comisión coordinadora nacional de la presente investigación. Asimismo participaron en este trabajo: como coordinador del proyecto: Lic. Víctor M. Méndez Lanz. Investigadores: Lic. Carlos M. Flores Méndez y Lic. Roberto I. Alcalá Ferraez. Investigador y apoyo de informática: Ing. Edgar Berrón Castillo. Colaboración de asesoría e información: Lic. Manuel Sansores Díaz; Lic. Ignacio Costilla Rodríguez; Lic. Antonio Ríos Peña; Ing. Rodolfo Dibene Acosta; Dr. Fernando Sandoval Castellanos; C. P. Menandro González M; Ing. Alberto Alday Echavarría; Lic. Jorge Quijano Sansores; Lic. Gabriel Carrillo Curi; C. Gonzalo Hoil Centella; Lic. José Luis Llovera Baranda; Lic. Luis A. Sandoval Martínez;

Instituto de Administración Pública de Campeche A.C.



Coahuila

Características socioeconómicas	313
Organización de la administración pública	325
Sistemas administrativos para la gestión pública	345
Profesionalización de los servidores públicos	357
Relaciones intergubernamentales	365
Experiencias de modernización administrativa	375



Preliminar

El Instituto de Administración Pública del Estado de Coahuila (LAPEC) acogió con entusiasmo la iniciativa de investigar, bajo temas comunes, la administración local en México. El proyecto nos ha permitido apreciar el valor de conocer más sistemáticamente las condiciones, características y modalidades más significativas de nuestra administración pública; también nos ha hecho reflexionar sobre los aspectos dinámicos y evolutivos que hoy en día, con más aceleración que antes, tienen las estructuras, los procesos y los sistemas en que se apoya la labor administrativa. Precisamente por ello, vale la pena aclarar que si bien la investigación monográfica tiene la ventaja de ser una toma instantánea, difícilmente se le pueden incorporar aspectos dinámicos que darían más cuenta de la historia, los actores y los procesos de largo plazo que intervinieron en configurar la administración tal como es hoy día. Asumimos las limitaciones que el género monográfico impone a la investigación, pero también reconocen sus ventajas principalmente para obtener una vista comparada de las administraciones estatales tanto en lo regional como en lo nacional.

Para facilitar la visión comparada, adoptamos la estructura temática indicada por el INAP en las especificaciones del proyecto. Creemos que se logrará uniformidad, pero sin menoscabo de la diversidad y las peculiaridades de cada administración estatal. Un resumen global de los 6 capítulos en el caso de Coahuila, es el siguiente:

- 1. Características socioeconómicas y regionales; los indicadores más representativos del entorno geográfico económico y demográfico, de la satisfacción de las necesidades básicas y de la participación productiva reflejan el entorno donde tiene su actuación la administración pública estatal en Coahuila. En cuanto a estructura y dinámica de población, resalta el crecimiento en las principales zonas urbanas tanto por incremento natural como por inmigración atraída por el desarrollo industrial; la transición demográfica, descrita como el descenso notable de la mortalidad y de la fecundidad y la modificación de la pirámide de edades, ha hecho aparecer fenómenos demográficos emergentes. Los cambios son efecto, también, de la mejoría substancial en educación, salud y política demográfica. En cuanto a necesidades básicas, Coahuila es una entidad con avances significativos en materia de vivienda, agua y alcantarillado, salud y educación; sin embargo, debido a la industrialización, urbanización e inmigración, la demanda de servicios públicos y de satisfactores sociales básicos tiende todavía a ser mayor que la oferta en el mediano plazo. En cuanto a la participación en actividades productivas, al PIB estatal contribuyen principalmente las actividades del sector terciario y del secundario, hay especialización regional en la contribución a la economía y ventajas competitivas asociadas. La administración estatal ha venido adoptando cada vez más el enfoque regional en la planeación e instrumentación de los programas de desarrollo, sin menoscabo alguno del enfoque municipal.*
- 2. La organización de la administración pública estatal. La forma de organización ha sido modelada y determinada por el régimen político constitucional, por los imperativos y dinámica*

del desarrollo y de las relaciones entre sociedad y estado, por la incorporación de nuevas misiones y la expansión de funciones; finalmente, por la incorporación de métodos modernos de gestión pública. La participación social en la gestión pública se asegura mediante un número importante de organismos como consejo, comités, comisiones, tanto a nivel global como regional y municipal. Si bien, en sentido estricto, no se ha planteado una política de desincorporación, se observa la tendencia hacia el adelgazamiento del aparato administrativo.

3. *Sistemas administrativos para la gestión pública. Se identifican varios conjuntos interdependientes en un arreglo determinado para lograr objetivos o productos relativos a procesos claves de la administración considerada ésta como un todo. Su misión es incrementar el desempeño global de la gestión pública. Estos sistemas son principalmente siete: planeación-programación-presupuestación; evaluación y seguimiento; información; control; administración de recursos humanos; administración de recursos materiales y técnicos; sistema integral de la calidad en la administración pública. De ellos vale la pena resaltar el grado de formalización, avances y resultados que han tenido los sistemas de planeación-programación y el de calidad integral ya que ambos están dirigidos primordialmente a la instrumentación de un enfoque moderno de la administración. Todos estos sistemas son verdaderos dispositivos sociales, organizacionales y en casos, computacionales; son interfuncionales e interorganizacionales y su misión mira al desempeño global de la gestión pública.*
4. *Profesionalización de los servidores públicos. En cuanto al régimen jurídico, la relación de trabajo entre las dependencias gubernamentales y los trabajadores a su servicio está regida desde 1972 por un estatuto jurídico decretado por el Congreso local. Dicho estatuto prevé la clasificación de trabajadores de base y de confianza. El perfil predominante de los mandos superiores ha venido evolucionando hacia una comunicación óptima de los criterios de especialidad profesional, experiencia político-administrativa e identificación política y programática con las prioridades del ejecutivo; los mandos medios tienden también a ver corresponder el puesto que ocupan con atributos profesionales cada vez más especializados. De esta manera se ha avanzado en la profesionalización haciendo clarificar y establecer catálogos completos de puestos con funciones y requisitos para ocuparlos y brindando al personal preparación y entrenamiento intensivos en su respectiva área y en las técnicas modernas de gestión pública. En el sentido estricto de una definición de servicio civil de carretera no se registran avances sino en elementos afines.*
5. *Relaciones intergubernamentales. Como mecanismos, se pueden mencionar: el COPLADEC, el cual se ha convertido en un órgano más dinámico, participativo y decisivo en el proceso de planeación; órganos de consulta y coordinación como consejos y comisiones; programas bipartitas y tripartitas; reuniones nacionales y estatales, por ejemplo de procuración de justicia y asuntos fiscales; convenios como el de Coordinación Fiscal y el de Desarrollo Social. En cuanto a procesos descentralizados relevantes se pueden mencionar: los recursos del Ramo 26 de la Secretaría de Desarrollo Social; el programa de conservación de caminos rurales de la Secretaría de Comunicaciones; construcción de espacios educativos del CAPFCE; los servicios de salud. En dirección hacia los municipios, las principales acciones se refieren al*

fortalecimiento de los Comités de Planeación de Desarrollo Municipal y el Fondo correspondiente en materia social; ventanillas únicas en materia de desarrollo urbano, y el DIF. En este capítulo se añaden recomendaciones especiales para fortalecer el sistema federal.

6. *Experiencias de modernización administrativa. En Coahuila existe una política explícita y deliberada de modernización administrativa, inspirada en las necesidades de los coahuilenses y en el movimiento internacional y nacional que se da en esta dirección. El instrumento ha sido un sistema integral denominado Sistema Integral de Calidad en la Administración Pública. Los métodos y herramientas que se utilizan se han derivado de la calidad total, la reingeniería y la mejora continua. Las principales experiencias se inscriben en materia de legislación, seguridad y justicia, registros y documentación, administración patrimonial y de recursos humanos e informática. En estas áreas se reportan experiencias exitosas en indicadores específicos de eficiencia y productividad. Finalmente, se apuntan aquellos factores que pueden ser claves para darle a estas experiencias mejores perspectivas en el futuro.*

Estamos seguros que esta monografía no solamente contribuirá al estudio de la administración pública estatal y a la administración pública comparada, sino que además le dará nuevas perspectivas al quehacer del IAPEC, en particular en cuanto al estudio sistemático de la teoría, de la práctica y de los métodos de gestión pública.

En este trabajo debemos reconocer el apoyo otorgado por el gobierno del estado presidido por el Doctor Rogelio Montemayor Seguy, así como la colaboración del Ing. José Antonio Lozano Ramírez, Director General de Desarrollo y Modernización y del Lic. José Manuel Cuevas Arango, Director de Modernización y Calidad ambos de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Así mismo, nuestro reconocimiento a la Profra. María Concepción de la Rosa Vázquez, Directora del IAPEC, por su invaluable trabajo de coordinación y apoyo. Mención especial merece el apoyo conceptual, metodológico e investigativo que aportaron el Lic. Humberto Dávila Hernández, Director de Consultoría y Diseño de Sistemas, S.C., así como sus asistentes, L.S.C.A. Ma. del Carmen Nakasima G. y L.A.E. Victor Manuel García G.

Los manuales de metodología definen la monografía como el estudio descriptivo de un fenómeno social o administrativo, ubicado en un marco conceptual, el cual permite clasificar los aspectos del fenómeno estudiado en categorías que facilitan generar hipótesis de trabajo, interesantes para su comprensión global. Con esta intención, entregamos a lectores, estudiosos y practicantes de la administración pública, este modesto esfuerzo del IAPEC.

Instituto de Administración Pública del Estado de Coahuila.

CAPITULO VI

EXPERIENCIAS
DE MODERNIZACION
ADMINISTRATIVA

PROGRAMA DE SIMPLIFICACION Y DESREGULACION ADMINISTRATIVA

Como respuesta al deseo modernizador de la sociedad campechana, el gobierno del estado celebró el acuerdo por el que se establece el “Programa de Simplificación y Desregulación de la Administración Pública del Estado de Campeche”, publicado el 21 de mayo de 1992. Posteriormente, el 28 de octubre de 1992, se instala la “Comisión Permanente de Desregulación y Simplificación Administrativa», órgano encargado de la implementación y vigilancia del Programa, bajo la presidencia del gobernador del estado y cuya coordinación recae en el secretario de la contraloría.

Para la implementación de las acciones se emitió el reglamento interior el día 12 de noviembre de 1992, y cada uno de los titulares de las dependencias designaran a un representante como responsable operativo. Asimismo, se elaboró un manual de capacitación del Programa, donde se plasman los procedimientos para la determinación y presentación de propuestas.

Cabe señalar que se seleccionaron, por ser de mayor impacto, 28 trámites simplificados, cuyo nuevo esquema funcional fue dado a conocer por la televisión local, a través de 13 cápsulas con tiempo global al aire de aproximadamente 38 horas. Esto fue logrado con el apoyo de la Comisión Campechana de Televisión y Cinematografía para su producción y transmisión; con un costo de \$245,050.00. Por la Radio, se utilizó un total de 8 diferentes mensajes en nueve radiodifusoras: 3 en la capital y 6 en los municipios del Estado, con un total de 456 minutos al aire. El Programa para el año de 1994, contempló un total de 68 acciones de simplificación: 35 en el poder ejecutivo, 2 en el poder judicial y 31 en los HH. ayuntamientos, cuya evaluación final, arrojó los siguientes resultados: el poder judicial solventó uno de sus compromisos, los HH. ayuntamientos 29 y el poder ejecutivo 29. Por otra parte, se elaboró el “Manual de Servicios al Público” que incluye la explicación pormenorizada de 205 trámites. Durante 1995, se emitió un nuevo manual operativo en el cual se rediseñó la mecánica operativa para la determinación y presentación de propuestas y se redujo el número de formatos y la estructura de los mismos. Se propusieron un total de 45 acciones de simplificación de las cuales se cumplieron 29. En el año de 1996, nuevamente se rediseñó la mecánica operativa, editándose un nuevo manual, el cual se difundió a las dependencias y organismos, así como a los líderes y facilitadores de la modernización.

PROGRAMA DE ORGANIZACION INTEGRAL

En un esfuerzo para identificar las estructuras administrativas y de operación que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y en respuesta a las necesidades de organizar mejor los documentos normativos y operativos, se estableció en abril de 1994 el «Programa de Organización Integral» que consiste en: «*Establecer las normas, políticas, lineamientos y procedimientos que permitan de manera integral documentar la organización y*

el funcionamiento de las dependencias y organismos de la administración pública estatal que conlleve a un desarrollo eficaz del personal en las funciones recomendadas». Sus objetivos específicos son:

- Que cada dependencia y entidad que conforman la administración pública estatal identifique las bases jurídicas y administrativas que le otorgan y atribuyan funciones.
- Que cada dependencia y entidad que conforman la administración pública estatal elabore un manual de estructuras que incluya las cartas de organización y analíticos de plazas hasta el nivel departamental.
- Que cada dependencia y entidad que conforman la administración pública estatal elabore un manual de organización en donde queden expresados las funciones por áreas hasta nivel departamental.
- Según sea el caso, derivado de la integración de los compendios jurídicos, la elaboración de los manuales jurídicos y de organización, y ante la carencia de un reglamento interior vigente, se elabore un anteproyecto de reglamento interior con el propósito de que cada entidad, promueva su revisión jurídica y trámite la publicación ante las instancias correspondientes.
- Que cada dependencia y entidad que conforman la administración pública estatal elabore un manual de procedimientos en base a las funciones atribuidas por ley o desarrolladas de facto, según sea el caso.
- Que todas las dependencias y entidades que otorguen servicios al público en el ejercicio de sus funciones, mantengan la información actualizada notificando a la Secretaría de la Contraloría y,
- Por último, las dependencias y entidades elaboren documentos complementarios de apoyo para su funcionamiento (instructivos, folletos, catálogos y directorios).

Para lo anterior se establecieron normas, políticas y procedimientos en materia de desarrollo organizacional, para que todas las dependencias y organismos de la administración pública estatal, cuenten con los principales documentos normativos-administrativos necesarios para promover un desarrollo más eficiente de sus funciones. Se definen como básicos:

- Reglamento interior, compendio jurídico, manual de estructuras, manual de organización, manual de servicios al público y manual de procedimientos. Instructivo, folletos, catálogos y directorios.
- Los responsables del «Programa de Organización Integral» de cada dependencia u organismo de la administración pública estatal son los encargados de la integración, implantación, control y actualización de los documentos que generen, así como de la presentación a la Secretaría de la Contraloría para su validación.
- Todos los documentos normativos-administrativos que se generen en la Administración Pública Estatal, forman parte del patrimonio del estado, por lo que deberán ser inventariados ante la Dirección de Recursos Materiales y Control Patrimonial.

De un total de 35 participantes (dependencias, organismos y unidades del ejecutivo), actualmente 6 cuentan con un reglamento interior vigente y publicado en el Periódico Oficial del Estado, 4 se encuentran en revisión jurídica para su publicación, 15 cuentan con anteproyectos y en proceso de iniciar la revisión jurídica del mismo, 4 no han concluido sus anteproyectos y 6 no requieren de él. Del total mencionado anteriormente, se resalta que 32 cuentan con un compendio jurídico ya validado y 3 con un avance del 80%; también 30 tienen hoy en día un manual de estructuras ya validado y 5 con un grado de avance del 90%, y por último, 28 ya elaboraron un manual de organización restando solo 7 con avance del 90% en promedio. Se estima que para el mes de enero de 1997, todo el poder ejecutivo estatal este plenamente documentado en cuanto a su organización y operación, para continuar en una tercera etapa con el inicio de la documentación de procedimientos de las unidades administrativas.

Sistema Informático de Control de la Operación del Ramo XXVI

Con el propósito de lograr una mayor eficacia en la aplicación de los recursos de inversión se puso en la operación un sistema informático, para el control de la ejecución del Convenio de Desarrollo Social entre los municipios y las dependencias del gobierno estatal y federal; el cual se realiza a través de módem con terminales remotas.

Con éste sistema, diseñado localmente, se operan las diferentes etapas del ejercicio de los fondos como son, la propuesta, aprobación, liberación y ejercicio de los recursos del ramo así como el almacenamiento, control y evaluación de las información que genera éste proceso.

La operación inicia con la integración de las propuestas y expedientes técnicos por parte de la dependencia ejecutora, generándose de ello los anexos técnicos de las obras por realizar, los que, una vez integrados, son recepcionados y analizados por la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno del estado, que determina si procede la aprobación de la obra y de ser así, emite un oficio, que es turnado a la dependencia ejecutora. La dependencia elabora entonces el documento denominado «Cuenta por Liquidar Certificada», que ampara los recursos requeridos y la envía a la SEDESOL estatal, instancia que tramita el pago de su importe para que se inicie la ejecución de la obra.

La dependencia ejecutora genera información sobre los avances físicos y financieros de la obra, y envía, por módem, a la SEDESOL estatal que genera informes de la situación de los recursos del ramo XXVI, integra el informe trimestral global de avance por obra y por último elabora el cierre de ejercicio. La SEDESOL federal recepciona esta información que es transmitida por medios electrónicos, asegurándose con ello un mayor control y oportunidad en la información sobre el ejercicio de los recursos.

Las actividades específicas que se procesan en el sistema son: las propuestas de anexos técnicos, que municipios y dependencias ejecutoras presentan; los anexos de aprobación por

obra; la liberación de recursos vía cuenta por liquidar certificada; avances físicos de la obras; informes trimestrales y finalmente el cierre del ejercicio.

Los ayuntamientos una vez a la semana se enlazan con la SEDESOL estatal, para transferir información, ya sea para enviar anexos técnicos, cuentas por liquidar certificadas, actualizar la información del comportamiento del Convenio de Desarrollo Social o transmitir mensajes o asuntos pendientes por medio del correo electrónico.

En lo general este sistema, hasta ahora solo aplicado en el Estado de Campeche, permite que el ejercicio de los recursos públicos, se controle con toda oportunidad permitiendo a las instancias responsables conocer de inmediato sobre cualquier problema que se presente y puedan adoptarse las medidas para su resolución.

Programa promotores asistentes de salud

En 1991 la cobertura de los servicios de salud alcanzó el 90.6 por ciento de la población, quedando sin servicios mínimos regulares de salud 50,302 campechanos.

Para avanzar en este sentido, la administración estatal instrumentó con base el Programa IMSS-Solidaridad el “Programa de Extensión de Cobertura”, mediante dos estrategias: a) Brigadas Móviles y b) la formación de agentes comunitarios, llamados “Promotores Rurales de Salud” (PARS). Como resultado de estas acciones, la población desprotegida disminuyó a 1.27 por ciento.

El programa de “Promotores Asistentes de Salud”, se sustenta en la participación de las comunidades beneficiadas al seleccionar éstas al candidato para capacitarse en atención primaria de la salud, en un hospital rural durante dos meses y apoyarlo para que al reintegrarse a su comunidad ponga en práctica los conocimientos adquiridos. Para ello, se han desarrollado 12 cursos de formación con 359 promotores activos que cuentan con el apoyo de 16 brigadas médicas que los visitan una vez por mes, continuando su capacitación y abasteciéndolos de medicamentos y demás insumos para la salud. Una vez al bimestre se reúnen para intercambiar experiencias y continuar con su capacitación. El programa se desarrolla en 289 comunidades y ampara a 57,124 habitantes integrados en 12,506 familias que habitan en 9,935 viviendas. Participan en las campañas de vacunación infantil, lo que ha coadyuvado a controlar enfermedades como el cólera, dengue y paludismo, así como a mantener el primer lugar nacional en vacunación universal en los últimos años. Colaboran en la vigilancia del embarazo y parto, en la planificación familiar, en el crecimiento y desarrollo del niño, atención a enfermedades de baja complejidad y mejorar el saneamiento familiar y comunitario, principalmente cloración del agua y letrización.

Se pretende que este personal participe de manera más efectiva en la vigilancia del estado nutricional de los niños menores de 5 años, mujeres embarazadas y en período de lactancia,

mediante el aporte de nutrientes y seguimiento puntual, para consolidar el programa de salud reproductiva e impulsar la vigilancia epidemiológica. Participan también en la aplicación del paquete básico de salud constituido por las 12 estrategias básicas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y 1 estrategia local, y en 11 objetivos del Programa de Reforma del Sector salud. La capacitación de los promotores comunitarios se efectúa en el IMSS, se reciben de los ayuntamientos mensualmente una retribución de 200 pesos y también diversos apoyos a través de la Dirección General del Trabajo y Previsión Social, que les permite alcanzar un promedio diario de medio salario mínimo y por su parte, el Gobierno del estado, coordina y apoya los requerimientos materiales del Programa, en un ejemplo de participación federal, estatal y municipal.

Fideicomiso de inversión del 2% sobre nóminas

Al entrar en vigor en 1993 el impuesto estatal del 2% sobre nóminas y con objeto de obtener el consenso favorable del sector empresarial, se firmó un contrato fideicomiso el 30 de julio de ese mismo año para administrar los recursos provenientes de dicho gravamen así como para su ejercicio. La finalidad del fideicomiso es realizar obras y proyectos de beneficio social con énfasis en la promoción del desarrollo empresarial y en la creación de infraestructura industrial, agropecuaria, pesquera y educativa, que contribuya al desarrollo integral del estado.

El gobierno del estado, como fideicomitente deposita los recursos en Nacional Financiera que es la fiduciaria, y constituyó un Comité Técnico, órgano máximo de autoridad, para dar cumplimiento a los fines del citado fideicomiso. El titular del ejecutivo preside el comité técnico y el director general del Consejo de Inversión y Desarrollo de Campeche (CIDECAM) funge como presidente suplente, quien tiene la responsabilidad de supervisar la ejecución de los acuerdos. La mayoría de los 23 miembros integrantes del Comité Técnico, 16 son representantes del sector privado y 7 son del gobierno del estado.

En este sentido y de conformidad a sus fines se apoyaron diversas acciones de carácter general necesarias para el desarrollo económico. Entre las más significativas, podemos mencionar la elaboración del estudio de factibilidad de nuevas zonas industriales tanto en las ciudades de Campeche y Carmen, así como el Plan Maestro de Desarrollo Turístico, para convertir esa actividad en importante factor del desarrollo estatal.

En el sector turístico se aprobó la adquisición de un tranvía para recorridos en el Centro Histórico de la Ciudad de Campeche, operado por el Patronato de la Ciudad, y contribuyó al "Programa de Rescates de Fachadas" del Centro Histórico. En Ciudad del Carmen se otorgaron recursos para la creación de un museo y la reparación del Teatro de la Ciudad.

En el rubro educación y especialización, se financió a estudiantes de la Universidad Autónoma del Carmen para especializarse en la de Tulane, E.U. y apoyo un programa denominado "COPARMEX-Dessem", de promoción empresarial en niños y jóvenes del Estado.

Asimismo, apoyó la contratación de la firma consultora Dri/Mc-Graw-Hill, para implantar su tecnología de desarrollo regional por medio de estrategias de largo plazo, que congregan tanto al sector público como al sector privado, así como a las Universidades e Instituciones de educación superior.

Se aprobaron recursos para estudios y proyectos de desarrollo pesquero, entre los que destacan los estudios para valuar de los bancos ostrícolas, las pesquerías de ostión y jaiba de Ciudad del Carmen; así como un proyecto camaronícola en el municipio de Tenabo.

El fideicomiso destinó al sector Agropecuario y Forestal, recursos para programas de protección fitosanitaria, y a la Fundación para el Desarrollo Rural A.C., con el objeto de que esta asociación otorgue créditos blandos a pequeños productores del sector.

En el ramo agroindustrial se apoyó un proyecto de extracción de semilla de marañón, para comercializar la nuez de la india. En el ramo textil, se apoyó a maquiladores por medio de créditos preferenciales para la adquisición de máquinas de coser y capital de trabajo, a fin de abastecer al IMSS de uniformes y blancos. Se transfirieron 3 millones de pesos para financiar a la micro y pequeña empresa, a través del Fondo Estatal de Fomento Industrial del Estado de Campeche (FEFICAM) a créditos blandos y se estableció un convenio con NAFINSA para resolver el problema crediticio de casi el 90% de las empresas en esta situación.

En Cd. Del Carmen, en materia de seguridad pública, el fideicomiso contribuyó en la construcción de casetas de policías, estación de bomberos y en el sistema de señalamiento y de semáforos intermitentes. Se otorgaron recursos para los asilos y orfanatorios de Campeche y Carmen; y para el acondicionamiento de una unidad deportiva en Ciudad del Carmen.

En suma, desde su creación hasta el 31 de octubre de 1996, el Fideicomiso había autorizado recursos por 50.6 millones de pesos, de los cuales ha ejercido 35.4 millones.

Fondo Chiclero

La extracción de chicle ha sido históricamente una de las principales fuentes de ocupación e ingreso para la población campesina que habita en la zona selvática del estado. El Fondo Chiclero fue creado considerando expectativas a largo plazo, y contempla los aspectos de comercialización, técnicos y de capacitación para la organización que permitan a los productores involucrados obtener mayores beneficios.

Con el propósito de formar un frente común para la comercialización, se integraron ejidos de Campeche y Quintana Roo para obtener mejores precios y evitar el intermediarismo. Se buscó también, mejorar la calidad del chicle que se extrae y la creación de fondos sociales de retiro y capitalización, de prevención social, de ordenamiento forestal y de capacitación y

asistencia técnica; los cuales se crean con aportaciones de los productores con recursos procedentes de las ventas, logrando además con estos fondos el autofinanciamiento de la producción chiclera y su autonomía operativa. El esquema de operación del Fondo, consiste en que los recursos provenientes de las aportaciones de los productores y de FONALES se depositan en una cuanta en BANRURAL, para que éste administre el Fondo a través de un Mandato de Comisión Mercantil suscrito por los ejidos con el propio Banco.

El comprador deposita directamente a la cuenta d BANRURAL en importe de la venta por cada entrega que se hace; con lo que se asegura la revolvencia de los recursos para garantizar el acopio durante toda la temporada.

Al término de la temporada se efectúa la liquidación final: el banco retiene los porcentajes para la creación de los fondos sociales, se deducen los costos de operación del acopio y el saldo se entrega a los productores como remanente de los ingresos de la venta del chicle.

Los beneficios del fondo son significativos, ya que el precio de venta del chicle se mejora substancialmente al grado de que en 1996 éste precio a través de la organización fue 65% mayor que el recibido por el productor individual.

Este beneficio se ve incrementado por la aplicación que se hace de los ingresos por venta ya que, además de recibir un monto mayor directo por cada kilogramo, se tiene capacidad para integrar un Fondo de Retiro y Prevención Social, de Capacitación y otros.

Esta situación se ha traducido en un incremento de productores afiliados, ya que de 4 organizaciones que operaban en 1995 se paso a 23 en 1996 con 950 campesinos productores. Actualmente los chicleros afiliados al fondo producen el 75 por ciento del volumen estatal de chicle y es manifiesto el interés por incorporarse de nuevos productores.

Instituto Catastral del Estado de Campeche

El Instituto Catastral del Estado se creó mediante acuerdo del ejecutivo, como un organismo descentralizado. Fue publicado en el periódico oficial de fecha 31 de mayo de 1994. Su objetivo es modernizar la infraestructura inmobiliaria y catastral. Sus funciones más importantes son: elaborar normas técnicas, y políticas de carácter catastral, supervisar la gestión catastral de los H. Ayuntamientos; elaborar y mantener la cartografía catastral, revisar los proyectos de zonificación catastral, las tablas de valor unitarios de suelo y construcción y los instructivos de evaluación de suelo y deslinde de los municipios; así como mantener y operar el sistema estatal de información catastral.

Consejo de Inversión y Desarrollo de Campeche

Mediante acuerdo del ejecutivo se creó la comisión mixta denominada “Consejo de Inversión y Desarrollo de Campeche (CIDECAM)”, como un organismo público descentralizado, el cual se publicó en el Periódico Oficial de fecha 11 de mayo de 1995. En dicho acuerdo se

establecen las atribuciones del consejo: proponer y aplicar políticas relativas al fomento de las actividades industriales, mineras, artesanales, comerciales, turísticas y de abasto; proponer y fomentar el establecimiento de infraestructura que faciliten el desarrollo de las iniciativas; realizar campañas de difusión tendientes a inducir nuevas inversiones; proponer y aplicar políticas y programas tendientes a incrementar los flujos de inversión a la economía del Estado, proponer y fomentar políticas y programas de apoyo crediticio y financiero. El Consejo de Inversión está integrado por 17 miembros de los cuales 8 corresponden al sector público y 9 al sector privado, provenientes de diversas agrupaciones y cámaras.

Este organismo acerca las decisiones relativas al desarrollo económico y comparte con el sector privado los retos y problemas de la entidad. A la fecha han sido significativos los resultados, sin embargo se considera, por lo reciente, poco tiempo para hacer una evaluación global de su eficacia.

Los aspectos anteriores se consideran como relevantes en un esfuerzo por modernizar la administración pública; su selección se realizó en base a tres aspectos: administración interna, mecanismos de apoyo a la gestión pública y creación de organismos descentralizados de la administración pública.

Bibliografía

Administración pública municipal. Gobierno del Estado de Campeche. Secretaría de Desarrollo Social. Talleres Gráficos del Gobierno del Estado. Julio de 1994.

Anuario estadístico del Estado de Campeche. Instituto Nacional de Estadística e Informática- Gobierno del Estado de Campeche. Edición 1993. Talleres Gráficos del INEGI. Diciembre de 1993.

Anuario estadístico de Campeche. Instituto Nacional de Estadística e Informática- Gobierno del Estado de Campeche. Edición 1995. Talleres Gráficos del INEGI.

Campeche, apuntes económicos y sociales. Lic. Carlos Sales Gutiérrez. Tercera edición 1996. Talleres de Fototipo, S.A. México, D.F. Septiembre de 1996.

Campeche - Ciudad del Carmen Historia, paludismo, inundaciones y petróleo. Antonio Uribe Gonzalez Offset del Golfo de Campeche S.A.

Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Servicios Litográficos Júpiter, S.A. de C.V. Agosto de 1996.

El control gubernamental y la contraloría social mexicana. Luis Vázquez Cano. Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. Octubre de 1994.

Campeche, lugar estratégico para la inversión. Consejo de Inversión y Desarrollo de Campeche - Gobierno del Estado de Campeche.

La administración estatal y municipal de México. Gustavo Martínez Cabañas. INAP-BANOBRAS Talleres Gráficos de la Nación. Segunda Edición 1992. Octubre 1992.

Plan Estatal de Desarrollo 1992 - 1997. Gobierno del Estado de Campeche. Talleres Gráficos del Estado. Febrero de 1992.

Plan Campeche 1986 - 1991. Gobierno del Estado de Campeche. Colección Concordia 1985 - 1991 Muralla Editorial S.A. de C.V.

Programa Estatal de Financiamiento para el Desarrollo, 1986 - 1991. Gobierno del Estado de Campeche. Colección Concordia 1985 - 1991. Muralla Editorial S.A. de C.V. Junio de 1986.

Programa para la Modernización Educativa 1989 - 1994. Dirección General de Institutos Tecnológicos. Agosto de 1990.

Quinto Informe de Gobierno Anexo Estadístico. Gobierno del Estado de Campeche. Agosto 7 de 1996.

Retos y propuestas, federalismo fiscal. Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donald Colosio. Grupo Impresora, S.A. de C.V. Noviembre de 1994.

Sexto Informe de Gobierno Colección Concordia No. 25 Anexo Estadístico. Agosto de 1991.

Sexto Informe de Gobierno. Colección Concordia. Agosto de 1991.

CAPITULO V

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

MECANISMOS DE COORDINACION Y COLABORACION INTERGUBERNAMENTAL

En la Planeación para el Desarrollo los gobiernos federal y estatal, se comprometen a realizar acciones para el mejor funcionamiento del Sistema de Planeación Democrática, con el propósito de atender los problemas que enfrenta la entidad. El Convenio de Desarrollo que los Gobiernos de esos ámbitos celebran anualmente, constituye la única vía de coordinación en materia de desarrollo social y regional. En ese sentido, los programas y acciones que en esta materia realiza la administración pública federal, se incorporan a este Convenio como los siguientes:

- Acuerdos de Coordinación o Anexos de Ejecución, cuando se suscriba entre el estado y los municipios.
- Convenios de Concertación, cuando participa la sociedad en forma organizada, con el gobierno del estado o con los ayuntamientos.

Descentralización

El ejecutivo federal, para dar cumplimiento a los propósitos del nuevo federalismo, descentraliza programas y recursos del Fondo de Desarrollo Municipal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, previsto en el Ramo XXVI «Superación de la Pobreza», del Presupuesto de Egresos de la Federación, en favor del Estado y, por conducto de éste, a los municipios.

Los ejecutivos federal y estatal se comprometen a promover un mayor equilibrio en el desarrollo regional que genere una más amplia participación de los tres ámbitos de gobierno en la atención de las necesidades de la población con el propósito de distribuir en forma equitativa, racional y transparente los recursos que aporte el estado, entre los municipios.

La descentralización significa también, a la par que la transferencia de funciones y recursos hacia los estados y municipios, la simplificación del marco regulatorio de los programas, de manera que la normatividad sea coadyuvante al avance de los mismos y no una limitante para su operación.

Con el propósito de apoyar el proceso de descentralización, el presupuesto del Ramo XXVI para 1996 se distribuye en tres fondos:

Fondo de Desarrollo Municipal, que está orientado a atender y ampliar la cobertura de servicios básicos.

Fondo de Prioridades Estatales, que se define por el gobierno del estado conjuntamente con la SEDESOL y considera programas y proyectos que constituyan prioridades estatales y proyectos de alcance regional.

Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación, que se destina a la ejecución de programas y proyectos especiales de interés nacional o regional, que propicien la generación de opciones de apoyo a grupos sociales específicos.

ACUERDOS DE COORDINACION ENTRE ESTADO Y MUNICIPIOS

El Acuerdo de Coordinación que celebran el estado y los municipios determina los montos y las modalidades a que se sujeta la aplicación de los recursos para la superación de la pobreza en los municipios y cuyos propósitos son alcanzar la igualdad de oportunidades, elevar los niveles de bienestar y la calidad de la vida de la población y de manera prioritaria, fortalecer la participación social en las acciones de gobierno.

El estado destina 1% del Fondo de Desarrollo Social a cada municipio para el fortalecimiento de su administración y vigila que se aplique exclusivamente para satisfacer las requerimientos de asistencia técnica, así como a la formulación de expedientes técnicos, ejecución y revisión de obras. En el seno del COPLADECAM, el gobierno del estado y los ayuntamientos formulan conjuntamente el Programa de Desarrollo Municipal. Los ayuntamientos, los Consejos de Desarrollo Municipal y los Comités, son las instancias para la operación de los programas del Fondo para el Desarrollo Social Municipal y son corresponsables del diagnóstico, programación, presupuestación y ejecución de las acciones en sus comunidades, así como de la verificación, seguimiento y control de la aplicación de los recursos.

Procesos de descentralización en la entidad

La concepción federalista del gobierno de la República, orienta el proceso de descentralización hacia la participación real de las instancias locales de gobierno en el ejercicio de atribuciones en la conducción de los asuntos públicos, fortaleciendo con ello su autoridad y autonomía, sustentando este proceso en una equilibrada distribución de funciones entre los tres ordenes de gobierno. En Campeche, se cuenta ya con significativas experiencias en este sentido.

Puede destacarse el caso del sector educativo en el que, conforme a lo estipulado en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el gobierno local recibió la transferencia de los servicios educativos el 18 de mayo de 1992, por lo que la planeación y administración quedaron bajo plena responsabilidad del estado. Para ello, se creó un organismo descentralizado, de transición, denominado «Servicios de Educación Básica, Normal y Pedagógica del Estado de Campeche» (SEBANPECAM), el cual desapareció por acuerdo del titular del ejecutivo el 22 de febrero de 1993, transfiriendo sus funciones, patrimonio, derechos y obligaciones a la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte, quedando ésta como receptora, administradora y ejecutora de la educación en el estado.

Con ese mecanismo administrativo fue transferido 93% de los servicios de educación básica que funcionaban en el Estado y que estaban bajo la responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

En ese sentido, con la recepción formal de los recursos de la transferencia, se cumplió el proceso legal y administrativo correspondiente y no hubo necesidad de hacer ninguna modificación a la legislación local, salvo la creación del organismo antes señalado.

Como avances de este procesos de descentralización educativa, se mencionan los siguientes:

- Consolidación del sistema educativo estatal, al absorber la Secretaría de educación, Cultura y Deporte, las funciones, patrimonio, derechos y obligaciones y personal del SEBANPECAM; esto permite tener un sólo órgano rector de la educación básica en la entidad y debe propiciar la eficiente reorganización del sistema educativo estatal.
- Promulgación de la Ley Estatal de Educación, apegada a las disposiciones de la Ley General de Educación y con las adecuaciones propias de la entidad.
- Consolidación y ampliación de los servicios de educación básica, destacando el mejoramiento de la calidad del servicio a nivel preescolar y la ampliación de la cobertura en el nivel secundaria.
- Incremento en inversión para infraestructura educativa y por consiguiente en espacios educativos; aunado a un importante apoyo para la reparación de escuelas.
- Revalorización de las función magisterial a través de la implantación exitosa del programa denominado “Carrera Magisterial”.
- Apoyo institucional y participación en los programas nacionales, como:
 - Distribución de Libros de Texto Gratuito.
 - Programa de Actualización del Magisterio.
 - Observancia del Calendario Escolar.
- Homologación salarial, con beneficio tanto a trabajadores transferidos como a los estatales. El pago a los maestros se realiza localmente, pero las nóminas son enviadas para su validación a la ciudad de México.
- Mayor atención a las demandas sindicales y al rezago educativo a través de la implantación de los Programas Educativos Compensatorios (PAREB y PARE).

Esos avances no significan que el proceso haya concluido, ya que la federalización educativa es un proceso permanente. Una de sus fases, la transferencia educativa, se ha realizado, y ahora se está, tal vez, en la etapa más importante: su consolidación. Las contingencias ocurridas han resultado provechosas al permitir la revisión del proceso y con ello, la posibilidad de mejoramiento del mismo.

Aún son muchas las carencias, pero también es notorio el esfuerzo realizado para el éxito del Programa, el cual ha respetado los derechos laborales de los trabajadores transferidos y concedido nuevas prestaciones.

Por su parte, en el sector salud se ha decidido trasladar al gobierno estatal la responsabilidad de proporcionar los servicios de salud pública, correspondiendo a la instancia federal atender los aspectos normativos y de evaluación. Para ello, la Secretaría de Salud ha iniciado la transferencia de los recursos y en lo que respecta a recursos financieros y materiales, la transferencia ha concluido sin mayores problemas. En el Periódico Oficial se publicó el acuerdo

el 9 de septiembre de 1996, por medio del cual se crea el “Instituto de Servicios Descentralizados de Salud Pública del Estado”, como un organismo público descentralizado, con objeto de prestar servicios de salud a la población abierta, conforme al citado acuerdo.

En el sector agropecuario la estrategia a seguir es que al gobierno del estado se le transfiera la responsabilidad de atender los aspectos operativos, mientras que a su contraparte federal se le asigne los aspectos de normatividad, vigilancia y evaluación de resultados.

En el sector comunicaciones y transportes, se ha concretado la formalización de la transferencia del mantenimiento de la red caminera rural y la red troncal secundaria, que incluye personal técnico, maquinaria, equipo e instalaciones así como los recursos financieros, en los montos que históricamente se han aplicado. Por el momento, no se ha determinado a quien corresponderá la construcción de nuevos caminos y la fuente de recursos financieros para ello. El acuerdo se firmó el 18 de marzo de 1996, entre los ejecutivos federal y estatal.

Por otra parte, se concretó la transferencia de la administración de los puertos, que son tres y su atención y usufructo está bajo la responsabilidad del estado, para lo cual se creó una empresa de participación estatal denominada “Administración Portuaria Integral de Campeche S.A. de C. V”.¹

En materia de recursos federales, la Secretaría de Desarrollo Social descentralizó personal técnico, mobiliario, equipo y 65 por ciento de los recursos de inversión del Ramo XXVI. Estos recursos se distribuyeron entre los municipios mediante la aplicación de una fórmula. Ahora la responsabilidad de aprobarlos y liberarlos es del gobierno estatal y su ejercicio corresponde a los ayuntamientos. Además, el 35 por ciento restante de los recursos se asignó mediante dos fondos: el de Prioridades Estatales, con 5 por ciento y el de Empleo y Educación, con 30 por ciento. Para la administración y ejercicio de éstos fondos, se requiere de la autorización del nivel central.

Por su parte la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca ha puesto a consideración del gobierno del estado una serie de facultades que considera factible transferir, con el propósito de que la solución a los problemas relacionados con el manejo de los recursos naturales, del medio ambiente y de la actividad pesquera, puedan ser atendidos en forma ágil en el sitio donde se generen. La propuesta se encuentra en revisión para determinar el alcance de dichas transferencias.

Con la descentralización como estrategia administrativa se pretende que las instancias federales sean las que atiendan los aspectos normativos, de evaluación y vigilancia en apoyo a la administración y ejecución de los programas y proyectos, pero ello deben ser con flexibilidad de tal manera que sea posible adecuarlos a la realidad local, para que su contraparte estatal realice las funciones operativas correspondientes.

¹ Periódico Oficial.- Gobierno del Estado de Campeche.- Octubre 6 de 1995.- Campeche, Cam.

Resalta como meta importante en este proceso descentralizador, la de garantizar que la transferencia de facultades, se complemente con los recursos materiales y humanos suficientes para su atención, por lo que será necesario desplegar esfuerzos de capacitación y asesoría a las instancias receptoras de las nuevas atribuciones, con el propósito de que dispongan de mayor influencia y puedan aplicarse procedimientos específicos para el mejor desarrollo de cada sector y región.

Para incentivar el desarrollo regional, estimamos conveniente un el traslado gradual de recursos económicos del gobierno federal, que la descentralización de la vida nacional exige, para que el estado y los ayuntamientos puedan coadyuvar el proceso de sus habitantes, sin dejar de reconocer que el proceso de reasignación de facultades y tareas recientemente iniciada por el gobierno federal, a los estados, y desde luego el dinero para ello, es otro mecanismo, que paulatinamente probará la capacidad de decisión y responsabilidad de los gobiernos locales.

Los recursos federales que reciba el estado deben considerar su asignación en base a la regionalización que ha previsto el gobierno, citado en el primer capítulo, complementariamente a la inversión sectorizada con el objeto de que al confrontarla con las demandas de la sociedad puedan tener mayor impacto y eficacia.

En relación a los procesos de descentralización iniciados, en el aspecto educativo convendría señalar que los niveles medio superior y superior todavía presentan incongruencias, ya que las escuelas tecnológicas tienen planes de estudios que no corresponden a las necesidades locales por ser de alcance nacional. Asimismo, en lo referente a construcción de escuelas, a partir de 1996, el 50% de los recursos financieros se han transferido a los municipios para su ejecución, los cuales enfrentan algunos problemas derivados de la normatividad y de los mecanismos de operación que saturan a los ayuntamientos y a veces les impiden avanzar en la atención de otras prioridades.

Sobre este tema convendría recomendar certeza y responsabilidad a los avances de la descentralización que sea gradual y efectiva ya que al repasar el tiempo que ha durado y madurado el proceso podemos apuntar que desde la Constitución de 1917, fue advertida la necesidad y hasta 1982, al inicio del gobierno del Lic. Miguel de la Madrid se anunció la transferencia a los gobiernos locales. Por ello, surgieron en 1983 las unidades de servicios educativos a descentralizar, que sustituyeron a las delegaciones generales existentes. El epílogo de este proceso de dio después, en 1992, a partir de ese año inició lo que ahora conocemos como federalización educativa y a 1996, se está en la etapa de consolidar los avances de este largo y complejo proceso, que ahora requiere, además de la voluntad política, el apoyo decidido de la ciencia administrativa para una exitosa conclusión.

En la descentralización del Sector Salud, el problema principal se encuentra en el personal, ya que al fusionarse las instituciones surgen diferencias en las condiciones laborales entre el personal federal y estatal, cuya homologación parece complicada y costosa, por lo cual, se

opera bajo dos esquemas, que duplican su administración. Esta situación también la presenta la transferencia del gobierno federal respecto a los distritos de desarrollo rural.

En general se observa que las decisiones y las medidas comprendidas en el proceso de descentralización están llegando al Estado en forma dispersa y sustentada en criterios diferentes, lo que impide su atención y tratamiento integral. Destaca el hecho de que en el proceso, cada una de las instancias federal, estatal y municipal, establece sus reglas, con mecanismos diferentes en la operación y liberación de recursos generando cargas de trabajo diferenciales que ponen a prueba la capacidad de las estructuras administrativas locales, que en ocasiones, impiden el oportuno desahogo de los asuntos transferidos.

En general, el proceso de descentralización para el estado de Campeche significa la posibilidad real de tener la atribución para decidir sobre las medidas a tomar para enfrentar los problemas. Sin duda es un proceso que requiere de tiempo, ya que ni las estructuras estatales y mucho menos las municipales, se encuentran en condiciones de asumir de inmediato la responsabilidad de atender aspectos que hasta la fecha correspondían a las instancias centrales. Sin embargo, dada la actitud favorable asumida por las autoridades locales, todo indica que el proceso logrará resultados positivos, lo que permitirá que la responsabilidad de conducir los asuntos públicos para alcanzar el desarrollo, sea asumida en los niveles e instancias que están cerca de los problemas, lo cual propicia la adopción de las mejores y más efectivas decisiones.

CAPITULO IV

PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

REGIMEN JURIDICO DEL PERSONAL

Atendiendo su situación jurídico-laboral, el personal del gobierno del estado se clasifica en empleados de base y empleados de confianza, rigiéndose en ambos casos por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Campeche, por sus Condiciones Generales de Trabajo y, supletoriamente, por la Ley Federal del Trabajo. Los anexos 1 y el 2 muestran los datos correspondientes a empleados de base y de confianza.

Recientemente se revisó la Ley de los Trabajadores, entrando en vigor el 24 de junio del presente año, la cual contempla los derechos de los trabajadores, las obligaciones del gobierno, la constitución de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, de Quejas, de Productividad y de Reconocimiento de Carrera Civil, así como la constitución del Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

Asimismo, se firmaron el 17 de diciembre de 1996, las Condiciones Generales de Trabajo que regirán la relación laboral del Poder Ejecutivo del Estado y sus trabajadores, mismas que afirman el compromiso de respeto mutuo y colaboración responsable que prevalecen entre el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado y su personal, estableciendo además, nuevos esquemas de incentivos que propiciarán un clima de trabajo estimulante y armónico para el logro de las funciones encomendadas. Para este rediseño se atendió a las expectativas de los servidores públicos campechanos presentadas por conducto de su Sindicato, a lo previsto en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado, sin perder de vista el entorno global, considerando por ello normas internacionales expedidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Campeche contempla los lineamientos que permitirán mantener una adecuada relación laboral, derogando la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de Campeche que entró en vigor el 12 de septiembre de 1972. Lo anterior, permite identificar la importancia que para la administración pública local tienen los recursos humanos con los que cuenta.

En el marco de la nueva ley, la creación de las Comisiones Mixtas integradas con igual número de representantes de las dependencias y del sindicato titular y administrador de las Condiciones Generales de Trabajo son un paso para el mejoramiento de las condiciones actuales de los trabajadores. Estas comisiones son:

Comisión Mixta de Productividad.-Determina los métodos y sistemas para evaluar el rendimiento y la productividad del personal, en cuanto a los objetivos fijados por el gobierno.

Comisión Mixta de reconocimiento de Carrera Civil.- Crea las estructuras y diseña las vías para que el personal permanezca al servicio de las entidades públicas, en forma tal que obtenga el trabajador los grados jerárquicos y las correlativas remuneraciones y distinciones que su desarrollo institucional ofrezca como óptimos.

Comisión Mixta de Seguridad e Higiene.- Tiene como objeto investigar las causas de accidentes y enfermedades de trabajo, para promover las medidas preventivas y vigilar su cumplimiento.

Comisión Mixta de Quejas.- Resuelve las conductas infractoras a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado, que no ameriten el rompimiento de la relación laboral, mediante el procedimiento administrativo de conciliación.

Dado que con fecha 17 de diciembre del año en curso se constituyeron las Comisiones Mixtas antes señaladas, los miembros de éstas apenas se encuentran diseñando los reglamentos respectivos que establecerán su marco de actuación.

Durante los últimos años, en el proceso de modernización de la administración pública los trabajadores fueron mejorando sus condiciones y recibiendo las prestaciones a que por ley tienen derecho, así como sus respectivos planes de trabajo.

En ese sentido el gobierno estatal ha realizado acciones sustantivas en beneficio de sus trabajadores con la adecuación del marco legal, la prestación de servicios y la creación de instituciones que protegen y otorgan seguridad y servicios sociales.

De tal manera, que en diciembre de 1986 se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Campeche (ISSSTECAM), organismo público descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio, órgano de gobierno y administración propios que proporciona a los trabajadores las siguientes prestaciones:

Seguro de prestaciones médicas, servicio subrogado al IMSS, por no contar el ISSSTECAM con la infraestructura para proporcionarlo adecuadamente, Seguro de riesgos de trabajo, invalidez, vejez, Jubilaciones y pensiones, Seguro de fallecimiento, Seguro de cesantía o separación, Préstamos a corto plazo, especiales hipotecarios, FONACOT, Créditos para materiales de construcción, Sistema de ahorro para el Retiro, Almacén para la venta de artículos domésticos de alimentación y vestido, Guardería, Centro de capacitación y de extensión educativa, Farmacia, Servicios funerarios.

Las faltas en que incurren los trabajadores en relación a sus funciones, se sujetan a lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, cumpliendo con el

proceso administrativo señalado en la citada Ley. Esta Ley tiene como objetivo fundamental, procurar que los servidores públicos se conduzcan con la eficacia, eficiencia, honestidad y legalidad debidas. Si al desahogar las diligencias conducen a establecer la probable existencia del delito y la presunta responsabilidad del inculpado, se procederá penalmente. Su marco de aplicación es referido a todo servidor público de la administración pública estatal, entendiéndose como tal, todo aquel trabajador que presta sus servicios a la misma.

Sistema de incentivos

La administración pública local actualmente no cuenta con un sistema de incentivos propiamente dicho, ya que se otorga anualmente un estímulo económico al empleado estatal distinguido de cada dependencia, en un concurso que se realiza bajo un proceso de selección y evaluación donde participan los empleados estatales.

Sin embargo, con las últimas modificaciones a la Ley y el establecimiento de las Comisiones Mixtas de Productividad y de Servicio Civil de Carrera, se está trabajando en la definición de un sistema de incentivos basados en la puntualidad, productividad, número de años de servicio, notas de mérito, etc., considerando tanto al personal de base como al de confianza.

Organización Sindical o Gremial

La organización que aglutina a los trabajadores de base del gobierno de Campeche se denomina “Sindicato Unico de Trabajadores de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de Campeche” (SUTPMIDEC). Esta organización establece cinco objetivos primordiales:

- Pugnar por la permanente vigilancia y actualización en beneficio de los trabajadores, de los ordenamientos legales que rigen las relaciones entre éstos y el Gobierno del Estado, municipios e instituciones descentralizadas donde presten sus servicios.
- Luchar en defensa de los derechos de sus integrantes en los actos relacionados con el trabajo, de acuerdo con la ley de la materia, la equidad y la justicia social, asimismo para el estudio y funcionamiento de sus intereses de clase.
- Colaborar con la realización del programa del gobierno del estado y de los municipios, dentro del marco de la Constitución Política del Estado de Campeche.
- Luchar intensamente por conservar y ampliar la autonomía interna sindical.
- Todo lo que convenga a los intereses de los trabajadores al servicio del Estado, Municipios e instituciones descentralizadas, que será canalizado por conducto del Sindicato y de las secciones y delegaciones oficiales que lo integran.

El SUTPMIDEC está registrado ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, teniendo este último competencia para:

- Conocer y resolver los conflictos individuales que se susciten entre las entidades públicas y sus trabajadores.
- Para conocer y resolver los conflictos colectivos que surjan entre las entidades públicas y las organizaciones de trabajadores a su servicio.
- Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación de los mismos.
- Conocer de los conflictos sindicales o intersindicales.

DATOS CUANTITATIVOS

La administración pública local ha sido factor principal en la promoción del desarrollo; la dimensión de la plantilla laboral se ha incrementado gradualmente en función de las necesidades de una sociedad cada vez más compleja, y del crecimiento poblacional estatal que rebasa la tasa promedio nacional.

En ese sentido, con el proceso de federalización de la educación, se transfirieron al gobierno estatal 9,311 maestros y en el renglón de seguridad pública, el número de agentes se ha multiplicado anualmente ascendiendo a 1,152 policías.

El número de plazas por dependencia, agrupados en mandos medios y superiores que suman 753 y el tabulador general proyectado para el ejercicio 1997 con 21,652 plazas se presenta de manera homogénea.

	Mandos Medios	Tabulador General	Total
Administración Pública Centralizada	574	20,332	20,906
Administración Pública Paraestatal	179	1,320	1,499
Total	753	21,652	22,405

PERFILES PROFESIONALES PREDOMINANTES

Durante la formulación del diagnóstico de necesidades de capacitación implementado por el INAP y la entonces Oficialía Mayor del Gobierno del Estado en 1992, se aplicó una encuesta a 409 servidores públicos de mandos medios, como parte de la metodología utilizada para identificar las necesidades en materia de capacitación.

PROFESION	No DE CASOS	%
Abogados	80	19.6
Contadores Públicos	29	7.1
Administradores de Empresas	23	5.6
Ingenieros Civiles	23	5.6
Profesores (Magisterio)	16	3.9
Ingenieros Agrónomos	15	3.7
Ingenieros Industriales	14	2.7
Administradores Públicos	11	2.2
Arquitectos	9	2.0
Médicos Generales	6	1.7
Economistas Contadores Privados	7	1.5
Profesiones con solo 4 casos	6	4.0
Profesiones con solo 3 casos	18	4.2
Profesiones con solo 2 casos	16	4.0
Profesiones con solo 1 caso	17	4.1
No contestó	101	24.7
TOTAL	409	100³³

Fuente: INAP-CEDAEM.- Diagnóstico de Necesidades de Capacitación.- Febrero de 1993.- Pág. 117.

Esta muestra permite acercarse mas al perfil de los servidores públicos del estado de Campeche, de acuerdo a las diferentes profesiones.

ACCIONES DE PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Los cambios y orientaciones que ha seguido el estado mexicano en su estrategia de modernización, tiene como propósito desarrollar la productividad y eficiencia, así como el logro de la competitividad y excelencia de los diferentes sectores que conforman el aparato productivo. En este sentido, ante las transformaciones necesarias de los sistemas tradicionales de trabajo, a la administración pública corresponde la adecuación, la regulación y el mejoramiento administrativo.

En este sentido el gobierno del estado de Campeche ha realizado un significativo esfuerzo para ofrecer a los servidores públicos, una oferta de capacitación congruente e institucionalizada que contribuye a fortalecer tanto el perfil profesional como el institucional, y como consecuencia de ello elevar los niveles de eficiencia, eficacia y productividad en la gestión de las respectivas áreas en las que se desempeñan.

Para ello, se promovió la firma de un convenio tripartita el 10 de septiembre de 1992 entre el gobierno del Estado, el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Administración Pública Estatal, con el propósito de poner en marcha el “Programa Integral de Formación y Actualización de Mandos Medios del Gobierno del Estado de Campeche”, que se convirtió en el eje central de la política de capacitación de la administración pública local.

Le correspondió a la Oficialía Mayor, hasta su desaparición, ser la entidad estatal responsable de este proceso que se inició con un diagnóstico de necesidades de capacitación, utilizando la metodología propuesta por el INAP; la ejecución del programa de capacitación se inicia en 1993 con la impartición de ocho cursos sobre política y administración, bases jurídicas de la administración pública y desarrollo de sistemas administrativos, capacitándose 262 empleados de confianza de diversas dependencias.

En 1994 se continuó con la impartición de cursos denominados de tronco común, lográndose concluir siete, capacitándose 142 servidores públicos de 13 dependencias, al mismo tiempo se inician los cursos denominados especializados con los siguientes temas: Elaboración de proyectos de Inversión, Planeación estratégica, Agentes de cambio, Desarrollo de habilidades para trabajar en equipo, Análisis de toma de decisiones y Administración de personal, capacitándose 212 servidores públicos.

En forma paralela la Asociación EX-A-TEC de Campeche inicia una serie de cursos a servidores públicos a través del Sistema de Educación Interactiva por Satélite (SEIS) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, A.C., con los temas siguientes: Sistemas de gestión e implantación de la calidad total, psicología y motivación de los recursos humanos, Calidad con calidez y excelentes secretarías, lográndose la capacitación de 214 servidores públicos.

Para 1995 el gobierno del estado recibió las recomendaciones del Programa Integral de Formación de Mandos Medios, para su aplicación en las diversas entidades y continuó capacitando a través del SEIS lográndose un total de 14 cursos impartidos a 300 servidores públicos y en 1996 se impartieron 7 cursos a 114 servidores públicos en el estado.

Por otra parte, en 1996, se firmó un convenio de capacitación con la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación Delegación Campeche (CANACINTRA), donde también vía satelital el Instituto Tecnológico Autónomo de México, A.C. (I.T.A.M.) proporcionó 11 cursos y 1 diplomado para un total de 174 funcionarios públicos estatales con 194 participaciones.

Para promover y evaluar estos programas que tienden a incrementar la eficiencia, productividad, competitividad y calidad, tanto de los servidores públicos del estado como de los procesos gubernamentales y prestación de los servicios públicos a su cargo, se creó mediante acuerdo del ejecutivo estatal, publicado en el Periódico Oficial del estado de fecha 19 de septiembre de 1995, la comisión intersecretarial denominada “Consejo para la Modernización y Calidad

para la Administración Pública del Estado de Campeche”, para la implantación de la calidad total en los procesos gubernamentales y prestación de los servicios públicos a cargo del estado.

Esta comisión tiene como funciones primordiales las siguientes:

- Promover y evaluar las acciones tendientes a establecer y desarrollar los conceptos, sistemas y métodos de mejora continua hacia la modernización y calidad total de las dependencias y Entidades de la administración pública del estado.
- Analizar y aprobar el programa o programas de mejora continua para la administración pública estatal.

Como una de las primeras acciones encaminadas al cumplimiento de estas funciones, se nombraron líderes y facilitadores de modernización por cada dependencia y entidad de la administración pública, mismos que integrados en un gran equipo de trabajo, son los encargados de difundir los programas de mejora continua y procesos de calidad en el servicio público.

Como parte de las actividades que se llevan a cabo dentro de la estrategia de modernización de la administración pública estatal con calidad total, el día 9 de septiembre de 1996 el gobierno del estado firmó un convenio con la Universidad Autónoma de Campeche para la impartición del “Diplomado en Modernización Administrativa en el Sector Público” con la participación de 55 servidores públicos.

Cabe mencionar que durante el período de 1991 a junio de 1996, e independientemente de lo ya señalado, se han realizado acciones y esfuerzos de capacitación por parte de otras instancias y organizaciones, integrantes del poder ejecutivo, enfocadas a una capacitación más específica que aglutina tanto la instrucción como adiestramiento y entrenamiento del funcionario público, y que se resume en 339 cursos para un total de 2,024 participaciones distribuidas en 1,749 empleados.

AVANCES EN EL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

En mayo de 1996 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Campeche que contempla el establecimiento de la Comisión Mixta de Reconocimiento de Carrera Civil en cada una de las entidades públicas para el personal a su servicio.

Se estableció de igual manera que la integración de esta Comisión será con igual número de representantes de la entidad y del sindicato titular y administrador de las condiciones generales de trabajo, y que su integración, funcionamiento y resoluciones serán obligatorias en los términos del reglamento respectivo.

La ausencia de un servicio de carrera en la administración pública local, es una deficiencia que lleva al desaprovechamiento de valiosas experiencias y a la persistente insuficiencia de personal de probada capacidad técnica y profesional.

La instauración de la carrera administrativa será una reivindicación a un derecho legítimo y justo de los servidores públicos. La implementación de una política para la superación personal e institucional, propiciará eficientar los sistemas de la gestión pública. En este contexto el establecimiento de la Comisión Mixta del Servicio Civil de Carrera, en el marco de la nueva legislación laboral, representa un avance significativo en la modernización y actualización de la administración pública local y por ende en la revalorización de los servidores públicos.

Como ya se ha señalado, el 17 de diciembre del presente año se constituyó la Comisión Mixta de Reconocimiento de Carrera Civil y al respecto se trabaja en la elaboración del reglamento que establecerá su marco de actuación y en el diseño del plan de trabajo de la propia Comisión, fijándose como primer objetivo la formulación de los lineamientos para procesos escalafonarios.

CAPITULO III

SISTEMAS
ADMINISTRATIVOS
PARA LA GESTION
PUBLICA

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS GLOBALES DE GESTION

Contar con una sociedad más informada, más participativa y crítica, reclama una mejora continua de los servicios públicos, transparencia y honestidad en las actividades así como en el ejercicio de los recursos. Por ello, la administración pública desempeña un papel importante en los cambios que el gobierno realiza, por la diversidad de las funciones y responsabilidades que le competen, tales como proveer de servicios básicos a la población, gestionar y apoyar el suministro de insumos a la planta productiva, intervenir en el diseño, construcción, operación y mantenimiento de infraestructura, regular y promover actividades económicas y propiciar la generación de empleos.

Estos reclamos exigen un replanteamiento continuo de la actuación gubernamental para atender con calidad las necesidades de la población -su objetivo primordial, al ser ésta quien sufragra los bienes y servicios públicos.

Para responder a esta dinámica, resulta indispensable incorporar la consulta ciudadana en la definición de políticas para el mejoramiento de los servicios públicos. Con ello se refuerza el proceso democrático al darle una interacción política que enriquece el contenido y las propuestas, y coadyuva a que la función pública responda con eficacia y oportunidad. Además, son necesarias las acciones tendientes a la desregulación y simplificación administrativa, y las de difusión y explicación de los derechos de la ciudadanía, para reducir la subjetividad y discrecionalidad de las autoridades.

Por otra parte, la situación financiera del país demanda mayor racionalidad, tanto en la asignación como en el ejercicio del gasto, y una mayor atención a la dimensión y al costo de las estructuras administrativas.

En suma, la demanda social obliga a iniciar una profunda renovación orientada a promover nuevas actitudes y atender rezagos que requieren atención urgente.

Con la entrada en vigor de la Ley de Planeación en 1985, se formuló el «Plan Campeche 1985-1991»¹, como un instrumento de gobierno para establecer las políticas y estrategias a mediano y largo plazo para el desarrollo integral de la entidad. Con esa visión, el Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997² establece las políticas sectoriales que orientan el esfuerzo del gobierno y sociedad, por medio de diversos programas que se formularon para especificar los objetivos y las líneas de acción.

Los programas sectoriales son los siguientes: financiamiento para el desarrollo, modernización del campo, de la pesca, de la industria, del comercio y abasto, del transporte, educativa y de la ciencia y tecnología, desarrollo turístico, de la cultura y las artes, urbano y vivienda, de capacitación y productividad, de procuración e impartición de justicia, de fomento del deporte, de la salud y seguridad social, de asistencia social, de alimentación, de protección ecológica y de población.

El estado de Campeche, como los demás manifiesta una serie de características, entre las que destaca la problemática del financiamiento. En este contexto, el gobierno adopta la planeación, para prever el desarrollo y la forma en que se organiza para realizar sus programas y proyectos.

PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION

El Sistema de Planeación Democrática Estatal es un instrumento para captar y organizar las demandas ciudadanas y se convierte en la directriz de la administración pública, para determinar las prioridades y promover las acciones institucionales encaminadas a la solución de la problemática social.

Este sistema descansa en la voluntad de participación y colaboración de los diferentes sectores que conforman la sociedad y define las líneas de acción necesarias para el desarrollo integral del estado.

Para financiar dicho desarrollo deben involucrarse todos los aspectos del proceso económico, desde la generación, asignación, destino y uso de los recursos económicos en general, y de los financieros en particular, que a su vez incluyen tanto los presupuestales como los crediticios. Por ello, debe analizarse la composición del total de recursos transferidos al estado por las diversas fuentes e instrumentos, especialmente en los que interviene la administración pública estatal. El proceso de programación y presupuestación de las obras públicas y de los recursos provenientes del Gobierno Federal se apega a un manual y a un ordenamiento formalmente establecido que se da en el seno del COPLADECAM³ en relación a los recursos propios del estado, el proceso se lleva a cabo dentro de la Secretaría de Finanzas y Administración. El sustento de este proceso son los ingresos, por lo cual se hace un breve análisis de ellos.

Ingresos

Anualmente, el H. Congreso del Estado aprueba la Ley de Ingresos y por primera vez la Ley de Coordinación Hacendaria Estatal que iniciará su vigencia en 1997.

Los ingresos públicos del estado se conforman por impuestos locales, derechos, aprovechamientos, participaciones y financiamientos⁴. En éstos, destacan por su monto los que se obtienen vía participaciones derivadas de la adhesión de Campeche al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal al que se adhirieron las 31 entidades federativas en 1979, fue conformado para distribuir recursos a los estados en vez de participarles en diversos impuestos federales. Por ello, el Fondo General debe su origen a las participaciones percibidas por los estados en el sistema vigente hasta 1979 y a los gravámenes derogados, lo que fue virtualmente concluido en 1983.

El Fondo Financiero Complementario, es de naturaleza distinta al Fondo General y se estableció como una aportación del gobierno federal, para aliviar la situación financiera de las entidades

de menor desarrollo relativo que resultan menos beneficiadas en la distribución del Fondo General. Su importancia creció a partir de 1984, con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal de diciembre de 1983. Este ya no operó para el año de 1990.

El Fondo de Fomento Municipal fue constituido para fortalecer las haciendas municipales y su origen se encuentra en la forma en que se distribuían los impuestos adicionales sobre los generales a la exportación e importación. Estos gravámenes constituyeron el patrimonio de las antiguas Juntas Federales de Mejoras Materiales, que fueron liquidadas, por lo que dichos recursos pasaron a los ayuntamientos.

La importancia de tales ingresos puede apreciarse, sin soslayar el índice de inflación, en el crecimiento de las cifras globales de participaciones fiscales, lo que ha fortalecido a las haciendas públicas, estatales y municipales. En efecto, mientras que en 1980 el monto total de participaciones ascendía a poco más de 1 millón de pesos, para el año de 1995 llegaron a 588 millones 550 mil pesos. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, desde su inicio en 1980 ha tenido ajustes y modificaciones que han repercutido en las participaciones del estado, por lo cual las cifras tienen un comportamiento variable en algunos años, aun cuando su ritmo de crecimiento ha sido superior a la media nacional. Podemos distinguir cinco períodos; de 1980 a 1983; de 1984 a 1987; de 1988 a 1989; de 1990 a 1991 y de 1992 a 1995.

En términos nominales, entre 1980 y 1985, crecieron 46.2% en promedio, de 1985 a 1991, 36.7% y de 1992 a 1995, 8.8%. En términos reales decrecieron en 1985, 1987, 1989 y aumentaron significativamente en 1983, 1984, 1986, 1988 y 1990. Para 1991 y 1992 esos incrementos han sido de 2.4 y 2.6%.⁵

Las participaciones en el Fondo General crecían por dos elementos, la recaudación participable y el cambio de los factores o porcentajes de cada entidad, que dependen de los impuestos asignables.

Los factores de distribución del Fondo General cambiaron a partir de 1984, supuestamente para premiar el desarrollo económico y el esfuerzo fiscal de las entidades federativas. Su cálculo requiere de la información que los contribuyentes proporcionan en sus declaraciones de impuestos al valor agregado y de los impuestos especiales. A dichos gravámenes se les denomina asignables en virtud de que el contribuyente asigna recaudación a favor de entidades en donde se realizan actividades económicas, independientemente de dónde se pague el impuesto.

Dentro de este sistema, Campeche manifestó un dinamismo superior al promedio nacional, pero sólo una mínima parte de ese dinamismo se reflejó en sus participaciones. De 1980 a 1986, Campeche incrementó los impuestos federales asignables 58.4 veces, mientras que a nivel nacional, el incremento en ese mismo período fue solo de 29.5 veces. La entidad prácticamente duplicó su recaudación respecto al conjunto nacional.

Las participaciones que se determinaban en base a los impuestos asignables, se incrementaron 28.3 veces en el período de 1983 a 1989, y si bien las participaciones de Campeche mejoraron en cuanto a su parte en el conjunto nacional, éstas no fueron proporcionales al esfuerzo recaudatorio del Estado, pasando de representar 0.88% del total del Fondo General de participaciones en 1983 al 1.10% en 1989. Los coeficientes con que la Entidad participa en la Coordinación Fiscal, respecto al total nacional en 12 años ha tenido la siguiente evolución:

Año	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
%	1.02	1.08	1.18	1.06	1.36	1.07	1.10	1.09	1.34	1.26	1.24	1.24

Durante los períodos de evolución del Sistema, se dieron diversas inconsistencias entre el crecimiento de los impuestos asignables de un estado y las participaciones que recibía del Fondo General. Las distorsiones en su aplicación, permitieron que un número significativo de entidades, como fue el caso de Campeche, que realizaron un mayor esfuerzo recaudatorio y su peso específico en los impuestos asignables creció de manera importante, no viera reflejado ese crecimiento en el Fondo General y no conformara un buen esquema para incentivar el crecimiento de la recaudación. Si por una parte el Sistema generó beneficios, no ha podido cumplir con la idea original para calcular los cambios en el Fondo General, por lo cual no se han modificado los factores iniciales de este Fondo de manera significativa.

Participaciones fiscales provenientes de la explotación petrolera

Las participaciones recibidas por cinco estados se originan de su aportación a la producción nacional de crudo en el año de 1979, Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

Cada entidad participó en el Fondo General, según un porcentaje de la recaudación federal participable, que al sumarse dan el total de las participaciones fiscales provenientes del petróleo.

La explotación del crudo en la sonda de Campeche comienza en 1979, por ello su aportación a la producción nacional fue sumamente reducida. Con el transcurso del tiempo, la producción de crudo fue conformando una mayor parte del total nacional. Sin embargo, debido a la desvinculación de las participaciones de la producción petrolera a partir de 1980, no se tomó la producción del petróleo en el estado de Campeche para la determinación de sus participaciones.

El coeficiente que corresponde a la entidad en la «bolsa petrolera» desde 1980 fue 3.8060% según el Anexo 2 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Por ello, el gobierno del Estado realizó gestiones y planteamientos para convencer a las autoridades hacendarias y a los órganos integrantes de la Coordinación Fiscal, de la necesidad de modificar dicho porcentaje en razón de la evolución de la industria petrolera, y fue así que a partir de 1990 se firmó un trascendental acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que elevaría anualmente las participaciones del estado.

El acuerdo suscrito con el Gobierno Federal expresa que en atención a la situación financiera del estado y la circunstancia de tener que efectuar erogaciones importantes por la explotación de petróleo que se realiza en la región, sin que se beneficie al estado, a partir del ejercicio fiscal de 1990 se conviene otorgar un apoyo económico por la cantidad de 43 millones 245 mil pesos, como una participación adicional a las que correspondan al estado en dicho ejercicio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Para el cálculo de dicho apoyo en los años siguientes a 1990 se determinará el por ciento que esa cantidad represente en la recaudación federal participable, excluyendo devoluciones, del ejercicio de 1990. Dicho por ciento se aplicará a la recaudación federal participable que el gobierno federal obtenga en cada ejercicio fiscal y la cantidad resultante se incrementará anualmente con recursos provenientes del gobierno federal, al Fondo General de Participaciones y a la fórmula individual del estado, para todos los aspectos de distribución y determinación de las participaciones.

Por ello, la proporción que a Campeche corresponde del total de las participaciones se ha incrementado, pero mucho menos de lo que le hubiera correspondido de acuerdo al volumen de la producción de crudo y gas natural.

Por otro lado y bajo el criterio de producto interno bruto estatal, cabe resaltar un diferente patrón en dos estados petroleros: en 1991, Campeche recibe casi 70% menos en participaciones y Tabasco recibe 60% más de su aportación al PIB.⁶

Recursos económicos provenientes de la explotación petrolera

Las actividades petroleras en el Estado de Campeche se iniciaron en la década de los setentas, con el descubrimiento y aprovechamiento del campo productor de gas «Xicalango», en 1974 se perforó el primer pozo productor de crudo, el «Chac 1».

Fue hasta 1978 cuando se inició el desarrollo petrolero, con la instalación de la plataforma «Akal-c». En 1979, con el descubrimiento del enorme campo «CANTARELL», se demostró la potencial riqueza de los yacimientos de la Sonda de Campeche. A partir de 1981, Campeche se convirtió en el primer productor de crudo del país. Ese año produjo casi la mitad del crudo y la octava parte del gas nacional. En 1988, con menos del 4% de los pozos en producción a nivel nacional, produjo el 67.3% del crudo y el 28.8% de gas. En 1996, la producción es de alrededor de 74% del crudo y 36.6% de gas natural. Estas cifras demuestran la alta productividad de la zona.⁷

La tendencia al crecimiento de los volúmenes de extracción de crudo y gas en este sitio, así como la consecuente disminución en las otras áreas petroleras del país, hace probable que durante los próximos años las zonas petroleras del estado de Campeche sigan siendo la base de la producción nacional. La inversión de PEMEX se ha canalizado hacia la perforación de pozos y a las instalaciones complementarias de exploración y de desarrollo.

Por su parte, la administración pública local emprendió una labor de coordinación con la paraestatal que dio lugar en 1986, a la creación de la Comisión para el Desarrollo de las

Zonas Petroleras del Estado de Campeche. De esa coordinación, se han obtenido importantes apoyos, en especie y en efectivo.

Recursos federales

Para los recursos federales establecidos en el Convenio de Desarrollo Social se tiene un proceso de programación y presupuestación definido y son importantes para el desarrollo de la entidad por su monto e impacto social, con un crecimiento promedio de 53.3% en los últimos 10 años. Cabe distinguir en la evolución de los montos ejercidos dos periodos, de 1985 a 1990, en los que tuvieron un crecimiento de 80.2% y de 1991 a 1995 por 26.5%.

La estructura financiera concertada con el gobierno estatal, se ha definido en función de sus condiciones financieras y económicas. El porcentaje que corresponde aportar al gobierno federal es 90% y para el gobierno estatal 10%, de tal manera que no se vea limitada la participación de este último, con el propósito de cumplir metas programadas en beneficio de la población atendida. En algunos programas se incorpora la participación crediticia y la aportación de los beneficiarios acordada con los Consejos de Desarrollo Municipal.

Para el ejercicio de estos recursos la Secretaría de Desarrollo Social comunica oficialmente durante el mes de enero de cada año las asignaciones del Ramo XXVI a los gobiernos estatales, conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la H. Cámara de Diputados.

El COPLADE informa a los municipios y Consejos de Desarrollo Municipal o COPLADEMUN en su caso la asignación que les corresponda, a fin de que definan su proceso de programación dentro de ese marco cuantitativo.

En la premisa de otorgar a los estados y municipios mayor participación en los procesos de planeación, programación, presupuestación, autorización, aprobación y ejercicio del gasto, así como el fortalecimiento de los mecanismos de registro, control, seguimiento y evaluación de las metas y acciones, el esquema de operación se basa en la suscripción del Convenio de Desarrollo Social entre el gobierno federal y el gobierno del estado.

Egresos

De conformidad con los montos establecidos en la Ley de Ingresos, se formula la Ley del Presupuesto de Egresos que se somete a la aprobación del H. Congreso del Estado.

En relación a los egresos del gobierno local, su mayor proporción se destina al gasto administrativo, al absorber 51% del presupuesto directo del estado y 41% las transferencias, contra la tendencia de disminuirlas, quedando a la inversión solamente 8%.⁸

Al concluir septiembre de 1991, el gobierno del estado en forma directa tenía solamente créditos contraídos a largo plazo con Banobras, con un monto aproximado de 4 millones de

pesos y al concluir ese año la suma ascendió a 7 millones 87 mil pesos, para todo el estado, incluyendo municipios y organismos descentralizados.⁹ A partir de esa fecha, el gobierno gestionó créditos adicionales durante 1992, 1993, y 1994 y la crisis económica de ese último año limitó sus posibilidades para obtener otros en 1995,¹⁰ dando paso a trastornos en la política de gasto estatal, al generarse problemas de liquidez e incapacidad de pago para cubrir un creciente servicio de la deuda contraída. Con Banobras el saldo al mes de abril de 1995, ascendía a 184.7 millones de pesos.¹¹

Por la importancia que los gastos administrativos tienen en el presupuesto estatal, se incluyen comentarios al sistema de control de los principales rubros de esos gastos de operación.

SISTEMA DE ADMINISTRACION DE RECURSOS

Administración de recursos humanos

El Sistema de Recursos Humanos de las Entidades Públicas del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, se administra a través de la Dirección de Administración de Personal como unidad de apoyo, concentradora, dependiente de la Secretaría de Finanzas y Administración, encargada de implantar y vigilar el cumplimiento de las normas, políticas, sistemas y procedimientos relativos a sueldos y salarios, prestaciones, y en general de las obligaciones y derechos de los servidores públicos, que permitan su desempeño laboral óptimo. Cada entidad pública tiene, dentro de su estructura organizacional una coordinación administrativa encargada del control de su personal, que realizan los trámites por incidencias y movimientos que ocurren en su unidad de adscripción, ante la Dirección de Administración de Personal.

Formalmente no existen procedimientos definidos de reclutamiento, selección, contratación e inducción del personal. En cada entidad pública estos procesos se llevan a cabo de manera heterogénea, y en algunos casos aplican una metodología incipiente, como pueden ser entrevistas estructuradas a los aspirantes a plazas vacantes. Además fundamentan y determinan directamente sus requerimientos ante la Dirección de Administración de Personal, quien procede a la autorización del movimiento, previa presupuestación. No obstante contar con una «bolsa de trabajo», no se acude con frecuencia a ella, ni existen procesos para determinar candidatos internos a ocupar promociones o nuevas plazas.

El proceso de administración de sueldos y salarios se regula en base a las modificaciones de los salarios mínimos generales; en ocasiones se realizan análisis comparativos de sueldos con las dependencias federales, sin aplicar técnicas de evaluación de puestos y la asignación correspondiente de las percepciones, ya que se encuentra en proceso de elaboración el Catálogo General de Puestos del Poder Ejecutivo, el cual servirá de base para ello.

El registro de los movimientos e incidencias del personal adscrito a las diversas entidades públicas se concentran en la Dirección de Administración de Personal y tales registros se incorporan a expedientes para análisis y toma de decisiones con relación a promociones, reubicaciones, desarrollo de personal o sanciones. El proceso de control se administra a través de sistemas computarizados.

Para el desarrollo del personal existe una división de funciones, ya que la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal confiere la facultad de la capacitación, adiestramiento y desarrollo de personal a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado y los otros procesos a la Secretaría de Finanzas y Administración. En este sentido los esfuerzos que se realizan en pro del desarrollo del personal adscrito al servicio público son paralelos, sin lograr complementarse, ya que las acciones emprendidas se realizan sin coordinación y con criterios diversos.

Administración de Recursos Materiales y Control Patrimonial

La administración de los recursos materiales del gobierno del estado de Campeche, tiene su fundamentación legal en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Campeche¹² y en la Ley del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Campeche para el Ejercicio Fiscal de 1996.¹³

La función de administrar y asegurar la operación, la conservación y el mantenimiento de los bienes muebles y de las adquisiciones, así como llevar el inventario correspondiente debidamente actualizado, estaba a cargo de la Dirección de Recursos Materiales dependiente de la Oficialía Mayor. Posteriormente y de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública,¹⁴ al desaparecer ésta y crearse la Subsecretaría de Administración dependiente de la Secretaría de Finanzas y Administración¹⁵ y considerando necesario contar con una estructura dedicada en forma exclusiva a los recursos materiales y al control de los bienes muebles e inmuebles que constituyen el patrimonio del Estado, se crea la Dirección de Recursos Materiales y Control Patrimonial por acuerdo del Titular del Ejecutivo que modifica el reglamento interior de la Secretaría de Finanzas y Administración.¹⁶

A través de esa Dirección, se implementó un sistema integral para el inventario de los bienes muebles, con la finalidad de que todas las dependencias y organismos de la administración pública realicen en forma homogénea el control adecuado de los bienes adquiridos. Para poder desarrollar este Sistema, se creó un catálogo, de acuerdo a las necesidades de las dependencias que se actualiza constantemente y otro de ramos y unidades presupuestales con el fin de ubicar cada uno de los bienes muebles. Cabe señalar, que ninguna dependencia está facultada para adquirir en forma directa o indirecta bienes, definidos en el catálogo, quedando exclusivamente esta responsabilidad a la citada Dirección.

Referente a la administración de los bienes inmuebles propiedad del gobierno del estado, y con el fin de contar con un control adecuado que permita obtener información ágil y oportuna, se estableció en forma similar, un sistema de inventarios y de integración de documentos necesarios para conocer el número de los inmuebles y sus condiciones legales, que conforman el patrimonio total.

Administración de recursos financieros

Los criterios económicos para la administración del gasto público se basan, además de las Leyes de Ingresos y de Egresos, por primera vez, en la Ley de Coordinación Hacendaria del

Estado de Campeche para iniciar en 1997, así como en las reformas y adiciones a la Ley de Control Presupuestal y Gasto Público y en la Ley de Hacienda del Estado de Campeche. Las participaciones a los Municipios para 1997, serán el 25% del Fondo General, ya que desde 1990, eran 23%.

Con anterioridad a las iniciativas de Ley, en octubre de cada año empieza el proceso de programación de recursos, con apego a los criterios que al respecto emite la Secretaría de Finanzas y Administración, entidad globalizadora del proceso, quien recibe de cada entidad de la Administración Pública Central y Paraestatal las propuestas que se someten a revisión, primero de conformidad al Manual Único de Programación y Presupuestación y posteriormente al denominado Gabinete Económico del Gobierno del Estado y a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, presididas por el Titular del Ejecutivo del Estado.

La Secretaría de Finanzas y Administración, a través de la Tesorería, de la Dirección de Control Presupuestal y de la Dirección de Contabilidad verifican el apego del ejercicio de los recursos a la normatividad establecida. Asimismo, la Secretaría de la Contraloría mantiene una presencia permanente de control a los sistemas y procedimientos que regulan el gasto público. Actualmente se encuentran en proceso de elaboración los criterios para incorporar y uniformar la Contabilidad y los procesos de control de ingresos y egresos del sector Paraestatal y de los organismos desconcentrados.

Administración de recursos informáticos.

Las dependencias del ejecutivo presentan a la Dirección de Informática de la Secretaría de Finanzas y Administración su programa en el que establecen los objetivos y sus requerimientos, así como la calendarización de los resultados a alcanzar, por ser ésta la autoridad establecida para normar, coordinar y evaluar el desarrollo informático. Cabe señalar que en 1996, todas las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal cuentan con equipos de cómputo. El gobierno del Estado inicio en 1987 un programa integral para adquirir equipos y sistematizar sus operaciones, y en un esfuerzo ininterrumpido se han modernizado los sistemas y adquirido otros equipos de mayor capacidad para eficientar las funciones de la administración pública. Todavía se requiere la actualización de sistemas y la ampliación del parque informático existente.

CONTROL Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA

El ejecutivo federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social y de acuerdo con el ejecutivo estatal se compromete a fortalecer sus áreas técnicas e impulsar la participación comunitaria en la ejecución de las obras y acciones de la Política de Desarrollo Social así como promover ante las autoridades municipales, que los programas incluidos en el Fondo de Desarrollo Social Municipal, sean ejecutados preferentemente con la participación de la sociedad organizada con el apoyo y la asesoría de los municipios u otras dependencias, o bien de los colegios de profesionistas y universidades. También, se comprometen a impulsar la participación

comunitaria en la ejecución de las obras del Fondo de Prioridades Estatales y del Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación.

La ejecución de los programas y de las obras provenientes de esos Fondos están sujetos a las leyes y disposiciones que regulan el gasto público federal, principalmente las Leyes de Planeación, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de Adquisiciones y Obras Públicas y el Decreto de Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El seguimiento, control y evaluación del ejercicio del gasto se realiza por parte de la Coordinación General del COPLADE y la Secretaría de Desarrollo Social, para integrar y presentar a las instancias correspondientes, los documentos institucionales en los que se reflejen los resultados alcanzados.

El Sistema Unico de Registro es la nueva herramienta de comunicación, vía sistema de cómputo, que se instrumentó dentro de los mecanismos de control y seguimiento, para facilitar la interacción entre los municipios, el Gobierno Estatal, la Delegación de la SEDESOL y la Subsecretaría de Desarrollo Regional, a fin de que opere, una red digitalizada, a nivel nacional, con la información oportuna generada en las diferentes etapas del Ejercicio Presupuestal.

Por su parte, la Delegación de SEDESOL en el Estado envía mensualmente los avances del programa anual de gasto, a la Dirección General de Planeación para la integración del informe respectivo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la H. Cámara de Diputados.

En forma similar al Manual Unico de Operación para 1996, elaborado en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del Gobierno Federal, el Gobierno del Estado pone a disposición de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública un Manual Unico de Programación Presupuestación para 1996, elaborado en la Secretaría de Finanzas y Administración. Este constituye un instrumento de apoyo para la programación y el ejercicio de recursos en forma ordenada, que permita orientar éstos, hacia las demandas más sentidas de la población campechana.

La debida observancia a dicho manual permite enlazar los «Programas Operativos Anuales» de las diversas Dependencias y Entidades que conforman la administración pública, con sus respectivas propuestas de presupuesto de egresos. Destaca la preocupación permanente del ejecutivo Estatal para que las finanzas públicas de Campeche tengan equilibrio entre los ingresos y los egresos y un control más estricto del destino de los recursos.

Las tareas de control y evaluación que retroalimentan a los sistemas de planeación y programación de recursos federales y estatales son enriquecedoras ya que propician la concertación de esfuerzos y recursos a través de una mayor coordinación interinstitucional entre los tres ámbitos de gobierno y las comunidades e impulsan la descentralización. Adicionalmente disponer del inventario estatal de obras públicas realizadas y en proceso, coadyuva a una mejor asignación de recursos y fortalece el proceso de seguimiento a las inversiones con el fin de verificar su cumplimiento.

El análisis de los recursos, que se concretan en obras físicas o acciones tangibles en beneficio de la sociedad se evalúan en relación a las demandas de la población a través de la consulta popular permanente apegada a criterios de viabilidad, a las prioridades estatales y a los propósitos definidos en el Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997 y en los programas sectoriales.

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública, corresponde a la Secretaría de la Contraloría plantear, organizar y coordinar el Sistema Estatal de Supervisión, Control y Evaluación Gubernamental

La gestión Pública tiene un reto inmediato, vincular más los procesos de programación, presupuestación y evaluación de los recursos federales, estatales y municipales e incorporar a un mayor número de ciudadanos, debidamente informados, a esas tareas. Avanzar en éstos propósitos fortalecería la gestión pública al aprovechar mejor los recursos económicos y acercaría su ejercicio al sentir de la población. Para ello se requiere que las áreas de apoyo de la administración pública tengan mayor conciencia de su papel respecto a las áreas sustantivas, conflicto a veces difícil de dirimir, y trabajar más en los programas de contraloría social que eleven el grado de pertenencia, presencia y participación de hombres y mujeres, de jóvenes y de personas de la tercera edad, dispuestos a coadyuvar a la obra de un gobierno comprometido con las mejores causas de sus comunidades.

INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS, POR ENTIDAD FEDERATIVA
MILES DE NUEVOS PESOS

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994
CAMPECHE					
INGRESOS	276 498	454 927	752 873	1 155 746	1 605 438
IMPUESTOS	128	183	360	9 300	13 025
PARTICIPACIONES FEDERALES	255 529	330 172	377 947	443 741	487 308
DERECHOS	1 108	2 252	4 827	5 588	5 328
PRODUCTOS	4 962	7 101	18 432	9 007	23 421
APROVECHAMIENTOS	6 377	19 433	42 203	236 361	401 077
DEUDA PUBLICA	1 455	33 074	224 198	279 289	412 732
POR CUENTA DE TERCEROS	6 937	62 708	85 105	156 513	195 358
DISPONIBILIDADES	-	-	-	15 947	87 184
EGRESOS	276 498	454 927	752 873	1 155 746	1 605 438
GASTOS ADMINISTRATIVOS	70 179	154 239	214 133	234 739	263 721
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	71 021	83 827	141 828	118 006	116 888
TRANSFERENCIAS	94 199	156 138	207 975	435 173	665 392
DEUDA PUBLICA	12 728	9 212	10 548	44 982	52 066
DISPONIBILIDADES	-	7 725	8 127	67 184	20 707
POR CUENTA DE TERCEROS	28 370	63 783	170 262	255 659	488 661

MOVIMIENTOS DE INGRESOS Y EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO, (Pesos)

	Del 16/09/91 al 31/07/92	Del 1/08/92 al 30/06/93	Del 1/07/93 al 30/06/94	Del 1/07/94 al 30/06/95	Del 1/07/95 al 30/06/96
Existencia inicial en caja	10.483.136,14	3.375.701,00	18.040.804,00	24.073.335,00	51.426.686,00
Ingresos	458.375.409,90	684.250.925,00	969.767.906,00	1.192.713.418,00	1.498.554.587,00
Suma:	468.858.546,04	687.626.626,00	987.808.710,00	1.216.786.753,00	1.549.981.273,00
Egresos	465.482.845,19	669.585.822,00	963.735.375,00	1.165.360.067,00	1.437.215.597,00
Existencia en caja	3.375.700,85	18.040.804,00	24.073.335,00	51.426.686,00	112.765.676,00

INGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO, (Pesos)

	Del 16/08/91 al 31/07/92	Del 1/08/92 al 30/06/93	Del 1/07/93 al 30/06/94	Del 1/07/94 al 30/06/95	Del 1/07/95 al 30/06/96
Impuestos	240.384,90	3.839.990,00	11.659.764,00	13.610.520,00	26.751.727,00
Derechos	3.193.806,53	9.661.455,00	13.675.332,00	14.039.593,00	15.174.796,00
Productos	5.643.491,78	13.759.688,00	3.958.365,00	20.219.900,00	32.262.059,00
Aprovechamientos	41.574.083,14	35.195.122,00	13.873.994,00	12.900.698,00	54.233.913,00
Ingresos Extraordinarios	---	109.305.606,00	309.552.816,00	485.300.389,00	262.483.594,00
Participaciones	309.527.970,00	405.295.438,00	461.567.750,00	561.414.209,00	1.212.532.500,00
Financiamientos	98.195.673,55	107.193.626,00	155.479.885,00	85.228.109,00	-104.884.002,00
Total	458.375.409,90	684.250.925,00	969.767.906,00	1.192.713.418,00	1.498.554.587,00

Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes de Gobierno de 1991 a 1996
Gobierno del Estado de Campeche.- Campeche, Cam.

Denominación	Del 16/09/1991 al 31/07/92	Del 1/08/1992 al 30/06/93	Del 1/07/1993 al 30/06/94	Del 1/07/1994 al 30/06/95	Del 1/07/1995 al 30/06/96
Poder Legislativo	7.148.130,84	10.676.031,00	13.719.342,00	18.006.318,00	18.316.020,00
Poder Judicial	11.226.301,89	16.212.693,00	17.417.813,00	21.048.544,00	22.265.387,00
Poder Ejecutivo	16.622.943,23	20.248.425,00	29.827.721,00	20.472.122,00	25.845.025,00
Secretaría de Gobierno	28.321.546,60	20.942.119,00	29.294.438,00	21.874.360,00	22.846.667,00
Secretaría de Planeación	5.035.720,96	---	---	---	---
Secretaría de Desarrollo Social	---	7.525.441,00	9.758.122,00	10.997.378,00	16.095.601,00
Secretaría de Finanzas	17.596.047,32	12.473.170,00	15.105.621,00	16.841.343,00	---
Secretaría de Finanzas y Administración	---	---	---	---	24.897.582,00
Secretaría de la Contraloría	3.458.165,55	3.179.297,00	4.163.899,00	6.340.485,00	6.646.405,00
Secretaría de Desarrollo Económico	12.165.681,75	21.063.942,00	11.835.510,00	5.925.389,00	---
Secretaría de Desarrollo Rural	16.742.674,56	16.398.268,00	15.604.015,00	11.319.276,00	29.203.388,00
Secretaría de Desarrollo Pesquero	2.232.055,26	2.451.757,00	2.892.155,00	---	---
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Pesquero	---	---	---	3.245.449,00	5.173.682,00
Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente	1.828.046,63	---	---	---	---
Secretaría de Educación Cultural y Deporte	15.430.240,91	114.515.475,00	301.970.673,00	414.387.322,00	604.168.200,00
Secretaría de Salud	2.178.266,68	4.193.855,00	5.771.560,00	7.231.820,00	8.078.129,00
Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones	20.585.757,34	24.615.972,00	61.401.738,00	23.760.889,00	51.731.719,00
Oficialía Mayor	7.685.045,47	9.458.101,00	11.642.078,00	11.381.373,00	---
Procuraduría General de Justicia	8.985.622,11	9.196.980,00	10.870.780,00	12.470.984,00	15.225.473,00
Seguridad Pública	11.544.090,27	12.939.271,00	17.196.328,00	9.581.537,00	---
Organos Electorales	---	---	---	---	3.993.444,00
Organismos Descentralizados	62.358.606,32	58.604.959,00	72.128.022,00	90.772.943,00	---
Organismos Descentralizados y Empresas de Participación	---	---	---	---	103.353.641,00
Participación a Municipios	80.001.089,00	102.826.710,00	131.948.613,00	169.904.446,00	214.652.580,00
Aportación a Convenios	33.619.355,51	80.738.828,00	43.038.654,00	48.709.954,00	31.847.154,00
Erogaciones Adicionales	91.849.708,75	93.529.053,00	91.787.332,00	104.002.498,00	91.766.043,00
Deuda Pública	8.867.748,24	27.795.475,00	66.360.961,00	137.085.637,00	141.109.457,00
Total	465.482.845,19	669.585.822,00	963.735.375,00	1.165.360.067,00	1.437.215.597,00

Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes de Gobierno de 1991 a 1996.- Gobierno del Estado de Campeche.- Campeche. Cam.

Notas

- ¹ Plan Campeche.- Gobierno del Estado de Campeche.- 1985.- Campeche, Cam.
- ² Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997.- Gobierno del Estado de Campeche.- 1992.- Campeche, Cam.
- ³ Anexo 3.6.
- ⁴ Anexo 3.1.
- ⁵ INAP.- Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Mun.- Marzo de 1996.- México, D.F.- Anexo 2 cuadro 1.
- ⁶ Fundación Colosio.- Retos y Propuestas, Federalismo Fiscal.- Pág. 60.
- ⁷ Pemex Exploración y Producción.- Región Marina Suroeste y Noreste y Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno, agosto de 1996.
- ⁸ Carlos Sales Gutiérrez. Campeche, Apuntes Económicos y Sociales.- 1996.- México, D.F.- Pág. 184.
- ⁹ Ibid. Pág. 186.
- ¹⁰ Ibid. Pág. 188.
- ¹¹ Ibid. Pág. 187.
- ¹² Periódico Oficial.- Gobierno del Estado de Campeche.- Enero 12 de 1991.- Campeche, Cam.
- ¹³ Periódico Oficial.- Gobierno del Estado de Campeche.- Diciembre 26 de 1995.- Campeche, Cam.
- ¹⁴ Periódico Oficial.- Gobierno del Estado de Campeche.- Octubre 26 de 1991.- Campeche, Cam.
- ¹⁵ Periódico Oficial.- Gobierno del Estado de Campeche.- Mayo 16 de 1995.- Campeche, Cam.
- ¹⁶ Periódico Oficial.- Gobierno del Estado de Campeche.- Julio 5 de 1996.- Campeche, Cam.

CAPITULO II

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

El avance de la ciencia, las nuevas tecnologías, el crecimiento de la población y los constantes cambios en nuestro país, conforman una sociedad más compleja en su conjunto, que conducen a la administración pública a un proceso permanente de adaptación a las evoluciones y a las condiciones políticas, económicas y sociales. Asimismo, se advierte en el país un proceso de actualización respecto a las condiciones imperantes en el mundo.

La estructura administrativa de la entidad encuentra su fundamento legal en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche (LOAPEC). Esta ley se encuentra constituida por 34 artículos y 5 transitorios que integran la iniciativa gubernamental para promover mayor eficacia administrativa y con ello mejores niveles de bienestar de la población.

La administración pública depende del poder ejecutivo, cuyo ejercicio corresponde al gobernador del estado; está compuesta por varios órganos, a través de los cuales ejerce sus atribuciones administrativas que, en conjunto, forman la administración pública centralizada. También cuenta con varios organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación estatal, que conforman el sector denominado administración pública paraestatal.

La necesaria vinculación a la corriente de modernización nacional y las perspectivas de desarrollo del Estado, ha requerido del gobierno un esfuerzo permanente de actualización a la LOAPE acorde a la evolución de la Administración Pública Federal y a las condiciones de la Entidad. Así, en los últimos cinco años se realizaron tres revisiones a la Ley Orgánica de la Administración Pública que rige actualmente.

Las reformas que han modificado las estructuras de la administración, tanto centralizada como paraestatal, responden a la necesidad de adecuar y redistribuir atribuciones y competencias con objeto de replantear el papel del eEstado y atender mejor las demandas de la sociedad, por medio de una organización gubernamental más eficiente.

La primera de estas reformas, expedida por el H. Congreso del Estado con decreto No. 210 el 25 de octubre de 1991, aboga la publicada en el Periódico Oficial el 22 de noviembre de 1985. En primer término amplía de 9 a 13 el número de dependencias centralizadas, con la creación de 4 nuevas secretarías. La de Planeación para separar las funciones del gasto público, otorgar mayor jerarquía al control presupuestal y a las tareas globales de planeación.

La de Educación, Cultura y Deporte, por la necesidad de establecer un nuevo órgano administrativo con atribuciones adecuadas para convenir con el gobierno federal los programas de descentralización y gestionar mayores recursos para las crecientes necesidades del desarrollo educativo, así como elevar el nivel cultural, en todos sus órdenes.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente enfatiza la importancia del desarrollo urbano y otorga mayor atención a la conservación de los ecosistemas. La de Desarrollo Pesquero, surge por la importancia que la pesca tiene para la entidad y la cual requiere de la aplicación de nuevas estrategias que fomenten su desarrollo.

Complementariamente, amplía el número de unidades y órganos rectores de actividades y sectores que se consideraron prioritarios. Se establecieron 7 unidades de apoyo y asesoría del gobernador del estado y se modificaron los requisitos para ser titular de una dependencia, al sustituir la exigencia de que sean campechanos por nacimiento por la de ser mexicanos por nacimiento.

De las otras nueve secretarías que permanecieron en la Ley de 1991, cuatro tuvieron significativas modificaciones en sus atribuciones y 5 las conservaron. En la Secretaría de Gobierno se suprimieron las relativas a la educación, cultura, deporte y asuntos indígenas. La de Finanzas conservó solamente atribuciones fiscales, de captación de ingresos y tesorería.

En la Secretaría de Desarrollo Económico se desprenden las atribuciones en materia pesquera y se añaden otras para impulsar la modernización económica y hacer de Campeche una entidad competitiva y atractiva a las iniciativas de inversión nacional y extranjera, así como para fomentar las exportaciones en un ambiente propicio para su desarrollo.

En la Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas se desprenden las atribuciones en materia de desarrollo urbano y de preservación ecológica y se fortalecen las relativas a construcción y conservación de carreteras y caminos rurales, quedando como Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

La LOAPE se modifica por segunda vez el 8 de julio de 1992 con el decreto No. 285 del H. Congreso del Estado, por medio del cual, la recién creada Secretaría de Planeación desaparece y se sustituye por la de Desarrollo Social, que incorpora las funciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, que también desaparece.

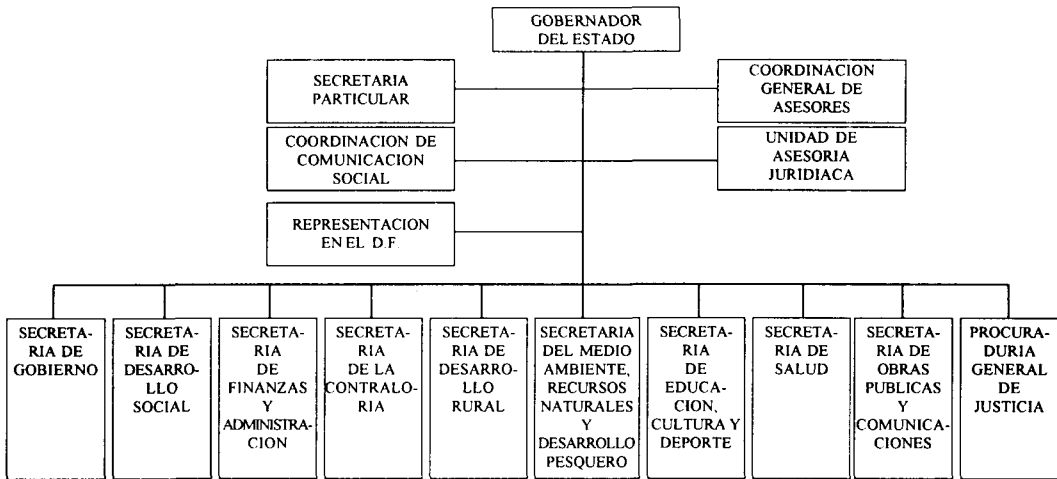
El 11 de marzo de 1995 se publican en el Periódico Oficial del Estado las últimas reformas a esta Ley, destacando la desaparición de la Secretaría de Desarrollo Económico, cuyas funciones pasan a formar parte de un organismo descentralizado denominado "Consejo de Inversión y Desarrollo de Campeche"¹; la desaparición de la Oficialía Mayor cuyas funciones de administración pasan a la de Finanzas, cambiando el nombre de ésta a Secretaría de Finanzas y Administración; las relativas a desarrollo administrativo y organizacional pasan a la Secretaría de la Contraloría. Asimismo, la de Desarrollo Pesquero cambia su nombre por el de Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Pesquero, con lo cual se incorporan a ella las funciones de medio ambiente que estaban adscritas a la de Desarrollo Social.

En relación a los órganos de apoyo del gobernador del estado, desaparece la Secretaría Técnica y sus funciones se trasladan a la Secretaría Particular.

Administración pública centralizada

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche, publicada en el Periódico Oficial el 25 de octubre de 1991 y modificada por última vez el 11 de marzo de 1995 con decreto No. 56, establece que la administración centralizada se compone por la gubernatura, las secretarías, la Procuraduría General de Justicia, así como las formas de organización y funcionamiento de las dependencias, que a continuación se presenta:

¹ Periódico Oficial.- Gobierno del Estado de Campeche.- Mayo 11 de 1995.- Campeche, Cam.- Páginas 1 y 2.



Con base en esta estructura y con fundamento en lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y la LOAPE, el ejecutivo del estado promovió el 31 de marzo de 1995 y el 5 de julio de 1996 los acuerdos para establecer la conformación administrativa de las dependencias de la Administración pública centralizada, que abrogó el anterior acuerdo publicado en el Periódico Oficial el 21 de diciembre de 1994, para adecuarse a la dinámica de los cambios generados por el desarrollo de las diversas dependencias, promover la eficacia de los programas de gobierno y atender con criterios de eficiencia, modernización y racionalidad la buena marcha de los asuntos administrativos.

Administración pública paraestatal

En lo que compete a la administración pública paraestatal, ésta se encuentra constituida por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos.

Para definir con exactitud la forma jurídica que adquiere cada una de estas entidades deberemos referirnos a lo que establece la LOAPE en sus artículos 30 y 31, en donde se indica que los organismos descentralizados se distinguen por haber sido creados por disposición expresa del Congreso del Estado o por el ejecutivo del estado y cuentan con la personalidad jurídica y patrimonio propios, esto es, que dicho patrimonio se constituye con recursos, bienes, aportaciones o concesiones que le aporta el gobierno del estado, total o parcialmente.

No obstante que en la Constitución Política del Estado se asienta que una de las facultades del titular del ejecutivo es crear organismos descentralizados o desconcentrados², se observa que en la LOAPE no se precisa la ubicación de los organismos desconcentrados, lo cual ha generado, en la práctica, interpretaciones erróneas sobre la naturaleza misma de aquellas.

² Constitución Política del Estado de Campeche.- Gran Comisión de la LIII Legislatura del Estado de Campeche.- Septiembre de 1989.- Campeche, Cam., Pág. 33.

ENTIDADES PARAESTATALES Y ORGANISMOS DESCONCENTRADOS

No	NOMBRE DE LA ENETIDAD PARAESTATAL	FECHA DE CREACION	TIPO DE ORGANISMOS
1	Hospital " Dr. Manuel Campos"	26/07/49	DESCENTRALIZADO
2	Hospital Psiquiátrico	26/07/49	DESCENTRALIZADO
3	Comité estatal de Caminos Vecinales	31/12/49	DESCENTRALIZADO
4	Instituto Campechano	31/08/65	DESCENTRALIZADO
5	Universidad Autónoma del Carmen	13/06/67	DESCENTRALIZADO
6	Centro de Rehabilitación y Educación Especial	1/01/72	DESCENTRALIZADO
7	Instituto de Desarrollo de los Recursos Humanos del Estados	27/04/74	DESCENTRALIZADO
8	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trab. del Edo. de Cam.	3/06/77	DESCENTRALIZADO
9	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia	14/06/77	DESCENTRALIZADO
10	Instituto de la Senectud en Campeche	19/11/82	DESCENTRALIZADO
11	Instituto de Cultura	31/12/85	DESCENTRALIZADO
12	Coordinación de Seguridad Pública, Vialidad y Transporte	2/08/86	DESCENTRALIZADO
13	Sistema Campechano de Radio	14/04/88	DESCENTRALIZADO
14	Comisión Campechana de Televisión y Cinematografía	8/11/88	DESCENTRALIZADO
15	Instituto de la Juventud y el Deporte	11/08/89	DESCENTRALIZADO
16	Instituto de la Vivienda de Campeche	28/10/89	DESCENTRALIZADO
17	Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal	14/01/90	DESCENTRALIZADO
18	Colegio de Bachilleres del Estado	7/09/90	DESCENTRALIZADO
19	H. Tribunal Electoral de Estado	28/12/90	DESCENTRALIZADO
20	Universidad Autónoma de Campeche	20/06/91	DESCENTRALIZADO
21	Consejo Estatal de Población	27/05/92	DESCENTRALIZADO
22	Patronato Pro-industria Penitenciaria del CERESO de San Fco. Koben	30/06/92	DESCENTRALIZADO
23	Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo	8/10/92	DESCENTRALIZADO
24	Comisión de Agua Potable y Alcantarillado	21/12/92	DESCENTRALIZADO
25	Comisión del Derecho Humanos	1/01/93	DESCENTRALIZADO
26	Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado	27/08/93	DESCENTRALIZADO
27	Coordinación General de Turismo	24/11/93	DESCENTRALIZADO
28	Consejo Electoral del Estado	31/12/93	DESCENTRALIZADO
29	Comercializadora Ah-Kim-Pech	7/01/94	DESCENTRALIZADO
30	Comisión de Desarrollo Integral y Justicia Social para el Pueblo Indígena Maya	29/01/94	DESCENTRALIZADO
31	Consejo Estatal de Enseñanza e Investigación en Salud del Estado	23/05/94	DESCENTRALIZADO
32	Instituto Catastral del Estado de Campeche	31/05/94	DESCENTRALIZADO
33	Colegio de Estudios Científico y Tecnológicos del Estado	20/10/94	DESCENTRALIZADO
34	Consejo de Inversión y Desarrollo de Campeche	11/05/95	DESCENTRALIZADO
35	Instituto de Desarrollo y Formación Social	11/09/95	DESCENTRALIZADO
36	Administración Portuaria Integral S.A. de C.V.	6/10/95	EMPRESA DE PART
37	Administración de la Beneficencia Pública del Estado	29/02/96	DESCONCENTRADO
38	Consejo Local del Sistema Nacional de Seguridad Pública del Estado	25/04/96	DESCONCENTRADO
39	Instituto de Servicios Descentralizados de Salud Pública del Estado	7/09/96	DESCENTRALIZADO
40	Casa Hogar de Ancianos	N/D	DESCENTRALIZADO

Fuente: Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado.

Por su parte, la LOAPE señala en su artículo 32, que *«Son empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades de cualquier naturaleza que satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:*

- Que el gobierno del estado o uno o más organismos de la administración pública paraestatal, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% de su capital social;
- Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos del capital social de serie especial que solo puedan ser suscritos por el gobierno estatal; o
- Que al gobierno estatal corresponda la facultad de nombrar la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o al director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno o su equivalente.»³

La administración pública paraestatal se regirá de acuerdo a las leyes, reglamentos, decretos o acuerdos que sean dictados para los efectos legales correspondientes, y se sectorizarán de acuerdo a las normas que dicte el ejecutivo del estado. Las entidades de participación estatal mayoritaria que utilicen o que se conformen con títulos representativos y acciones, se regirán de acuerdo a la Ley de Sociedades Mercantiles.

En cuanto a los fideicomisos, por regla general, no cuentan con una estructura administrativa para su funcionamiento, siendo principalmente esquemas financieros para algún fin específico. Como ejemplos de ellos, podemos mencionar a los siguientes: Fideicomiso para el Desarrollo de Campeche, Fideicomiso Fondo de Vivienda del Estado de Campeche, Fondo Estatal de Fomento Industrial, Fondo para el Desarrollo Sustentable de la Península de Atasta, Fondo para el Fomento de Estudios y Proyectos de Investigación y Desarrollo Pesquero.

COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

Con fundamento en lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública, el ejecutivo determina cómo se deben coordinar las entidades de acuerdo al sector en que cada una de ellas tenga competencia.

De esta forma, con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones legales aplicables se designa a una de las secretarías de la administración pública centralizada como cabeza de sector y ésta será la encargada de supervisar y coordinar las actividades de las entidades paraestatales.

Es necesario aclarar que el organismo desconcentrado denominado Coordinación General de Seguridad Pública, Vialidad y Transporte no se sectoriza, sino que depende directamente del gobernador del estado, al igual que el organismo descentralizado Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).⁴

Las relaciones que se dan entre la administración pública estatal y la federal, se basan principalmente en los ámbitos de acción común, entre las dependencias de ambos niveles de gobierno.

³ Periódico Oficial. Gobierno del Estado de Campeche. decreto No. 210. Octubre 26 de 1991. Campeche, Camp. Pág. 43.

⁴ Periódico Oficial. - Gobierno del Estado de Campeche. - Marzo 31 de 1995. - Campeche, Cam. - Páginas 6 y 7.

Adicionalmente, debido a que existen programas específicos que por su naturaleza implican la intervención de dos o más dependencias, se crean comités o comisiones que involucran a las que tengan injerencia en esos programas, como son el Gabinete Económico del Gobierno del Estado⁵, la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, el Comité Estatal de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, la Comisión Permanente de Desregulación y Simplificación Administrativa y el Consejo para la Modernización y Calidad de la Administración Pública Estatal.⁶

PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION PUBLICA

La Constitución Política del estado determina las facultades y obligaciones de los poderes legislativo y ejecutivo para expedir y promover la creación de leyes relativas a la planeación del desarrollo económico y social.

La Ley de Planeación del Estado de Campeche, que está en vigor desde el 6 de diciembre de 1985, señala normas y principios básicos conforme a los cuales se planea el desarrollo integral de la entidad y se encauzan las actividades de la administración pública estatal y municipal. Asimismo, plantea las bases para la integración y el funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática, la coordinación con el gobierno federal, los ayuntamientos y la participación de los grupos sociales en forma organizada.

Este sistema estatal forma parte de un Sistema Nacional de Planeación, establecido para el manejo de los recursos económicos provenientes del gobierno federal, principalmente. En él, se concibe a la planeación estatal del desarrollo como la ordenación racional y sistemática de acciones con base en el ejercicio de las atribuciones de gobierno y de las actividades económica, social, política y cultural, teniendo como propósito la transformación de la realidad del estado respetando las normas, principios y objetivos que la Constitución, la Estatal y leyes de la materia establecen. Para ello demanda la definición de objetivos, metas, estrategias y prioridades, todo lo cual se expresa en el Plan Estatal de Desarrollo y en los programas operativos anuales, programas sectoriales y programas especiales. A su vez, los presidentes municipales elaboran los planes municipales de desarrollo y programas operativos anuales respectivos. La operación del Sistema Estatal de Planeación está a cargo del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Campeche (COPLADECAM) que coordina los esfuerzos de los tres ámbitos de gobierno y de la población con sus organizaciones representativas, dentro de un proceso de descentralización que busca llevar las decisiones al sitio donde se presentan los problemas.

La observancia de estos postulados normativos, presenta diversos grados de cumplimiento. El esquema planteado por la Ley se encuentra formalmente integrado, ya que se tienen instalados en el COPLADECAM y en cada municipio el respectivo comité de planeación municipal. De estos órganos se desprendieron el Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997 y los

⁵ Periódico Oficial.- Gobierno del Estado de Campeche.- Octubre 21 de 1993.- Campeche, Cam.

⁶ Periódico Oficial.- Gobierno del Estado de Campeche.- Septiembre 19 de 1995.- Campeche, Cam.

nueve planes de desarrollo municipal. Anualmente se firma un Convenio de Desarrollo Social, que es el instrumento mediante el cual la entidad recibe recursos del gobierno federal, mismos que se complementan con aportaciones estatales.

Los fondos derivados de este convenio constituyen para el estado la principal fuente de recursos para combatir la pobreza. Su manejo local ha propiciado el perfeccionamiento de las estructuras en lo técnico y administrativo, a la vez que promueve la participación social al quedar las decisiones bajo responsabilidad de los beneficiarios de las obras que, organizados en comités, realizan un consenso, incrementando con ello el impacto social y la transparencia en la aplicación de las inversiones.

En 1995 y 1996 el proceso de descentralización del Ramo XXVI «Superación de la Pobreza» del Presupuesto de Egresos Federal, considerado como una acción genérica de implementación del nuevo federalismo, en su vertiente de fortalecimiento municipal, incluye la constitución de Consejos de Desarrollo Social Municipal (CDSM) como órganos deliberativos, al concretar con la priorización de obras por parte de las comunidades beneficiadas, la etapa de planeación que de este modo adquiere la modalidad participativa, y que mediante la concertación se busca suplementar con la de ejecución y cerrando el círculo del proceso con la convergencia del Programa de Contraloría Social. Estos consejos constituidos formalmente con el predominio de la participación social, son informados y motivados para ejercer la función de control y vigilancia en la aplicación de los recursos públicos y en la conducta de los servidores públicos. Asimismo, para promover en sus comunidades esta práctica, hacerla organizada y constante.

El Fondo de Desarrollo Social Municipal, es el de mayor avance en su descentralización, y su ejercicio es de entera responsabilidad del estado y municipios, de tal forma que incide más en las zonas marginadas o prioritarias. Las autoridades municipales se han sumado al proceso desplegando esfuerzos para mejorar sus capacidades en la administración de recursos, formulación de expedientes técnicos, controles financieros y contables, conjuntamente con la organización social.

El ayuntamiento se apoya en un Consejo de Desarrollo Social, que es presidido por el presidente municipal y es el encargado de promover la participación de la comunidad para definir el destino de los fondos. Operan consejos en cada municipio, los cuales a su vez, tienen comités comunitarios por localidad, que son los responsables de las obras y acciones.

El proceso de descentralización, a medida que avanza, muestra sus ventajas principalmente en lo que se refiere a la posibilidad de decidir localmente el destino de los recursos y que éstos sean aplicados en las gestiones y conceptos más sensibles, incrementando con ello su impacto en el combate a la pobreza. Es un proceso perfectible, que demanda fortalecimiento de las estructuras municipales para lo cual es necesario intensificar el apoyo, la capacitación y la asesoría a estas instancias.

La estructura que incorpora sistemáticamente la participación social en el proceso de planeación corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social, básicamente en lo relativo a los

recursos convenidos con el gobierno federal. Por otra parte, a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado, corresponde promover la participación social en la vigilancia y control de las obras y acciones que se acuerdan ejecutar conforme al Convenio de Desarrollo Social y a los recursos estrictamente estatales.

La entidad es una de las precursoras de la participación social en el control de la gestión pública. A 1996 han sido capacitadas para ejercer funciones de vigilancia en la aplicación de recursos públicos de las obras y acciones derivados de los programas de desarrollo social, 6,073 personas, denominadas vocales de control y vigilancia de comités comunitarios⁷. De igual manera, se ha hecho de su conocimiento la mecánica e instrumentos de operación del Sistema Nacional de Quejas y Atención a la Ciudadanía, al que se les invita a incorporarse para que apoyen captando y atendiendo aquellas que por su grado de dificultades puedan resolver en el seno de sus comunidades de los comités respectivos o las tramiten en el módulo de la cabecera municipal al que pertenecen.

En el Convenio de Desarrollo Social Federación-Estado y el homólogo Estado-Municipio los gobiernos acuerdan impulsar la descentralización de recursos y programas, funciones y medios. Así, en los últimos 18 meses se han suscrito dos programas de contraloría social con cada uno de los nueve municipios de la entidad, para cuya realización se ha brindado asistencia técnica a servidores públicos municipales quienes de esta manera se convierten en conducto de promoción de la participación social en el control y vigilancia de las acciones y proyectos de beneficio social, así como en tramitadores de las quejas y consultas ciudadanas.

El reto que enfrenta la sociedad campechana requiere integrar la participación de los sectores público, social y privado, en un esfuerzo por lograr mayor coordinación en el uso de los recursos y de las decisiones para satisfacer las crecientes demandas sociales, con prioridad en las carencias y rezagos y en fortalecer las potencialidades. Para ello se han formado, en julio de 1996, complementariamente a lo anterior, comités técnicooperativos regionales, que es un mecanismo que permite la interacción entre los tres ámbitos de gobierno y los ciudadanos, para priorizar y proponer programas de desarrollo comunitario.

POLITICAS DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PUBLICAS

Desde el inicio de la década de los ochentas el gobierno federal dio muestras de promover una política económica caracterizada por la privatización de los bancos y los ajustes a la economía fueron señales para los inversionistas locales y extranjeros. Adicionalmente, las medidas para mejorar las finanzas públicas, la disminución del gasto social y especialmente la reducción de la participación y el tamaño del Estado en el desarrollo de la economía mexicana, que dieron lugar a la desincorporación de empresas y organismos paraestatales, generaron una idea de modernización de la administración pública, con enfoque estrictamente económico, monetarista o neoliberal. Este último aspecto, relativo al tamaño del «Estado» se enmarca en el «Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994».

⁷ Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado.

En congruencia a este propósito nacional, en Campeche se aplicaron iguales medidas en relación a las pocas empresas de participación estatal mayoritaria que existían: Aerocampeche, S.A. de C.V., creada en 1980, fue integrada a la administración pública centralizada debido a que su función era operar dos aviones al servicio del gobierno del estado, principalmente. Ah-Kim-Pech, S.A. de C.V., creada en 1983, fue liquidada debido a que su principal función de promover la venta de un conjunto de locales comerciales y administrar dicho conjunto resultaba innecesaria. Molinos del Sureste S.A. de C.V., es una fábrica de harinas con mucha antigüedad y no obstante operar con utilidades, se consideró que no era función del estado su administración, por lo que fue vendida a un grupo comercial del estado de Puebla. Diversos organismos descentralizados fueron extinguidos o fusionados con otros existentes, para optimizar su operación y evitar duplicidades.

Recientemente fue creada la Administración Portuaria Integral de Campeche (API) S.A. de C.V., con fecha 6 de octubre de 1995, para apoyar el desarrollo de la infraestructura portuaria de la entidad, y es la única empresa de participación estatal con que cuenta la administración pública, en congruencia con el propósito de desincorporar esta actividad a los estados por parte del gobierno federal.

RELACION DE ENTIDADES PARAESTATALES Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

No.	NOMBRE DE LA ENTIDAD PARAESTATAL	FECHA DE CREACION	TIPO DE ORGANISMO
1	Hospital "Dr. Manuel Campos"	26/07/49	DESCENTRALIZADO
2	Hospital Psiquiatrico	26/07/49	DESCENTRALIZADO
3	Cornité Estatal de Caminos Vecinales	31/12/49	DESCENTRALIZADO
4	Instituto Campechano	31/08/65	DESCENTRALIZADO
5	Universidad Autónoma del Carmen	13/06/67	DESCENTRALIZADO
6	Centro de Rehabilitación y Educación Especial	1/01/72	DESCONCENTRADO
7	Instituto de Desarrollo de los Recursos Humanos del Estado	27/04/74	DESCENTRALIZADO
8	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trab. del Edo. de Cam.	3/06/77	DESCENTRALIZADO
9	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia	14/06/77	DESCENTRALIZADO
10	Instituto de la Senectud en Campeche	19/11/82	DESCONCENTRADO
11	Instituto de Cultura	31/12/85	DESCENTRALIZADO
12	Coordinación de Seguridad Pública, Vialidad y Transporte	2/08/86	DESCONCENTRADO
13	Sistema Campechano de Radio.	14/04/88	DESCENTRALIZADO
14	Comisión Campechana de Televisión y Cinematografía.	8/11/88	DESCONCENTRADO
15	Instituto de la Juventud y el Deporte	11/08/89	DESCONCENTRADO
16	Instituto de la Vivienda de Campeche.	28/10/89	DESCENTRALIZADO
17	Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal	24/01/90	DESCONCENTRADO
18	Colegio de Bachilleres del Estado	7/09/90	DESCENTRALIZADO
19	H. Tribunal Electoral del Estado.	28/12/90	DESCENTRALIZADO
20	Universidad Autónoma de Campeche	20/06/91	DESCENTRALIZADO
21	Consejo Estatal de Población	27/05/92	DESCONCENTRADO
22	Patronato Pro-industria Penitenciaria del CERESO de San Fco. Koben.	30/06/92	DESCONCENTRADO
23	Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo.	8/10/92	DESCONCENTRADO
24	Comisión de Agua Potable y Alcantarillado	21/12/92	DESCENTRALIZADO
25	Comisión de Derechos Humanos	1/01/93	DESCENTRALIZADO
26	Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado	27/08/93	DESCONCENTRADO
27	Coordinación General de Turismo	24/11/93	DESCENTRALIZADO
28	Consejo Electoral del Estado	31/12/93	DESCENTRALIZADO
29	Comercializadora Ah-Kim-Pech	7/01/94	DESCONCENTRADO
30	Comisión de Desarrollo Integral y Justicia Social para el Pueblo Indígena Maya	29/01/94	DESCENTRALIZADO
31	Consejo Estatal de Enseñanza e Investigación en Salud del Estado	23/05/94	DESCONCENTRADO
32	Instituto Catastral del Estado de Campeche	31/05/94	DESCENTRALIZADO
33	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado	20/10/94	DESCENTRALIZADO
34	Consejo de Inversión y Desarrollo de Campeche	11/05/95	DESCENTRALIZADO
35	Instituto de Desarrollo y Formación Social	11/09/95	DESCENTRALIZADO
36	Administración Portuaria Integral S.A. de C.V.	6/10/95	EMPRESA DE PART.
37	Administración de la Beneficiencia Pública del Estado	29/02/96	DESCONCENTRADO
38	Consejo Local del Sistema Nacional de Seguridad Pública del Estado	25/04/96	DESCONCENTRADO
39	Instituto de Servicios Descentralizados de Salud Pública del Estado	7/09/96	DESCENTRALIZADO
40	Casa Hogar de Ancianos	N/D	DESCONCENTRADO

Fuente: Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado.

**COORDINACION DE LAS DEPENDENCIAS DEL GOB. ESTATAL CON LAS
DEL GOB. FEDERAL Y ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL
DE CAMPECHE**

DEPENDENCIA ESTATAL	DEPENDENCIAS FEDERALES	ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL DE CAMPECHE
Gobernador del Estado		<ul style="list-style-type: none"> - Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) - Coordinación General de Seguridad Vialidad y Transporte
DIF		<ul style="list-style-type: none"> - Casa Hogar de Ancianos - Instituto Nacional de la Senectud en Campeche - Centro de Rehabilitación y Educación Especial
Secretaría de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Gobernación. - Secretaría de Relaciones Exteriores. - Secretaría de la Defensa Nacional. - Secretaría de Marina. - Secretaría del Trabajo y Previsión Social. - Secretaría de la Reforma Agraria - Entidades Paraestatales de las citadas dependencias 	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Estatal de Población. - Comisión Campechana de Televisión y Cinematografía. - Sistema Campechano de Radio. - Consejo Electoral del Estado. - Patronato Para la Reincorporación Social por el Empleo. - Patronato Pro-Industria Penitenciaria del CERESO - Comisión de Desarrollo Integral y Justicia Social para el Pueblo Indígena Maya y otras Etnias Asentadas en el Estado de Campeche.
Secretaría de Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Desarrollo Social. - Secretaría de Energía. - Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. - Secretaría de Turismo. - Entidades Paraestatales de las citadas dependencias. 	<ul style="list-style-type: none"> - Instituto de la Vivienda de Campeche. - Coordinación General de Turismo del Estado de Campeche - Comercializadora Ah-Kim-Pech. - Instituto de Calidad Total del Estado de Campeche.
Secretaría de Finanzas y Administración.	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Hacienda y Crédito Público. - Entidades Paraestatales del Sistema Financiero Nacional 	<ul style="list-style-type: none"> - Instituto Catastral del Estado de Campeche - Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado
Secretaría de la Contraloría	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de la Federación. 	
Secretaría de Desarrollo Rural	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural. - Entidades Paraestatales de la citada dependencia. 	
Secretaría de Educación, Cultura y Deporte	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Educación Pública. - Entidades Paraestatales de la citada dependencia 	<ul style="list-style-type: none"> - Universidad Autónoma de Campeche. - Universidad Autónoma del Carmen. - Instituto de Cultura. - Instituto de la Juventud y el Deporte del Estado. - Instituto Campechano. - Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos. - Instituto de Capacitación para el Trabajo del Edo. - Colegio de Bachilleres
Secretaría Estatal de Salud.	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Salud. - Entidades Paraestatales de la citada dependencia 	<ul style="list-style-type: none"> - Hospital "Dr. Manuel Campos" - Hospital Psiquiátrico. - Consejo Estatal de Enseñanza e Investigación en Salud.
Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Comunicaciones y Transportes. - Entidades Paraestatales de la citada dependencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado.
Procuraduría General de Justicia	<ul style="list-style-type: none"> - Procuraduría General de la República. - Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. 	
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Pesquero.	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. - Entidades Paraestatales de la citada dependencia. 	

Fuente: Periódico Oficial - Gobierno del Estado de Campeche. - Marzo 31 de 1995. - Campeche, Cam. - Páginas 5, 6, 7 y 8.

CAPITULO I

CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS

ESTRUCTURA Y DINAMICA POBLACIONAL

A partir de 1950 el estado empieza a poblarse a ritmo acelerado con tasas de crecimiento muy por arriba de las observadas a nivel nacional. De ese año a la fecha, su población se quintuplicó al pasar de 122 mil habitantes en 1950 a 642 mil en 1995, lo que es resultado de una tasa de crecimiento anual en todo el período de 3.78%. El mismo indicador a nivel nacional ha sido de 2.8%.

En este lapso se presentan décadas con mayor crecimiento que otras, destacando la de 1970-1980 cuando alcanzó 5.3 %, seguida por la de los años 60 con tasa media de 4.1%. En la década pasada disminuye a 2.5 % para recuperar el ritmo y alcanzar 3.7 en los últimos 5 años, casi equivalente al promedio histórico de las décadas de referencia, mostrando una tendencia distinta a la nacional que de 1990 a 1995 se redujo a 2.3% de crecimiento anual.

En el período de 1980 a 1993, la tasa bruta de natalidad por 1000, subió ligeramente de 32.6 a 33.3, por lo contrario, la tasa bruta de mortalidad por 1000, descendió de 5.2 a 3.9. Cabe mencionar que la esperanza de vida al nacer, en ese período, ascendió de 69.3 a 72.5 años.¹ En 1995, la población está formada eminentemente por jóvenes, ya que casi las tres cuartas partes de ella tiene menos de 34 años.

De los nueve municipios con que cuenta el estado, tres han sido los que desde un principio concentraron a la mayor parte de la población: Campeche, Carmen y Champotón y definieron el perfil demográfico de la entidad.

En cuanto a su distribución según el tamaño de la localidad, se observa que la población urbana siempre ha sido mayoritaria iniciando con 57.4 por ciento en 1950 para llegar a 71.2% en 1995, frente al 73.5 del nivel nacional. La desigual distribución se refleja en el hecho de que de 1,950 localidades registradas en el censo de 1990, en sólo 25 de ellas se concentraba el 70% de la población, mientras que había 1,824 localidades con menos de 500 habitantes, de las que 1,604 contaban con menos de 100 habitantes.

El crecimiento de los centros urbanos ha sido mayor, al presentar una tasa media de 4.3% con variaciones de hasta 6.1 en 1970-1980, en tanto que la población rural observa crecimiento de 3% al año, lo cual es resultado de que las 5 mayores ciudades han sido receptoras de inmigrantes de otras partes del país, y de población proveniente de pequeñas comunidades rurales del interior del estado en busca de empleo y servicios.

A nivel municipal, destaca el crecimiento acelerado de Carmen, Champotón y Campeche en los que se concentra el 72% de la población, con tasa media de crecimiento cercana al 4%, lo que ha impactado principalmente en sus cabeceras municipales, al grado de que entre las tres reúnen a casi la mitad de la población estatal. Los seis municipios restantes, en los que se distribuye el 28% de los campechanos, se caracterizan por un crecimiento menor, con un

¹ Anuarios estadísticos INEGI, 1994 anexo estadístico INEGI.- Censo de Población y Vivienda 1995.

perfil socioeconómico más rural, teniendo a la cabecera municipal como el principal centro urbano, con mayor oferta de servicios y como atracción para sus habitantes. Dentro de éstos, el municipio de Escárcega, creado en 1990 en el sur del estado, es el de mayor población, seguido de Calkiní y Hopelchén.

En lo que respecta a la población indígena, se estima, con base a la información censal, que en el estado tienen esta condición 136 mil habitantes que representan 25.4% de la población total. Aunque se encuentran diseminados por toda la entidad, su mayor proporción radica en los 4 municipios del norte en los que alcanzan el 90% de la población de esos municipios.

Son varios los grupos étnicos asentados en Campeche, pero predominan el maya con 81%, seguido por el chol con 6%, y en menor proporción kanjobal y mame, los que se dedican principalmente a la actividad agrícola practicada con técnicas tradicionales, con un nivel de producción básicamente de autoconsumo.

GRADO DE SATISFACCION DE NECESIDADES SOCIALES BASICAS

En referencia a los indicadores de bienestar social, se ha logrado avanzar en el abatimiento de los rezagos como efecto de la intervención del sector público, pero por su magnitud siguen siendo impedimento para lograr niveles de vida satisfactorios.

De esta forma, en el renglón educativo en 1990 la población analfabeta alcanzó el 15.4% frente a 17% que estaba en esta condición en 1980. Para 1994 se estima que este indicador ha mejorado situándose en 9.6%. En cuanto al nivel de instrucción, 43.9% de la población mayor de 15 años tiene primaria incompleta o sin instrucción y el promedio de escolaridad es de 4.9 años considerando a la población mayor de 6 años. Es un renglón que sigue siendo limitante para sustentar un proceso de desarrollo exitoso.

La cobertura educativa del nivel básico en el ciclo 1995-1996 es: 76.4% en preescolar, 95.5% en primaria y 89.5% en secundaria; en todos los grados hay inscritos 166,877 alumnos².

En referencia al servicio de salud, la infraestructura humana y material permite una cobertura básica cercana al 95 por ciento, proporcionada principalmente por el sector público con sus diversas instituciones y programas, e incluye personajes comunitarios capacitados en localidades que no cuentan con instalaciones y servicios formales de salud.

Sobresale la cobertura del régimen de seguridad social, con 61.3%, en particular el IMSS y IMSS-Solidaridad, con 47.18%, el ISSSTE con 7.47%, PEMEX con 5.21%, y las fuerzas armadas el 1.44%. La atención a la población abierta es de 38.7%, correspondiendo 31.9% a servicios coordinados de salud y 5.7% a los servicios de salud del gobierno del estado³.

²Secretaría de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno del Estado y Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno del Estado de Campeche, 7 de agosto de 1996.

³IMSS, delegación en Campeche y Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno del Estado de Campeche, 7 de agosto de 1996.

La vivienda presenta deficiencias sobre todo en el medio rural, donde el tipo de construcción dominante, el cuarto redondo, propicia el hacinamiento, indicador que en 1990 alcanza al 65%, en tanto que una de cada cuatro no cuentan con drenaje y su piso es de tierra. El déficit acumulado de viviendas nuevas, en 1995, se estima en 28,984 y se prevé una demanda anual de 2,748 viviendas.⁴

Al 30 de junio de 1996 se tiene un déficit de agua potable, en zona urbana de 9.5% y en zona rural de 20%⁵. Asimismo, el 6.3% de la población urbana y el 14% de la rural carece de los servicios de electrificación.⁶

Estas son, a grandes rasgos, las condiciones con que se identifica la mayor parte de la población campechana, las cuales por sí mismas explican el motivo de que a la entidad se le considere con marginalidad.

PARTICIPACION DEL ESTADO EN ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

En las últimas dos décadas, la población económicamente activa representó en promedio 46% de la población de 12 años y más, presentándose una tendencia decreciente en la proporción de los ocupados en las actividades primarias, un sector secundario relativamente estable y un creciente sector dedicado a los servicios. En 1970, 46% de la población ocupada se dedicaba a actividades primarias frente a 34% que lo hacía en 1990, mientras que el sector servicios pasó de 29% en 1970 a 42% del total de ocupados en 1990.

Por actividad, se tiene que en términos absolutos, de las casi 150 mil personas ocupadas en 1990, 51,439 se dedican a la agricultura, ganadería y pesca, 29,154 a la industria y 63,450 a la prestación de servicios, principalmente al comercio. En su distribución municipal, Campeche es el más importante con 53,575 ocupados de los que 60% se dedican a los servicios, 22% a la industria y sólo el 13% a las actividades primarias. En el municipio de Carmen trabajan 37,718 personas de las que 41% se dedica a los servicios, 33% a las actividades agropecuarias y pesca, y 21% a la industria. En el resto de los municipios las actividades agropecuarias son las más importantes y la industria es poco significativa, identificándose principalmente con la construcción y con pequeños establecimientos artesanales.

Los niveles de ingreso muestran una clara insuficiencia. Del total ocupado en 1990, 68%, es decir 102 mil trabajadores, percibían menos de dos salarios mínimos⁷ en tanto que sólo 5.3%

⁴Instituto de la Vivienda de Campeche y Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno del Estado de Campeche, (7 de agosto de 1996).

⁵Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Campeche y Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno del Estado de Campeche, (7 de agosto de 1996).

⁶CFE, División de Distribución Peninsular en Campeche y Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno del Estado de Campeche, (7 de agosto de 1996).

⁷XI Censo General de Población y Vivienda 1990. INEGI.

reportó ingresos superiores a cinco salarios mínimos. Esta estructura, que no ha variado mucho en 5 años, es resultado de las características propias de la planta productiva, dominada por las micro y pequeñas unidades de producción, sean agropecuarias, industriales o comerciales, prácticamente de subsistencia, que no generan valor suficiente para mayores ingresos. En esta situación están inmersos el campesino minifundista, el obrero, el artesano, el dependiente de comercio y empleados de los demás servicios, a los que el estado actual de la economía ha impactado en mayor medida.

El panorama que presentan las actividades económicas refleja una estructura con distorsiones, en la que la producción de satisfactores que demanda la población en general es prácticamente nula, determinando una dependencia del mercado nacional, lo que, aunado a un acelerado crecimiento de las actividades de servicios en general, alientan la carestía.

La actividad agropecuaria, que es la rama en la que se ocupa la mayor población, se desarrolla bajo limitantes que ha sido difícil superar. El predominio y permanencia de las explotaciones tradicionales, dependientes del temporal, de autoconsumo, mantienen a una masa de campesinos sembrando la milpa en una superficie de alrededor de cuatro hectáreas, unidades que generan trabajo para no más de seis meses, provocando la subocupación, la cual a su vez impulsa la emigración temporal que presiona sobre las ciudades de la Península. En otro tipo de explotaciones, con acciones diversificadoras, que operan con infraestructura y capital suficientes, algunos han enfrentado obstáculos por las limitantes del medio físico, que se traducen en costos elevados y alta siniestralidad, lo que propicia una alta rotación de cultivos en búsqueda de las mejores opciones y otros por los beneficios que puedan obtener, derivados del precio de venta que los productores puedan alcanzar en el mercado.

El aprovechamiento óptimo del suelo se complica por el escaso conocimiento que se tiene de su manejo en un medio tropical. La mayor parte de la tierra es ejidal alcanzando este tipo de tenencia 60.9% de la superficie. La propiedad privada representa 33.2%, la nacional 5.4% y las colonias el 0.5%⁸. Se estima que sólo se dedican a trabajos agropecuarios alrededor de 38 mil ejidatarios, aunque el padrón arroja 48,192 ejidatarios con derechos.

Históricamente, la superficie cultivada oscila en 150 mil hectáreas de la que sólo 13 por ciento cuenta con riego. En promedio 3 de cada cuatro se destinan a producir maíz. 11 recursos económicos que permitan, con eficacia, aliviar los más urgentes reclamos. La administración pública ha formulado sus programas con base en el Plan Estatal de Desarrollo, 1992-1997, que enfoca las demandas de los ciudadanos "hacia la modernización integral del estado, la ampliación de la vida democrática y el establecimiento de las prioridades del desarrollo económico y el bienestar social".⁹

⁸Secretaría de la Reforma Agraria, delegación Campeche y Anexo Estadístico de V Informe de Gobierno del Estado de Campeche, 7 de agosto de 1996.

⁹Gobierno del Estado de Campeche.-Plan Estatal de Desarrollo, 1992-1997.- Campeche, Cam..- 1992.- Página 26.

Para efectos de entender el desarrollo socioeconómico y dar un marco de orientación a las acciones del gobierno, en el seno del Comité de Planeación del Desarrollo del Estado, se definió un esquema de regionalización en el que se precisan áreas con características de homogeneidad, que se constituyen en unidades de acción del sector público.

El esquema plantea la existencia de tres macrorregiones, nueve regiones y hacia el interior de éstas 33 microrregiones. Las tres macrorregiones son: Norte, Centro y Sur. Estas se subdividen en regiones que equivalen cada una a un municipio en los siguientes términos: Norte: Calkiní, Hecelchakán, Tenabo y Hopelchén. La macrorregión Centro comprende a las tres regiones o municipios de Campeche y Champotón y la Sur a Carmen, Escárcega y Palizada.

A su vez, hacia el interior de estas regiones se han definido microrregiones y hacia su interior ubican a la localidad más importante para convertir en centro integrador que asume el papel de concentrador prioritario de los servicios públicos, y con ello contrarrestar la dispersión de la población al ofrecerle un centro más atractivo para radicar, donde contarían con todos los servicios. Estas microrregiones son:

Calkiní: Calkiní, Dzibalché y Nunkikí.

Campeche: Campeche, Chiná y Alfredo V. Bonfil

Carmen: Atasta, Cd. del Carmen, Sabancuy, Selva Montaña y Candelaria

Chapotón: Champotón, Calakmun, Ampliaciones Emiliano Zapata, Felipe Carrillo Puerto, Pixoyal, Sihochac y Xcanhá

Escárcega: Conquista Campesina, Mamantel y División del Norte

Hecelchakán: Bolonchén de Rejón, Dzibalché, Hopelchén e Xpujil

Palizada: Ribera I, Ribera Baja II, Ribera Alta III

Tenabo: Tenabo

SUPERFICIE, Y POBLACION SEGUN MUNICIPIOS 1990-1995

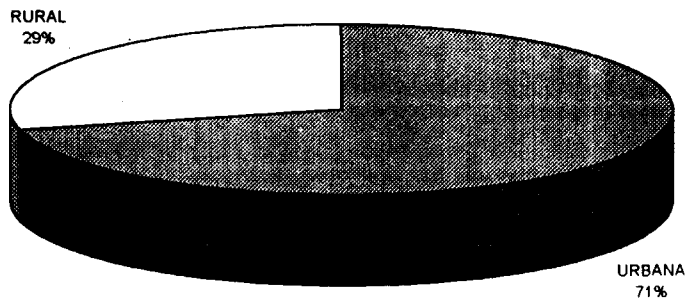
MUNICIPIO	SUPERFICIE		POBLACION				T.C.M.A. 1990-1995(%)
	Km ²	%	1990 HABITANTES	1995 HABITANTES	%	Hab/Km ²	
TOTAL	56,859	100	535.185	642.082	100	11,3	3,7
CALKINI	1.967	3,5	38.883	43.730	6,8	22,2	2,4
CAMPECHE	3.411	6,0	173.645	204.439	31,8	59,9	3,3
CARMEN	13.135	23,1	136.034	179.503	28,0	13,7	5,7
CHAMPOTON	19.052	33,5	71.836	80.096	12,5	4,2	2,2
ESCARCEGA	3.707	6,5	44.496	53.605	8,3	14,5	3,8
HECELCHAKAN	1.332	2,3	20.290	23.412	3,7	17,6	2,9
HOPELCHEN	11.302	19,9	36.7162	41.769	6,5	3,7	2,9
PALIZADA	2.072	3,6	7.162	7.906	1,2	3,8	2,0
TENABO	882	1,6	6.568	7.622	1,2	8,6	3,0

COMPORTAMIENTO DE LA POBLACION 1950-1995

PERIODO	POBLACION			CRECIMIENTO			URBANA (%)
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL	
1950	122.100	70.000	50.000				57,4
1960	168.219	106.000	62.000	3,3	4,2	1,8	63,2
1970	251.556	160.500	91.000	4,1	4,2	3,9	63,8
1980	420.553	290.000	130.500	5,3	6,1	3,7	69,0
1990	535.185	375.000	161.000	2,5	2,6	2,1	70,0
1995	642.082	456.930	185.152	3,7	4,0	2,8	71,2

PROM. 3.78

DISTRIBUCION DE LA POBLACION URBANA Y RURAL EN 1995



Fuente: INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990 y Conteo 1995.

**INDICADORES DE MARGINACION 1990
(PORCENTAJES)**

	ANALFABETISMO	PRIMARIA INCOMPLETA	VIVIENDA SIN DRENAJE	VIVIENDAS SIN ENERGIA ELECTRICA	VIVIENDAS SIN AGUA ENTUBADA	VIVIENDAS CON HACINAMIENTO	VIVIENDAS CON PISO DE TIERRA	LOCALIDADES MENORES A 5.000 HABS.
ESTADO	15,4	43,9	24,8	15,0	29,5	65,0	24,2	36,2
CALKINI	24,7	54,5	41,7	10,1	42,2	70,3	34,2	35,2
CAMPECHE	9,2	31,7	14,6	5,5	8,8	57,2	9,6	13,3
CARMEN	12,1	40,0	16,8	15,6	40,4	63,5	22,4	30,3
CHAMPOTON	22,7	58,2	33,7	25,4	36,5	72,0	32,7	64,9
ESCARCEGA	19,4	55,7	28,4	18,2	21,7	73,7	39,2	54,3
HECELCHAKAN	20,7	49,4	33,8	15,6	37,4	76,4	29,5	30,6
HOPELCHEN	28,8	64,4	57,4	33,2	61,2	73,2	46,6	82,9
PALIZADA	17,7	59,2	24,3	43,6	62,5	68,2	48,5	100,0
TENABO	22,3	54,7	33,1	16,1	29,3	78,2	21,3	21,5

NOTA: CALCULOS REALIZADOS DE ACUERDO A LA NORMATIVIDAD DEL CONSEJO NACIONAL DE POBLACION

Fuente: INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda. 1990

**POBLACION OCUPADA POR RAMA ECONOMICA 1980-1990
(HABITANTES)**

ACTIVIDAD ECONOMICA	1980	1990									
	POBLACION OCUPADA TOTAL	POBLACION OCUPADA TOTAL	MUNICIPIOS								
			CALKINI	CAMPECHE	CARMEN	CHAM- POTON	HECEL- CHAKAN	HOPEL- CHEN	ESCAR- CEGA	PALIZADA	TENABO
AGRICULTURA, GANADERIA, CAZA Y PESCA	42.836	51.439	3.771	6.737	12.562	11.331	2.275	6.539	5.820	1.313	1.091
MINERIA	292	169	9	117	20	5	3	2	4	3	6
EXTRACCION DE PETROLEO GAS		3.658	4	315	3.288	26	2	1	15	7	
INDUSTRIA MANUFACTURER	9.925	13.833	1.418	6.121	2.401	2.040	220	581	907	68	77
ELECTRICIDAD Y AGUA	255	979	36	546	197	55	35	21	70	14	5
CONSTRUCCION	8.681	10.525	1.377	4.527	2.175	626	707	410	552	61	90
COMERCIO	10.821	16.459	770	7.762	4.620	1.250	257	377	1.207	106	110
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	4.980	5.187	225	2.367	1.512	360	92	92	479	32	28
SERVICIOS FINANCIEROS	1.215	1.308	27	801	298	55	20	11	85	8	3
ADMON. PUBLICA Y DEFENSA		8.350	240	5.155	1.336	560	183	176	532	71	97
SERVICIOS COMUNALES Y SOCIALES	18.266	13.528	1.550	6.796	2.314	953	656	490	478	148	143
SERVICIOS PROFESIONALES Y TECNOLOGICOS		1.886	38	1.093	541	80	17	37	65	6	9
SERVICIO DE RESTAURANTE Y HOTELES		4.377	158	1.841	1.460	319	71	98	391	24	15
SERVICIOS PROFESIONALES, MANTENIMIENTO Y OTROS		12.267	423	6.452	3.383	826	177	207	683	57	59
NO ESPECIFICADOS	36.426	6.028	336	2.945	1.611	376	118	272	298	25	47
TOTAL	133.697	149.993	10.382	53.575	37.718	18.862	4.833	9.314	11.586	1.943	1.780

Fuente: INEGI, X Censo General de Población y Vivienda, 1980.

INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

CAPITULO I

CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS

ESTRUCTURA Y DINAMICA DE LA POBLACION

Con 2.17 millones de habitantes en 1995, Coahuila participa con el 2.4% de la población total del país (91.1 millones) y ocupa el décimo sexto lugar, tomando en cuenta el Distrito Federal y el Estado de México. Dicha participación porcentual tiende a ascender a partir de 1990, después de las décadas 1970 y 1980. De hecho, en el lustro 1990-1995 la población del estado pasa de 1.97 a 2.17 millones de habitantes, registrándose un incremento del 10.13%. Con todo, la tasa promedio de crecimiento anual que llegó hasta 3.3 en el período 1970-1980, ha descendido, en 1990-1995, a 1.7.¹

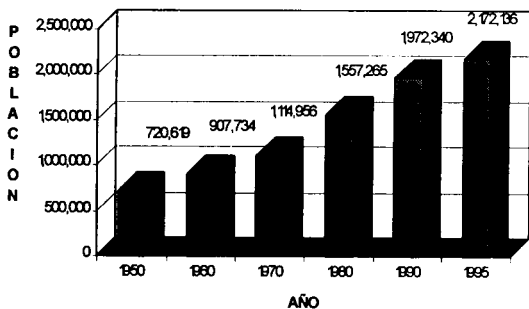
La región que en el período 1990-1995 ha registrado mayor crecimiento es: la región Frontera (22%); le siguen la región Sureste (18.6%), la región Desierto (9.7%), la del Centro (4.7%) y la Laguna (4.4%), la región Carbonífera permaneció prácticamente igual (0.5%) (ver cuadro).²

Los municipios más poblados son Saltillo con 528 mil habitantes (24.3% de la población del estado), Torreón con 507 mil (23.3%), Monclova con 189 mil (8.7%), Piedras Negras con 116 mil (5.3%), San Pedro con 91 mil (4%), Acuña con 81 mil (3.7%), Frontera con 63 mil (2.9%), Múzquiz con 62 mil (2.8%); en los 29 municipios restantes se asienta el 20.3% de la población, lo que da idea del grado de concentración relativa de la población.³ La densidad de la población va desde 32 habitantes por km² en la región Laguna, hasta 0.7 en la región Desierto, pasando por 20 y 21 en la Sureste y Centro. La densidad global en la entidad es actualmente de 14 habitantes por km².

A Coahuila, como a la mayoría de las entidades del país, cambios substanciales en la estructura y dinámica poblacionales lo han hecho ingresar a un proceso de transición demográfica que despegó en los años 40 y 50, cuando fueron establecidas las bases para el proceso rápido de industrialización. Los principales efectos han sido:

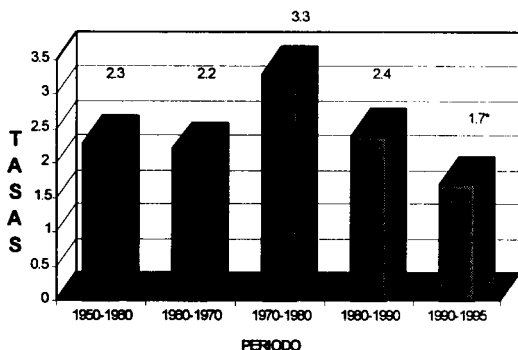
- El descenso notable de la mortalidad, que en el país se redujo de 23 por cada mil habitantes en 1940, a 4.7 en 1994. En Coahuila esta cifra fue de 4.5 en 1993.⁴ Efectos notables en la estructura y dinámica demográficas los ha tenido también el descenso de la mortalidad infantil, que en el país pasó de una tasa de 158.7 por mil nacidos vivos a otra de 29.0, en el período 1940-1990.⁵
- El descenso notable de la tasa de fecundidad que en el país llegó en 1960 hasta 7 hijos por mujer y después de un período de estabilización llegó, en 1994, a 2.9;⁶ cifra esta última a la que se acerca Coahuila desde 1990.⁷
- La tasa de crecimiento intercensal ascendió de 2.3 % en la década de los cincuenta, hasta un máximo de 3.3% entre 1970-1980, para descender en 1990-1995 a 1.7. Como efecto de este fenómeno, la población se triplicó entre 1950 (720 mil habitantes) y 1995 (2.1 millones de habitantes); es decir, en sólo 45 años. De acuerdo con estimaciones, si la población de Coahuila era de 1.9 millones de habitantes en 1990 y de 2.1 millones en 1995, para el 2000 tendrá 2.3, y para el 2010 la población ascenderá a 2.7 millones de habitantes. El incremento que se habrá registrado en la década 1990-2000 será de 18.1% y en la década 2000-2010, será de 14.7%.⁸
- Otro importante factor que viene modificando la estructura y dinámica poblacionales, es el incremento de la esperanza de vida en el país la cual, de 40 años en 1940, se elevó hasta 72.6 años en 1994.⁹

EVOLUCION DE LA POBLACION TOTAL, 1950-1995



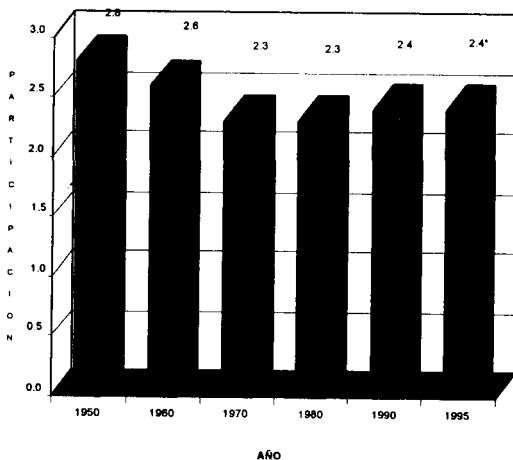
Fuente: INEGI. Resultados preliminares del Censo de Población y Vivienda. Estado de Coahuila, versión fotocopiada, 2pp.

TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DE POBLACION TOTAL, 1950-1995



Fuente: INEGI. Resultados preliminares del Censo de Población y Vivienda. Estado de Coahuila, versión fotocopiada, 2pp.

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LA POBLACION EN EL TOTAL NACIONAL, 1950-1995



Fuente: INEGI. Resultados preliminares del Censo de Población y Vivienda. Estado de Coahuila, versión fotocopiada, 2pp.

- Los cambios en la tasa de fecundidad y de mortalidad han causado modificaciones en la pirámide de edades. Coahuila, como el país, mostraba en 1970 una base ancha y un vértice angosto para irse reduciendo lentamente la población de menos de cinco años. A partir de 1990, los grupos de 15 años en adelante han crecido con relativa celeridad, incluyendo la población mayor de 60 años. Comparando las pirámides de edades de 1980 y 1990 con la estimada para el año 2000, se observa que: a) la frecuencia del intervalo de 0-4 años no se modifica substancialmente en las tres pirámides; b) hacia el año 2000 tienden a emparejarse los intervalos que van de 5 a 29 años en 225,000 habitantes en cada uno de los 5 intervalos quinquenales; c) tienden a crecer los intervalos de 60 a 74 años. Esta comparación hace ver el tipo de necesidades que habrán de ser satisfechas para una población cada vez mayor en las etapas productivas y postproductivas.

Los cambios en la estructura y dinámica de la población son efectos de la mejoría substancial en la economía general, la educación y la salud y de la política demográfica establecida desde 1974. De estos cambios surgen problemas y retos para el futuro:

- Programas importantes para dar respuesta a las necesidades de educación, empleo y servicios a una población en pleno proceso de transición demográfica y en vías de inserción en un proceso más acelerado de industrialización y de economía global.
- Recursos no solamente cada vez más limitados sino insuficientemente coordinados en su ejercicio.

GRADO DE SATISFACCION DE LAS NECESIDADES SOCIALES BASICAS

Empleo

Según datos de 1990, las personas mayores de 12 años eran 1,397,353 (30% de la población total) y de ellas 605 mil, es decir, el 43.3%, eran económicamente activas. De dicha proporción, 586 mil, es decir, el 96.8% se encontraba ocupada, siendo la tasa promedio de desocupación del 3.15, elevándose a 4.5 en la región Carbonífera, pero descendiendo a cerca de 2.0 en la regiones Fronterizas y Desierto.¹⁰ Esta situación cambió después significativamente, pues según los indicadores trimestrales de la población económicamente activa, por áreas urbanas, en 1994, Monclova registró hasta un 8.7 de tasa general de desempleo abierto, Saltillo hasta un 6.2 y Torreón hasta un 6.3, en el trimestre julio-septiembre.¹¹ Importantes acciones gubernamentales, federales y estatales, se han encaminado a abrir y conservar fuentes de empleo, a raíz de la crisis económica iniciada en 1994. Así, para 1996 el programa de promoción económica logró establecer 131 nuevas empresas y generar 46,000 empleos.¹²

Vivienda

En 1990 había 408,091 viviendas para 1.97 millones de coahuilenses lo que significaba un índice de 4.82 personas por cada vivienda.¹³ A ello se debe agregar que casi el 25% de las viviendas no eran propiedad de sus habitantes; el 94.7% contaba con energía eléctrica, el 92% con agua entubada y el 68% con drenaje.¹⁴ En cuanto a las condiciones físicas, el 96% se registró de pared sólida, el 57% de techo perdurable, el 16.3% con dos cuartos y cocina, y el 6.4% con un solo cuarto.¹⁵ Lo anterior refleja el marco de necesidades que viene satisfaciendo el INFONAVIT con 8,185 unidades de vivienda concluidas en 1994.

Estimando la formación de familias a partir de la población por edades, la edad promedio de matrimonio, el número de hogares desaparecidos por año, la demanda insatisfecha acumulada de vivienda, y otros factores, un estudio revela que en el año 2000, la población requerirá 667 mil viviendas es decir un incremento del 44% respecto de 1990.¹⁶ Este será un reto enorme en el rubro no solamente de la vivienda, sino también del desarrollo urbano en su integralidad.

Agua y alcantarillado

En 1993 se estimó que la cobertura promedio en estos servicios era aproximadamente del 89% y del 67%, respectivamente. Esto significaba, ya entonces, una cobertura superior al promedio nacional, aunque con municipios rurales abajo de dicho promedio y con la tasa media de crecimiento menor a la de la población.¹⁷ En el reporte del INEGI a diciembre de 1994, se registran 424 mil tomas domiciliarias de agua potable, cifra que se acerca al rango del número de viviendas.¹⁸ Los retos que están siendo enfrentados y que ocuparán todavía muchos esfuerzos de inversiones y coordinación de los diferentes órdenes de gobierno, son:

- Hacer más eficiente la administración de los órganos con competencia en el área y consolidar el sistema financiero del agua.
- Aumentar la cantidad y calidad del agua aprovechable, vía regulación, reciclaje, tratamiento y lucha contra la contaminación, y fomentar una nueva cultura del agua.
- Mejorar la exploración de largo plazo en las regiones hidrológicas.
- Cubrir el rezago o la brecha entre la tasa media de crecimiento poblacional y la de cobertura de agua potable y balancear los escasos recursos hídricos aprovechables en uso doméstico, industrial y agrícola y destinar inversiones a infraestructura hidráulica.

Salud

Coahuila enfrenta simultáneamente dos grandes retos, de acuerdo con el Plan Estratégico que elaboró la Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario, en 1995:¹⁹

- Terminar con el rezago en la atención de enfermedades propias de una sociedad con poco desarrollo, tales como las infecciones comunes, la desnutrición, y las muertes maternas y perinatales.
- Enfrentar los problemas emergentes asociados a la industrialización, a la urbanización y al deterioro del ambiente y que traen consigo enfermedades como el cáncer, los padecimientos mentales y psicosociales, las adicciones, las enfermedades cardiovasculares y crónico-degenerativas, todos ellos padecimientos emergentes de la transición demográfica y, por ende, epidemiológica.

Además de los retos anteriores, ciertas características de la entidad generan perfiles epidemiológicos propios: su carácter fronterizo, gran número de intercambios internacionales de variada naturaleza, incremento de la industria maquiladora, inmigración, incremento notable del nivel de escolaridad, creciente participación social, y otras características.

Según datos de 1994, de la población derechohabiente y potencial hicieron uso de los servicios institucionales de atención médica, al menos una vez en el año, 1,971,672 personas. De ellas el 61% fue atendido por las instituciones de seguridad social (IMSS 54% e ISSTE 7%); el 39% restante fue atendido principalmente por la Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario del Gobierno del Estado (25%), por el Programa IMSS-Solidaridad (11%) y por la Universidad Autónoma de

Coahuila (3%). En el estado se cuenta con 272 unidades médicas de las cuales 232 son de consulta externa o de hospitalización. De los hospitales, 18 son de las instituciones de seguridad social y 22 de las de asistencia social. El número de médicos que atiende a la población usuaria es de 3,342, adscritos principalmente a las instituciones de seguridad social (71%).²⁰

Según un reporte de principios de 1995, la población abierta que atiende la Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario se estima en 648,898. Cuenta para ello con 16 unidades móviles, 51 unidades auxiliares de salud, 23 centros de salud rural dispersos y 13 concentrados, 14 centros de salud urbanos y 7 con hospitalización; esta infraestructura brinda servicios de primer nivel (promocionales, preventivos y curativos en padecimientos de tipo general y de mayor frecuencia). Los servicios de segundo nivel (consulta externa y especializada, incluyendo hospitalización) cuentan con 10 hospitales; pero aquí se manifiestan deficiencias graves, que se reflejan en las siguientes cifras: se cuenta sólo con el 40% del personal médico necesario, sólo se tiene el 45% del equipamiento actualizado y el abastecimiento de insumos sólo llega al 43% del requerido.²¹ Para 1996, mediante un programa para abatir el rezago en infraestructura, ampliar los servicios móviles y especializar la atención a la mujer, los hospitales generales se incrementaron a 4, las unidades móviles a 33, se remodelaron y equiparon 29 centros de salud y se puso en marcha el Hospital Estatal de la Mujer.²²

Educación

En cuanto al nivel promedio de instrucción recibida efectivamente por la población de 15 años o más, Coahuila es de las pocas entidades del país que rebasan los 7 años de instrucción recibida (7.3) y se ubican arriba del promedio nacional (6.6), de conformidad con datos de 1994.²³ El analfabetismo, expresado como el porcentaje de personas de 15 años o más no capaces de leer y escribir una breve y sencilla exposición de hechos relativos a su vida cotidiana, para 1994 se estimó en 4.87; 6 años atrás la cifra tenía una unidad más. Cabe notar que el promedio nacional en dicho año se registró en 9.81%.²⁴

Otro indicador básico de la satisfacción de las necesidades educativas es la atención a la demanda en educación preescolar, primaria y secundaria. La satisfacción de la demanda de educación preescolar ha ido creciendo significativamente, pues mientras en 1988 llegaba al 68.7%, para 1994 fue del 83.4%, es decir, creció 14.7 puntos en los últimos seis años, ubicándose el promedio nacional en 76%. La satisfacción de la demanda en educación primaria llega casi al 95%, ligeramente abajo de la media nacional; y en el nivel de secundaria llega al 88.4%, ubicándose la media nacional en el mismo rango.²⁵

El índice de eficiencia terminal, relación entre los que egresan respecto a los que ingresan en cada nivel, en primaria se estimó en 1994 en 75.6%, siendo 62% el promedio nacional; en secundaria 76.2%, siendo ese mismo el promedio nacional; y en bachillerato 60%, siendo 59% la media nacional.²⁶

El índice de absorción, definido como la relación entre el ingreso en el primer grado de un nivel educativo y el egreso del nivel educativo inferior del ciclo escolar anterior, para secundaria en 1994 se estimó en 87.1, para educación media superior en 87.9 y para el nivel superior en 104.1, cifras más altas que los promedios nacionales respectivos.

En el período escolar 1993-1994, de preescolar a bachillerato, el sistema educativo de la entidad tenía 589,138 alumnos inscritos, de los cuales el 13% de preescolar, el 54% de primaria, el 19% de secundaria y el 7% de bachillerato. A dicha población la atendieron 27 mil docentes en 3640 escuelas.²⁷

En cuanto a educación superior, en el mismo período 1993-1994, solamente la Universidad Autónoma de Coahuila y las escuelas normales tenían 22,051 inscritos correspondiendo el 84% a la primera y el resto a las segundas.²⁸ Sin embargo, son mucho más elevadas las cifras en cuanto a este nivel de enseñanza. En efecto, la matrícula en 1990, sin contar las normales pero incluyendo universidades e institutos tecnológicos -sector público y privado-, llegaba a 33,521 estudiantes.²⁹

Cabe destacar que el gobierno del estado destina una proporción importante de su presupuesto al sector educativo. Por ejemplo, en 1996 se destinó el 55% del presupuesto estatal.³⁰

ENFOQUE REGIONAL

En la entidad se distinguen seis regiones geoeconómicas relativamente diferentes por su fisiografía, clima, recursos naturales y vocación económica: Laguna, Sureste, Centro, Frontera, Carbonífera y Desierto. La región Laguna, ubicada al suroeste, se extiende en el 14.5% del territorio y sus cinco municipios alojan al 36.6% de la población de la entidad, la cual de acuerdo con los resultados preliminares del Congreso de Población y Vivienda 1995, es de 2,172,136 habitantes.³¹ La región Sureste donde se encuentra Saltillo, la capital, ocupa el 17.6% de la superficie y en cinco municipios se concentra el 27.2% de la población. En importancia poblacional, -15%- , pero con sólo 9% de territorio y diez municipios, sigue la región Centro, ubicada al centro-este del estado. Con el 11.4% de la población y 20.8% del territorio es diez municipios, sigue la región Frontera ubicada en el norte y colindando con Estados Unidos de Norteamérica. Finalmente, la región carbonífera en el noreste, con el 8% de la población, con 27.2% del territorio, y con tres grandes municipios.

El territorio de Coahuila es de 151,571 km². En tamaño es superado únicamente por Chihuahua y Sonora y constituye el 7.7 % del territorio nacional. Sus coordenadas extremas son: al norte 290 53', al sur 240 32' de latitud norte; al este 990 51', al oeste 1030 58' de longitud oeste. Colinda al norte con Estados Unidos de América, al este con Estados Unidos de América y Nuevo León, al sur con Nuevo León, San Luis Potosí, Zacatecas y Durango y al oeste con Durango y Chihuahua.³²

Predominan los climas del semiárido, por tanto, extremosos; el territorio es relativamente accidentado, con pocos recursos naturales y escasez de agua. Las provincias fisiográficas son: Sierra Madre Oriental (68%), Sierras y Llanuras del Norte (16%), y Grandes Llanuras de Norteamérica (16%). En la superficie estatal se presentan los siguientes tipos o subtipos

CARACTERIZACION DE LAS SEIS REGIONES GEOECONOMICAS

REGION	% DE	% DE	% DE	CRECIMIENTO POBLACIONAL			CARACTERIZACION GEO-ECONOMICA
	TERRIT- RIO	POBLA- CION	MUNI- CIPIOS	1990	1995	%INC.	
Laguna	14.53	36.63	14.53	722,607	754,511	4.41	Predomina actividad agrícola y de la industria química y textil, importantes explotaciones de ganado lechero y de carne.
Sureste	17.64	27.28	17.64	538,080	638,665	18.69	Extensa actividad industrial: armadoras de automóviles, autopartes, productos metálicos, materiales para construcción, alimentos, productos químicos.
Centro	9.15	15.07	9.15	297,402	311,293	4.70	Siderurgia, pailería y metal-mecánica.
Frontera	20.85	11.43	20.85	225,466	275,134	22.03	Ganadería, termoeléctrica, industria maquiladora.
Carbonifera	10.30	8.05	10.30	158,833	159,662	0.52	Minería: fluorita, carbón, celestita, barita, etc.
Desierto	27.22	1.51	27.22	29,952	32,871	9.74	Sólo algo de vinatería y de ganadería.
TOTALES	100.00	100.00	100.00	1,972,340	2,172,136	10.13	

Fuente: Elaboración de esta monografía a partir de datos extraídos de: INEGI, Anuario Estadístico del Estado de Coahuila, 1991. INEGI, datos preliminares del censo de Población y Vivienda. 1995. Gobierno del Estado de Coahuila, Fundación para el Desarrollo Económico de Coahuila, CONACIY, ITESM: Coahuila ante el Reto del Futuro, Tomo I pp. 27-41, 1994

predominantes de clima: muy seco semicálido, 47%; seco semicálido, 28%; semiseco templado 8%; y semiseco semicálido, 6%. La precipitación promedio anual oscila entre 515 mm. (Piedras Negras) y 186 mm. (Cuatrociénegas).³³

PARTICIPACION EN ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

De acuerdo con análisis recientes, la estructura económica a nivel agregado no ha registrado cambios significativos en las dos últimas décadas si se toma como referencia el patrón seguido en el país. Para 1993, el PIB de la entidad se calculó en 31,296,899 miles de pesos; lo que significó el 2.78% del PIB nacional. En cuanto a contribuciones por sector al PIB estatal es el terciario el que se ha fortalecido (54% en 1990), seguido del secundario (42% en 1990). La disminución de las actividades agropecuarias ha sido reflejo del proceso de industrialización nacional y la relativa estabilidad del sector terciario lo es del flujo turístico y de las actividades fronterizas.³⁴

Se ha aplicado el coeficiente de concentración económica para identificar el grado de especialización regional y las ventajas competitivas asociadas: de 1980 a 1990 disminuyeron de 9 a 6 las

ramas especializadas, pero casi todas se ubicaron en el sector industrial, manufacturero y extractivo: extracción de carbón, fabricación de materiales de construcción de arcilla, fabricación de cemento, yeso y cal, industria básica del hierro y del acero, fabricación de estructuras metálicas y la industria automotriz. Lo anterior reveló el dinamismo del sector secundario en Coahuila.³⁵

El análisis de la participación del estado en las actividades productivas de acuerdo con el criterio del personal ocupado, y según datos de los censos económicos de 1988 y 1994 revela que:

En 1988, de una población de 398 mil personas, clasificadas ocupacionalmente, el 27.3% estaba en la industria manufacturera; le seguía la ocupada en servicios con 23.7%, después la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca con el 22%, el comercio con el 16%, la minería, 3.2% y la construcción, 2.5%.³⁶

Según los censos económicos de 1994, se clasificó la ocupación de 417,389 personas y reflejaron que la manufactura se incrementó del 27.3 al 31.6% y el comercio del 16 al 22.3%, transporte y comunicaciones de 1.7 a 2.9%, en relación a 1988.³⁷

En 1988 el ingreso bruto total del estado se estimó en 14,329 millones de pesos (corrientes). Sin tomar en cuenta las actividades silvoagropecuarias, el primer lugar en contribución lo ocupó la industria manufacturera con el 56.3%, el segundo el comercio con 28.5%, el tercero la minería con el 5% y el cuarto los servicios sociales y comunales con el 4.2%.³⁸

Los principales retos de Coahuila son los siguientes:

- La limitante de los recursos naturales diversificados, principalmente el agua, debido a las características fisiográficas de la entidad y de sus regiones.
- La gran extensión de su territorio y la vecindad con una región económicamente muy dinámica de los Estados Unidos de América, características ambas que demandan una gran infraestructura de transportes y comunicaciones para aprovechar oportunidades de progreso económico en el marco del TLC y de una economía más global.
- La aceleración de los procesos de industrialización y de urbanización también con todas sus exigencias de infraestructura y demanda de servicios de empleo, vivienda, salud, educación; servicios cada vez más diversificados y segmentados por la transición demográfica que se está operando.
- Una tendencia a la especialización regional, dadas ventajas competitivas, en ramas de la industria manufacturera y, en particular, maquiladora pero sin perder la visión de una entidad que pretende su desarrollo integral.
- Una sociedad más consciente, más preparada, más participativa y más demandante, debido a los niveles educativos alcanzados y a la mundialización del nivel de aspiraciones y demandas.

De acuerdo con criterios e indicadores de la administración pública comparada, estas características del entorno y de la etapa de desarrollo requieren una administración estructurada, eficaz, con planes de largo plazo, adaptada al crecimiento económico y a la evolución de la sociedad y del estado.

Notas

¹ INEGI, Dirección Regional Noreste, **Resultados Preliminares del Censo de Población y Vivienda 1995. Estado de Coahuila**. Versión Resumida, Mayo 1996, p. 2.

² *Ibidem*, p. 2.

³ INEGI, **Resultados Preliminares del Censo de Población y Vivienda 1995**. México, Mayo 1996, p. 55.

⁴ INEGI, Gobierno del Estado de Coahuila, **Anuario Estadístico del Estado de Coahuila. Edición 1995**. México, 1995, p. 84.

⁵ Poder Ejecutivo Federal. **Programa de Reforma del Sector Salud, 1995-2000**. México, 1996, p. 21.

⁶ *Ibidem*, p. 22.

⁷ Gobierno del Estado de Coahuila, Fundación para el Desarrollo Económico A.C., CONACYT, ITESM; **Coahuila ante el reto del futuro**, Torreón, Coah. 1994, Tomo I, p. 49.

⁸ *Ibidem*, pp. 54-56.

⁹ Poder Ejecutivo Federal. **Programa de Reforma del Sector Salud, 1995-2000**. México, 1996, p. 22.

¹⁰ Gobierno del Estado de Coahuila, Fundación para el Desarrollo Económico A.C., CONACYT, ITESM; **Coahuila ante el reto del futuro**, Torreón, Coah., México, 1994, Resumen Ejecutivo, pp. 32 y 33.

¹¹ INEGI, Gobierno del Estado de Coahuila, **Anuario Estadístico del Estado de Coahuila, Edición 1995**, México, 1995, pp. 96-101.

¹² Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de Fomento Económico; **Reactivación económica**, Saltillo, Coah., México, 1996, p. 6.

¹³ INEGI, Gobierno del Estado de Coahuila, **Anuario Estadístico del Estado de Coahuila, Edición 1995**, México, 1995, p. 28.

¹⁴ Gobierno del Estado de Coahuila, Fundación para el Desarrollo Económico A.C., CONACYT - ITESM; **Coahuila ante el reto del futuro**, Torreón, Coah. México, 1994, Resumen Ejecutivo, p. 35.

¹⁵ *Ibidem*, p. 37.

¹⁶ *Ibidem*, p. 39.

¹⁷ *Ibidem*, p. 60.

¹⁸ INEGI, Gobierno del Estado de Coahuila, **Anuario Estadístico del Estado de Coahuila, Edición 1995**, México 1995, p. 33.

¹⁹ Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario del Gobierno del Estado de Coahuila, **Plan Estratégico 1995**, Saltillo Coahuila, documento policopiado, Enero de 1995, p. 3.

²⁰ INEGI-Gobierno del Estado de Coahuila, **Anuario Estadístico del Estado de Coahuila**, México, 1995, p. 133.

- ²¹ Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario del Gobierno del Estado de Coahuila, **Plan Estratégico 1995**, Saltillo, Coahuila, documento policopiado, Enero 1995, p. 5.
- ²² Gobierno del Estado de Coahuila, **Coahuila Tierra de Oportunidades, Avances**, Saltillo, Coah., México, 1996, p. 49.
- ²³ SEP, Subsecretaría de Planeación y Coordinación. **Indicadores educativos 1988-1989 a 1994-1995**, Distrito Federal, 1994, p. 24.
- ²⁴ *Ibidem*, p. 34.
- ²⁵ *Ibidem*, pp. 36-41.
- ²⁶ *Ibidem*, pp. 44-48.
- ²⁷ INEGI-Gobierno del Estado de Coahuila, **Anuario Estadístico del Estado de Coahuila, Edición 1995**. México, 1995, p. 163.
- ²⁸ *Ibidem*, p. 172-173.
- ²⁹ Cifra tomada de: Gobierno del Estado - Fundación para el Desarrollo Económico A.C. - CONACYT - ITESM; **Coahuila Ante el Reto del Futuro**, Torreón, México, 1994, Tomo I, p. 356.
- ³⁰ Gobierno del Estado de Coahuila-**Periódico Oficial**, 22 de Diciembre de 1995, p. 91.
- ³¹ INEGI, **Resultados Preliminares del Censo 95 de Población y Vivienda, 1995**. México, Mayo 1996, p. 55.
- ³² INEGI, Gobierno del Estado de Coahuila, **Anuario Estadístico del Estado de Coahuila, Edición 1995**. México 1995, p. 3.
- ³³ *Ibidem*, pp. 6 y 7.
- ³⁴ Gobierno del Estado de Coahuila-Fundación para el Desarrollo Económico A.C. -CONACYT-ITESM; **Coahuila Ante el Reto del Futuro**, Torreón, Coah. México, 1994, Tomo II, pp. 675-676.
- ³⁵ *Ibidem*, p. 676-682.
- ³⁶ *Ibidem*, p. 683.
- ³⁷ INEGI, **Censos Económicos 1994, Coahuila**. México, 1995, p. 6.
- ³⁸ Gobierno del Estado de Coahuila-Fundación para el Desarrollo Económico A.C. -CONACYT-ITESM; **Coahuila Ante el Reto del Futuro**, Torreón, Coah., México, 1994, Tomo II, p. 689.

CAPITULO II

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

LA FORMA DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

En Coahuila, como en otras partes del mundo y del país, la forma de organización administrativa ha sido muy dinámica en las últimas décadas en razón de que los esquemas adoptados han sido determinados, desde luego, por el régimen político-constitucional, pero también por la concepción, vigente de la administración, por la necesidad de orientar el gobierno y la administración hacia la promoción del desarrollo y hacia la satisfacción de necesidades y demandas urgentes de la población, por la naturaleza y creciente amplitud de las misiones y actividades del ejecutivo y -más recientemente-, por la incorporación de los enfoques y métodos modernos de organización, aplicables en el sector público.

Régimen político-constitucional y forma básica de organización

Desde 1824, año de la independencia política y de la aprobación, por el Congreso Constituyente del Estado Libre de Coahuila y Texas, del decreto para el arreglo y organización provisional del gobierno interior del estado, y de acuerdo con el régimen republicano adoptado por la federación, el poder ejecutivo ha estado depositado en una sola persona, que hoy en día es de elección directa y se denomina gobernador constitucional del estado de Coahuila de Zaragoza.¹ Esta disposición, enteramente de régimen constitucional, hace del ejecutivo un órgano unipersonal donde, junto a las demás funciones gubernamentales, reside la jefatura de la administración pública. En la actualidad así lo establecen la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, la constitución política del estado de Coahuila de Zaragoza y la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Para el desempeño y despacho de los asuntos que la Constitución política del estado encomienda al ejecutivo se prevén, como unidades organizacionales mayores, las secretarías del ramo y las dependencias y organismos que señala la ley orgánica de la administración pública. Y para asegurar la buena marcha de la administración, el gobernador puede dictar decretos, acuerdos y demás disposiciones de orden administrativo que estime necesarios, así como establecer nuevas dependencias y separar, unir o transformar las existentes, en atención al volumen de trabajo y trascendencia de los asuntos públicos.²

Por consiguiente, el cimiento fundador de la forma básica de organización es, sin duda, la concepción en los textos constitucionales de un poder ejecutivo que es unipersonal, de elección directa, jefe del gobierno y jefe de la administración, con amplios poderes para asegurar la buena marcha de los asuntos públicos en la entidad. A la cabeza de la administración, representada por el gobernador le siguen, en un organigrama básico, las secretarías del ramo y otras dependencias y organismos de ese nivel cuyo número, misiones y denominación han evolucionado por la acción e influencia de los demás determinantes de la forma de organización.

De esta manera, al lado de las demás funciones gubernamentales clásicas asignadas al ejecutivo, se establece en la Constitución, con suficiente delimitación, el encargo de la administración pública, cuya concepción actual se acerca a su definición clásica como conjunto de:³

- Actividades que tienden a asegurar, en una relación de subordinación y servicio al poder público, la elaboración, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas.
- Actividades emprendidas por el gobierno para asegurar de forma permanente y regular la satisfacción de necesidades colectivas.
- Instituciones, estructuras, procesos, personal y métodos puestos al servicio de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, de los servicios públicos y de las funciones gubernamentales en general.

Este modelo básico comparte importantes elementos con el de los países occidentales, en particular de aquellos que se inspiran en el prototipo napoleónico francés pero más todavía con el de los estados no unitarios sino federales como Alemania y Estados Unidos. Nuestras secretarías de ramo se parecen más a las *executive agencies* norteamericanas que a los ministerios ingleses, franceses o belgas, ya que éstos son responsables ante el parlamento mientras los dos primeros lo son, política y administrativamente, ante el titular del ejecutivo. De hecho, el artículo 82 de la constitución política del estado de Coahuila faculta al gobernador a nombrar, suspender y remover libremente a los secretarios, a los subsecretarios, al procurador general de Justicia del estado, a los directores, a los agentes del ministerio público, a los oficiales del registro civil y a todos los demás servidores públicos del poder ejecutivo, cuyo nombramiento, suspensión o remoción no estén determinados de otro modo en la constitución y las leyes.

A este modelo básico se fueron aplicando en forma natural los principios de la división del trabajo y los de descentralización funcional y geográfica, para que el sistema se fuera diferenciando y articulando orgánicamente dando lugar, pero ya por la acción de otros factores, a la multiplicación de las unidades mayores o de primer nivel, a cada una de las cuales fue correspondiendo un conjunto de facultades y atribuciones consideradas de importancia y que fueron justificando, a la vez, una responsabilidad política y un aparato administrativo especializado.

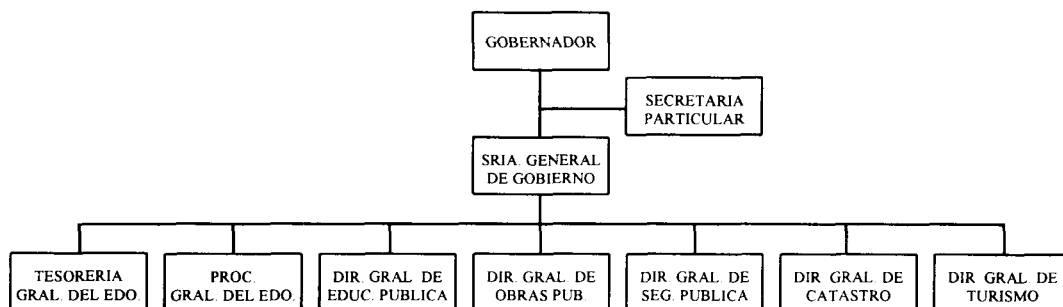
Imperativos del desarrollo y estructura administrativa

Una importante condición para lograr una apreciación correcta de la validez y eficacia de una estructura administrativa en un momento dado es captar que, a partir de esquemas básicos como el anterior, las funciones gubernamentales y administrativas suelen cambiar de acuerdo con la evolución y dinámica de las relaciones entre sociedad y estado. Para cada etapa de su historia, el estado de Coahuila ha ejercido o enfatizado un número de misiones y funciones que, ya en concreto, han venido configurando, vía un movimiento de integración y diferenciación, una organización flexible y, por ende, adaptable.

Un gran determinante de la evolución dinámica de las estructuras administrativas son los imperativos de desarrollo político, económico y social. Ilustra su influencia e impacto la visualización de la estructura administrativa en dos momentos históricos separados por veinte años 1974 y 1994.

Hacia 1974 la estructura básica estaba configurada por el gobernador, por una secretaría particular, por la Secretaría General de Gobierno y, dependiendo de ésta, por cinco direcciones generales (de educación pública, de obras públicas, de seguridad pública, de turismo, y de catastro); además por la Procuraduría General y la Tesorería General. Es decir, siete unidades organizacionales de segundo nivel, pues dependían de la Secretaría General de Gobierno.⁴

LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL EN 1974



Fuente: Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, *Manual de Organización del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza*, Talleres Gráficos del Gobierno del Estado, 1974, pág. 35.

Observaciones en cuanto a la estructura administrativa de hace poco más de dos décadas:

- La estructura, tanto en tamaño como en perfil, corresponde a una complejidad y a un volumen y especialización de las actividades administrativas acordes con los requerimientos de la sociedad y del desarrollo, de principios de los setenta. En esos años la población apenas superaba el millón trescientos mil habitantes y se iniciaba el despegue industrial y la inmigración hacia la entidad.
- El secretario general de Gobierno aparece como el segundo en la jerarquía estatal con autoridad sobre las oficinas adscritas a él, pero también sobre el resto de las dependencias centrales.
- De las dependencias relacionadas con ramos especializados de los asuntos públicos del ejecutivo -en número de siete-, sólo tres se refieren a materias o ámbitos del desarrollo socioeconómico: educación, obras y turismo; dos a aspectos de administración económica y de registro: tesorería y catastro; y los dos restantes a justicia y seguridad.
- El ejecutivo sólo cuenta con una secretaría particular como oficina auxiliar directa en su despacho.

Para 1994 ya se ha operado una profunda transformación de las estructuras administrativas, siempre partiendo del organigrama básico el cual ha permanecido invariable. Culmina esta transformación una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, promovida en diciembre de 1993 por el gobernador Dr. Rogelio Montemayor Seguy.

Los motivos de justificación de la nueva ley se enmarcaron, en primer lugar, en el intenso y dinámico proceso de cambios económicos estructurales y de profundas transformaciones políticas

y sociales que estaban redefiniendo la composición de la sociedad y su organización; la apertura al exterior, la modernización, la reforma del estado, el combate a la pobreza extrema, la descentralización, el nuevo federalismo, el nuevo pacto para el desarrollo sostenible fueron, entre otros, los elementos que impulsaron la iniciativa para adaptar la administración pública de Coahuila a la dinámica nacional. En segundo lugar, en la voluntad de establecer una estructura idónea para cumplir los compromisos plasmados en un Plan Estatal de Desarrollo para cuya elaboración se tomaron en cuenta las grandes demandas y retos de la sociedad coahuilense hacia el horizonte cercano del nuevo milenio. En tercer lugar, en la intención de incorporar nuevos enfoques en la administración y de contar con una experiencia de mejoramiento y perfeccionamiento permanente.

Por lo tanto, ir con la dinámica nacional, incrementar la capacidad de respuesta a las necesidades, demandas y retos de la entidad, e iniciar una cultura de mejora continua en la administración, fueron los motivos de la reforma cuyos criterios y principal contenido, por tener gran relevancia en la conformación y la comprensión del modelo organizativo actual, se sistematizan y exponen a continuación:⁵ La reforma se apoyó en los siguientes principios o criterios:

- Adoptar el concepto de administración para el desarrollo y reactivar la economía de Coahuila.
- Incorporar la planeación y la programación para asegurar congruencia en la definición de prioridades.
- Incorporar en la toma de decisiones, en forma sistemática, los puntos de vista de los ciudadanos, grupos sociales, organizaciones intermedias y agentes económicos.
- Hacer una administración pública que concerte intereses y aspiraciones, dialogue, genere confianza y se comprometa con los que menos tienen.
- Impulsar el fortalecimiento municipal a través de una mayor descentralización de responsabilidades, recursos y funciones.
- Definir con precisión los ámbitos de responsabilidad de cada área para evitar traslapes, desperdicios y lentitud.
- Obligar a los responsables a respetar tiempos y recursos.

A partir de esta reforma se crean importantes dependencias en la administración central:

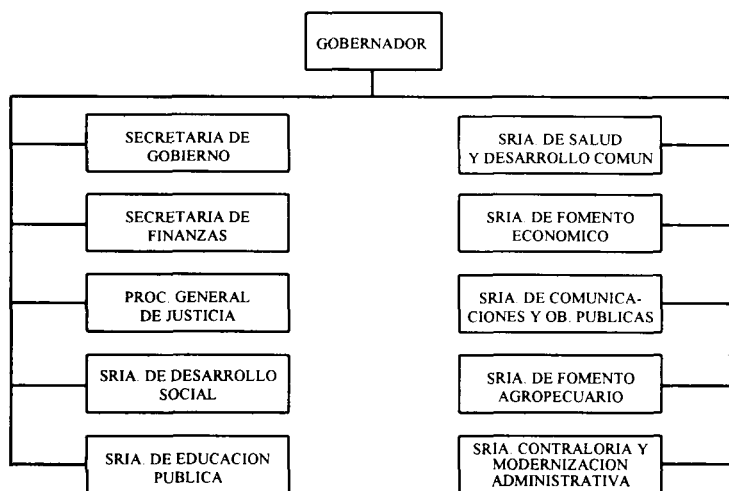
- La Secretaría de Desarrollo Social, a lo que se asigna el despacho de los asuntos inherentes a la planeación, programación y seguimiento de las acciones encaminadas a elevar el nivel de vida de quienes más lo necesitan; así mismo, se le confiere la responsabilidad de conducir y ejecutar las políticas relativas a los asentamientos humanos, la planeación de desarrollo urbano, la vivienda, la preservación ecológica y el equipamiento de las poblaciones.
- La Secretaría de Fomento Económico, que tiene a su cargo impulsar el desarrollo económico del Estado a través del fomento a la industria, el comercio, la minería, el turismo y los servicios. Este organismo desarrolla la concepción integral de las potencialidades de la entidad; con autoridad y recursos suficientes para otorgar estímulos y la obligación de facilitar al inversionista el cumplimiento del sistema normativo.
- La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, que tiene a su cargo la atención de los asuntos correspondientes a la proyección, planeación, programación, diseño, ejecución y control de las comunicaciones y obras públicas de jurisdicción estatal.

Además, se transforman las siguientes dependencias:

- Congruentes con los cambios a la administración pública federal, la Secretaría de Finanzas asume no sólo las funciones inherentes a los ingresos y gastos sino también las relativas a la administración financiera y a la planeación, programación, y evaluación de la inversión y gasto público, así como las de administración de los recursos humanos y patrimoniales.
- A la Secretaría de Salud se le asignan nuevas responsabilidades relativas al desarrollo comunitario.
- La Secretaría de Desarrollo Rural se transforma en Secretaría de Fomento Agropecuario con la responsabilidad de promover y procurar la optimización de los recursos materiales y humanos disponibles en este sector, tomando en consideración las nuevas realidades; además se encarga de fortalecer las acciones de fomento, vinculación y concertación entre los agentes económicos de los sectores privado y social, en un marco de planeación que contempla la cadena de infraestructura, financiamiento, producción, transformación y comercialización.
- La Dirección de Contraloría es transformada en secretaría y se le otorgan importantes funciones en materia de modernización, de calidad total y de informática.
- A la Secretaría de Gobierno se le refuerza su función de conducir la política interior, de preservar el orden público y de protección ciudadana; para ello coordina en adelante todos los cuerpos de policía preventiva que antes dependían de la Procuraduría de Justicia.

Se observa con claridad cómo en veinte años se operó una evolución substancial en el perfil y tamaño de la organización básica, fundamentalmente por la atención de los gobernantes a los imperativos y desafíos del desarrollo, evolución que tiene un momento culminante en 1994 (ver gráfica). A partir de ese año la forma básica de organización, comparativamente con la de 1974, se caracteriza porque:

LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL EN 1994



Fuente: Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa. Documento Interno.

- Las dependencias directamente subordinadas al ejecutivo con ramos especializados de atención en los asuntos públicos se incrementan de siete a diez, con igual rango entre ellas y sin preeminencia de alguna. Esta disposición de la ley orgánica, en su artículo 23, es reflejo de una tendencia que se dejaba ver también en otras entidades de la República desde varios lustros atrás, consistente en acortar del todo la línea de mando entre el gobernador y las áreas o ramos especializados, con el objeto de reflejar en la estructura el interés creciente del ejecutivo en la atención prioritaria a las políticas y programas de desarrollo.⁶ En esta reforma hay que ver la idea de que el ejecutivo se involucre más cerca y directamente con una administración eficaz del desarrollo, que la simple intención de suprimir un nivel en la estructura por motivos de eficiencia. Se trata, en realidad, de un cambio de perspectiva pues esta modificación en la estructura básica redundará también en cambios en el perfil del gobernador como promotor y gestor del desarrollo.
- El número de ramos especializados en el primer nivel, relacionados directamente, en su concepción y en sus atribuciones, con sectores y políticas específicas del desarrollo socioeconómico, se incrementa a seis: desarrollo Social; fomento Económico; fomento Agropecuario; comunicaciones y obras públicas; salud y desarrollo comunitario y educación pública.
- También con una concepción de desarrollo, dos ramos especializados se refieren al nivel más general a las funciones estratégicas de la planeación y el control, aparte de sus funciones convencionales, a saber, respectivamente: la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de la Contraloría.
- La Secretaría de Gobierno asume, con mayor claridad y especialización, la delegación en materia de conducción de la política interior, de la preservación del orden público y la protección ciudadana; la Procuraduría de Justicia continúa con la concepción y atribuciones que le dan las leyes.
- Esta estructura básica pone en práctica una administración para el desarrollo con eje, como se dice en la exposición de motivos, en el fomento y no en los controles, a fin de reactivar el desarrollo económico de Coahuila.⁷ El cuadro presenta, para cada dependencia del nivel central o básico, las principales facultades o atribuciones enunciadas en la nueva Ley Orgánica. Se puede observar, en buen número de ellas, una concepción de la facultad o atribución que se acerca más a la de misión que a la de gestión.⁸

Expansión de funciones y nuevos conceptos y métodos en la administración estatal

La expansión o ampliación de las misiones y funciones del gobierno en las actividades económicas así sean éstas hoy en día más de promoción y facilitación que de operación, así como la diversificación y multiplicación de las políticas públicas para el desarrollo, han traído un incremento en el número de unidades, subunidades, oficinas y personal, operando la lógica de la desconcentración funcional. Al mismo tiempo, pero conservándose siempre el modelo básico de una organización centralizada en lo estratégico, ha operado también la lógica de la desconcentración geográfica y la descentralización. Como consecuencia, y se ampliará más adelante en este capítulo, han aparecido también órganos y mecanismos nuevos de coordinación interfuncional e interinstitucional para favorecer la eficiencia en una organización cada vez más compleja.

DEPENDENCIAS DE LA ESTRUCTURA BASICA CENTRAL

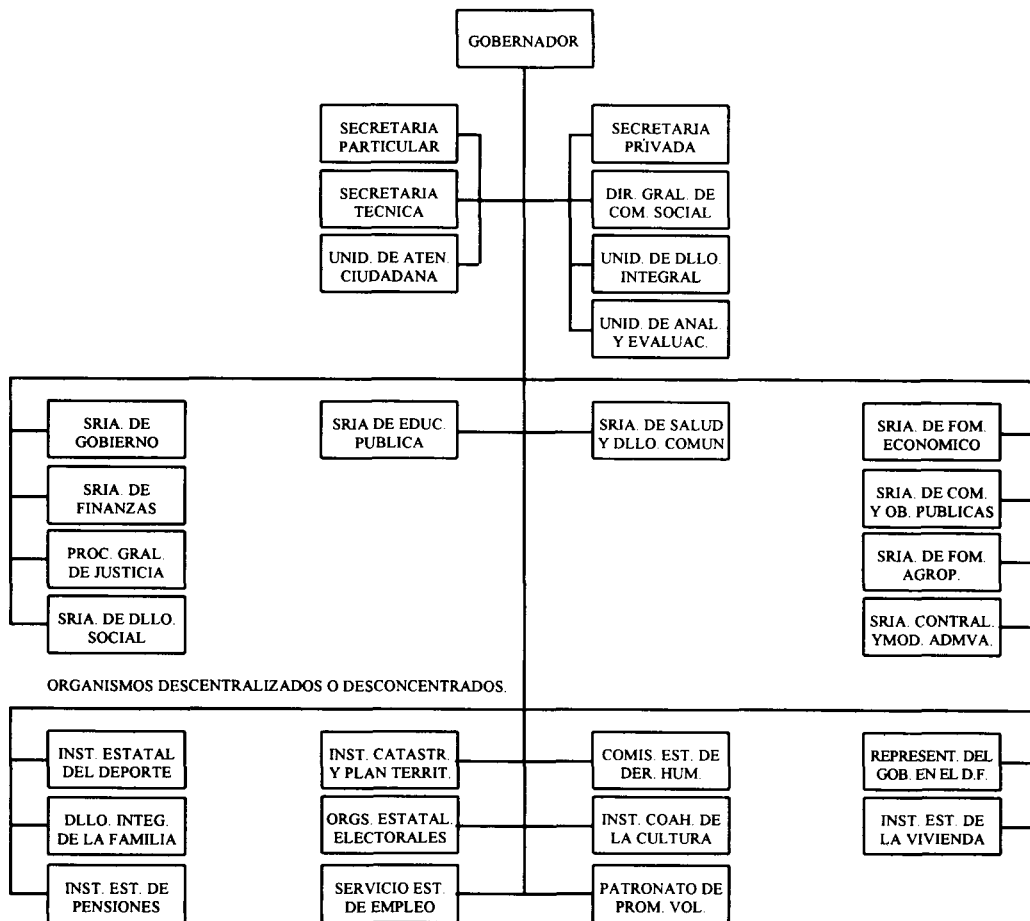
DEPENDENCIAS	PRINCIPALES FACULTADES O ATRIBUCIONES
1. Secretaría de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> ● Conducción de la política interior del Estado ● Preservación del orden público ● Protección ciudadana ● Prevención de delitos y la readaptación social ● Ser el conducto de la relación institucional del Gobierno con los poderes Legislativo y Judicial y con los ayuntamientos ● Coordinación funcional de las áreas relativas a su trabajo, Registro Público de la Propiedad, Registro Civil, notarías y defensorías de oficio.
2. Secretaría de Finanzas	<ul style="list-style-type: none"> ● Elaborar y proponer al Ejecutivo los proyectos de ley, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que se requieran para la planeación, programación, presupuestación y evaluación de la actividad económica, financiera, fiscal y tributaria del Estado; así como la administración de los recursos humanos y materiales.
3. Secretaría de Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> ● Formular, coordinar, ejecutar y evaluar los programas para el desarrollo social, del ordenamiento de los asentamientos humanos, de la regulación del desarrollo urbano y de la vivienda, así como los relativos a ecología.
4. Secretaría de Fomento Económico	<ul style="list-style-type: none"> ● Promover, fomentar, regular y evaluar el desarrollo de la actividad económica del Estado, en las áreas de industria, minería, comercio y turismo.
5. Secretaría de Fomento Agropecuario	<ul style="list-style-type: none"> ● Promover y regular el desarrollo agrícola, ganadero, forestal, pesquero, hidráulico y agroindustrial. ● Colaborar en la atención y solución de los problemas agrarios del Estado.
6. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas	<ul style="list-style-type: none"> ● El desarrollo y fomento de las comunicaciones, transportes y la planeación, conservación y ejecución de las obras públicas en el Estado.
7. Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario	<ul style="list-style-type: none"> ● Integrar y coordinar los servicios de salud pública, asistencia social y desarrollo comunitario.
8. Secretaría de Educación Pública	<ul style="list-style-type: none"> ● Establecer y ejecutar la política educativa en la entidad.
9. Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> ● Vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la Administración Pública Estatal, así como el establecimiento de políticas, criterios y lineamientos generales para su modernización.
10. Procuraduría General de Justicia	<ul style="list-style-type: none"> ● La función del Ministerio Público y le corresponde ejercer las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política Local, la Ley Orgánica del Ministerio Público y los demás ordenamientos aplicables.

Fuente: Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa. Documento Interno.

En la gráfica se presenta el organigrama con las unidades organizacionales más importantes de la actual administración estatal. Se puede observar que:

- Las unidades de apoyo directo a la oficina del gobernador se ha incrementado notablemente en relación a las existentes hace un par de décadas. Además de la secretaría particular, la cual subsiste, el gobernador se encuentra apoyado en su oficina directamente por la Secretaría Técnica; la Secretaría Privada; la Dirección General de Comunicación Social; la Unidad de Atención Ciudadana; la Unidad de Análisis y Evaluación y la Unidad de Desarrollo Integral.
- Las unidades desconcentradas o descentralizadas han crecido también notablemente como lo muestra la siguiente relación de las más importantes y que también aparecen en la gráfica:

LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL EN 1996



Fuente: Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, Ley Orgánica de la Administración Pública, Consejo Editorial del Estado, Saltillo, Coahuila, enero 1994.

Instituto Estatal del Deporte; Desarrollo Integral de la Familia; Instituto Estatal de Pensiones; Instituto Coahuilense de Catastro y Planificación Territorial; Organismos Estatales Electorales; Servicio Estatal de Empleo; Comisión Estatal de Derechos Humanos; Instituto Coahuilense de la Cultura; Representación del Gobierno del Estado de Coahuila en el D.F.; Instituto Estatal de Vivienda y Patronato de Promotores Voluntarios.

En otro orden de ideas, factores adicionales ligados a las nuevas concepciones de modernización del aparato estatal y a los nuevos métodos de gestión pública están introduciendo gradualmente, y también sin alterar el modelo básico, nuevos elementos que sin duda harán cambiar si no la substancia sí la fisonomía y algunos procesos importantes de la estructura administrativa. Se trata de las concepciones y métodos modernos relacionados con: movimiento mundial de reforma del estado, impulso en México a la descentralización y hacia un nuevo federalismo, movimiento de calidad, métodos de planeación y programación, y evolución hacia una sociedad cada vez más participativa y más crítica.

Lo anterior ya ha dado lugar a algunas nuevas funciones, nuevos órganos, o nuevos mecanismos o formas de interactuar, por ejemplo:

- A la Secretaría de Finanzas se le atribuyó la facultad de proyectar y coordinar la planeación estatal del desarrollo y elaborar con la participación de los grupos sociales y otros organismos el plan estatal en esta importante materia.
- A la Secretaría de la Contraloría se le asignó la promoción de la modernización, de la productividad y de la calidad en toda la administración.
- Las unidades adscritas directamente a la oficina del ejecutivo se encargan de importantes tareas relativas a la coherencia, seguimiento y coordinación interfuncional de las acciones.
- Se han clarificado y fortalecido las delegaciones regionales de las secretarías y otras dependencias del nivel inmediato al gobernador evolucionando más hacia una estructura regional desconcentrada. Se puede mencionar las jurisdicciones regionales de la Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario, las delegaciones y Consejos Regionales de Fomento Económico, y las cinco delegaciones regionales, con alto grado de autonomía, de la Procuraduría de Justicia. El movimiento de desconcentración geográfica ha tomado como ejes las seis regiones geoeconómicas expuestas en el capítulo 1. Sirva añadir que los criterios de regionalización son fundamentalmente socioeconómicos y, por ende, de concentración poblacional. Entre los criterios socioeconómicos de definición se encuentran, principalmente: base de recursos naturales, vocación productiva, infraestructura y población.⁹
- Se han descentralizado importantes órganos y funciones en materia de servicio públicos como las relativas a la ahora Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, y se ha desincorporado el órgano estatal relativo a cuestiones electorales.
- Numerosos consejos, comisiones y comités con participación ciudadana se han puesto en marcha.

Caracterización de la estructura organizacional

Ni la definición ni la caracterización de un ente tan dinámico como la estructura administrativa de Coahuila pueden ser hechas con un solo criterio. Es necesaria una perspectiva múltiple y multidimensional. Es el enfoque que se escoge en esta investigación monográfica.

- Desde el punto de vista jurídico-político, la forma básica de organización corresponde a los regímenes constitucionales de separación de poderes y a la configuración unipersonal del poder ejecutivo. Por tanto, no se trata, al menos en lo fundamental y básico, de una forma colegial o de gabinete.¹⁰
- Desde la perspectiva sociológica clásica, en particular de Max Weber, este modelo organizacional corresponde al racional-legal pues en él predomina una jerarquía de unidades y puestos especializados funcionalmente, dotados de capacidad técnica y procedimientos predeterminados, a fin de ganar precisión, velocidad, reducción de costos, impersonalidad y, por consiguiente, imparcialidad y equidad.
- Desde la óptica de la teoría de la organización formal, se trata de un esquema funcional pues el criterio básico de división del trabajo en el sentido vertical es la materia o campo de acción especializado, en contraste con un modelo por producto o divisionalizado. Sin embargo, el concepto de programa como unidad organizacional es igualmente importante que la función, pues la integración horizontal se logra mediante un número de programas tanto normales como estratégicos. De esta manera, sin llegar tampoco a formalizar una estructura matricial, son los programas, las unidades y mecanismos que cumplen, entre otros, el papel de ser integradores horizontales. El cuadro muestra las 10 unidades especializadas del primer nivel de la administración pública con la diferenciación funcional o por materia que se opera en el segundo nivel.
- Desde el punto de vista del concepto moderno de las estructuras sobreimpuestas (*overimposed structures*) se han adoptado en la forma de organización elementos importantes de una estructura *line-staff*. Es decir, por el crecimiento en el volumen de trabajo y por la aparición de la necesidad de mayores funciones administrativas y directivas, se ha recurrido a crear unidades que proporcionan asesoría y servicios especializados o integradores. En particular, las unidades adscritas directamente a la oficina del gobernador. También hay que añadir que funciones *staff* también son desempeñadas por algunas secretarías de ramo, en particular la de Finanzas en materia de planeación y procedimientos de manejo de recursos materiales y patrimoniales, y la de Contraloría y Modernización en su respectivo campo.
- Aplicando los criterios de la descentralización y la desconcentración, se observa que se han operado importantes pasos en ambas direcciones, con la creación de un número significativo de organismos de ambos tipos. La administración pública centralizada se integra por las secretarías del ramo, la Procuraduría General de Justicia y demás dependencias y unidades administrativas. El sector paraestatal se integra por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y demás organismos que se constituyen con este carácter, cualquiera que se la forma legal que adopte. Una relación de los organismos descentralizados, se presenta en el cuadro de este capítulo, en anexo.
- Desde la perspectiva del desarrollo, como ya se ha señalado, el perfil de la estructura apunta hacia una organización basada en misiones y procesos, sin dejar de ser funcional.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA EN COAHUILA

DENOMINACION	FECHA DE CREACION
Comisión Estatal de derechos Humanos	17 Jul. 1992
Instituto Coahuilense de Catastro y Planeación Territorial	31 Ago. 1993
Instituto de Pensiones para los trabajadores al servicio del Estado	10 Ago. 1993
Dirección de Pensiones de los trabajadores de la educación	28 Jun. 1975
Seguro de los trabajadores de la educación	22 Mzo. 1969
Servicio médico de los trabajadores al servicio de la educación	8 Feb. 1969
Fondo de la vivienda para los trabajadores de la educación al servicio del Estado de Coahuila y sus municipios	26 Abr. 1986
Universidad Autónoma de Coahuila	4 Ene. 1991
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	4 Abr. 1989
Instituto Estatal de la vivienda popular	31 Dic. 1975
Comité de planeación para el desarrollo del Estado de Coahuila	31 Mzo. 1981
Colegio Coahuilense de Investigaciones Históricas	18 Mzo. 1977
Comisión Estatal de Energéticos	6 May. 1980
Impulsora Turística del Estado de Coahuila	10 Ago. 1976
Patronato del Museo de Coahuila y Texas	17 Mzo. 1992
Instituto Tecnológico de la Región Carbonífera	22 Nov. 1991
Casa Cuna del estado de Coahuila	22 Sep. 1991
Consejo Estatal de recursos para la atención de la juventud en el Estado de Coahuila	28 Ago. 1984
Servicio intermunicipal de transporte colectivo	19 Ago. 1979
Patronato de la Casa-Hogar para los niños de Sabinas, Coahuila	26 Mzo. 1991
Patronato de promotores voluntarios	26 Ago. 1978
Sistema Estatal para el desarrollo integral de la familia del estado de Coahuila de Zaragoza	8 Sep. 1987
Comisión Estatal de Aguas y Saneamientos de Coahuila	31 Ago. 1993
Instituto Coahuilense de Cultura	15 Feb. 1994
Instituto de servicios de salud, rehabilitación y educación especial e integral del estado de Coahuila	31 May. 1994
Instituto Estatal del Deporte	21 Oct. 1994
Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado	21 Oct. 1994
Fomento al desarrollo inmobiliario de Coahuila S.A. de C.V.*	4 Oct. 1994
Instituto Estatal de Capacitación y Actualización del Magisterio	Sep. 1995
Universidad Tecnológica de Coahuila	15 Dic. 1995
Comisión Estatal para la Regularización de la tenencia de la tierra urbana en Coahuila	26 Dic. 1995
Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología	16 Ene. 1996
Patronato promotor del parque Metropolitano	2 Ago. 1996

* Nota: En cuanto a la naturaleza jurídica, todos son organismos públicos descentralizados, con excepción de Fomento al Desarrollo Inmobiliario de Coahuila, S.A.de C.V., que es empresa de participación estatal mayoritaria.

Fuente: Documento Interno de la Dirección General de Gobierno y Asuntos Jurídicos-Dirección de asuntos Legislativos. Parae. doc. 18/09/96, 10 págs.

- Desde una perspectiva social, se trata de una estructura que admite, con bastante amplitud y frecuencia, la participación de la sociedad a través de consejos, comisiones y Comités, característica que la define como participativa y que será ampliada más adelante.
- A manera de resumen y tomando en cuenta las características que se han observado desde las diferentes perspectivas, se puede concluir que la estructura se acerca a un modelo esquema multidimensional de organización.¹¹

LOS MEDIOS DE COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

Por coordinación administrativa se entiende, en esta monografía, el grado en el cual las diversas partes interdependientes de un sistema social operan conforme con los requerimientos de las demás partes y del sistema en su conjunto.

Para una organización con alto grado de complejidad (tamaño, diversificación horizontal, vertical y geográfica) como en la administración estatal de Coahuila, se requieren mecanismos y comportamientos dirigidos, efectivamente, a la coordinación.

Principal función del ejecutivo, tanto en una concepción clásica como moderna, la coordinación puede ser lograda a través de la organización misma; en este caso, consiste en establecer entre la unidad ejecutiva central y las unidades encargadas de las diferentes áreas (funcionales, programáticas, descentralizadas, desconcentradas, de línea o de apoyos y servicios, etc.) un sistema apropiado de comunicación y control. A la coordinación por la organización se añade la coordinación por las ideas y reuniones formales e informales.¹²

En esta investigación sobre la administración pública en el estado de Coahuila, se han encontrado los dos tipos de coordinación. Ceñidos lo más posible a las características o atributos que definen a los mecanismos de coordinación y, mediante análisis documental y observaciones, hemos encontrado que:

- La congruencia global se asegura, en primer lugar, a través de la supervisión del ejecutivo y del desempeño de lo dispuesto en los artículos 39 y 40 de la Ley de la Administración Pública Estatal, a saber, el agrupamiento de las actividades en sectores y, según el cual, cada dependencia del primer nivel funge como coordinadora sectorial. Las relaciones entre el ejecutivo del estado y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal con el Plan Estatal de Desarrollo y con los lineamientos generales en materia de gasto, inversiones, financiamiento, control y evaluación, se llevan a cabo por conducto de la Secretaría de Finanzas, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las coordinadoras de sector.¹³
- Una instancia integradora de la más alta importancia, pues se refiere a la visión global de gobierno y sociedad en materia de desarrollo, lo constituye el Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado de Coahuila (COPLADEC). En él participan los municipios, las dependencias estatales y federales y organizaciones de la sociedad y conforman un mecanismo de planeación donde se generan diagnósticos y propuestas que se deciden por alto grado del consenso y se materializan en programas y acciones interinstitucionales.

- Por la razón anterior, las dependencias de primer nivel y, por consiguiente, también el ejecutivo, cuentan con los programas y subprogramas como mecanismos que promueven la direccionalidad hacia los objetivos y finalidades propuestas en la administración, de acuerdo al concepto de organización multidimensional.
- Un número importante de órganos o funciones staff dentro de cada unidad organizacional del primer nivel son asumidas y desempeñadas en esta materia; también es el caso de la Secretaría Técnica del Ejecutivo. En ellos se contemplan funciones del seguimiento, monitoreo, integración de información y evaluación, actividades todas que coadyuvan a la coordinación.
- Las reuniones del pleno de los secretarios y titulares de las dependencias del primer nivel son un mecanismo efectivo y frecuente de coordinación inter-funcional e interinstitucional.
- Y, nuevamente, un número importante de consejos, comisiones y comités coadyuvan en la coordinación.

PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION PUBLICA

La importancia de la participación de la sociedad en los asuntos públicos se puede comprender y estimar por la voluntad y demanda de participar de los mismos actores sociales y por la permeabilidad y mecanismos que, para ello, ofrece el sistema político-administrativo. En Coahuila estos factores han estado presentes principalmente en la última década y su presencia e influjo se han incrementado en los últimos años. Se ha reportado que sólo durante 1995 cerca de cuarenta mil hombres y mujeres participaron, de manera voluntaria, en consejos, comités, brigadas y otras formas de agrupación para compartir con el ejecutivo responsabilidades y atribuciones en diferentes sectores y áreas de la administración.

Para fines de 1996 se reporta que existen 9,743 organismos de participación social lo que significa un 54.1% más que en 1995. El número de ciudadanos que participan en ellos se incrementó a cerca de sesenta mil.⁴

Sin duda alguna, el órgano más importante, por el tipo de actores sociales que participan como por el nivel y las materias que trata, es el COPLADEC y sus diferentes subcomités de: fomento económico, turismo, de comunicaciones e infraestructura, desarrollo agropecuario y forestal, salud y desarrollo comunitario, educación, desarrollo urbano, asistencia social, agua potable, alcantarillado y saneamiento, seguridad pública y procuraduría de justicia, vivienda, ecología, modernización de la administración pública, ciencias y tecnología, deporte, evaluación y seguimiento, cultura, y turismo.

Todos estos subcomités cuentan con coordinador, secretario técnico y un número respectivo de vocales procedentes del sector público, privado y social.

Se ha creado y se encuentra en funcionamiento un número importante de consejos, generalmente consultivos pero de gran influencia para dar dirección a las decisiones:

- Consejos Regionales de Seguridad Pública.
- Consejo de Menores.

- Consejo Estatal de Adicciones.
- Consejo Estatal de Seguridad Pública.
- Consejo Ciudadanos Regionales.
- Consejo Estatal para el Desarrollo Integral del Adolescente.
- Consejo Técnico del Programa de Apoyo a Ejidos de la Zona Ixtlera y Candelillera de Coahuila.
- Consejo Estatal del Deporte.
- Consejo Estatal para la Prevención y Combate de Incendios Forestales.
- Consejo Técnico Consultivo Forestal Estatal.
- Consejo Estatal para la Reestructuración de Carteras Vencidas.
- Consejo Consultivo Estatal de Turismo.
- Consejo Consultivo de Desarrollo Municipal del Estado.
- Consejo Consultivo Estatal de Seguridad Pública.
- Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones.
- Consejo Consultivo del Sistema Aeroportuario Estatal.
- Consejo Consultivo Estatal de Transporte.
- Consejo Estatal de Adopciones.

Entre los comités y comisiones se pueden mencionar:

- Brigadas Multidisciplinarias.
- Comités de Seguridad Pública.
- Comités Municipales de Protección Civil.
- Comités Locales de Ayuda Mutua.
- Comité Estatal del Programa de Alimentación y Nutrición Familiar.
- Comisión Estatal Coordinadora para el Bienestar
- Comité Estatal de Vacunación.
- Comité Técnico de Seguimiento para la Instalación de la Universidad Tecnológica de Coahuila.
- Comité Ejecutivo del Empleo.
- Comité Estatal del Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
- Voluntariado Coahuila.
- Comisión para el Estudio del Federalismo en Coahuila.
- Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, de Capacitación y de Escalafón.
- Comité de Fomento y Prevención Pecuaria.
- Comité para la Planeación Fronteriza.
- Comisión Estatal Coordinadora del Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las personas con Discapacidad.
- Comités Municipales y Locales de Salud.
- Comité Estatal Interinstitucional de Mortalidad Materna Perinatal.

También se pueden mencionar patronatos y fundaciones como:

- Fundación Chrysler.
- Patronato para el Fortalecimiento de los Valores Éticos en la Educación, A.C.

POLITICA DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PUBLICAS

En sentido estricto una política de desincorporar entidades públicas significa venderlas o transferirlas al sector privado o desaparecerlas. En la corriente internacional de modernización se ha adoptado esta política en los casos en que los gobiernos, principalmente los nacionales, han tenido que deshacerse de empresas que por ineficiencia económica introducían distorsiones en la distribución óptima de los recursos públicos.¹⁵

Este no ha sido el caso de Coahuila, como entidad federativa. Hasta la actualidad se ha registrado más bien una acentuación hacia la descentralización y la desconcentración geográfica y funcional. La devolución gradual de facultades y funciones así como de servicios completos también se está operando. Sirve de ejemplo el servicio de agua potable y alcantarillado, el cual ha pasado a ser cargo de los municipios de la entidad con facultades para concesionarlos a personas físicas o morales.¹⁶ Por otra parte, la normatividad técnica y operativa en esta materia a pasado a ser cargo de un organismo descentralizado a nivel del estado.¹⁷

Con todo, pero por factores diferentes a los de la eficiencia económica un caso reciente de desincorporación es el organismo electoral.

En cuanto a problemas de administración paraestatal se refieren principalmente aquellos que son comunes a los grandes sistemas multiorganizativos, es decir, dificultades en la integración y coordinación hacia las políticas y objetivos de gobierno, riesgos de duplicación de esfuerzos y de la lentitud en las comunicaciones y en la toma de decisiones. Son problemas que han venido adordándose mediante las nuevas técnicas de gestión pública y la incorporación de mejores tecnologías de la información.

AVANCES Y RETOS

Desde la perspectiva comparada en el estudio de las estructuras administrativas, se puede constatar que la administración pública en Coahuila ha venido incorporando, gracias a su adaptabilidad y sin alterar la concepción básica que le dan las disposiciones constitucionales, importantes elementos de una administración moderna:

- Una orientación hacia el desarrollo, buscando la estructura coadyuvar en primera instancia a la pertinencia y eficacia de las acciones gubernamentales.
- Funciones y órganos adaptados a los requerimientos tanto de la especialización como de la integración y la coordinación.
- Mecanismos de participación ciudadana
- Los principales retos que se presentan se refieren a la emergencia natural de problemas típicos en situaciones de crecimiento, coordinación y adaptación permanente:
- Hacer que todos los funcionarios conozcan y comprendan las estructuras y contribuyan a su funcionamiento eficiente, mediante el entrenamiento no solo en cuestiones organizativas sino también de gestión pública en general.

- Incorporar a la estructura los cambios y adaptaciones que se requieren por el movimiento hacia la descentralización federación-estado y estado-municipio, así como estudiar las implicaciones de nuevas formas de concretar el federalismo.
- Incorporar de una manera metódica, sistemática y adaptable al sector público los nuevos enfoques del movimiento de Reforma del Estado y sus técnicas correspondientes, de modo que los estudios y los cambios se operen con un enfoque integral.
- Llevar a cabo una evaluación organizacional periódica de manera que el Ejecutivo y sus colaboradores de primer nivel logren una estimación del desempeño de la estructura, de sus contribuciones reales a los objetivos, así como de la necesidad de reformas y ajustes.

NUMERO DE UNIDADES ADMINISTRATIVAS POR EL NIVEL JERARQUICO EN LA ADMINISTRACION CENTRAL

	Secretario	Dir. Gral.	Dir. Area	Subdir. Area	Jefe	Total
Secretaría de Gobierno	1	10	20	41	100	173
Secretaría de Finanzas	1	6	23	48	98	177
Procuraduría Gral. de Justicia	1	10	10	47	243	311
Sría. de Desarrollo Social	1	5	8	15	38	67
Sría. de Educación Pública	1	3	12	13	32	61
Sría. de Salud y Des. Com.	1	1	4	3	19	27
Sría. de Fomento Económico	1	3	4	6	8	21
Sría. de Com. y O. Públicas	1	4	8	13	30	56
Sría. de Fomento Agropecuario	1	7	1	20	33	62
Sría. de la Contraloría	1	5	8	10	26	50
Oficinas del Ejecutivo	1	2	9	10	35	57
Total	11	56	107	226	662	1,062

Fuente: Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de Finanzas, Dirección General de Administración, Dirección de Recursos Humanos, **Número de Empleados por Dependencia y Nivel**, Documento Interno, E96112SC.XLS, Saltillo, Coah., Dic. 1996.

Notas

- ¹ Universidad Autónoma de Coahuila, **Prontuario de Leyes y Decretos del Estado de Coahuila de Zaragoza**, Biblioteca, de la UA de C, Saltillo, 1982, Vol. II, p. 19.
- ² **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Coahuila**, Arts. 85 y 86, Edición Especial, Librería Martínez, Saltillo, 1995, pp 40-41.
- ³ Molitor, André. **Theorie de l'administration publique. Cours de 1974**, Université de Louvain, Bélgica, 1974, p. 16-19.
- ⁴ Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, **Manual de Organización del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza**, Talleres Gráficos, 1974, pág. 26 y ss.
- ⁵ Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, **Ley Orgánica de la Administración Pública**, Consejo Editorial del Estado, Saltillo, Coahuila, enero 1994, pág. 5-11.
- ⁶ Almada, Carlos, **La administración estatal en México**. Ediciones INAP, México, 1982, pág. 139.
- ⁷ Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, **Ley Orgánica de la Administración Pública**, Consejo Editorial del Estado, Coahuila, enero 1994, pág. 8.
- ⁸ Pisani, Edgar: "Administration de gestion, administration de mission". **Revue Francaise de Science Politique**, Francia, 1956, pp. 315 y ss.
- ⁹ Gobierno del Estado de Coahuila, **La Situación Regional**, en Plan Estatal de Desarrollo 1994-1999.. Coahuila, 1994, p. 58.
- ¹⁰ En sentido estricto, el término gabinete es sinónimo de gobierno, entendido como consejo de ministros. Esta figura es propia de los regimenes parlamentarios donde los ministros son responsables, tanto solidaria como individualmente, ante el parlamento. Por consiguiente, cuando en nuestro medio se utiliza este término, se hace impropriadamente para designar las reuniones de los más cercanos colaboradores del Gobernador, generalmente de los del primer nivel, reuniones sin otras facultades que las que el Ejecutivo les delega. Ver: UNESCO, **Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales**. Vol. II. Gabinete, pág. 933, De. Planeta-Agostini, España, 1988.
- ¹¹ Ackoff, Russell, L., **Towards flexible organizations: a multidimensional design**. OMEGA, 5, 1977, pp 649-662.
- ¹² Chester I Barnard, **The functions of the executif**, Cambridge, Harvard University Press, 1938, pp 92-94.
- ¹³ Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, **Ley Orgánica de la Administración Pública**, Consejo Editorial del Estado, Coahuila, 1994, pág. 60.
- ¹⁴ **Tercer Informe de Gobierno, Coahuila**, Oct, 1996, p. 11.
- ¹⁵ ENAP-Ouellet, A., **La réforme dans le secteur publique dans les pays de l'OECD**, Montréal, 1995. p. 4.
- ¹⁶ Gobierno del Estado de Coahuila, **Ley para los servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado en los municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza**, Periódico Oficial No. 12, Feb. 9 de 1993 p. 418.
- ¹⁷ Gobierno del Estado de Coahuila, **Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado "Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento de Coahuila"**, Periódico Oficial No. 70, 31 Ago. 1993, p. 407.

CAPITULO III

SISTEMAS
ADMINISTRATIVOS
PARA LA GESTION
PUBLICA

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS GLOBALES DE GESTION

El concepto básico que se adopta en este capítulo es el de sistema integral de gestión pública, el cual corresponde, en la terminología internacional de las ciencias administrativas, al de *public management system*. Se define como el conjunto interdependiente y finalizado de órganos, funciones, recursos, y procedimientos, dispuestos deliberadamente en un arreglo determinado para lograr objetivos o productos relativos a procesos claves de la administración considerada ésta como un todo. Su misión es, por tanto, incrementar el desempeño global de la gestión pública.¹

En la administración estatal de Coahuila se puede identificar como sistema global de gestión, los siguientes: 1) planeación-programación-presupuestación; 2) evaluación y seguimiento; 3) información; 4) control; 5) administración de recursos humanos; 6) administración de recursos materiales y técnicos; 7) sistema integral de calidad en la administración pública (SICAP).

Las principales características generales de organización y funcionamiento de estos sistemas, los cuales llenan los atributos principales de los modelos globales de gestión expuestos en el concepto básico que encabeza este subtítulo, son:

- Se trata de verdaderos dispositivos sociales, organizacionales y, en casos, computacionales.
- Están finalizados para lograr objetivos o productos relativos a procesos claves de la administración, considerada ésta como un todo.
- Son mecanismos integrantes, generalmente interfuncionales (como el de recursos humanos o el de administración patrimonial) e interorganizacionales e incluso, intergubernamentales (como el de planeación-programación-presupuesto).
- Su misión mira al desempeño global de la gestión pública.

Son sistemas que cuentan en la organización con apoyos estructurales, principalmente en la Secretaría de Finanzas y en la de la Controloría que es donde se concentran los aspectos normativos y reguladores. El sistema más importante, el de planeación, descansa en una amplia estructura participativa. Las demás dependencias fungen como coordinadoras de sector con funciones operativas precisas, lo cual refleja el grado de descentralización, pues los sistemas siguen a la estructura ramificada y distribuida en la entidad.

Los subtítulos que siguen tienen el objetivo de caracterizar en lo particular cada uno de los sistemas principales de gestión global que actualmente están en operación en la administración estatal de Coahuila.

PLANEACION-PROGRAMACION-PRESUPUESTACION

Sin duda es el sistema más importante y con un alto grado de formalización, pues está enmarcado en una legislación precisa,² la Ley de Planeación del Estado, y se opera en concordancia con lo que dispone la Ley Federal de Planeación y el Sistema Nacional de Planeación. Sus principales atributos son:³

- **Participación y representatividad.** El Plan 1994-1999 se elaboró a través de quince subcomités; ocho de ellos de carácter sectorial y siete de carácter especial. Los primeros: Comunicaciones; Infraestructura Urbana y Carretera; Fomento Agropecuario; Salud y Desarrollo Comunitario; Desarrollo Económico y Turístico; Educación, Cultura y Deporte; Desarrollo Urbano; y Asistencia Social. Los especiales: Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento; Seguridad Pública y Procuración de Justicia; Evaluación y Seguimiento; Vivienda; Modernización de la Administración Pública; Ecología; y Ciencia y Tecnología. Los subcomités se integraron con los representantes de las instancias federales, estatales y municipales, las diversas cámaras y organismos del sector privado, las instituciones del sector social, las organizaciones obreras y populares, colegios de profesionistas, entre otros.
- **Productos.** Para la elaboración del Plan 1994-1999, los subcomités se reunieron con grupos de ciudadanos para recoger en forma ordenada sus puntos de vista sobre los principales problemas del sector o la región y los planteamientos para resolverlos; con este material se fue generando: el diagnóstico, los objetivos, las estrategias, las líneas de acción y las acciones, todo lo cual constituyen el cuerpo del Plan. En 1996 se registraron 28 reuniones de los subcomités para formular la propuesta de inversión y evaluar lo planeado a la luz de las nuevas circunstancias. En Coahuila, este sistema hace realidad la planeación democrática.
- **Las cuatro vertientes.** El sistema genera líneas de acción y acciones, se enmarcan en las cuatro vertientes previstas en el Sistema Nacional de Planeación: la obligatoria, de coordinación, de inducción, y de concertación.
- **Capacidad normativa y estratégica.** El plan, producto principal del sistema, orienta los convenios de desarrollo social entre el gobierno del estado y la federación, los programas operativos que formulan las dependencias estatales y los convenios de desarrollo municipal, todos de carácter anual.
- **Evaluación y control.** El sistema evalúa comparando en forma periódica los objetivos propuestos con los resultados obtenidos, y se controla a través de la contraloría social (comités de solidaridad) y la contraloría institucional (Secretaría de la Contraloría de la Federación y la Secretaría de la Contraloría del Estado). La evaluación, además de cotejar los resultados obtenidos por los programas operativos anuales, analiza su impacto en el desarrollo estatal, así como las causas de las desviaciones. El control del plan tiene como propósito vigilar, en la modalidad obligatoria y coordinada, la ejecución de las estrategias y las líneas generales de acción, y el cumplimiento de los objetivos.
- **Estructura de apoyo.** Se encuentra, principalmente, en la Secretaría de Finanzas dependencia a la que, de acuerdo al artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública le compete:⁴

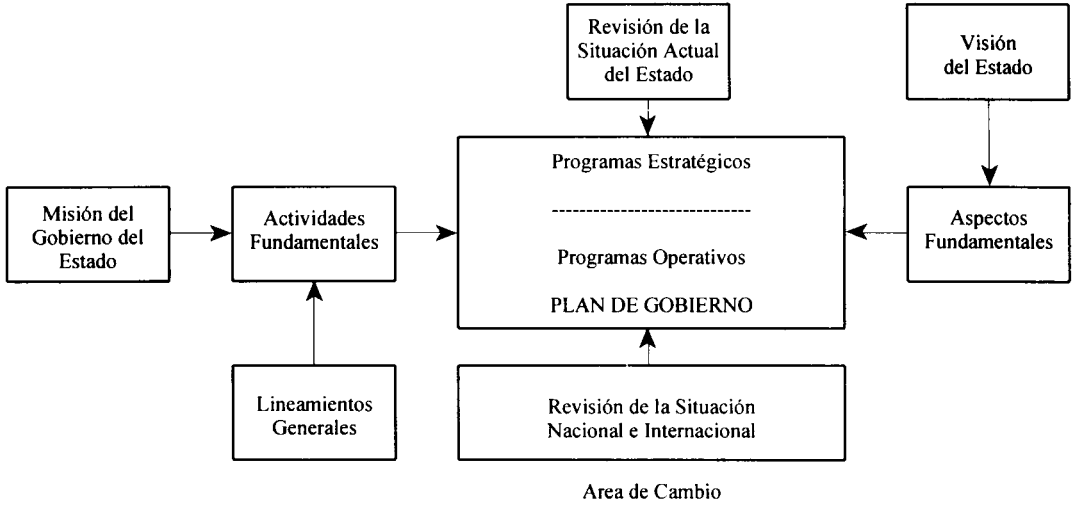
proyectar y coordinar la planeación estatal del desarrollo, promover la participación de los grupos sociales y organismos interesados e integrar, el Plan Estatal de Desarrollo; integrar los programas sectoriales, regionales y el programa estatal anual de inversión, con la participación de las dependencias del ejecutivo y de aquellos organismos de carácter especial que fije el gobernador del estado; instrumentar la congruencia del Plan Estatal con el Plan Nacional de Desarrollo, y con los planes de desarrollo de los ayuntamientos, en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADEC); apoyar y asesorar a los municipios en la elaboración e integración de los planes y programas de desarrollo, en la formulación de proyectos específicos de inversión y en las gestiones para la obtención, disposición y control de los recursos. Además, el artículo 40 de la misma ley dispone que para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal con el Plan Estatal de Desarrollo y con los lineamientos generales en materia de gasto, inversiones, financiamiento, control y evaluación, intervendrá la Secretaría de Finanzas, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las coordinadoras del sector.⁵ Finalmente, cabe decir, que el sistema se apoya en una coordinación general del COPLADEC.

Las dependencias coordinadoras de sector tienen un papel substantivo en la operación del sistema. La ley orgánica dispone que cada una formule sus políticas y sus programas en conformidad con el plan (desarrollo social, fomento económico, fomento agropecuario, comunicaciones y obras públicas, salud y desarrollo comunitario y educación pública). Cada dependencia y, a la vez, coordinadora de sector, desempeña las funciones normativas y de regulación hacia su interior en las materias de su competencia. La fase de programación arranca enteramente en las dependencias coordinadoras, así como la formulación de su presupuesto de gasto e inversión.⁶

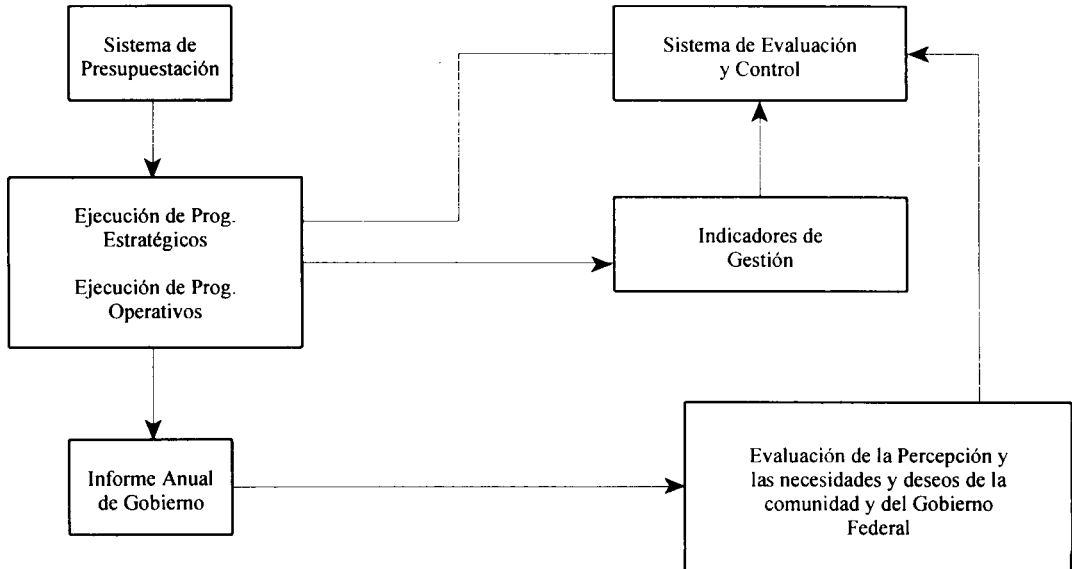
Sin embargo, el apoyo funcional y el carácter normativo y regulador global, es también competencia de la Secretaría de Finanzas ya que a ella le corresponde: solicitar, recibir e integrar las propuestas o programas y proyectos de gasto e inversión; planear, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias del ejecutivo y de sus auxiliares; vigilar el cumplimiento de la normatividad nacional y estatal en materia de programación, presupuestación y evaluación del gasto; elaborar la planeación financiera del gobierno del estado y coordinar la correspondiente a la de los organismos paraestatales; formular y elaborar el proyecto de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Estado, en coordinación con las dependencias del ejecutivo y organismos paraestatales, y someterlo a la aprobación del Titular del ejecutivo.⁷

En las figuras 1 y 2 se presenta el plan maestro de operación del Plan Estatal de Desarrollo en donde se incorporan los conceptos de misión y visión del gobierno, programas estratégicos y operativos y se vincula en un sistema integral el sistema de presupuestación, el de evaluación y control y los indicadores de gestión. Importantes avances se registraron con la utilización de este modelo principalmente en términos de evaluación y definición de prioridades ante los nuevos escenarios.⁸

FLUJO PARA LA INSTRUMENTACION DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO



VINCULACION DE SISTEMAS GLOBALES DE GESTION



Fuente: Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa, Documento Interno.

EVALUACION Y SEGUIMIENTO

Este sistema se vincula estrechamente al anterior, como se puede ver en las figuras 1 y 2.

A cada dependencia, como tal y como coordinadora de sector, le corresponde evaluar y hacer seguimiento a las políticas, programas, proyectos y actividades competencia de su ramo.

Además, el apoyo funcional y de carácter regulador a este proceso le corresponde también a la Secretaría de Finanzas ya que tiene la atribución de evaluar los programas de inversión pública de las demás dependencias del ejecutivo y de sus auxiliares; y además establecer y operar un sistema de seguimiento de los programas federales y estatales de inversión, conforme con las leyes y acuerdos de coordinación. Adscrita directamente al despacho del gobernador se encuentra, además, la unidad de evaluación y seguimiento.

INFORMACION

Cada dependencia como coordinadora de sector debe establecer y operar su sistema de información. Por ejemplo la Secretaría de Fomento Económico sobre los recursos y características de las actividades industriales, comerciales, mineras y de servicios en el estado así como de los agentes que las llevan a cabo; la Secretaría de Fomento Agropecuario sobre actores y recursos para el desarrollo rural, pronóstico de condiciones climatológicas y meteorológicas en el estado, etc.; la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en cuanto al inventario actualizado de la infraestructura de comunicaciones y transportes; a la Secretaría de Finanzas le compete organizar, manejar y controlar la contabilidad pública y la estadística financiera del estado.

Para apoyar las tareas de planeación, programación, control, seguimiento y evaluación de la obra pública, en 1996 se instaló el sistema de cómputo de inversión pública en 10 dependencias estatales y en nueve municipios.⁹

CONTROL

En general, se repite el mismo esquema en cuanto a la distribución de las actividades entre las dependencias coordinadoras de sector y una dependencia de apoyo global en esta materia, en el caso, la Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa.

A cada dependencia le corresponde ejecutar las acciones técnicas, de seguimiento, evaluación y control de sus propias actividades.

A la Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa le corresponde, en relación al todo: vigilar, fiscalizar y controlar ingresos, gastos, recursos y obligaciones. En particular: inspeccionar el cumplimiento de las normas de control y registro de la contabilidad, de contratación de recursos humanos, servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, adjudicación, pérdida, enajenamiento y uso de activos y recursos. También vigilar que las obras públicas se

realicen de acuerdo a las normas establecidas y a la planeación, programación y presupuesto establecido. Además, intervenir para efectos de verificación y control, en los contratos que emanen de convocatorias y licitaciones, y en los actos de entrega y recepción de las unidades administrativas y de los activos que conforman el patrimonio estatal. Finalmente, implementar y vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización en las dependencias, entidades y organismos coordinados, y planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación del ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos.¹⁰

ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS

En cuanto a los recursos humanos: a nivel global es la Secretaría de Finanzas la que se encarga de dirigir y operar los sistemas de administración y nómina del personal al servicio del poder ejecutivo, y de los pensionados; de hecho, en 1996 arrancó el sistema de nómina magisterial y el sistema de evaluación del desempeño del personal del gobierno del estado; además, autoriza, para efectos presupuestales, los cambios en la estructura de la Administración; tramita los nombramientos, remociones, licencias, retiros, pensiones y jubilaciones de los servidores públicos de la administración pública estatal.¹¹

También interviene la Secretaría de Gobierno en cuanto a: mantener relación de coordinación con el Tribunal de Conciliación y Arbitraje para los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y de los Municipios y el tribunal competente para discernir controversias contencioso-administrativas; coordinar y vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo y previsión social y apoyar las acciones emanadas de las juntas de Conciliación y Arbitraje; diseñar y promover programas de capacitación, seguridad, calidad e higiene para los trabajadores; vigilar que en los centros de trabajo se cumpla con las disposiciones legales relativas a la seguridad e higiene en el trabajo.¹²

Las dependencias coordinadoras de sector dentro del sistema retienen funciones como las de selección y capacitación del personal, estímulos y, en general, las funciones y actividades relativas a organización, coordinación y desempeño del personal.

SISTEMA INTEGRAL DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACION PUBLICA (SICAP)

En el marco del Plan Estatal de Desarrollo, el SICAP tiene como objetivo la modernización de la administración pública estatal evaluando y simplificando el funcionamiento de sus sistemas, estableciendo políticas, criterios y lineamientos generales para la modernización, con base en los principios de calidad total, reingeniería de procesos y mejora continua.¹³

El SICAP para el logro de sus estrategias se fundamenta en los siguientes principios: establecimiento de la filosofía de la mejora continua; orientación hacia los ciudadanos; orientación hacia el Plan Estatal de Desarrollo; orientación a la administración por procesos; orientación al trabajo de equipo; y uso de procesos dinámicos y flexibles.

PROBLEMATICA DE LA GESTION PUBLICA

La naturaleza y propósitos de los sistemas globales de gestión, donde se ha iniciado su diseño, instrumentación y experimentación, generalmente apuntan hacia la solución o atenuación de una problemática de naturaleza igualmente global en la gestión pública. En Coahuila se pueden identificar los rasgos de esta problemática, los cuales son comunes a buen número de administraciones contemporáneas en el mundo:

- Finanzas públicas críticas. En los últimos lustros ha venido disminuyendo el margen de maniobra debido principalmente a la crisis económica, las elevadas tasas de interés, los niveles impositivos, las alzas de precios; fenómenos todos relacionados, hoy en día, más con fenómenos mundiales y nacionales que locales pero que impactan la eficacia y los impactos de la gestión pública estatal.
- La economía abierta, dinámica y más concurrencial, estimulada por la evolución acelerada de la tecnología de las comunicaciones y la movilidad de los capitales, ha hecho que el sector público local incremente su importancia como actor en el conjunto, de manera que en adelante debe incorporar o reforzar nuevas misiones en cuanto a estrategias y posibilidades nuevas de desarrollo y a mejorar el desempeño eficiente de sus actividades tradicionales en un contexto de competitividad.
- A la problemática anterior se añade la relativa a los cambios en la sociedad: la transición demográfica, comunidades y organizaciones más participativas y críticas, la competencia política, el poder de los medios; fenómenos todos que obligan al sector público a ser más racional, más cercano a la sociedad, más flexible en sus estructuras y sistemas, y con mayor capacidad de respuesta.
- Finalmente, un aspecto importante de la problemática es la dificultad creciente para sentar o restablecer las bases de la credibilidad, principalmente en cuanto a los costos de la administración, los resultados de las acciones contra problemas graves como la delincuencia e inseguridad, la drogadicción, el narcotráfico, la degradación ambiental, la falta de empleo, la carestía.

Frente a esta problemática, apenas esbozada, los sistemas globales de gestión, en particular los de planeación y programación, información, calidad total y administración de recursos se consideran en Coahuila intentos serios para encaminarse a las profundas transformaciones que son necesarias.

En cuanto a estos sistemas, el reto más importante para el futuro, se considera, es su formalización, principalmente si se incrementa la complejidad en las relaciones gobierno-sociedad; también, el sustentar los procesos y productos de los sistemas con un avance, en paralelo, de los estudios estratégicos sobre el desarrollo de la entidad y sobre la misma administración pública como totalidad.

EGRESOS TOTALES DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS SEGUN CONCEPTO 1993

(Miles de nuevos pesos)

CONCEPTO	EGRESOS TOTALES DEL ESTADO	EGRESOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS
TOTAL	1 736 699 a/	419 463
GASTOS ADMINISTRATIVOS	444 782	326 110
OFICINAS SUPERIORES ADMINISTRATIVAS	161 967	68 236
SEGURIDAD PUBLICA	3 874	39 276
SALUBRIDAD PUBLICA	13 854	1 497
EDUCACION PUBLICA	2 809	84 145
ACTIVIDADES CULTURALES	633	11 572
PREVISION SOCIAL	-	4 384
REGISTROS PUBLICOS	-	833
DIVERSOS	261 644	116 167
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	103 407	33 374
OBRAS PUBLICAS	68 905	28 097
FOMENTO	34 501	5 277
TRANSFERENCIAS	1 138 290	21 507
SUBSIDIOS	217 428	12 161
AYUDAS	4 449	1 235
PARTICIPACIONES Y DEVOLUCIONES	166 268	7 936
APORTACIONES AL SECTOR PUBLICO	750 143	175
DEUDA PUBLICA	13 230	28 545
DISPONIBILIDADES	-	9 927
POR CUENTA DE TERCEROS	36 989	

a/ La suma de parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

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

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994
COAHUILA					
INGRESOS	551 743	682 822	855 698	1 736 699	2 552 754
IMPUESTOS	879	22 741	32 005	39 647	48 613
PARTICIPACIONES FEDERALES	496 289	611 239	739 535	834 596	964 120
DERECHOS	23 211	35 265	67 109	66 692	109 492
PRODUCTOS	7 677	6 633	8 281	15 704	6 657
APROVECHAMIENTOS	23 685	6 941	8 766	768 225	76 093
DEUDA PUBLICA	-	-	-	11 833	223 535
POR CUENTA DE TERCEROS	-	-	-	-	1 124 241
DISPONIBILIDADES	-	-	-	-	-
EGRESOS	551 743	682 822	855 698	1 736 699	2 552 754
GASTOS ADMINISTRATIVOS	198 998	258 482	359 774	444 782	502 289
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	93 982	66 452	79 944	103 407	549 543
TRANSFERENCIAS	237 474	288 032	360 571	1 138 290	1 403 790
DEUDA PUBLICA	7 958	9 698	7 808	13 230	81 000
DISPONIBILIDADES	11 046	53 177	15 746	-	-
POR CUENTA DE TERCEROS	2 283	6 976	31 851	36 989	16 130

Notas

- ¹ Pouillet E., **Principes du management en secteur public**. Université de Louvain, 1980, pág. 5.
- ² Estado de Coahuila de Zaragoza, **Ley de Planeación del Estado de Coahuila de Zaragoza**, Periódico oficial No. 72, 8 de Sept. 1987, pág. 145.
- ³ Gobierno del Estado de Coahuila, **Plan Estatal de Desarrollo 1994-1999**, pág. 153, 154.
- ⁴ Gobierno del Estado de Coahuila, **Ley Orgánica de la Administración Pública**, Consejo Editorial del Estado, Enero 1994, pp. 25, 30.
- ⁵ *Ibidem*, 60.
- ⁶ *Ibidem*, 32-58.
- ⁷ *Ibidem*, 25, 29, 30.
- ⁸ **III Informe de Gobierno 1996**. Coahuila, Oct.1996, pág. 27.
- ⁹ **III Informe de Gobierno 1996**. Octubre 1996, pág. 26.
- ¹⁰ *Ibidem*, 25, 29, 30.
- ¹¹ *Ibidem*, p. 31.
- ¹² *Ibidem*, p. 23.
- ¹³ Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa, **Sistema Integral de Calidad en la Administración Pública**, 17 págs.

CAPITULO IV

PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

REGIMEN JURIDICO

El personal al servicio del estado está regido por un estatuto jurídico decretado en 1972 por el Congreso local el cual define y caracteriza jurídicamente la relación de trabajo entre las dependencias de los poderes del estado y los trabajadores a su servicio, enumera las garantías sociales, clasifica a los trabajadores en de base y de confianza y Excluye de su régimen a quienes laboran en la educación estatal y municipal, en organismos. institutos y, comisiones sostenidas con aportaciones estatales. federales. municipales o particulares y en institutos u organismos descentralizados. El capítulo tercero del estatuto menciona, por cada dependencia y en cada uno de los tres poderes, los puestos de confianza y define a los Trabajadores de base como aquellos que desempeñan cargos o puestos no mencionados en dicho capítulo. Las principales diferencias entre ambos tipos de trabajadores es la inamovilidad y la capacidad para formar parte del sindicato, atributos propios del personal de base.¹

El estatuto contiene como títulos los relativos a: nombramientos, condiciones de trabajo, obligaciones de los trabajadores y de los titulares de las dependencias, riesgos de trabajo, organización colectiva, escalafón, huelgas, prescripción de derechos, tribunal de conciliación y arbitraje, y procedimientos ante este tribunal. En relación a la organización colectiva, el Sindicato de Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Coahuila (SUTSGE) es la asociación de trabajadores de base que prevé el estatuto para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

En 1991 el Congreso decretó reformas al estatuto para incluir algunos puestos de confianza en el poder legislativo y perfeccionar la forma de integrar el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.²

El gobierno y el SUTSGE convienen el contrato colectivo de trabajo y establecen anualmente el convenio laboral de prestaciones económicas y sociales para trabajadores sindicalizados.³

DATOS CUANTITATIVOS

Actualmente, el personal al servicio de los tres poderes en el estado de Coahuila está clasificado en: A) mandos superiores: secretarios del despacho del ejecutivo (14) y directores generales (107); B) mandos medios, a saber, directores de área (143); subdirectores de área (305) y jefes de departamento (841); C) el personal técnico-operativo, constituido por 120 puestos distribuidos en 14 subcategorías que van desde archivista, auxiliar de mantenimiento, velador, edecán, cocinero, afanador, etc., hasta secretaria ejecutiva de secretario, jefe de grupo de policía ministerial,

¹ Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila, **Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila**. Periódico Oficial No. 85. Oct. 1972.

² Gobierno del Estado de Coahuila, **Reformas al Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Coahuila**, Periódico Oficial, núm. 21, 12 de Mayo de 1991.

³ Gobierno del Estado de Coahuila-SUTSGE. **Convenio Laboral**, Coahuila, Sept. 1996. 18 págs.

encargado de ventanilla única, y coordinador de proyectos (5,972). Al interior de las categorías de director general, director, subdirector de área, jefe de departamento, existen los niveles A, B y C.⁴

Es decir, 7,383 empleados están a cargo del gobierno y la administración pública en los poderes legislativo, judicial y ejecutivo. De ellas, la gran mayoría -80%- tiene la clasificación denominada de confianza, el 16% es sindicalizado y el resto es, principalmente, supernumerario o interino.

La distribución de este personal en los tres Poderes es, actualmente, la siguiente:

	No.	%
Poder ejecutivo	6,720	91.0
Admón. Central	5,915	80%
Admón. Descentralizada	805	11%
Poder judicial	568	7.7
Poder legislativo	95	1.3
	7,383	100.0

La distribución geográfica del personal al servicio de los poderes en el estado de Coahuila da idea de la desconcentración de los recursos humanos a municipios y regiones; de los 7,383 empleados y funcionarios, el 60% se concentra en la capital del Estado, el 17% en la ciudad de Torreón, el 6% en Monclova y número semejante en Piedras Negras.⁵

En cuanto al personal adscrito al poder ejecutivo, la distribución actual es:

	MANDOS SUPERIORES		MANDOS MEDIOS		PERSONAL TEC. OPERAT.		TOTAL	
	NO.	%	NO.	%	NO.	%	NO.	%
ADMON. CENTRAL	60	.89	1,022	15.25	4,822	71.97	5,915	88.28
ADMON. DESCENT.	11	.16	83	1.23	702	10.47	805	12.01
TOTAL	71	1.05	1,105	16.49	5,524	82.44	6,700	100

⁴ Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de Finanzas, Dirección General de Administración, Dirección de Recursos Humanos. **Número de Empleados por Dependencia y Nivel**. Documento Interno. E96112SC.XLS Saltillo. Coah., Dic. 1996.

⁵ Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de Finanzas, Dirección General de Administración, Dirección de Recursos Humanos, **Número de Empleados por Municipio y Tipo de Nombramiento**, E96112SC.XLS, Saltillo, Coah., Dic. 1996.

Por tanto, la administración pública central en el estado está dirigida, con el gobernador a la cabeza, por 60 mandos superiores (secretarios del despacho del ejecutivo y directores generales), por 1,022 mandos medios (directores, subdirectores de área y jefes de departamento) y por 4,822 empleados en el nivel técnico operativo.⁶

Entre las dependencias y organismos del ejecutado que mayormente ocupan personal técnico-operativo, dadas sus funciones y volumen de actividades, se encuentran: la Secretaría de Gobierno (1,941), la Procuraduría General de Justicia (1,014), la Secretaría de Finanzas (681), la Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario (417), y el DIF (311). Estas cinco unidades ocupan el 79% del personal técnico operativo de la administración pública (4,364).

PERFILES PROFESIONALES PREDOMINANTES

Observaciones de tipo general han hecho ver que en la administración estatal se ha venido operando una mutación gradual en el perfil de los mandos superiores y medios; Ha sido la dinámica, la complejidad y aceleración del crecimiento socioeconómico y de los requerimientos de servicios públicos, la expansión multidimensional creciente de la organización administrativa, la adopción, cada vez mayor, de un enfoque hacia la administración para el desarrollo, y la voluntad deliberada de modernización del aparato gubernamental, lo que ha traído en Coahuila esta mutación en el papel y perfil de los funcionarios públicos.

Si bien las observaciones empíricas no se podrían considerar acabadas como para obtener conclusiones precisas y del todo objetivas, sí se pueden detectar algunas tendencias que se derivan, en particular, de la adopción cada vez con mayor amplitud e intensidad de una administración para el desarrollo y de recurrir más a los métodos y técnicas modernas de gestión pública. Las principales tendencias que aparecen son:

- Un perfil nuevo de mando superior que ya no se circunscribe exclusivamente al de jurista, ecónomo o político, cuya lógica de comportamiento era un tanto rígida y parcial para la dinámica y complejidad creciente de la administración. La función general de un mando superior hoy en día, es integrar, con inteligencia y sensibilidad, racionalidades aparentemente contradictorias como la técnica-administrativa-económica, y la político-social. Ello ha implicado una transformación en cuanto a los requisitos de incorporación a los equipos de trabajo de los gobernadores y al contenido y métodos de su preparación. La forma de seleccionar y promover a altos funcionarios no se basa solo en la cercanía política y personal pero tampoco en la especialización profesional, exclusivamente. Además de los criterios políticos se toma en cuenta la preparación académica y la experiencia y capacidad en el terreno político-administrativo. El perfil general de los mandos superiores incluye en la actualidad una mezcla de los criterios o atributos anteriores.
- La función de los directivos requiere en la actualidad conocer bien la materia o especialidad de sus respectivas competencias desde un punto de vista técnico, la capacidad de interactuar con otros especialistas y la sensibilidad para incorporar la visión, objetivos y restricciones políticas.

⁶ *Ibidem.*

- Otro aspecto cambiante en los requisitos para ser incorporados los mandos superiores en los equipos de gobierno es la capacidad de trabajar en equipo, la habilidad de delegar así como la de consultar y concertar.
- Finalmente, también tiene importancia en el perfil, la confianza para asegurar la correcta formulación de políticas y la dirección eficaz de los programas a los que otorga prioridad el ejecutivo.

En cuanto a los perfiles del personal técnico operativo, los requisitos de ingreso, se incrementan gradualmente en las 14 subcategorías yendo en los puestos de nivel más bajo desde solamente constancia de estudios de secundario y examen práctico en el puesto hasta título y cédula profesional, experiencia, examen teórico y práctico y manejo de paquetes computacionales en las subcategorías más elevadas. La observación general que se deriva en cuanto a este personal es que hay una correspondencia aún más clara y precisa entre el perfil y los requisitos y funciones de los puestos ya que éstos están descritos en los catálogos respectivos.

ACCIONES DE PROFESIONALIZACION

Las acciones se refieren a dos aspectos principales; por un lado, a la profesionalización de la administración del personal al servicio del estado y, por otro, a hacer más profesionales a los servidores públicos en el desempeño y resultados de sus tareas.

En cuanto al primer aspecto, sobresale:

- Una dependencia, la Secretaria de Finanzas, se encarga de dirigir y operar, mediante un sistema cada vez más integral de gestión, lo referente a la administración del personal, actuando allí funcionarios con la especialidad en administración e recursos humanos en el sector público
- Se ha hecho avanzar esta administración especializada en lo que se refiere a un programa integral y computarizado de nómina, un sistema de evaluación del desempeño, sistema de nómina magisterial, catálogos de puestos, coordinación estrecha con el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de los trabajadores al servicio del estado, Fortalecimiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad, Higiene, Capacitación y Escalafón y del Instituto de Pensiones.

En cuanto al segundo aspecto, los avances más notables son:

- La clasificación en catálogos de todos los puestos, conteniendo claves, nombre, categorías, funciones y requisitos, detallándose éstos últimos el nivel de preparación, conocimientos y experiencia técnica y profesional requerida y evolucionando así hacia una administración más profesional o especializada.
- La formación continua y la capacitación de los servidores públicos tanto para mejorar su preparación para el desempeño de sus puestos como para involucrarlos en el proceso de modernización ; avances en este respecto que se ampliarán un poco más en el capítulo 6.

AVANCES EN EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

El sistema de carrera entendido como el conjunto de dispositivos jurídicos, organizacionales y administrativos para que las personas ingresen a laborar en el gobierno y permanezcan en él a lo largo de su vida profesional con la perspectiva de contar con responsabilidades e ingresos crecientes progresivamente según el criterio del mérito, en sentido estricto, no registra avances en la administración estatal. Como en muchos países latinoamericanos, el concepto continúa siendo controvertido principalmente cuando se evalúan los resultados de las experiencias que han tenido lugar. Con todo, recientemente se han mejorado algunos elementos afines, aunque incompletos, lo cual deja ver la existencia y contenido de un estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del estado.

Las 14 subcategorías del personal técnico-operativo de confianza si bien en orden creciente de funciones, responsabilidades, requisitos de ingreso y percepciones económicas, se han diseñado más para obtener un cierto orden en los grupos de empleo y no tanto como escala en que pueden ascender a través de un sistema de méritos en cuanto a preparación y desempeño; las subcategorías se van diferenciando por la especialización profesional al interior de ellas y entre ellas. pero la movilidad está limitada por la duración de los períodos gubernamentales y los cambios eventuales de funcionarios.

SERVIDORES PUBLICOS POR DEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACION CENTRAL Y REGIMEN LABORAL

DEPENDENCIA	REGIMEN LABORAL				
	Confianza	Sindicalizados	Supernum.	Interinos	Total
Secretaría de Gobierno	634	358	0	15	1,007
Personal de Seguridad Pública	1,107	0	0	0	1,107
Secretaría de Finanzas	557	288	12	3	860
Procuraduría Gral. de Justicia	660	96	0	5	761
Sría. de Desarrollo Social	180	5	10	0	195
Sría. de Educación Pública	195	25	0	23	243
Sría. de Salud y Des. Com.	441	0	0	3	444
Sría. de Fomento Económico	40	0	0	0	40
Sría. de Com. y O. Públicas	193	16	5	1	215
Sría. de Fomento Agropecuario	99	84	0	0	183
Sría. de la Contraloría	72	0	0	0	72
Oficinas del Ejecutivo	151	7	1	0	159
Total	4,329	879	28	50	5,286

Nota: El personal de seguridad adscrito a la Secretaría de Gobierno y a la Procuraduría se ha separado en el cuadro. En la Secretaría de Educación no se incluye al personal docente ni admvo. escolar.

Fuente: Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de Finanzas, Dirección General de Administración, Dirección de Recursos Humanos, **Número de Empleados por Dependencia y Régimen Laboral**, Documento Interno, E96112AP.XLS, Saltillo, Coah., Dic. 1996.

CAPITULO V

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

MECANISMOS DE COORDINACION Y COLABORACION INTERGUBERNAMENTALES

Presencia de la Administración Federal

A través de órganos desconcentrados, la administración del orden federal tiene gran presencia y actividad en el estado, tanto desde la perspectiva funcional y de competencia como territorial. Prácticamente todas las secretarías de estado y dependencias del ejecutivo federal, un número importante de organismos descentralizados (PEXEX, CFE, IMSS, FIRCO, CONAGUA, etc.) y de la anca de desarrollo (BANCOMEXT, BANRURAL, BANOBRAS) actúan en forma de representaciones, delegaciones, sucursales, concisiones, centros, agencias, etc., como órganos desconcentrados, jerárquicamente subordinados al centro.

Las características de esta presencia casi total del gobierno federal en las entidades ya han sido descritas en el pasado. Un resumen es el siguiente:¹

- En las últimas décadas su crecimiento fue tan extraordinario que sus competencias se fueron traduciendo en un aparato administrativo que, de observar sus manifestaciones más aparentes, se pensaría que compite y se duplica con el estatal.
- Está organizada en sectores de acuerdo con la administración federal paraestatal y su coordinación, plantación y control se dan esencialmente en las instancias centrales respectivas.
- Sus órganos son permanentes, con ámbito de acción en los municipios. Su importancia relativa depende del volumen y diversidad de la actividad económica estatal en el sector correspondiente (Agricultura en la región Laguna, industria y comercio en la región Sureste, por ejemplo).
- Parece una estructura sobrepuesta pues su multiplicidad le permite tener acción en casi todos los ámbitos de los asuntos públicos en la entidad.
- Formalmente no cuenta con un mecanismo horizontal de integración y coordinación pues el vínculo común se encuentra varios niveles arriba de una jerarquía encabezada por el ejecutivo federal.

Los mecanismos básicos

En cuanto a coordinación e integración, difíciles por el número y diversidad de las unidades, el estado de Coahuila ha pasado por un interesante proceso de aprendizaje interorganizacional. Dicho proceso ha sido más o menos acelerado cuanto ha sido más rápida o lenta la adopción de un concepto de administración para el desarrollo y la generación y compromiso con una estructura de misiones y visiones compartidas en torno al desarrollo de la entidad por parte de los gobernadores, sus equipos de trabajo y las fuerzas más activas de la sociedad local. Cuando un gobernador es capaz de concebir, impulsar y comunicar una estrategia global y, coherente desencadena tres tipos de procesos claves: a) el cognocitivo-racional, que se refiere al entendimiento de los marcos jurídicos y formales, del medio externo y de las capacidades locales; b) el

social, que se refiere a comunicar y desarrollar el consenso entre federación y estado en torno a la visión y estrategias; y c) el político, que se refiere a las acciones para crear, rescatar, retener y, transferir poder al dispositivo interorganizacional —estado-federación con sus múltiples y diversas dependencias—, para que concurra como un todo a los objetivos de la entidad. En esta perspectiva, la tarea del ejecutivo estatal es ser el conductor de los tres procesos en una red de fuerzas interorganizacionales. Esta forma de observar las relaciones intergubernamentales se inspira en los enfoques modernos para entender y mejorar el proceso de planeación en las grandes organizaciones complejas contemporáneas.² Coincide en buena parte, pero con mejor sistematización, con los enfoques que hacen depender las formas concretas que adoptan las relaciones intergubernamentales de los marcos legales, de la estructura del gobierno y la administración, de las relaciones financieras, de los aspectos políticos, de la forma de implantar políticas de las relaciones centro-periferia.³

La perspectiva para observar y describir las relaciones inter-gubernamentales, en Coahuila se inspira en los tres procesos claves arriba descritos. Se han identificado los siguientes mecanismos básicos:

- El nacimiento del Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico (COPRODE) a mediados de los setenta, su transformación en Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) en 1981, y su reconversión reciente en un órgano más dinámico, más participativo y decisivo en el proceso de planeación, ha servido al ejecutivo para activar los tres procesos en dirección de los objetivos y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo de Coahuila.
- Administraciones mixtas. Acuerdos entre estado y federación o disposiciones legales del orden federal. Ejemplos en Coahuila fueron los Servicios Coordinados de Salubridad y Asistencia y el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural.
- Organos de consulta y coordinación. Consejos y comisiones que si bien no disponen de medios directos de acción, permiten agrupar a funcionarios federales y estatales, y sensibilizarlo, hacia la necesidad de dirección hacia objetivos y metas de mayor interés para la entidad, ejemplo reciente el Consejo Estatal Agropecuario.
- Programas bipartitas y tripartitas, con participación de dos o los tres órdenes de gobierno, se instrumentan por organismos mixtos, o son enteramente federales como el CAPFCE hasta hace poco.
- Reuniones nacionales y estatales. Las primeras se refieren a las que se realizan periódicamente por materia especializada del orden federal por ejemplo, en procuración de justicia, en contraloría, en asuntos fiscales, etc. Las segundas se refieren a las que convoca el ejecutivo estatal, también periódicamente, y en las que participan los titulares de los órganos desconcentrados de la federación y, de las dependencias y secretarías del ramo del ejecutivo.
- Convenios. Resalta el de Coordinación Fiscal a partir de 1978 con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el de Adhesión al Sistema Nacional en esta materia. Coahuila, como todas las entidades del país ha visto incrementar sus ingresos por concepto de participaciones a raíz de este mecanismo conjunto. Los convenios son en realidad múltiples y diversos.
- A partir de 1976 un solo documento concentró los acuerdos bipartitas entre estado y federación: el Convenio Único de Coordinación. Este instrumento junto con el COPLADE, fue el inicio de

transferencias de recursos y atribuciones y de la armonización de las acciones federales y estatales muchas veces concurrentes o desarticuladas, principalmente en inversiones y servicios públicos. La función propiamente coordinadora se hizo corresponder ex officio al gobernador reforzando así su papel institucional. Aunque para 1982 se reporta que, en general, el volumen de montos transferidos no era considerable en relación a las demás inversiones federales y el gobernador ya dispusiera de un instrumento de mayor eficacia, los CUC eran la expresión de una política contractual mas que de medidas descentralizadoras.⁴

- Entre los mecanismos de carácter informar que se han venido dando históricamente son, por ejemplo: el ejercicio pleno de la autoridad del gobernador en el territorio y su papel de árbitro entre las fuerzas locales; su influencia en la selección de los responsables federales; sus contactos y reuniones frecuentes con los titulares de los órganos desconcentrados y con los secretarios y subsecretarios federales y, desde luego, con el mismo Presidente de la República; como mecanismo informal de coordinación se añaden las relaciones de los funcionarios estatales con sus homólogos federales y, finalmente, pero tal vez el más importante, la relevancia y peso político del gobernador en su sexenio.

Coordinación intergubernamental a partir de 1994

El Plan Estatal de Desarrollo del estado de Coahuila 1994-1999, otorga gran importancia y abre dimensiones y posibilidades nuevas a las relaciones intergubernamentales. En efecto, el Plan propone:⁵ Ampliar, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la corresponsabilidad entre los niveles de gobierno y acelerar los procesos de descentralización y desconcentración administrativa del Gobierno Federal que permita acercar distancias y eliminar instancias en los asuntos de su competencia. La estrategia que se formula consiste en consolidar el Sistema Estatal de Planeación y promover la desconcentración administrativa del Gobierno Federal hacia sus representaciones estatales. Como acciones se propone:

- Fortalecer el COPLADEC como órgano de consulta, participación, colaboración, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo de la entidad.
- Ampliar el contenido y alcance del Convenio de Desarrollo Social con el fin de fortalecer la coordinación y optimización de los recursos federales y estatales.
- Impulsar y apoyar la descentralización de programas de inversión al estado y a los municipios.
- Promover, en caso de competencias coincidentes, la descentralización de funciones de dependencias federales a dependencias estatales, con el fin de fortalecer al gobierno estatal.
- Impulsar el proceso de desconcentración administrativa de las dependencias y organismos federales.
- Establecer el marco jurídico que promueva y regule la coordinación y colaboración administrativa entre los municipios, por una parte, y entre éstos y el estado, por otro.
- Celebrar acuerdos específicos de coordinación y colaboración interinstitucional entre dependencias y organismos federales con el estado y los municipios, a efecto de atender en forma conjunta problemas comunitarios.

Asimismo, el plan también propone avanzar en la descentralización y desconcentración de las decisiones económicas, sociales y culturales para que los gobiernos municipales puedan impulsar

su desarrollo de manera autónoma, pero concertada. Como estrategia se propone: el fortalecimiento municipal en el aspecto político, se sustentará en la ampliación de la capacidad de las autoridades para establecer una relación directa y estrecha con la población, que les permita conocer y priorizar con objetividad sus demandas y darles respuesta en forma ordenada y eficiente. Además, se apoyará en la posibilidad de convertir al municipio en núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, ordenamiento territorial y conservación del medio ambiente.⁶

PROCESOS DESCENTRALIZADORES RELEVANTES

Descentralización de la federación hacia el estado

Se ha fortalecido la composición y la actuación del COPLADEC tal como se expuso en el capítulo 3 de esta monografía. Al contar con todo un modelo de gestión y evaluación se ha llegado a determinar con claridad los programas, presupuestos y compromisos interinstitucionales principalmente con el gobierno federal.

Se han suscrito convenios de descentralización de funciones y recursos con la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), la Secretaría de Salud,⁷ y la SAGAR:⁸

- Con la descentralización del Ramo 26 (recursos del Convenio de Desarrollo Social destinados a combatir la pobreza extrema) se dio un gran paso en el fortalecimiento municipal. El gobierno del estado pudo asumir la responsabilidad de operar, directamente con los 38 ayuntamientos y sus respectivos COPLADEM, el Fondo para el Desarrollo Social Municipal (FCSM).
- El convenio con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para transferir funciones y recursos presupuestados al Programa de Conservación de Caminos Rurales (19.0 millones de pesos).
- En cuanto a CAPFCE, el convenio norma la ejecución de 24.7 millones de pesos, y dan cumplimiento a las acciones de construcción y equipamiento de espacios educativos de nivel básico.
- Se analiza actualmente los lineamientos para el proceso de descentralización de los servicios de salud: el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización y el de Incorporación Total Voluntaria al Régimen de Seguridad Social de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Se estudia la propuesta de federalización en la que la SAGAR mantiene las funciones normativas de impacto nacional y transfiere a Coahuila todas las funciones operativas, con los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para efectuar programas adecuados a cada región y microregión.

Convenios y programas estado-federación

Dentro de este conjunto de experiencias recientes, en 1995 y 1996 el estado ha firmado los siguientes convenios o programas con dependencias y organismos federales: con el Instituto

Nacional para la Educación de los Adultos; de Coordinación en Finanzas Públicas con Hacienda; con SECOFI, para la Desregulación de la Actividad Empresarial; de Alianza para el Campo, con la federación; programas de desarrollo agropecuario, industrial, de construcción, de infraestructura, de vivienda y de desarrollo social con 21 dependencias federales, 11 del estado y 5 ayuntamientos en la región Lagunera; con la SCT para descentralizar la ejecución del Programa de Rehabilitación de Caminos y sobre Telefonía Celular; con el CONACYT, para apoyar los dos primeros años de actividad del Consejo Estatal; sobre Descentralización, con el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF); de Colaboración en Materia Penal y de Readaptación Social con la federación; con la SEMARNAP, Programa de Fortalecimiento de la Gestión Ambiental y de Protección de la Flora y Fauna Silvestre; con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo sobre Control; Evaluación y Desarrollo Administrativo.⁹

Ingresos y participaciones del estado

En 1996 los ingresos del estado han llegado a 4,100.9 millones de pesos. De ellos, el 47% son ingresos propios, el 46% aportaciones federales, y 7% apoyos financieros. Los ingresos propios registraron un incremento nominal del 34.8% respecto a 1995, y las aportaciones federales un 21.3%. Cabe destacar que el estado ya cuenta con los recursos del impuesto sobre hospedaje y sobre bebidas alcohólicas y participa en los ingresos de los puentes fronterizos.¹⁰

Descentralización del estado hacia los municipios

Se pusieron en marcha los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal para fortalecer las instancias de interlocución de las autoridades municipales con la ciudadanía, y se empezó a impulsar la formación de organismos y asociaciones de asistencia social.

La Ley sobre el Patrimonio Cultural del Estado de Coahuila fue reformada para reforzar la participación municipal en la preservación de sus valores históricos y artísticos.¹¹

En 1995 y 1996, buena parte de los recursos del Ramo 26 se descentralizaron para aplicarlos en el Fondo para el Desarrollo Social Municipal. La definición de obras y acciones, su promoción entre las comunidades, sus presupuestos así como su seguimiento y evaluación quedaron bajo responsabilidad del municipio, con asesoría del gobierno del estado en la autorización y control del ejercicio presupuestal.¹²

Se avanzó en la simplificación, desregulación y descentralización administrativa de los trámites relativos al desarrollo urbano, y vivienda por conducto de ventanillas únicas municipales como facilitadoras de la gestión en esta materia.¹³

Se reestructuró el DIF estatal, y se transfiere gradualmente la operación de sus programas hacia los 38 municipios. Al DIF estatal le corresponderá la responsabilidad de diseñar, normar y vigilar su funcionamiento.¹⁴

Fortalecimiento de la capacidad de gestión y modernización de los municipios

Se ha establecido y está en operación un Programa de Colaboración Administrativa Estado-Municipios que comprende las siguientes acciones para su fortalecimiento y modernización:

- Acrecentar las participaciones; para 1996 fueron de 362.4 millones y se destinaron 4.0 millones al Instituto Coahuilense del Catastro, organismo que explora y establece nuevos mecanismos de eficiencia en la recaudación predial. Respecto a 1993 ésta ha tenido un incremento nominal del 90%.¹⁵
- Se ha gestionado el pago de becas a los alumnos de la carrera técnica de administración municipal del CONALEP por un monto de 55.7 millones de pesos, en el periodo enero-agosto de 1996. Además, se hizo entrega de una remesa de libros sobre lemas municipales y administración pública.¹⁶
- A finales de 1995, se estableció el Sistema Integral de Calidad en la Administración Municipal (SICAM), que tiene por objetivo evaluar y simplificar el funcionamiento de los sistemas y procesos municipales para mejorarlos. El sistema establece políticas, criterios y lineamientos generales para su modernización, con base en los principios de calidad total, reingeniería de procesos y mejora continua.¹⁷
- Además, el SICAM apoya a los 38 municipios en el proceso de entrega-recepción de la administración municipal (SERAM), cuyos objetivos son: dar transparencia, orden y uniformidad al cambio de administración municipal. También, se ha capacitado a 940 servidores públicos municipales en cursos de Calidad en el Servicio, calidad total y mejora de procesos y se han instalado 95 equipos de cómputo con sus respectivos sistemas, para el control de la obra pública, seguridad pública y el impuesto predial.
- Solamente en 1996 hubieron 214 reuniones de coordinación intergubernamental estado-municipios.¹⁸
- De acuerdo al nuevo marco normativo para el desarrollo de los servicios de transporte, se suscribieron los convenios de coordinación para la prestación de los servicios públicos de transporte con 22 ayuntamientos.¹⁹
- 15 municipios de Coahuila pertenecen ya a la Red Nacional de Municipios por la Salud.²⁰

RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA FEDERAL

Se han abierto nuevos horizontes y posibilidades para ir clarificando y mejorando las relaciones intergubernamentales gracias al conjunto de ideas sobre el nuevo federalismo y el renovado impulso la descentralización de parte del ejecutivo federal, cuya grandes líneas fueron planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y en algunos programas sectoriales. A este propósito, se ha inaugurado en Coahuila un importante espacio de reflexión y de generación de propuestas. Ejemplo, es el planteamiento del Dr. Rogelio Montemayor Seguy, gobernador del estado, en relación al nuevo federalismo como instrumento para el desarrollo nacional y regional. Se presenta aquí lo que se considera más relevante:²¹

Después de analizar los nuevos retos y circunstancias internas y externas, la evolución de la sociedad mexicana que se ha vuelto más crítica y participativa, el imperativo mayor por la eficacia la eficiencia, y la necesidad de adaptarse a la dinámica internacional pero sin menoscabo de la integración nacional se concluye, en dicho planteamiento, la necesidad de revisar la organización del poder público y cambiar para dar lugar a una mejor integración de los elementos constitutivos del estado. Como dirección de estos cambios se apunta:

- Estudiar el actual esquema federal y revisar que hace cada esfera gubernamental, definir mecanismos para hacer esta revisión en forma permanente, y ver qué atribuciones deben modificarse o adicionarse, según su naturaleza político-administrativa.
- Buscar fórmulas para mejorar la eficiencia de cada conjunto de atribuciones y encontrar los medios idóneos para financiar su desempeño.
- Remover los obstáculos que han afectado hasta ahora el Funcionamiento cabal del federalismo para que al instaurarse un nuevo esquema de coordinación intergubernamental se vea libre de dichos impedimentos; en particular, se mencionan los mecanismos para activar el potencial fiscal de estados y municipios.
- En las nuevas fórmulas, fortalecer en la federación las funciones de análisis e información sobre los fenómenos nacionales, internacionales y globales, así como las rectoras y normativas; en los estados, fortalecer la capacidad para concebir soluciones para el desarrollo regional y transferirles las responsabilidades operativas en esta materia.
- Basar los mecanismos de cooperación en acuerdos de Trabajo a partir de un propósito común asignando la federación los fondos que tenga disponible para ello y estableciendo las normas para la participación financiera y operativa de estado y municipios.

En dicho planteamiento se sugieren en forma preliminar algunos principios:

- El ejercicio municipal debería ser financiado con sus propios recursos. De ser así, cada comunidad definiría, en la medida de sus capacidades, el tamaño de su propia administración.
- La operación y el mantenimiento de los servicios públicos municipales también debería sufragarse con el cobro de los mismos, en tanto que la inversión necesaria para su establecimiento y ampliación podría financiarse complementariamente por el estado.
- Los estados, además, deberían sufragar sus costos de operación con recursos propios.
- Los servicios de seguridad, los educativos y los de salud, deberían solventarse con nuevos esquemas en los que se involucren las tres instancias de administración.
- Es necesario que se amplíen las facultades fiscales de los estados, para que puedan ampliarse la capacidad de los municipios sobre su propia hacienda. La capacidad de los gobiernos de los estados, por ejemplo, se fortalecería con los dos impuestos que reflejan más directamente la actividad local: el IVA y el ISR. Este proceso debe darse sin aumentar, el monto actual de las contribuciones y sin gravar doblemente la fuente, compartiéndolos, en cambio, por la vía de mantener una parte federal y la otra como estatal (y, en el ámbito del régimen interno, con una adecuada participación municipal).

La propuesta anterior se podría inscribir en una agenda para el mejoramiento de las relaciones intergubernamentales. Si bien el principio federal es valioso en la medida en que se expresa la preferencia por la división en órdenes diferentes de poder, es cierto también que aún falta por diseñar una configuración concreta más adaptada a la dinámica de los tiempos modernos. En general, la agenda debe comenzar por re-visar y actualizar la capacidad de cada orden de: a) perseguir sus propios objetivos de desarrollo; b) controlar los recursos suficientes para ejercer las funciones que le son propios; y establecer un equilibrio eficaz en la distribución de competencias.

Notas

- ¹ Almada Carlos. **La Administración Estatal en México**, Ediciones INAP. México. 1982. pág. 151.
- ² Hax Arnoldo C., Majluf Nicolas S., **The Strategy Concept And Process. A Pragmatic Approach**. Prentice Hall. 1991 pág. 225.
- ³ Agranoff, Robert, **Marcos para el Análisis Comparativo de las Relaciones Intergubernamentales**, INAP. Documento policopiado. Pág. 179-214.
- ⁴ Almada Carlos, **La Administración Estatal en México**, Ediciones INAP, México. 1982. Pág. 176.
- ⁵ Gobierno del Estado de Coahuila, **Plan Estatal de Desarrollo 1994-1999**, Saltillo, Coahuila. Pág. 147.
- ⁶ *Ibidem*.
- ⁷ **III Informe de Gobierno**, Coahuila. Oct. 1996, pág. 12-17.
- ⁸ **II Informe de Gobierno**. Coahuila. Oct. 1996, pág. 152.
- ⁹ **III Informe de Gobierno**, Saltillo Coahuila, 1996, págs. 26. 33. 52. 54. 61. 65. 76. 94. 102. 106. 122. 150. 155. 156.
- ¹⁰ *Ibidem*. pág. 29.
- ¹¹ **III Informe de Gobierno**, Coahuila, Oct. 1996, pág. 6.
- ¹² *Ibidem*. pág. 26. 33.
- ¹³ *Ibidem*. pág. 79.
- ¹⁴ **II Informe de Gobierno**, Coahuila, Oct. 1996, pág. 101.
- ¹⁵ **III Informe de Gobierno**, Coahuila, Oct. 1996, pág. 26.
- ¹⁶ *Ibidem*. pág. 26.
- ¹⁷ *Ibidem*. pág. 26.
- ¹⁸ **II Informe de Gobierno**, Saltillo Coahuila, 1996, pág. 26.
- ¹⁹ *Ibidem*. pág. 76.
- ²⁰ *Ibidem*. pág. 114.
- ²¹ Montemayor Seguy, Rogelio. **El Nuevo Federalismo como Instrumento para el Desarrollo Nacional y Regional**. Artículo en el periódico "El Diario de Coahuila", 19 Mayo 1996, pág. 3.

CAPITULO VI

EXPERIENCIAS
DE MODERNIZACION
ADMINISTRATIVA

VALORES Y CONCEPTOS

En México, como en buen número de países a partir de mediados de los ochenta, las administraciones se orientan cada vez más hacia un cambio sustancial; de considerar la administración sólo en sentido weberiano de especialización, jerarquía, formalización e impersonalidad, pasan a adoptar nuevos principios generalmente extraídos del movimiento de calidad, reingeniería de procesos y mejora continua.

Estos principios, traducidos al sector público, significan: orientación al usuario o cliente; administración basada en resultados; participación de la sociedad; mayor y mejor información a los ciudadanos; desregulación y menos control sobre la sociedad; adopción de procedimientos ágiles y transparentes; y uso generalizado de tecnología de la información.¹

En esta nueva perspectiva, la administración pública tiene roles mejor definidos que en el pasado en relación a: proveer los servicios esenciales a la comunidad, proporcionar apoyo técnico y normativo a las demás funciones gubernamentales, conducir y estimular los proyectos estratégicos para el desarrollo y garantizar la igualdad de los ciudadanos ante la ley.²

Hay siete prioridades en materia de modernización que se han encontrado, en forma comparada, en los países de la OCDE a la que nuestro país pertenece desde hace pocos años: mejorar continuamente la calidad de los servicios, mejorar el acceso a la participación ciudadana, llevar la información y la administración lo más cerca posible de los ciudadanos, incrementar la capacidad de los servicios públicos; desburocratizar y simplificar leyes y reglamentos, descentralizar y desconcentrar decisiones, estructuras y recursos, e innovar los procesos de la administración.³

Enmarcadas en este movimiento internacional, en Coahuila se han emprendido significativas experiencias de modernización para cuya ejemplificación se escogen sólo las más recientes. Inician éstas con el planteamiento deliberado y explícito de objetivos y estrategias en esta materia en el Plan Estatal de Desarrollo 1994-1999.⁴ Allí se plantea como objetivo: Consolidar, una Administración Pública, moderna, sencilla, ágil y eficiente que, con honestidad y transparencia, promueva el desarrollo de las actividades productivas en la entidad y, el bienestar social de la población. Como estrategias se plantean: simplificación administrativa y programas de mejoramiento continuo y calidad total del aparato administrativo, para responder a las demandas de mayor participación, eficiencia y transparencia. Un resumen de las acciones que el plan se propone es:

- Revisar y actualizar los ordenamientos que norman la administración pública y evitar el burocratismo y la reglamentación excesiva.
- Revisar y adecuar normas, sistemas, métodos y procedimientos administrativos de control interno y de operación, de registro de proveedores y contratistas.

- Utilizar equipo de cómputo en los sistemas y procedimientos administrativos y establecer normas técnicas y criterios para la planeación, programación, seguimiento y evaluación de las acciones en materia de informática y actualización tecnológica.
- Involucrar a las dependencias de la administración pública estatal y a su personal en programas específicos de mejora continua de la calidad.
- Establecer sistemas y normas que aseguren transparencia y honestidad en la función administrativa a través de la profesionalización técnica, ética y social; establecer un programa de inducción y actualización; analizar, revisar y adecuar la Ley, de Responsabilidades; promover la capacitación; y fomentar la motivación a través de estímulos y reconocimientos.

EL INSTRUMENTO CLAVE: EL SICAP

En el capítulo 3 de esta monografía se presentó el SICAP como un sistema global de gestión: Sistema Integral de Calidad en la Administración Pública, al cual se le ha encomendado apoyos y facilitar el proceso de modernización con la concepción arriba descrita, estableciendo políticas, criterios lineamientos y acciones para evaluar, simplificar y mejorar los sistemas, y aplican los principios de calidad total, reingeniería de procesos, y mejora continua. El SICAP, junto con la Conusión de Informática y el Sistema de Información Ejecutiva, constituye el Instrumento clave de la modernización. En la concepción del ejecutivo actual, el SICAP parte de una visión del estado para el año 2005, y de una misión de la administración pública.⁵

Con los objetivos del SICAP también se han coordinado los del SICAM Sistema Integral de Calidad de la Administración Municipal; juntos, constituyen un modelo que se compone de cinco elementos:⁶

- Sensibilización, que consiste en la presentación del proyecto SICAP-SICAM, la filosofía de calidad, la misión del gobierno, el objetivo del sistema y la cultura a promover.
- Mejora continua, áreas de oportunidad, historias de éxito, orientación a los ciudadanos y al Plan Estatal de Desarrollo, y orientación al trabajo en equipo.
- Estandarización de procesos, uso de herramientas estadísticas y administrativas y manuales de políticas y procedimientos.
- Evaluación basada en indicadores del desempeño y mejora de procesos.
- Formación, capacitación y compromiso del personal para lograr continuidad.

PRINCIPALES EXPERIENCIAS

Los objetivos de modernización que se propuso el Plan de Desarrollo y el SICAP como instrumento, reflejan por ellos mismos el contexto general de donde se partió para impulsar e implantar las iniciativas de transformación. Se trataba de superar un conjunto de limitaciones relacionadas con indicadores precisos de eficacia y eficiencia. Al exponer las principales experiencias se percibirá fácilmente la importancia de las acciones de mejora y su contexto de partida. Dichas acciones se agrupan y se describen en cinco áreas, a saber actualización y adecuación de la legislación a la dinámica del desarrollo y a las nuevas necesidades de

normatividad y de marcos jurídicos, mejoramiento de la calidad en los procesos claves de seguridad pública y procuración de justicia, incremento de la eficiencia en actividades referentes a registros y documentación como registro público de la propiedad, tenencia de la tierra, registro civil, notaría y archivos, mejoramiento de procesos y sistemas internos referentes principalmente a la administración patrimonial y de los recursos humanos, y a la incorporación y normatividad de la informática; finalmente, revisión y mejora de diferentes procesos y estructuras orgánicas en dependencias claves por la importancia directa de sus servicios para los ciudadanos.

La información y datos sobre las principales y recientes experiencias de modernización se obtuvieron del análisis sistemático de los dos últimos informes de gobierno⁷ y ⁸ de documentos internos y reportes de la Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa y de entrevistas a funcionarios de dicha dependencia. El resumen organización de la información se adaptó al marco de esta monografía.

Legislación

En los últimos tres años se han hecho reformas a leyes en las siguientes materias: administración pública del estado, consejo consultivo de seguridad pública, catastro, hacienda, obras públicas, patrimonio cultural, código civil, poder judicial, educación pública, código penal, código de procedimientos civiles, responsabilidades de los servidores públicos estatales y municipales, tránsito y transporte, protección civil, seguridad pública del estado, uso racional de los pastizales, deporte, notariado.

Por, otra parte, se creó: la Comisión de Informática; la Comisión de Operaciones Patrimoniales, el Consejo Estatal de Fortalecimiento Municipal; y el Comité de Apoyo a la Adjudicación y Fallo de los Concursos de Obra Pública. Fue reformado el decreto que creó al Instituto de Servicios Educativos del Estado de Coahuila. Finalmente, se promulgó: el reglamento de Ley que crea la Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento; reglamentos interiores de las secretarías que conforman la administración pública estatal; reglamento interior de la Unidad de Defensa de Menores; y el reglamento interior de la Unidad encargada de la Prevención y Tratamiento de Menores.

Seguridad pública y justicia

La gran preocupación de la ciudadanía por los problemas de inseguridad llevaron al gobierno estatal a dotar de equipo al cuerpo de seguridad pública y revisar sus principales procesos: control y resguardo de vehículos y equipo de seguridad; investigación y persecución de delitos, operación de los cuerpos policiacos; identificación vehicular.

Como resultado, se hizo una gran inversión en patrullas, se logró alargar su vida útil generándose un ahorro de 3 millones de pesos anuales y, lo más relevante, se ha mantenido en servicio el 95 por ciento del cuerpo vehicular.⁹

Los logros más importantes se refieren a la disminución del tiempo que toma la ejecución de una orden de aprehensión; antes tardaba un promedio de 30 días y ahora tarda poco menos de 13 días. También destaca la reducción de órdenes de aprehensión pendientes de ser ejecutadas, de 3 mil a 500, disminuyendo con ello el nivel de impunidad.¹⁰

Se dotó de equipo de cómputo a los juzgados para facilitar la administración de la justicia.

Registros y documentación

Registro Público de la Propiedad. Principal instrumento de información y consulta fehaciente y fidedigno que auxilia a la administración pública en planear el desarrollo urbano, sus resultados eran limitados en cuanto a la regularización de la tenencia de la tierra ya que existía una gran cantidad de inmuebles semiurbanos y rurales sin registrar que no pagaban impuesto predial, con perjuicio del erario municipal. Con su regularización, además de otorgar seguridad jurídica a los propietarios, se incrementó la recaudación estatal y municipal; del 1o. de octubre de 1994 al 30 de junio de 1995, se recaudaron 21.5 millones de nuevos pesos, por la cantidad de 87,436 servicios prestados. El medio fue la racionalización de los procedimientos internos para dar mayor agilidad y eficacia; y están en proceso los estudios técnicos para automatizar el servicio.

Tenencia de la tierra. Se eficientaron los procesos de escrituración, logrando reducir en un 40% los tiempos de elaboración y tramitación de escrituras.

Registro civil. Se adquirió equipo de cómputo para mayor eficiencia, se capacitó a los oficiales personal de apoyo y se supervisa, controla y evalúa de manera permanente la función registral; se emprendió, un programa de corrección de errores y defectos en las diversas actas del registro civil, lográndose en 1995 la rectificación administrativa de 3,222 actas; se trasladó personal de la Dirección de Registro Civil a los municipios. Como resultado, se han depurado los procesos de atención al público y reducido considerablemente los tiempos de atención y resolución.

Notarías. Era imperativa la vigilancia y supervisión de las notarías a fin de que la fe pública que el Estado delega se ejerza correctamente y con estricto apego a la ley. La falla principal residía en recuperar los libros de protocolos; para 1995 ya se tenía recuperado el 90% de los libros que por ley deben encontrarse en el archivo de la Dirección de Notarías y se logró registrar la totalidad de testamentos; ya se puede brindar información expedita y colaborar con la administración de justicia.

Archivos y documentación. Para normar, regular y coordinar mejor la administración de documentos de interés público, se creó el Sistema Coahuilense de Documentación y el Instituto Estatal en esta materia. La intención fue salvaguardar, organizar y sistematizar los documentos que son patrimonio de los coahuilenses. Se ha capacitado a 616 personas a través de cursos y diplomados. se han recuperado y organizado 34 archivos en igual número de municipios; las 120 toneladas de acervos centrales del Instituto tienen un primer nivel de organización técnica, y se han incorporado nuevas tecnologías para su procesamiento. Gracias a la digitalización, la consulta

directa se ha visto enormemente facilitada para investigadores y usuarios. Además, forman ya parte de un sistema, las bibliotecas, los archivos municipales, la correspondencia, los archivos autónomos y universitarios, y los de informática.

Entre otros avances, el usuario tiene la posibilidad de consultar las síntesis de los documentos, o el documento completo, del período histórico comprendido entre 1675 y 1882.

Áreas claves de la administración

Administración patrimonial. Esta iniciativa de modernización consistió en integrar, regularizar y depurar el inventario de bienes propiedad del Estado; racionalizar los gastos de servicios públicos, reponer y asegurar los activos; y actualizar el marco jurídico y la contabilidad patrimonial. Se han obtenido los siguientes avances: a) se instrumentó el Sistema Integral de Administración Patrimonial para la custodia, salvaguarda, conservación y mantenimiento de activos, y para eficiencia de los servicios generales; b) se automatizó el proceso de control; c) se identificaron 300 inmuebles no incluidos en la contabilidad patrimonial y después de evaluar su uso, aprovechamiento, productividad y contribución al cumplimiento de los fines de la administración, se solicitó al H. Congreso del estado la desincorporación y venta de 18 de ellos, con un valor de 53 millones de pesos; d) se inventariaron físicamente 300 mil activos y se incorporaron a la base de datos; e) medidas de control permitieron ahorros anualizados superiores a los 5 millones de pesos.

Administración de recursos humanos. Se implantó un nuevo sistema de nómina para dar seguimiento y controlar los recursos humanos del gobierno del estado, elaborar estadísticas, y reducir a un máximo de 30 días el trámite para pago de sueldo al personal de nuevo ingreso.

Se diseñó un sistema de nómina para el magisterio estatal y federal; movimientos que antes se llevaban tres meses hoy se realizan en la misma quincena en la que son capturados los datos; se logró dar una mayor claridad y transparencia al desglose de las percepciones y deducciones, un mejor aprovechamiento de los recursos destinados a servicios personales, pagos oportunos, confiables, controlados y eficientes; los ahorros han sido significativos.

Para lo anterior, se renovaron los equipos de cómputo y los programas de nómina, y se implantó una red entre la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Educación Pública y el Instituto de Servicios Educativos del Estado de Coahuila.

Se diseñó el sistema de evaluación del desempeño del personal, para que los servidores públicos evalúen su desarrollo, conozcan sus perfiles de trabajo y detecten los aspectos positivos y negativos, a fin de que apliquen medidas para reformar, impulsar y motivar su mejor desempeño.

Se llevó a cabo la credencialización del personal de gobierno del estado; y se elaboró un catálogo de puestos de personal técnico, operativo, sindicalizado y de confianza.

Para elevar la productividad y superación del personal, se fortalecieron las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, de Capacitación y de Escalafón, y actualmente se reorganiza el Instituto de Pensiones; se asignó un seguro de vida para el total de trabajadores del estado; se desarrollaron los manuales de políticas y procedimientos administrativos, de control presupuestal, de control de almacenes, y se modernizó el sistema de concursos.

Capacitar e involucrar al personal de gobierno en el proceso de modernización administrativa es la base fundamental del SICAP. En 1995 y 1996 recibieron capacitación 1,210 servidores públicos en calidad total, herramientas estadísticas básicas, mejora de procesos, valores, liderazgo, calidad en el servicio, e integración grupal. Además, 2,633 empleados de gobierno recibieron 136 diferentes cursos, talleres, diplomados y maestrías; todo ello en diversas materias como gestión pública y economía, administración, relaciones humanas, informática e inglés, entre otras.

Seminarios sobre calidad y planeación estratégica para los responsables de las dependencias estatales, han permitido definir las líneas de trabajo centrales o pilares, así como los proyectos estratégicos en relación a los objetivos generales de gobierno.

Informática. En 1994 se estableció la Comisión de Informática la cual agrupa a los 23 representantes de las áreas de informática de las secretarías, dependencias y organismos descentralizados del poder ejecutivo, así como a los representantes de los poderes legislativo y judicial. Este órgano ya ha elaborado el Padrón de Informática (hardware, software y recursos humanos); el Plan Estatal de Informática; y el Manual de Normatividad Informática, el cual cubre aspectos como los criterios mínimos de selección de los equipos y sistemas a adquirir, lo que ha permitido lograr una mejor inversión y funcionamiento de los mismos.

En materia de informática también se ha avanzado en la modernización de los sistemas electrónicos de programación y de control presupuestal y en los sistemas de nómina de los servidores públicos.

Revisión de procesos y estructuras

Procesos. En cuanto a la revisión con enfoque de calidad total y reingeniería de los diferentes procesos de trabajo, a la fecha el SICAP ha concluido los siguientes: modernización del Hospital Psiquiátrico de Parras, modernización y control de los Centros de Rehabilitación Social, escrituración de predios, actualización y modernización del Inventario de infraestructura y equipamiento urbano, diseño de las plantillas de maestros, y evaluación del Consejo de Menores.

Actualmente se encuentran en análisis, evaluación y mejora, los procesos como: modernización del Hospital del Niño, requisición, abastecimiento y utilización de Insumos de la Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario, proceso de ejecución de la obra pública, contratación, instalación y facturación de los servicios de agua, recaudación de rentas y modernización de la Procuraduría General de Justicia, Delegación Laguna.

Algunas mejoras significativas que se han logrado son, por ejemplo:¹¹

- Ya se cuenta con el inventario de infraestructura y equipamiento urbano, el cual sirve para orientar y validar los programas de inversión estatal y municipal. Antes no se contaba con esta herramienta para facilitar y controlar las decisiones en la materia.
- En tenencia de la tierra urbana se disminuyó de 12 a 3 meses la entrega de escrituras, se liberaron 2000 escrituras rezagadas y se llegó a cero errores en su elaboración.
- En contratación de servicios de agua el tiempo de fila del usuario se redujo de 50 a 10 minutos y la ejecución del contrato de 3 a 1 día.
- Se automatizó la determinación de las plantillas docentes en las escuelas conociendo ahora déficits y superávits por escuela, zona y región y obteniendo criterios para la optimización de plazas y tiempos.
- Se completó en un 80% el padrón de identificación vehicular en el estado.
- Se ha mejorado la elaboración de expedientes técnicos para obra pública disminuyendo el proceso de 8 a 3 semanas y reduciendo a cero la tasa de rechazo por la entidad normativa.
- El proceso de abasto de insumos de salud se redujo de 5-10 días hábiles a 2, y se identificaron los insumos prioritarios.
- El tiempo ocioso del paciente en el Hospital Psiquiátrico se redujo del 70% al 30%, y la atención semanal por paciente se incremento al 100%.
- Se sistematizó el mantenimiento preventivo y el control vehicular con ahorros de 3.4 millones al año.
- Las averiguaciones previas en la Procuraduría disminuyeron de 72 a 38 días y el número de ellas por agente investigador se incremento de 15.5 a 24.5. Se elabora cartografía del delito y se instrumenta un sistema de coordinación de policías.

Estructuras. Actualmente, se analizan las estructuras organizacionales de diferentes secretarías para mejorar su adecuación al objeto social para el que fueron creadas, dentro de un marco de eficiencia y racionalidad en la aplicación de los recursos. Por ejemplo, ya se llevó a cabo la reestructuración orgánica del DIF para incorporar a más familias de escasos recursos en los programas de asistencia social.

PERSPECTIVAS

El esquema que se desprende de las experiencias recientes de modernización deja ver un verdadero proceso de transformación cultural en la manera de gobernar y administrar. Si a lo expuesto en este capítulo se toma en cuenta también el avance en los sistemas globales de gestión se complementa la idea de este proceso cultural. Reformar al sector público es una empresa muy considerable. En muchas partes se reportan reformas iniciadas pero inconclusas o superficiales. Las perspectivas favorables de la modernización de la administración en Coahuila dependerá, sin duda, de aquellos factores que a nivel internacional se reportan como claves: determinación política, seriedad en los enfoques y métodos utilizados, objetivos claros y aceptados en los más altos niveles, continuidad de una administración a otra y un soporte legal sólido para los cambios.

Notas

- ¹ Secretariat for Administrative Modernization, **New Trends in Administrative Modernization**, Portugal, Nov. 1995 Documento Internet, 1996, pág. 2.
- ² ENAP, Oullet, A., **La Réforme dans le Sectour Publique dans les pays de l'OECD**, Montréal, 1995, pág. 140.
- ³ Secretariat for Administrative Modernization, **New trends in Administrative Modernization**. Portugal, Nov. 1995, Documento Internet, 1996, pág. 2.
- ⁴ Gobierno del Estado de Coahuila, **Plan Estatal de Desarrollo 1994-1999**, Saltillo, Coahuila, pág. 140.
- ⁵ Cárdenas Elsa P., **Un Gobierno de Calidad para una Sociedad más exigente**, Revista Integratec, ITESM, año 3, No. 16, Mzo.-Abr. 1996, págs. 24-27.
- ⁶ Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa, **Proyectos Estratégicos, El Mejor Desempeño del Gobierno Estatal y Municipal**, págs. 5-6.
- ⁷ **II Informe de Gobierno**, Coahuila, 1995, págs. 67-81.
- ⁸ **III Informe de Gobierno**, Coahuila, 1996, págs. 36-41.
- ⁹ Cárdenas Elsa P., **Un Gobierno de Calidad para una Sociedad más exigente**, Revista Integratec, ITESM, año 3, No. 16, Mzo.-Abr. 1996, págs. 24-27.
- ¹⁰ *Ibidem*.
- ¹¹ Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa, **Sistema Integral de Calidad en la Administración Pública**, pág. 20 y ss.

Bibliografía

CAPITULO I

- Almada, Carlos, **La administración estatal en México**, Ediciones INAP, México, 1882, 204 págs.
- Gobierno del Estado de Coahuila, Fundación para el Desarrollo Económico A. C., CONACYT, ITESM, **Coahuila ante el reto del futuro**, tres tomos, Torreón Coah., 1994, 1872 págs.
- Gobierno del Estado de Coahuila, **Coahuila, tierra de oportunidades. Avances**, Saltillo, Coah., México, 1996, 68 págs.
- Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de Fomento Económico, **Reactivación económica**, Saltillo, Coah., México, 1996, 16 págs.
- Hood, Christopher. "Emerging issues in public administration", **Public Administration**, London, 73, printemps 1995, pp. 165-183.
- INEGI- Gobierno del Estado de Coahuila, **Anuario Estadístico del Estado de Coahuila, Edición 1995**, México, 1995, 336 págs.

INEGI, **Resultados Preliminares del Censo de Población y Vivienda 1995**. México, 1996, 301 págs.

INEGI-Dirección Regional Noreste, **Resultados Preliminares del Censo de Población y Vivienda 1995. Estado de Coahuila**, Saltillo, Coah. 1996, 2 págs.

Meynaud J. **L'Exécutif dans l'État Moderne**, in *Bulletin international des sciences sociales*; Paris, 1958, pp. 202 y ss.

Molitor A., **Droit administratif et développement national**, N. Y., Nations Unies, 1967, pp. 3-5.

Poder Ejecutivo Federal, **Programa de Reforma del Sector Salud, 1995-2000**, México, 1996, 77 págs.

Roson H., **“Les grandes tendances de l' evolution de l' administration publique dans les pays en voie de développement”**, *Revue Française d'Administration Publique*, Francia, 1978, No. 7 págs. 7-20.

Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario del Gobierno del Estado de Coahuila, **Plan Estratégico 1995**, Saltillo Coah., 1995, 56 págs.

SEP-Subsecretaría de Planeación y Coordinación, **Indicadores Educativos 1988-1989 a 1994-1995**, Distrito Federal, México, 1994, 107 págs.

CAPITULO II

Ackoff, Russell, L., **Towards flexible organizations: a multidimensional design**. OMEGA, 5, 1977, pp 649-662.

Almada, Carlos, **La Administración Estatal en México**, Ediciones INAP, México, 1982, 204 págs.

ENAP, Ouellet, A., **La réforme dans le secteur publique dans les pays de l' OECD**, Montréal, 1995.

GAO/T-GGD **Improving government: need to reexamine organization and performance -93-9**, Mar. 11, 1993.

GAO/T-GGD/AIMD **Government reorganization: issues and principles -95-166**, May 17, 1995.

Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, **Ley Orgánica de la Administración Pública**, Consejo Editorial, Coahuila, 1994, 64 págs.

Gobierno del Estado de Coahuila, **Plan Estatal de Desarrollo 1994-1999**, Saltillo, Coahuila, 154 págs.

Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, **Manual de Organización del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza**, Talleres Gráficos, Saltillo, 1974, 209 págs.

Gobierno del Estado de Coahuila, **II Informe de Gobierno, y Anexo Estadístico**, Consejo Editorial, Coahuila, 1995, 332 págs.

Jay R., Galbraith, Edward E. Lawler III, & Associates, **Organizing for the Future, The New Logic for Managing Complex Organizations**. The Jossey-Bass Management Series, 1993, p. 362.

Librería Martínez (Eds.), **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Coahuila**, Edición especial, Saltillo, Coahuila, 1995, 82 págs.

Montemayor Seguy R., **Tercer Informe de Gobierno**, Coahuila, Oct, 1996, 156 págs.

Osborne, David, y Gaebler, T., **Reinventing government**, N.Y. Plume. 1993, 405 pp.

Pisani, Edgar, "Administration de gestion, administration de mission", **Revue Francaise de Science Politique**, Francia 1956, pp. 315 y ss.

Universidad Autónoma de Coahuila, **Prontuario de Leyes y Decretos del Estado de Coahuila de Zaragoza**, Biblioteca de la UA de C, Vol. 11, Saltillo, 1982, pp 796.

UNESCO, **Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales**, 4 Vols., España, 1988.

CAPITULO III

Estado de Coahuila de Zaragoza, "Ley de Planeación del Estado de Coahuila de Zaragoza", **Periódico oficial** No. 72, 8 de Sept. 1987, pág. 145.

Gobierno del Estado de Coahuila, **Ley Orgánica de la Administración Pública**, Consejo Editorial del Estado, Enero 1994, 64 págs.

Gobierno del Estado de Coahuila, **Plan Estatal de Desarrollo 1994-1999**, 154 págs.

Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa, **Sistema Integral de Calidad en la Administración Pública**, 17 págs.

Montemayor Seguy, Rogelio, Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila, **II Informe de Gobierno**, Saltillo Coahuila, 1995, 285 págs.

Montemayor Seguy, Rogelio, Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila, **III Informe de Gobierno**, Coahuila, Oct. 1996, 156 págs.

Poulet, E., **Principes du management en secteur public**, Université de Louvain, 1980, 114 págs.

CAPITULO IV

Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de Finanzas, Dirección General de Administración, Dirección de Recursos Humanos, **Catálogo de puestos para el personal de confianza (Técnico-Operativo)**, Ago. 1996, Saltillo, Coah.

Gobierno del Estado de Coahuila, **Convenio Laboral Gobierno del Estado de Coahuila-SUTSGE 1996-1997**, Saltillo, Coah., Sept. 1996, 18 págs.

Gobierno del Estado de Coahuila, "Reformas al Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Coahuila". **Periódico Oficial**, núm. 21, 12 de Mayo de 1991.

Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de Finanzas, Dirección General de Administración, Dirección de Recursos Humanos, **Número de Empleados por Dependencia y Nivel**, Documento interno, E96112SC.-XLS, Saltillo, Coah., Dic. 1996. 1 pág.

Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de Finanzas, Dirección General de Administración, Dirección de Recursos Humanos, **Número de Empliaados por Municipio y tipo de Nombramiento**, E96112SC.XLS, Saltillo, Coah., Dic. 1996, 1 pág.

Poder Ejecutivo de Coahuila, **Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila**, Periódico Oficial No. 85, Oct. 1972.

CAPITULO V

ACIR-Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Home Page, **What is intergovernmental relations**, USA, 1996.

Agranoff, Robert, **"Las relaciones intergubernamentales y el estado de las autonomías"**. *Política y sociedad*, 13 (1993), págs. 87-105.

Agranoff, Robert, **Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales**, INAP, Documento policopiado, pág. 179-214. .

Almada, Carlos, **La administración estatal en México**, Ediciones INAP, México, 1982. págs.

El Nacional, **Nuevo federalismo**, serie de artículos publicados por éste periódico en 1996.

Gobierno del Estado de Coahuila, **Plan Estatal de Desarrollo 1994-1999**, Saltillo, Coahuila. 154 págs.

Hax, Arnoldo C., Majluf, Nicolás S; **The strategy concept and process, a pragmatic approach**, Prentice Hall, 1991, 430 págs.

Lorch, Robert Stuart. **State and local politics: the great entanglement**, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall 1995. 434 p. JK 2408 L865 1995 Québec.

Montemayor Seguy, Rogelio. El Nuevo federalismo como instrumento para el desarrollo nacional y regional. Artículo en el periódico **El Diario de Coahuila**. 19 de mayo de 1996. pág. 3.

Montemayor Seguy, Rogelio. Gobernador constitucional del estado de Coahuila, **II Segundo Informe de Gobierno**, Saltillo Coahuila. 1995, 285 págs.

Montemayor Seguy, Rogelio. Gobernador constitucional del estado de Coahuila, **III Segundo Informe de Gobierno**, Saltillo Coahuila. 1996, 156 págs.

CAPITULO VI

Cárdenas, Elsa P., "Un gobierno de calidad para una sociedad más exigente". **Revista Integrales, ITESM**, año 3, No. 16, Marzo-Abril 1996, págs. 24-27.

ENAP. **La réforme dans le secteur publique dans les pays de l'OECD**, Montréal. 1995. 11 págs.

Gobierno del Estado de Coahuila, **Plan Estatal de Desarrollo 1994-1999**, Saltillo, Coahuila. 154 págs.

Gobierno del Estado de Coahuila Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa, **Proyectos estratégicos: El mejor desempeño del gobierno estatal y municipal**, Coahuila, Mayo 1996, Documento Interno, 63 págs.

Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa, **Sistema Integral de Calidad en la Administración Pública**, 17 págs.

Keith Smith, A., **Total quality management in the public sector**, Part 1, Quality Progress, June. 1993, págs. 45-48.

Keith Smith, A., **Total quality management in the public sector**, Part 2, Quality Progress, July. 1993, págs. 57-61.

Montemayor Seguy, Rogelio. Gobernador constitucional del estado de Coahuila, **II Informe de Gobierno**, Coahuila, 1995, 285 págs.

Montemayor Seguy, Rogelio. Gobernador constitucional del estado de Coahuila, **III Informe de Gobierno**, Coahuila. 1996, 156 págs.

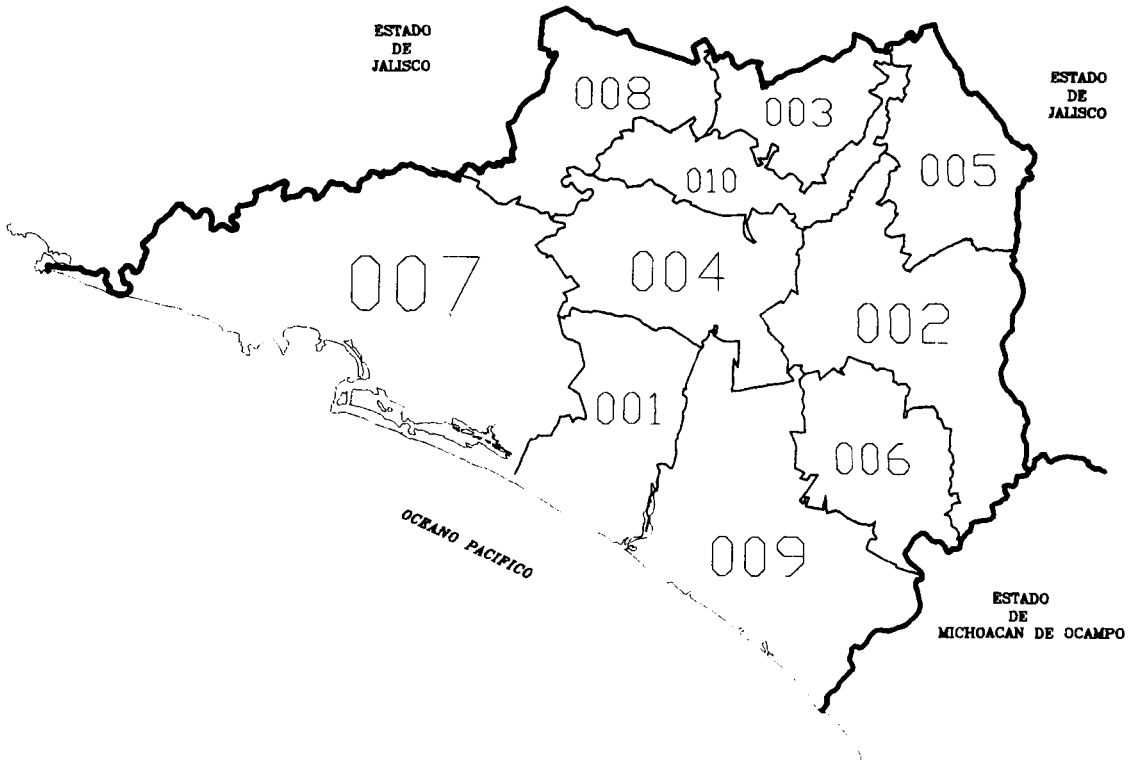
Secretariat for Administrative Modernization. **New trends in administrative modernization**. Portugal Nov. 1995. Documento Internet, 1996, pág. 2.

Sensenbrenner, Joseph, **Quality comes to City Hall**, Harvard Business Review 69, Mar. Apr. 1991. págs. 64-75.

Swiss, James., "Adapting total quality management to government". **Public Administration Review**, 52 July-Aug., 356-62.



Características socioeconómicas	393
Organización de la administración pública	399
Sistemas administrativos para la gestión pública	411
Profesionalización de los servidores públicos	435
Relaciones intergubernamentales	443
Experiencias de modernización administrativa	455



Preliminar

La presente investigación sobre "La administración local en Colima" se realizó con el apoyo de distinguidos integrantes del Instituto de Administración Pública del Estado de Colima.

La descripción de las características socioeconómicas y regionales del estado estuvo a cargo del licenciado en economía Daniel Fierros Pérez, director general de Promoción Económica del gobierno del estado. En este capítulo introductorio se informa de los datos poblacionales generados por el Censo de Población y Vivienda 1995, así como del grado de satisfacción de las necesidades sociales básicas, vivienda, agua potable y alcantarillado, educación y salud; se mencionan las acciones y programas desarrollados para impulsar y promover las actividades productivas en el estado. La información se apoya en gráficas que indican la distribución de la población entre cada uno de los diez municipios y el nivel de atención en agua potable y drenaje que cada uno tienen. Se acompaña también la información del P.I.B. del estado, por sectores y en relación con el P.I.B. nacional.

La organización de la administración pública estatal fue el tema desarrollado por el Lic. Raúl Juárez Albarrán, presidente del IAPEC, quien realizó un análisis crítico de las previsiones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima, incluyendo las reformas que ha tenido desde su aprobación en 1985.

Los sistemas administrativos para la gestión pública fueron analizados por el C.P. Salvador de la Mora Diego, secretario de la Contraloría del gobierno del estado y secretario del Consejo Directivo del IAPEC. En su amplio trabajo se describe el funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática del Desarrollo y el del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, los dos modelos o sistemas globales de gestión pública que operan en nuestra entidad. Su naturaleza, forma de operar, programas y subprogramas que contemplan, así como cuadros y gráficos explicativos de la abundante información, se incluyen para la mejor comprensión del tema.

El director administrativo de la Oficialía Mayor de Gobierno, Lic. Sócrates Herrera Núñez, desarrolló el tema Profesionalización de los servidores públicos, señalando los esfuerzos realizados por la actual administración estatal en esta materia, como parte del objetivo de modernización administrativa, establecido en el Plan Estatal de Desarrollo 1992-97. Indica los tropiezos e insuficiencias que encuentra en las áreas de capacitación y adiestramiento del personal, así como algunas consideraciones, sustentadas en su experiencia, sobre los obstáculos para lograr la vieja aspiración colimense de establecer el servicio civil de carrera.

El tema de las Relaciones intergubernamentales fue desarrollado por el Lic. Leopoldo Chacón Aguilar, coordinador de Desarrollo Municipal del gobierno del estado y vocal del Consejo Directivo del IAPEC. Este capítulo contiene tres partes: en la primera se describen los mecanismos de coordinación y colaboración intergubernamental, acompañados de observaciones del autor sobre su operación en la realidad; en la segunda, se refiere a los procesos descentralizadores relevantes, indicando los correspondientes a cada área de la administración pública federal y estatal, y en la tercera se incluyen algunas recomendaciones para el fortalecimiento del sistema federal.

El capítulo final, relativo a las experiencias de modernización administrativa en el estado de Colima, fue desarrollado por el Lic. José Luis Villa Aguijosa, presidente del Colegio de Economistas del Estado de Colima, quien eligió describir el Programa de Simplificación Administrativa, denominado desde 1994 Programa de Desarrollo Administrativo. Indica sus objetivos y acciones, así como los resultados obtenidos en cada subprograma evaluado, incluyendo cuadros que ilustran cuantitativamente los logros obtenidos.

No podemos dejar señalar que el apoyo otorgado por el Gobernador del Estado, Carlos de la Madrid Virgen fue de gran valía para el desarrollo de este trabajo.

Instituto de Administración Pública de Colima

CAPITULO I

CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS

ESTRUCTURA Y DINAMICA POBLACIONAL

El estado de Colima se localiza en la parte occidental de México, cuenta con una superficie total de 5,455 kilómetros cuadrados, un mar territorial de 2,133 kilómetros cuadrados y 157 kilómetros de litoral estando constituido en 10 municipios. De conformidad con los datos del Censo de Población y Vivienda 1995, la entidad tiene 487,324 habitantes, de los cuales 242,433 son hombres y 244,891 mujeres, resultando una tasa de crecimiento poblacional en el período 1990-1995 del 2.6 %.

Del total de la población, en el municipio de Colima se encuentran 120,749 habitantes, seguido de Manzanillo con 108,203, Tecomán con 90,974 y Villa de Alvarez con 66,257 habitantes. La densidad de población promedio en 1995 fue de 89.3 habitantes por km.²

El estado cuenta con 948 localidades en las que se incluyen 153 ejidos y dos comunidades indígenas. Por su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos se consideran 5 ciudades, 35 rancherías, 892 ranchos y 16 localidades con categoría de pueblos.

GRADO DE SATISFACCION DE NECESIDADES SOCIALES BASICAS

Uno de los indicadores más sobresalientes en la entidad es su bienestar social, ya que Colima se caracteriza por contar con servicios educativos, salud y vivienda, que proporcionan a sus habitantes un nivel de vida superior a la media nacional.

Vivienda

Actualmente en Colima existen 110,402 viviendas en las cuales habitan 4.3 personas en promedio por vivienda y 1.5 ocupantes por cuarto.

En los últimos tres años se han construido alrededor de 9 mil viviendas. Colima se distinguió al recibir por conducto del Fondo para la Vivienda el premio "Templo del Sol", por haber realizado 7.3 acciones de vivienda por cada mil habitantes.

Agua potable y alcantarillado

En 1995, el total de la población atendida que cuenta con sistemas de agua potable es del 96% y el 80% con drenaje y alcantarillado en el estado. Asimismo se cuenta con un total de 121,933 tomas de agua potable y 103,117 conexiones de alcantarillado. Por otra parte existen 25 plantas de tratamientos de aguas residuales estando en operación 20.

Educación

En el estado en 1995 se registró una cobertura de 96.63 % de preescolar, 100 % de primaria, el 92 % de secundaria, 100 % profesional y un analfabetismo existente de la población de 15 años o más, con promedio de escolaridad de sexto grado, contándose con 4,122 aulas en el estado.

Salud

El Sistema Nacional de Salud se compone de dos regímenes, de seguridad social y de asistencia social, que brindan atención médica, prestaciones sociales, culturales y económicas a los trabajadores con una relación laboral formal, así como atención a la demanda de servicios de la población abierta, respectivamente.

La cobertura de salud en el estado se da en un 100% y tiene la siguiente estructura: el IMSS atiende el 33.9% de la población total, el ISSSTE al 29.5%, la Secretaría de Marina al 0.9% y el 35.7% restante es atendido por la Secretaría de Salud y Bienestar Social.

Marginalidad

Las actividades relacionadas con los sectores secundario y terciario se localizan en zonas urbanas, agudizando la concentración en las ciudades, propiciando la generación de asentamientos humanos algunos de ellos irregulares.

A nivel nacional el estado de Colima ocupa el lugar 23 en grado de marginación, las condiciones generales de la población para los casos de: Armería, Comala, Coquimatlán, Cuauhtémoc, Minatitlán y Tecmán con un grado de marginalidad baja; Colima, Manzanillo y Villa de Alvarez con una marginalidad muy baja y el caso de Ixtlahuacán se ubica en la media.

APOYO A LOS SECTORES PRODUCTIVOS

Para impulsar y promover las actividades productivas en Colima se han establecido las siguientes organizaciones y acciones:

- Comisión Estatal de Desregularización Económica y Simplificación Administrativa, la cual está integrada por las Subcomisiones de Consulta y Análisis, de Instrumentación Jurídica y la de Seguimiento.
- Exención del 100 % en el pago de impuestos sobre nómina de las empresas.
- Programas de capacitación a empleados y trabajadores, a través del Servicio Estatal de Empleo.
- Programa de capacitación empresarial.
- Gestoría gratuita de trámites normativos ante diversas dependencias por conducto de la Ventanilla única de Gestión.
- Servicio Estatal de Información de Mercados.
- Programas de vinculación con las instituciones de educación superior.
- Programas de promoción de productos para comercializarlos a nivel local, nacional e internacional.
- Atención y asesoría a través de los programas ALTEX, PITEX y COMPEX.
- Atención a misiones comerciales, misiones diplomáticas, inversionistas, empresarios, microempresarios y artesanos.
- Financiamientos con recursos del Fomento Minero.
- Estudios previos de exploración a través del Consejo de Recursos Minerales.

**POBLACION TOTAL POR SEXO SEGUN GRUPO QUINQUENAL DE EDAD
AL 12 DE MARZO DE 1990**

GRUPO DE EDAD	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	428 510	212 543	215 967
MENORES DE UN AÑO	9 862	4 997	4 865
1 A 4 AÑOS	42 407	21 376	21 031
5 A 9 AÑOS	54 412	27 572	26 840
10 A 14 AÑOS	55 609	28 241	27 368
15 A 19 AÑOS	52 837	26 276	26 561
20 A 24 AÑOS	40 023	19 064	20 959
25 A 29 AÑOS	33 413	16 014	17 399
30 A 34 AÑOS	28 739	13 998	14 741
35 A 39 AÑOS	24 122	11 835	12 287
40 A 44 AÑOS	18 372	9 133	9 239
45 A 49 AÑOS	15 453	7 749	7 704
50 A 54 AÑOS	12 009	5 960	6 049
55 A 59 AÑOS	9 293	4 640	4 653
60 A 64 AÑOS	8 057	3 994	4 063
65 AÑOS Y MAS	19 537	9 531	10 006
NO ESPECIFICADO a/	4 365	2 163	2 202

a/ Incluye una estimación de población por un total de 4 155 personas, correspondientes a 1 385 "viviendas sin información de ocupantes".

FUENTE: "Colima, Resultados Definitivos; XI Censo General de Población y Vivienda, 1990" INEGI.

POBLACION DERECHOHABIENTE Y USUARIA, RECURSOS HUMANOS Y UNIDADES MEDICAS EN SERVICIO DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR SALUD SEGUN REGIMEN E INSTITUCION 1994

REGIMEN E INSTITUCION	POBLACION DERECHOHABIENTE ^{a/}	POBLACION USUARIA ^{b/}	RECURSOS HUMANOS ^{a/}				UNIDADES MEDICAS ^{a/}		
			TOTAL	MEDICOS	PARAMEDICOS	OTROS ^{c/}	TOTAL	DE CONSULTA EXTERNA	DE HOSPITALIZACION ^{d/}
TOTAL	280 494	422 007	3 084	773	1 435	876	128	116	12
SEGURIDAD SOCIAL	280 494	201 529	1 898	432	922	544	18	10	8
IMSS	232 735	157 417	1 419	307	702	410	11	5	6
ISSSTE	37 984	37 984	384	109	172	103	6	5	1
SM	9 775	6 128	95	16	48	31	1	-	1
ASISTENCIA SOCIAL	NA	220 478	1 186	341	513	332	110	106	4
SSA	NA	182 553	1 135	318	512	305	95	91	4
DIF	NA	37 925	51	23	1	27	15	15 ^{e/}	-

CAPITULO II

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La Constitución Política del estado, faculta al Congreso Constitucional de Colima a legislar sobre todos los ramos de la administración o gobiernos interiores de competencia del estado, de acuerdo a la Constitución Política federal, contemplando en sus atribuciones la creación, adición y reforma de un ordenamiento como el citado. (Artículo 33 fracción II).

Por su parte, la Ley Orgánica de Administración Pública del Estado de Colima (LOAPEC) de 1985, se divide en tres capítulos con un total de 34 artículos, y 7 artículos transitorios. El capítulo 1º, que contiene del artículo 1º al 18, acoge las disposiciones generales; el capítulo 2º, que comprende del artículo 19 al 26, trata de la competencia de las dependencias centralizadas; el capítulo 3º integrado por el artículo 27 hasta el 34, se trata de la administración pública paraestatal.

Como lo expusimos en nuestra introducción, se transforma a la mayoría de las dependencias gubernamentales al adquirir rango de secretarías y precisarles nuevas competencias y atribuciones. Resaltaremos algunas características e innovaciones que aporta este ordenamiento y posteriormente pondremos a consideración dos reflexiones de técnica jurídica que nos provoca la LOAPEC, y que una acusadamente comete el mismo error de invasión de poderes que anteriormente provocaban los ordenamientos federales, producto de nuestro sistema presidencialista.

Los artículos 1º, 2º, 3º y 4º de la ley orgánica establecen y aclaran que la nueva administración pública colimense está formada por la administración centralizada y paraestatal, cosa que no hacía la ley anterior, estableciendo además que la administración pública centralizada se integra por la gubernatura del estado, las secretarías, la Procuraduría General de Justicia y la Oficialía Mayor; en tanto la paraestatal comprende los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, los organismos de fomento y los fideicomisos.

El artículo 4º establece una innovación eficaz, al incorporar que el ejecutivo estatal contará con las unidades de coordinación y apoyo técnico que el propio gobernador considere necesarias para el óptimo funcionamiento de la administración pública. Aquí, aunque no hay mención específica por parte del legislador, se comprendería a la secretaría particular, la secretaría privada, coordinación de asesores, el COPLADE y la Dirección de Comunicación Social.

Por otra parte, el artículo 6º de esta legislación dispone que entre los diversos secretarios no habrá diferencia jerárquica alguna, confiriéndoles por lo tanto igual rango administrativo. Esta atinada disposición permite una política administrativa más eficaz, pues no sólo mejora la comunicación y coordinación entre las dependencias centralizadas, sino que también suprime formalmente la <<vicegubernatura>> que representaba la Secretaría General de Gobierno. El origen de este artículo 6º se encuentra en el artículo 21 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y en el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La coordinación sectorial y la coordinación global son otras de las características que maneja el presente ordenamiento. Aunque el sector paraestatal colimense es reducido, la incorporación de estas figuras administrativas se da para que las secretarías respectivas asuman gradualmente

(conforme a las circunstancias y crecimiento del sector paraestatal) la planeación, coordinación, evaluación y operación de las entidades propias de este sector, tratando de evitar así lo que a nivel federal aconteció con un sistema paraestatal que creció de forma desproporcionada y anárquica, encubriendo ineficiencias y grandes corruptelas resultado de una falta de control y sistematización en su actuar.

La figura administrativa de la coordinación otorga la tutela de las entidades paraestatales a las secretarías. Los entes paraestatales son instrumentos de ejecución de acuerdo a los lineamientos y planes que expide el jefe del ejecutivo directamente, o a través de las dependencias centralizadas.

Consideramos que en esta ley deben de señalarse las relaciones entre las dependencias de coordinación global, coordinación sectorial y el sector paraestatal, así como la enumeración de las entidades, relacionándolas con la dependencia afín, ya que actualmente la LOAPEC lo omite.

El artículo 12 de la LOAPEC se refiere a la figura del refrendo al prescribir que: “Cada dependencia centralizada formulará respecto de los asuntos de su competencia los proyectos de leyes, reglamentos y decretos del titular del poder ejecutivo. A fin de que tengan validez las leyes, reglamentos y decretos, deberán ser firmados por el gobernador, por el secretario general de Gobierno y por el titular de la dependencia a que corresponda su aplicación; cuando estas disposiciones se refieran a asuntos de la competencia de dos o más dependencias deberán ser refrendados por los titulares de las mismas”.

Algunos estudiosos del derecho político fundamentan la existencia de la institución del refrendo como un intento de limitar la voluntad del jefe del ejecutivo; sin embargo, hay otros como Ruiz Massieu que sostienen que el refrendo busca la responsabilidad de los secretarios por los actos que realicen dentro del ámbito de su competencia (hay que recordar que es un acto personalísimo no delegable). Sobre este artículo se puede aseverar que origina una invasión de poderes, pues supedita la validez de una norma a la voluntad del ejecutivo y sus auxiliares, haciendo a un lado al poder legislativo y contraponiéndose a lo plasmado en la Constitución estatal y federal.

El artículo 14 prevé la desconcentración administrativa para el despacho de diversos asuntos, figura que implica la subordinación jerárquica de los órganos desconcentrados a las dependencias centralizadas.

Los convenios de coordinación fueron plasmados en la ley en vigor en su artículo 15, y con base en ellos queda a discreción de las autoridades de la autonomía colimense la posibilidad de firmar convenios con el gobierno federal para llevar a cabo en forma conjunta acciones encaminadas al desarrollo del estado.

El artículo 16 de la LOAPEC señala la posibilidad por parte del gobernador de *constituir* comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en que deba intervenir más de una secretaría o entidad. Es importante mencionar que este artículo se basa parcialmente en lo

contenido en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero esta última ley establece, además, la transitoriedad o permanencia de dichas comisiones.

También es conveniente destacar que aunque el artículo 1º de la LOAPEC señala que esta ley distribuirá “las funciones que corresponden a las dependencias centralizadas y a las que componen la administración pública paraestatal”, posteriormente no hace ninguna referencia a las funciones de estas últimas.

En cuanto a las comisiones intersecretariales, a mi manera de ver pudo haberse conservado ese rasgo histórico del Consejo de Gobierno que instituyó la Constitución de 1857 y que desaparece en la LOAPEC. Opinamos lo anterior puesto que básicamente las funciones y características que tenía el Consejo de Gobierno en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Estatal de 1968 (que sí contemplaba esta institución), son las mismas que tienen o puedan tener las comisiones intersecretariales de la ley de 1985.

Ahora bien, dentro del articulado que trata sobre la competencia de las dependencias centralizadas, no se especifica cuáles serán aquellas que asuman la responsabilidad de elaborar el plan estatal de desarrollo. Lo anterior no quiere decir que forzosamente dicha responsabilidad la tendrá un órgano de la administración pública centralizada, pero sí es conveniente (como consideramos debe estar en algún decreto) incorporar tal función dentro del cuerpo normativo constitucional y de la LOAPEC, especificando quiénes o qué órgano u órganos se abocarán a cumplir dicha disposición.

De la lectura del artículo 121 de la Constitución Política del Estado de Colima, el cual se refiere entre otros funcionarios al secretario de programación y finanzas del estado, al procurador general de Justicia, al subprocurador y al secretario general de Gobierno, se desprende que la carta magna local les otorga el fuero constitucional, pues a la letra señala que: “Artículo 121. Siempre que se trate de un delito de orden común cometido por los diputados, el gobernador, los magistrados, el secretario general de Gobierno, el procurador general de Justicia, el subprocurador, el secretario de Programación y Finanzas (actualmente secretario de Finanzas) o los municipales, el Congreso, erigido en Gran Jurado, declarará a mayoría absoluta de votos si hay o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, comenzando entonces la prescripción. En el caso afirmativo el acusado quedará por el mismo hecho separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes”.

Lamentablemente, esta misma legislación omite cualquier referencia a otra secretaría o a los funcionarios de éstas y es sólo en este artículo 121 que se habla del fuero constitucional, lo que contrasta abiertamente con lo expuesto en el artículo 111 de la Constitución federal, el cual sin distinción alguna concede fuero para todos los secretarios de despacho.

Después de leer y analizar lo expuesto líneas atrás, la pregunta obligatoria es la siguiente: ¿el que la Constitución política colimense dé fuero a contados funcionarios, rompe con el espíritu de igualdad jerárquica entre las secretarías que busca el artículo 6º de la LOAPEC?

También agregaríamos que el artículo 20, en contraposición con el espíritu del artículo 6º, convierte a la Secretaría General de Gobierno en una coordinadora global de las coordinadoras globales, puesto que le corresponde: “Coordinar las relaciones del poder ejecutivo con los otros poderes del estado, con los poderes de la unión, con las entidades centralizadas y descentralizadas locales, de las otras entidades federativas y con las autoridades municipales”.

No quisiera concluir este esquemático análisis sin acotar que a mi parecer el artículo 29 de la LOAPEC contiene el mismo equívoco que el ordenamiento federal, ya que a la letra prescribe que: “Son empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, aquellas en las que el estado aporte directamente o a través de alguna de sus dependencias o entidades, parte del capital social”.

Aquí creo que la confusión reside en la separación que se hace del estado y sus dependencias. Ninguna dependencia (siento) tiene personalidad jurídica propia, por lo que en realidad es el ejecutivo estatal el único, en este caso, que directamente puede contribuir con parte o con la totalidad del capital social de una empresa paraestatal.

La primera reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima se da a conocer el 15 de febrero de 1986 en el decreto núm. 36 del periódico oficial del gobierno constitucional de dicho estado, y se refiere a los artículos 6º y 19 de la LOAPEC. Estas modificaciones crearon una nueva dependencia denominada “Secretaría de Salud y Bienestar Social” y fijaron los atributos de ésta en el artículo 24 bis, el cual fue adicionado.

Una posterior reforma a la LOAPEC se dio mediante el decreto núm. 143 promulgado en el periódico oficial con fecha sábado 27 de febrero de 1988. La modificación aludida toca los artículos 6º, 19 y 23 adicionando el artículo 23 bis, que señalaba las funciones que corresponderían a la recién creada Secretaría de Desarrollo Económico. Por medio de esta reforma y la adición del artículo señalado, desapareció la Secretaría de Desarrollo repartiéndose, hasta ese entonces, sus funciones y denominación entre las antes intituladas Secretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda y la de Desarrollo Económico (actualmente Secretaría de Desarrollo Urbano y Secretaría de Planeación y Promoción Económica respectivamente). El artículo 23 bis, ya derogado, indicaba los asuntos que corresponderían a la Secretaría de Desarrollo Económico.

De igual modo, la Secretaría General de Gobierno ha sufrido dentro de su reglamento interno varios cambios; el primero de éstos fue el publicado en el número 26 del periódico oficial *El Estado de Colima* de fecha 25 de junio de 1988. Este cambio consistió en la modificación, derogación y adición de algunos artículos y fracciones del mencionado ordenamiento, cuyo objetivo fue el de precisar algunas de las facultades de la Dirección General de Gobierno, de la Dirección de Prevención y Readaptación Social, de la Dirección de Asuntos Jurídicos y Consultoría y de la Dirección del Trabajo.

Asimismo, con el objetivo de “propiciar la conservación de la salud del individuo y promover la participación creadora de la juventud”, se constituyó dentro de la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte (mediante acuerdo aparecido en el periódico oficial del 2 de diciembre de

1989) el Instituto Colimense de la Juventud y el Deporte, que vino a sustituir a la Dirección de Fomento al Deporte, pues era ya necesaria la adecuación de un organismo como éste, con las atribuciones suficientes para hacerse cargo de establecer los mecanismos necesarios para lograr el bienestar de la juventud y fortalecer los conductos para incrementar su participación social y política; y la promoción y fomento del deporte y cultura física.”

Durante la presente administración del Lic. Carlos de la Madrid Virgen, la LOAPEC ha experimentado valiosos y sustanciables cambios que pretenden adecuar la organización de las dependencias del ejecutivo a la realidad y necesidades actuales de las que se presenta una breve síntesis cronológica de las modificaciones señaladas líneas atrás:

En el periódico oficial *El Estado de Colima*, Núm. 45, del 9 de noviembre de 1991, se publica el acuerdo que crea diversas dependencias en la Secretaría General de Gobierno, añadiéndose a ésta la Dirección General de Gobierno; la Dirección de Transporte, misma que contará con las Subdirecciones Administrativa y Operativa; las Subdirecciones de Asuntos Jurídicos y la de Consultoría; y la Subdirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

En el periódico oficial *El Estado de Colima*, Núm. 46. 16 de noviembre de 1991 aparece el acuerdo mediante el cual se acondicionaron algunas dependencias a la entonces denominada Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (ahora Secretaría de Desarrollo Urbano), tales dependencias fueron:

- La Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología que comprende: 1) La Dirección de Regulación y Ordenamiento Urbano; 2) La Dirección de Obras Públicas; 3) La Dirección de Conservación de Inmuebles; y la 4) Dirección de Ecología.
- La Dirección General de Control Técnico y Administrativo que comprende: 1) La Dirección de Control Técnico; 2) La Dirección de Evaluación y Apoyo Administrativo.
- La Asesoría Jurídica.

En el periódico oficial *El Estado de Colima*, suplemento al Núm. 52, 28 de diciembre de 1991, apareció el decreto número 26 reforma los artículos 19, 21, 23 y 23 bis y adiciona el 24 bis de la LOAPEC, así pues, cambia la denominación de la Secretaría de “Programación y Finanzas suprimiendo el término Programación, ya que se consideró que el término “Finanzas” engloba “todas las acciones que en materia de programación y finanzas se puedan realizar”. Asimismo se eliminó el término “Vivienda” de la hasta entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (hoy Secretaría de Desarrollo Urbano), “dado que este término connota el efecto integral en esta materia, y la vivienda es uno de esos aspectos”. Por otro lado se reestructuraron las funciones a cargo de la antes existente Secretaría de Desarrollo Económico, cuyas funciones actualmente están a cargo de la Secretaría de Planeación y Promoción Económica, cuyo nacimiento tiene efecto en esta misma fecha (artículo 24 bis adicionado), aunque en un principio sólo se le denominó Secretaría de Planeación:

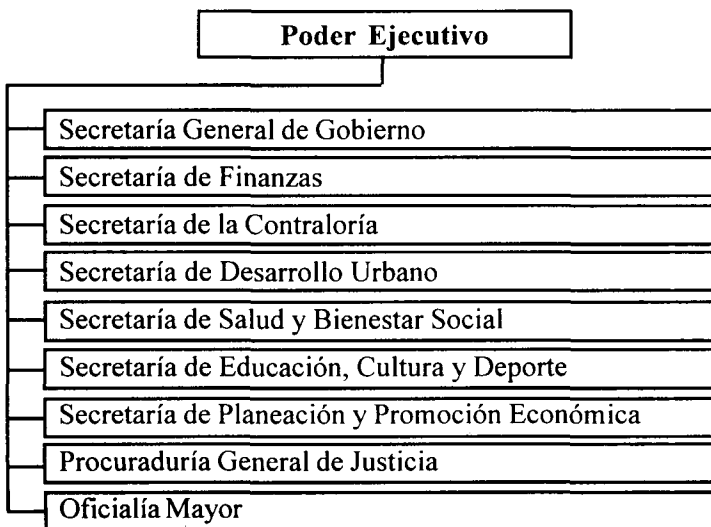
En el periódico oficial *El Estado de Colima*, Núm. 12, 21 de marzo de 1992, al publicó el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno conteniendo las atribuciones de cada una de las dependencias que la conforman, sin embargo un periódico posterior, de

fecha 28 de marzo de 1992, editó la fé de erratas al artículo 2º de este reglamento, mismo que quedó de la siguiente forma: “Artículo 2º para el desempeño de sus funciones y el despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría contará con las siguientes unidades administrativas:

- Dirección General de Gobierno.
- Dirección de Asuntos Jurídicos y Consultoría.
- Dirección de Seguridad Pública y Vialidad.
- Dirección de Transporte.
- Dirección General de Prevención y Readaptación Social.
- Dirección del Registro Público de la Propiedad y el Comercio.
- Dirección del Trabajo.

En el periódico oficial *El Estado de Colima* Núm. 14, 4 de abril de 1992, se dió a conocer el decreto número 43 por el que se aprobaron las reformas y adiciones a los artículos 3º, 19, 23 y 24 bis y la derogación del artículo 23 bis de la LOAPEC. De esta forma las funciones en materia agropecuaria, forestal y pesquera de la antes existente Secretaría de Desarrollo Económico pasaron a formar parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano, cuya denominación, a causa de estas mismas modificaciones, cambió a la de Secretaría de Desarrollo Urbano. De igual modo, las labores de la anterior Secretaría de Desarrollo Económico relativas al ramo industrial, comercial, turístico, y en general las inherentes al desarrollo económico se asignaron a la Secretaría de Planeación que al igual que la Secretaría de Desarrollo Urbano cambió su nombre al de Secretaría de Planeación y Promoción Económica.

El artículo 19, derivado de las reformas antes mencionadas, quedó tal como a continuación se transcribe: Artículo 19. Para el estudio, planeación y despacho de los negocios de orden administrativo, el poder ejecutivo estatal contará con las siguientes dependencias



- Periódico oficial *El Estado de Colima*, Núm. 23.; 6 de junio de 1992.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas especifica entre otras cosas, las unidades administrativas que la constituirán: 1) La Secretaría del ramo; 2) La Dirección de Presupuesto, 3) La Dirección de Ingresos, 4) La Dirección de Contabilidad e Informática, 5) La Dirección de Auditoría Interna, 6) La Dirección de Auditoría Fiscal, y 7) La Dirección de Catastro.

- Periódico oficial *El Estado de Colima*, suplemento al Núm. 24, 13 de junio de 1992.

El decreto número 75 ratifica la denominación y facultades de algunas dependencias de la administración pública. En ese orden de ideas, establece que: “Las facultades y obligaciones que las leyes otorgan a la Tesorería General del Estado o a la Secretaría de Programación y Finanzas, así como las referencias que hagan a tales dependencias, se entenderán formuladas a la Secretaría de Finanzas. Las referencias que las leyes estatales hacen de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda o de la Dirección General de Planificación, Urbanismo y Obras Públicas, así como las facultades que a dichas dependencias se confieran por las mismas, se entenderán hechas en favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano. Las facultades y obligaciones que leyes de carácter estatal otorgan a la Contraloría General del Estado y las referencias que de esta dependencia hacen, se entenderán en favor de la Secretaría de la Contraloría.”

Antes de concluir esta breve revista jurídico-política al aparato gubernamental colimense, debemos recalcar la importancia de la inclusión de un organismo a nivel constitucional encargado de la defensa de los derechos humanos, pues un estado de derecho moderno que se jacte de serlo, debe tener como uno de sus objetivos primordiales el respeto a los derechos y las garantías individuales, de cuya prevención, vigilancia y cumplimiento debe encargarse un organismo especializado y con las atribuciones suficientes para ello. Para este efecto, se adicionó a la Constitución local el artículo 86 del capítulo III del título VI, que da vida a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima (periódico oficial núm. 9, del 29 de febrero de 1992). Más tarde, apareció en el periódico oficial Núm. 22 del 30 de mayo de 1992, el decreto no. 57 que formuló la ley de esta organización.

Con lo anterior concluiríamos este sumarisimo ensayo, pero hay cuestiones legislativas que nos llaman la atención y que consideramos de sumo interés para la doctrina mexicana de la división de poderes: me refiero a dos artículos constitucionales publicados y reformados por el decreto número 5 del 16 de noviembre de 1985 y el decreto número 50 del 2 de agosto de 1986 aparecidos en el periódico oficial del estado de Colima. Por orden cronológico el primero vinculo al artículo 33 fracción IV, que dice:

“Son facultades del Congreso:

IV.- Aprobar o reprobado las cuentas de los caudales públicos, que deberá presentar la Secretaría de Programación y Finanzas dentro de los 30 días siguientes a la apertura del período de sesiones ordinarias de cada año”.

En caso de que fueran reprobadas dichas cuentas, consignar al ministerio público a los presuntos delincuentes para la averiguación correspondiente y aplicación del castigo a los responsables.

Hasta donde nuestras luces jurídicas alcanzan, desconocíamos que fuera facultad de los congresos la de consignar judicialmente a un presunto responsable, siendo atribución y monopolio del ministerio público la acción penal. Seguramente el legislador quiso decir “incitar al ministerio público” o “concitar al ministerio”.

La segunda cuestión trata de lo que quizás sea una dilatación de facultades por parte de un poder; aunque el artículo 47 de la Constitución colimense, en mi opinión, impropriadamente establece que: “Las iniciativas de la ley o el voto de la mayoría de todos los miembros del Congreso” (mayoría absoluta). “Cuando fueren objetadas (veto) por representantes del Ejecutivo, Supremo Tribunal de Justicia o ayuntamientos, se requiere el voto de las dos terceras partes de los diputados, por lo menos, respecto de los puntos en que hubiere discrepancia”.

El reglamento interior del Congreso del Estado (1982) limita y contraviene el alcance de la norma anterior al conceder exclusivamente al ejecutivo la atribución de vetar las iniciativas o el voto del poder legislativo, y excluyendo de esta tarea la intervención del Supremo Tribunal de Justicia, disposición ésta que se encuentra señalada en el artículo 110 del mencionado reglamento, el cual a la letra dice: “Cuando el gobernador, de conformidad con el artículo 40 de la Constitución, devuelva con observaciones (veto) una disposición del Congreso...”

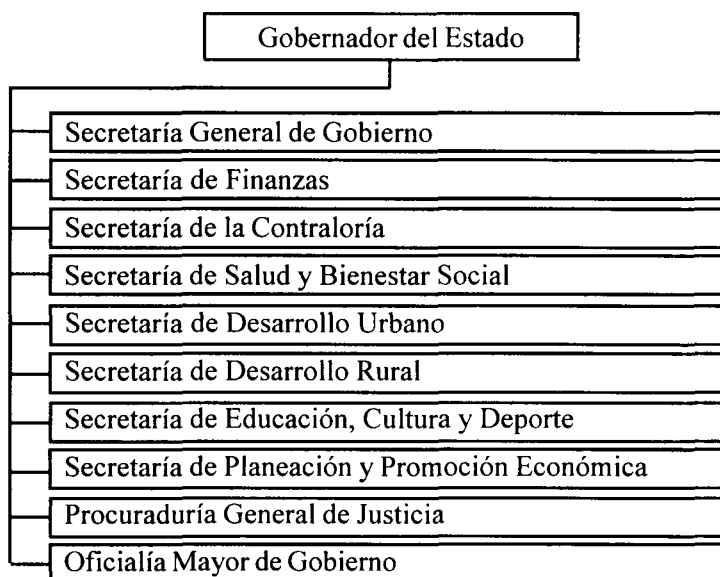
Por otro lado, el artículo 111 de este mismo reglamento dispone que: “Serán necesarios los dos tercios de votos para desechar las observaciones del ejecutivo,...” Consideramos que la facultad de veto otorgada al Supremo Tribunal de Justicia rebasa la mera participación de otro poder en el proceso de proyección de normas, para participar de forma y fondo con el veto en la facultad de aprobación de leyes y decretos que ordena la Constitución para el parlamento, por lo que se presta a una confusión de poderes en perjuicio del ya por sí aporreado poder legislativo. Cabe abundar que la facultad de iniciar leyes por parte del poder judicial (artículo 74) denota colaboración en la formación o proyección de las mismas; pero el veto, aunado a la facultad de iniciativa, cuando menos en el marco de la doctrina mexicana, es una dilatación de facultades que llega a la invasión.

Asimismo, no podemos dejar de señalar el gran equívoco cometido al alimón por los poderes ejecutivo y legislativo colimenses en lo que respecta a lo establecido por el artículo 61 constitucional, pues hay que recordar que el referido precepto originalmente prescribía lo siguiente: “Artículo 61. Las secretarías tendrán igual rango por lo que no habrá entre ellas preeminencia alguna”.

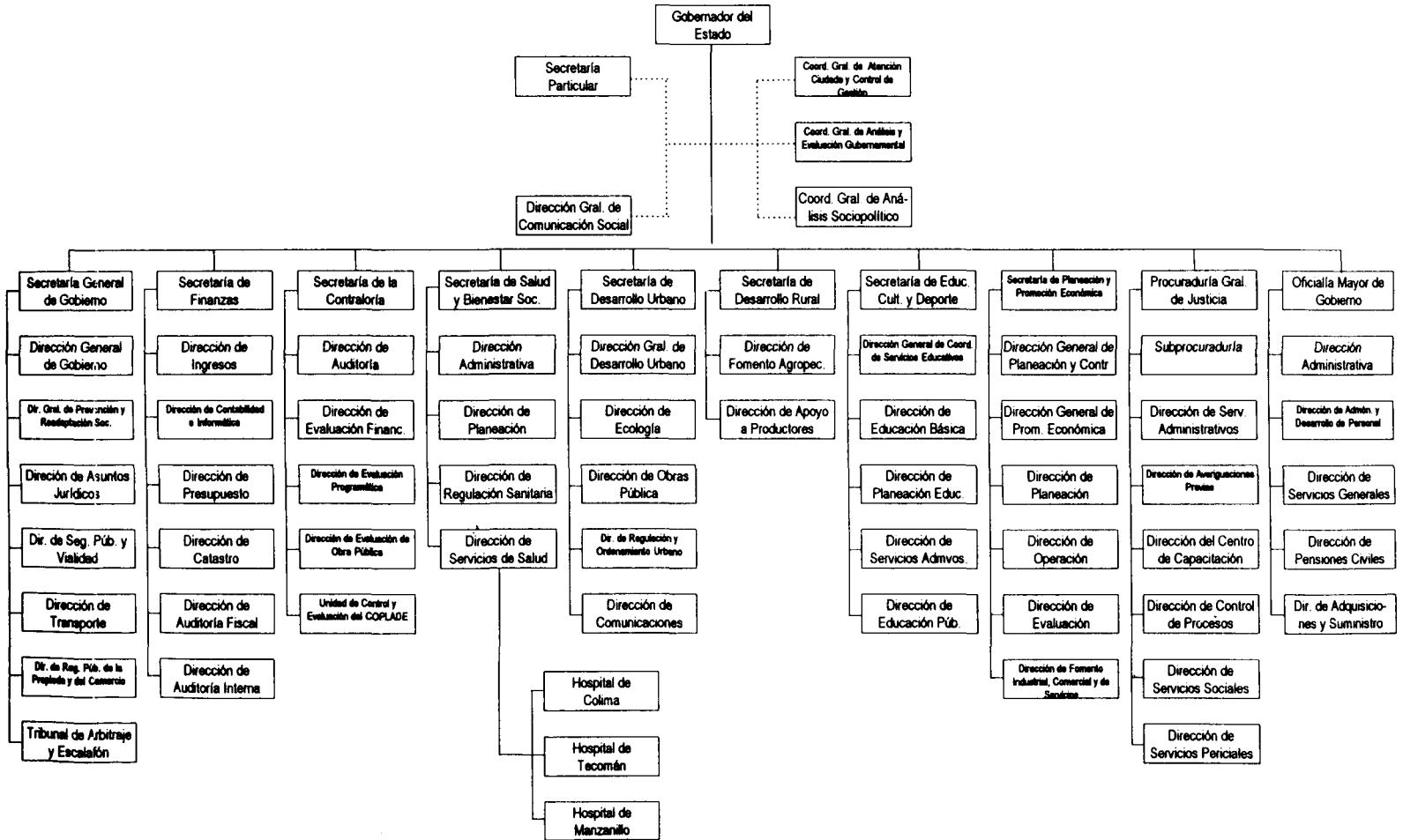
Sin embargo, en las modificaciones constitucionales publicadas por el periódico oficial del estado de Colima el día 2 de agosto de 1986 y que tenían como objeto, según este mismo

rotativo, el precisar “la facultad constitucional del refrendo que poseen los secretarios del ramo respecto de los actos de gobierno, con relación a la de los actos de promulgación de leyes y decretos del legislativo”, erróneamente se reformó el artículo 61 y no el 63, que es el que para el caso correspondía enmendar por ser esta disposición la que da cuenta del refrendo. Así pues el artículo 61 quedó de la siguiente forma: “Artículo 61. Todas las órdenes, acuerdos, decretos y reglamentos del gobernador deberán firmarse por el secretario general de Gobierno y por el secretario del ramo a que el asunto corresponda. Sin este requisito no serán obedecidas. Para la promulgación de leyes y decretos del Congreso se requerirá únicamente la firma del secretario general de Gobierno”.

Lo anteriormente expuesto, produjo dos serias consecuencias: 1) Que hoy en día la Constitución colimense cuente innecesariamente con dos preceptos que traten lo relativo a la institución del refrendo. 2) Que se haya suprimido la disposición constitucional que señalaba la igualdad jerárquica entre las diversas secretarías del estado de Colima.



ORGANIGRAMA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE COLIMA



DEPENDENCIAS PARAESTATALES Y DESCENTRALIZADAS



CAPITULO III

SISTEMAS
ADMINISTRATIVOS
PARA LA GESTION
PUBLICA

EL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

En nuestra entidad operan dos modelos o sistemas globales de gestión pública que constituyen los ejes centrales del quehacer del gobierno del estado: el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo y el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, procesos complementarios cuya naturaleza y forma de operación se describen en las líneas siguientes.

A partir del mandato contenido en el artículo 26 de la Constitución Política Federal, el estado mexicano ha establecido el Sistema Nacional de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, que a su vez es normado por la Ley Federal de Planeación, la cual señala, en su capítulo séptimo, que a través de la vertiente de coordinación se interrelacionarán los gobiernos federal y de cada entidad, para definir la participación estatal en la planeación nacional -a través de la consulta popular-, los procedimientos de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales para llevar a cabo la planeación en su ámbito respectivo, los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de la planeación en sus propias jurisdicciones, y la ejecución de las acciones a realizar en cada estado con la participación correspondiente de los municipios y grupos sociales y para la elaboración de los programas estratégicos regionales.

Esta vertiente de coordinación es reconocida por las fracciones VIII y IX de la Constitución Política del Estado de Colima y por el capítulo segundo de la Ley de Planeación del Estado de Colima, documentos que prevén y regulan al Sistema Estatal de Planeación Democrática, cuyo órgano ejecutor y evaluador es el Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado (COPLADE).

El Sistema Estatal de Planeación Democrática es concebido como el instrumento metodológico que orienta los procesos de conducción y organización de la actividad pública gubernamental, así como las relaciones de gobierno con los sectores social y privado de nuestra sociedad; es un medio que integra y vincula a los sectores público, social y privado al proceso de formulación, programación, ejecución, control y evaluación de los planes y programas para el desarrollo local, mediante la concertación de intereses (previa consulta popular).

Las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal forman parte del sistema a través de las unidades administrativas que tienen asignadas las funciones de planeación de las propias dependencias y de los comités estatal y municipales, para la planeación del desarrollo. Al sistema le corresponde formular, instrumentar, controlar y evaluar los planes y programas estatales.

La estructura del sistema estatal está integrada bajo el esquema de las mismas cuatro vertientes del sistema federal, obligatoria, de coordinación, de inducción y de concertación, y por cinco subsistemas que se orientan hacia el control de los recursos destinados a fomentar el crecimiento económico y el mejoramiento del nivel de vida de la población.

- Subsistema de Planeación: Encargado de la elaboración del diagnóstico, de la prescripción o localización de soluciones alternativas, de la instrumentación y control del Plan Estatal de Desarrollo.
- Subsistema de Información: Dirigido a proporcionar los insumos necesarios para la elaboración de diagnósticos, estudios, planes, programas y proyectos gubernamentales (se conforma con la información derivada de la instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo y con la información proporcionada por organismos públicos, sociales y privados).
- Subsistema de Administración y Organización: El cual busca establecer los lineamientos necesarios para la eficaz operación administrativa y operativa del gobierno estatal, de sus formas de organización y procedimiento.
- Subsistema de Programación-Presupuestación: Concebido como un elemento técnico y operativo orientado a precisar programáticamente las acciones de corto, mediano y largo plazo y los niveles de gasto público que se requerirán y orientarán a la inversión y al mantenimiento de la estructura de la administración pública.
- Subsistema de Seguimiento, Control y Evaluación: Busca diseñar y aplicar una serie de lineamientos e instrumentos normativos y administrativos que permitan registrar los avances de los planes y programas establecidos y las desviaciones posibles, a fin de asegurar la aplicación eficaz y transparente del gasto programado.

Estos subsistemas, en su conjunto, dan forma y estructura al Plan Estatal de Desarrollo, documento rector y activador del sistema.

Todo lo anteriormente señalado es aplicable para el municipio; la coordinación del sistema corre a cargo del Comité para la Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

Tanto a nivel nacional como estatal y municipal, el proceso de planeación democrática desemboca en documentos conocidos como planes de desarrollo y tiene su expresión práctica en el proceso anual de programación-presupuestación de los recursos públicos.

EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO

Como documento normativo de la acción pública gubernamental, el Plan Estatal de Desarrollo precisa la orientación política, económica y social del gasto público bajo los principios fundamentales de activación y estímulo a las fuerzas productivas y de promoción del bienestar social de la comunidad.

Acerca del plan estatal y de los planes municipales, podremos anotar lo siguiente:

- Ambos deberán elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un periodo determinado (seis meses el estatal y tres meses el municipal) a partir de que tome posesión el titular del ejecutivo de que se trate y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.
- La denominación de plan queda reservada tanto para el plan estatal como para los planes municipales y ambos serán los documentos principales o rectores de sus respectivos sistemas de planeación democrática.

DOCUMENTOS FUNDAMENTALES DE LA PLANEACION ESTATAL

DOCUMENTOS BASICOS DEL SISTEMA	ALCANCE		COMO SE INTEGRA	CUANDO	PARA QUE SIRVE
	TEMPORAL	ESPACIAL			
PLAN ESTATAL DE DESARROLLO	6 AÑOS	Entidad Federativa (Colima)	Se integra a través de un proceso técnico y político (Foros de Consulta Popular), ambas fases promovidas y controladas por el Coplade Estatal.	Se elaborarán, aprobarán y publicarán dentro de los 6 meses siguientes a la toma de posesión del Ejecutivo Local (en Colima).	Es el documento Rector de la Policía, Económica y Social de cada Estado.
PLANES MUNICIPALES	3 AÑOS	10 Municipios	Los Municipios Integran sus planes también mediante un proceso técnico, de Gabinete y por medio de la participación comunitaria (Proceso político).	En Colima: dentro de los tres meses siguientes a la toma de posesión de cada Presidente Municipal.	Es el documento que ordena las actividades Municipales y rigen las atribuciones (en materia de gestión pública) del Ayuntamiento.
PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES EN LOS DISTINTOS NIVELES (Estatal y Municipal)	1 AÑO	Estatal y/o Municipal	Se integran a través de un proceso técnico y político que tiene relación con la mezcla de recursos, los programas sectoriales y las prioridades Estatales y Municipales captadas a través del Sistema de Consulta Popular.	Se elaboran anualmente y deberán estar terminados (Los programas Municipales) antes de elaborar el presupuesto Estatal (También anual), para que sean incorporados a este.	Son la expresión concreta de las prioridades, objetivos y metas de los planes respectivos y de sus programas de mediano plazo.

- Las dependencias de la administración pública estatal deberán organizar y conducir sus actividades atendiendo a los objetivos y prioridades de la planeación estatal del desarrollo, objetivos y prioridades contenidas o especificadas en el plan. La misma disposición se aplica para las dependencias municipales.
- El plan municipal será remitido al ejecutivo en el plazo fijado, a través del COPLADE estatal.
- En ambos planes se precisará el diagnóstico socio-económico, así como los objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del nivel que se trate; contendrán previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines determinarán los instrumentos y los responsables de su ejecución; y establecerán los lineamientos de política económica de carácter global, sectorial, municipal (en el caso del plan estatal) y de servicios municipales (dentro del plan municipal). El contenido de ambos deberá concordar con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.
- Los planes y los programas estatales y municipales serán revisados con la periodicidad que determinen sus disposiciones reglamentarias; los resultados y adecuaciones consecuentes a los mismos deberán publicarse en el periódico oficial del estado tratándose del plan estatal, con la previa aprobación del Congreso del estado. Esta disposición se aplicará cuando se trate de su publicación, una vez que hayan sido aprobados.

Pueden considerarse como fuentes del plan:

- Los estudios sectoriales elaborados con información documental y de campo: contienen el diagnóstico y alternativas que cada sector propone para explicar y solucionar la problemática de su área correspondiente (gobernación, trabajo y previsión social, pesca, etc.).
- Los foros especializados de cada sector: en este caso, los sectores integran los resultados de la consulta popular en torno a su área.
- El sistema de consulta popular: peticiones en giras de trabajo; en audiencias públicas y privadas del gobernador y de los presidentes municipales; peticiones por correspondencia dirigida a las dependencias; peticiones a través de los partidos políticos, legisladores federales y locales; peticiones de las organizaciones civiles y colonias populares; peticiones a través de los medios de comunicación; peticiones formuladas por los ayuntamientos y las generadas en las reuniones de los COPLADES municipales.
- Las peticiones específicas de los sectores organizados de la sociedad (sindicatos, asociaciones de profesionistas, iniciativa privada, etc).
- Las propuestas de los candidatos de los partidos políticos a puestos de representación popular.

En torno a este punto, acerca de la participación social en la planeación (de allí el carácter democrático del proceso), la ley señala que:

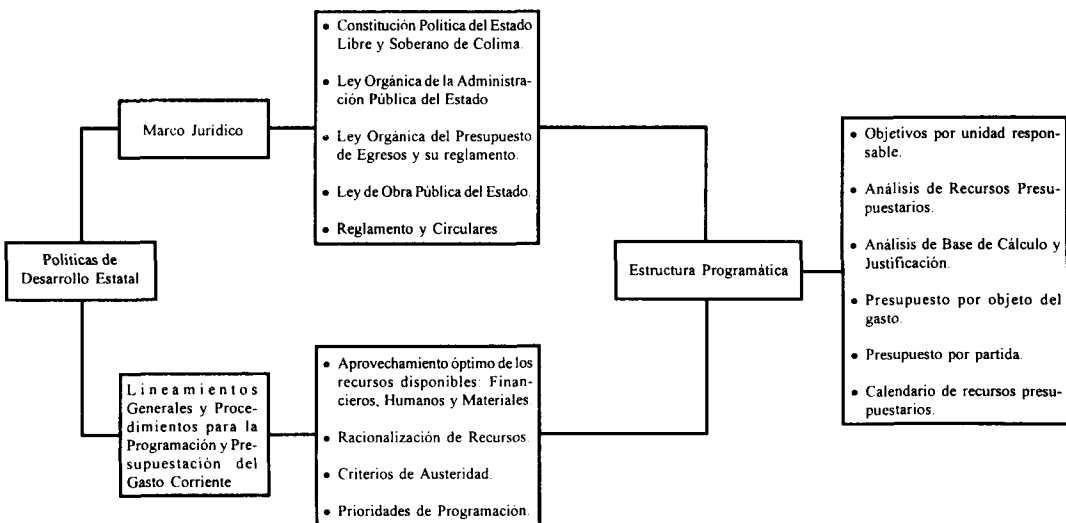
- En el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Colima y de los comités de planeación municipal tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización, ejecución y control de los planes y programas para el desarrollo del estado y de los municipios.

- Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares, de las instituciones académicas, profesionales y de investigación, de los organismos empresariales y de las agrupaciones de desarrollo cultural y artístico, así como toda agrupación política con registro, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática que se relacionen con su actividad, a través de los foros de consulta popular que al efecto se convoquen. En los mismos foros podrán participar los legisladores locales y federales.
- En el sistema estatal de planeación democrática deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a los que se sujetará la participación y consulta de la sociedad en la planeación estatal del desarrollo, con base en el reglamento que al efecto expida el ejecutivo del estado.
- El plan está compuesto de diagnósticos, objetivos, estrategias, políticas, acciones programáticas, proyectos y metas; el plan enfatiza una serie de parámetros e indicadores que permiten su evaluación constante, para corregir errores y propiciar la congruencia de objetivos y acciones intra e intersectoriales. A través de los programas sectoriales, de sus reportes, es posible controlar el Plan Estatal de Desarrollo.

EL PROCESO DE PROGRAMACION-PRESUPUESTACION

Este proceso deriva del principio administrativo que ordena la optimización de los recursos financieros y humanos. El mandato de aprovechar al máximo lo que se tiene es un principio de organización, un compromiso, atribución y responsabilidad, que debe asumir el gobierno.

PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION DEL GASTO CORRIENTE GUBERNAMENTAL



Se trata de codificar y asignar tareas, recursos y medios para dar cumplimiento a las obligaciones históricas, al proyecto social del estado mexicano que demanda proporcionar bienestar y sentido a la comunidad que lo elige.

En sentido estricto, el marco general de esta actividad administrativa lo constituye el Sistema Estatal de Planeación Democrática; el sistema regula su acción e involucra a entidades, sectores, organismos públicos, privados y a toda la población organizada en la determinación de obras a ejecutar, en la ejecución y en el sistema de control que operará sobre las mismas.

Toda la sociedad participa en la programación-presupuestación, unos formulando, integrando, analizando, seleccionando y clasificando demandas, otros más estableciendo criterios o lineamientos para su evaluación. El proceso se origina cuando la autoridad determina los plazos de programación.

Las leyes, reglamentos y usos administrativos lo rigen, la población en su conjunto lo delimita, el estado es el responsable de llevarlo a cabo mediante la asunción de sus atribuciones.

Este proceso se activa merced a dos propósitos fundamentales: lograr mayor eficiencia en el ejercicio de las acciones de gobierno y mayor eficacia en la instrumentación y cumplimiento de las tareas señaladas por el Plan Estatal de Desarrollo: de la programación-presupuestación se derivan las directrices necesarias para garantizar el funcionamiento adecuado de la estructura administrativa del Estado y la correcta asignación y ejercicio del gasto público, que deberá orientarse a controlar el proceso de cambio social hacia el crecimiento económico y el desarrollo social.

La ejecución del plan sólo es posible a través de programas, y de presupuestos. Un programa expresa tareas, instrumentos y objetivos a cumplir, un presupuesto está constituido por la estimación de los recursos humanos, materiales y financieros que se requieren para el cumplimiento de una tarea para una función y durante un tiempo determinado; vinculados, ambos conceptos dan origen al proceso.

Los programas sectoriales, regionales y especiales, derivados del plan, como ya hemos visto, son los documentos operativos del mismo; en ellos se puntualizan las acciones, las estrategias y las metas a realizar, además de que se asignan responsables, entidades o personas, responsables de su cumplimiento efectivo.

De la priorización programática o del nivel de importancia económica, política y social de sus objetivos, se deriva el proceso de selección de las acciones a ejecutar. Este proceso tiene dos fases: programamos acciones y destinamos o presupuestamos recursos para realizarlas.

En el estado de Colima consideramos que la programación-presupuestación debe cumplir con los siguientes requisitos básicos:

- Ser coherente con los objetivos, estrategias, políticas y acciones programáticas del Plan Estatal de Desarrollo.
- Debe cumplir con los lineamientos consignados en la Ley Estatal de Planeación. El proceso debe determinar prioridades programáticas y establecer tiempos de ejecución (de corto, mediano y largo plazo).
- Este proceso debe tener la flexibilidad necesaria como para permitir adecuaciones a causa de cambios circunstanciales o de política social y económica; además, debe contemplar desde su inicio los elementos necesarios que hagan posible la evaluación del impacto social de lo programado y ejecutado.

Además, la clasificación y selección de las prioridades estatales o la definición de los programas que se llevarán a cabo en el corto, mediano y largo plazo se determinan tomando en consideración los siguientes criterios:

- Se programan obras en proceso, que operen deficientemente o que estén incompletas.
- Se programan obras de máximo beneficio colectivo.
- Se deben programar inversiones de uso intensivo de mano de obra y con materiales de la región (para fomentar el empleo y la economía locales).
- Se debe procurar que sean programadas obras nuevas cuyo proyecto demuestre su viabilidad técnica y financiera.
- Se programan inversiones en las que la población está dispuesta a contribuir en su edificación, para mejorar su nivel de vida.
- La priorización programática debe partir de diagnósticos rigurosos que se apoyen en parámetros que indiquen el nivel relativo (media, estatal o nacional) o absoluto, por medio de estándares adecuados; estándares que sirvan de indicadores comparativos a la hora de realizar cualquier evaluación de lo programado.
- Durante la programación-presupuestación debe determinarse el origen y destino de los recursos públicos, así como las fuentes alternativas y las modalidades de financiamiento que pudieran llevar a la mejor realización de lo planeado.
- En esta fase deben determinarse las formas de ejecución de la inversión pública, de acuerdo a las características y normas de las obras y acciones a ejecutar, así como a las técnicas y recursos de las entidades y organismos encargados de su instrumentación.

Como indicamos, todas las consideraciones que se hacen durante el proceso de programación-presupuestación de la obra pública desembocan en la integración del presupuesto anual del gasto gubernamental.

Escribimos que durante la programación-presupuestación se precisan programáticamente los elementos técnicos y operativos que se necesitan para que el gobierno lleve a cabo las acciones de corto, mediano y largo plazo que demanda el desarrollo local; durante este proceso también se determinan los niveles de gasto público que se requerirán y destinarán no sólo a la inversión pública, sino también para el sostenimiento del aparato estatal de gestión.

Por estas razones (dada la magnitud y orientación del gasto público y gracias también al tamaño del aparato administrativo del gobierno estatal), es que se hace necesaria la clasificación y definición de las modalidades del gasto público que se destina a la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo -gasto de inversión- y de aquel que se orienta al mantenimiento de la infraestructura administrativa del gobierno colimense o gasto corriente.

Se entiende por gasto corriente a todo aquel gasto público, ingreso-egreso, destinado al apoyo normal de la función administrativa del gobierno, que tiene como marco jurídico la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Presupuesto de Egresos, así como su reglamento (del nivel de gobierno que se trate: federal, estatal o municipal).

El gasto corriente de las dependencias federales ubicadas en el estado es cubierto por el gobierno federal a través de cada secretaría y es auditado por su contraloría interna.

El gasto corriente del gobierno del estado debe ser aprobado por la Secretaría de Finanzas del gobierno del Estado y su control deviene de los instrumentos auditores diseñados y ejecutados por la propia Secretaría de Finanzas, la Secretaría de la Contraloría estatal y por la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado o GLOSA.

El gasto corriente municipal está contenido en el presupuesto de egresos de del ayuntamiento y es aprobado y controlado por la tesorería municipal respectiva.

El gasto corriente se integra con base en los siguientes conceptos:

- **Servicios personales:** comprende asignaciones destinadas al pago de remuneraciones al personal que presta sus servicios en las dependencias y entidades de la administración pública, así como a los pagos por otras prestaciones sociales.
- **Materiales y suministros:** engloba las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos que requieran los órganos estatales para el desempeño de sus actividades administrativas y productivas.
- **Servicios generales:** Comprende recursos destinados a cubrir el costo de todo tipo de servicio indispensable para las dependencias o funcionarios, ya sea que se contraten a particulares o a instituciones del propio sector público (por ejemplo: servicio postal, asesoría y estudios de investigación, etc.).
- **Transferencias:** Son asignaciones en dinero o especie que el gobierno destina (a través de subsidios, aportaciones o participaciones) a instituciones del sector público, privado o social incluyendo familias, como parte de su política de redistribución, fomento y regulación de la economía estatal.
- **Bienes muebles e inmuebles:** Son recursos destinados a adquirir los bienes que requieren las dependencias y entidades del gobierno.

Por otra parte, la determinación (proyección o cálculo) del presupuesto de gasto corriente se lleva a cabo bajo los siguientes lineamientos generales:

- **Objetivos por unidad responsable:** se describen los objetivo y metas específicas (así como su calendarización) a cumplir por las unidades o dependencias responsables.
- **Análisis de recursos humanos:** su finalidad es conocer el número de plazas y puestos del personal, para saber los montos de los recursos presupuestales que se requieran.
- **Análisis de recursos presupuestarios:** se busca obtener y proporcionar la información general acerca de los capítulos de gasto y partidas específicas utilizadas por cada dependencia (se incluye también un análisis de base, cálculo y justificación de cada una de ellas).
- **Presupuesto por objeto de gasto:** se busca conocer la cantidad asignada para cada dependencia y por capítulo: servicios personales, servicios generales, etc.
- **Presupuesto por objeto de partida:** se concentra, en forma analítica, la información relativa a los costos en que se incurra por partida.
- **Calendario de recursos presupuestarios:** su finalidad es conocer en qué o en cuáles conceptos se pretenden erogar las partidas presupuestales.

Estos elementos integran la estructura y formas de aplicación del gasto, a partir de un análisis previo acerca de las necesidades y orientación de los órganos de la administración estatal, así como de los recursos financieros que posee el estado para satisfacerlas.

A partir del manual de programación-presupuestación que edita anualmente la Secretaría Estatal de Finanzas, podemos considerar además los siguientes elementos que guían la elaboración de programas y presupuestos de aplicación del gasto corriente, que determinan su estructura programática:

- **El catálogo de dependencias y unidades responsables:** documento que agrupa a todas las dependencias y entidades de la administración pública local que son responsables del manejo de recursos destinados a cumplir los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo.
- **El catálogo de políticas:** contiene la clave y denominación de las políticas que el gobierno del estado sigue en materia de desarrollo económico y sectorial, social y regional.
- **El catálogo de programas:** incluye a cada sector, sus tareas y las dependencias o unidades encargadas de llevarlas a cabo.
- **El catálogo de unidades de medida:** pretende disponer de metas y unidades de medida que permitan identificar el carácter cualitativo y cuantitativo de los productos u objetivos alcanzados por las dependencias y entidades de la administración pública local, a través de la ejecución de sus programas.
- **La definición de términos para la elaboración del presupuesto de egresos:** expresa o define conceptos como “anteproyecto de presupuesto”, “calendario de metas”, “gasto”, “meta”, etc.

Bajo este título de gasto de inversión, se designa a todo gasto o recursos destinados a la creación, ampliación, rehabilitación o mejoramiento de la infraestructura social y productiva que propicie el bienestar social y/o el desarrollo de las actividades económicas.

El presupuesto de gasto de inversión está integrado por una mezcla de recursos derivados de fuentes federales, estatales, municipales, etc.; las vías y tiempos de ejecución de estos recursos, propios o concertados, son determinados por lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo.

EL PROGRAMA OPERATIVO ANUAL (POA). INSTRUMENTO DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO

La Ley de Planeación del estado de Colima, en su artículo 47, señala que “las dependencias y entidades encargadas de la ejecución del plan estatal y de los planes municipales de desarrollo, así como los programas sectoriales, institucionales, regionales, municipales y especiales, elaborarán programas operativos anuales que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondiente. Estos programas, que deberán ser congruentes entre sí, regirán las actividades de la administración pública en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales que las propias dependencias, municipios y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable”.

Los programas operativos sectoriales dan la pauta, junto con las demandas captadas a través de todo el constante proceso de consulta popular realizado por las autoridades estatal y municipales (que también los alimenta), para las asignaciones presupuestales que integrarán el POA.

Una vez que se han seleccionado o priorizado las obras contenidas en cada propuesta de inversión de las dependencias que realizan obras o acciones públicas, en el programa operativo anual de inversión estatal o municipal, se precisan las obras y acciones de corto, mediano y largo plazo que se ejecutarán, su ubicación, sus objetivos, los responsables de las mismas y el monto y modalidad de la inversión respectiva.

El proceso de programación-presupuestación del que resulta este documento debe llevarse a cabo en forma profesional, responsable y objetiva, con el fin de que no se conforme un programa vacío y carente de validez, que haría imposible paliar o corregir las diferencias existentes en nuestra estructura social y productiva.

Debido a que en el POA se integran recursos, acciones y políticas de los tres niveles de gobierno, se hace necesario identificar y cuantificar las relaciones de interdependencia y casualidad entre instituciones, objetivos y beneficiarios de los tres órdenes de gobierno: se requiere también diseñar los instrumentos que permitan hacer comparaciones intersectoriales con el objeto de que, a través de la evaluación de los avances sectoriales expresados en el POA general (estatal o municipal), éste pueda ser controlado eficientemente.

Más que un documento normativo, el POA es la expresión operativa de lo que la comunidad ha demandado y es un instrumento orientado a aprovechar de manera más racional los recursos públicos para la consecución de los objetivos expresados en los planes estatal y municipal de desarrollo.

Las siguientes modalidades o fuentes de inversión dan forma y estructura al Programa Operativo Anual para el estado de Colima:

- El Convenio de Desarrollo Social: instrumento de coordinación entre el estado y la federación para la programación y ejecución de obras y acciones de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).
- Los programas normales de la federación: programas que llevan a cabo las delegaciones de las secretarías de estado establecidas en la entidad.
- Los programas normales del gobierno del estado: programas que el gobierno local lleva a cabo con recursos propios.
- Los programas normales de los ayuntamientos: también realizados con recursos captados por el propio cuerpo edilicio.
- Los créditos que opera la banca de desarrollo: recursos orientados a promover mejores servicios públicos para la comunidad y la reactivación de las actividades productivas.
- Las aportaciones de los sectores social y privado: recursos que éstos aportan como beneficiarios y copartícipes, en un marco de concertación, de cierta obra o acción de gobierno.

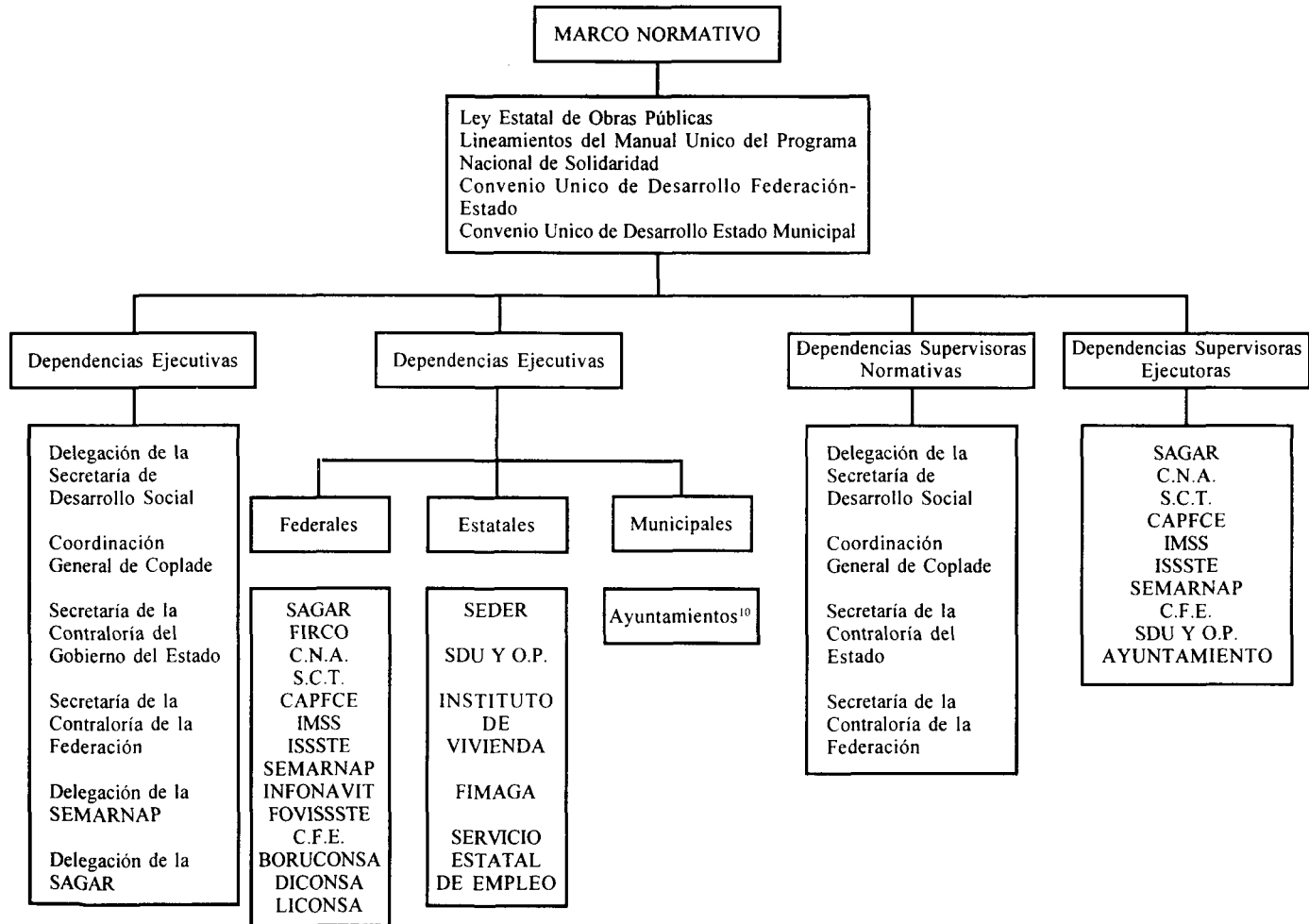
EL SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL

Como lo determinan las fracciones XVII y XVIII del artículo 58 de nuestra Constitución local y la primera fracción del artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima, en los términos del Convenio de Coordinación Especial para el Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Apoyo al Desarrollo Administrativo que celebran el ejecutivo federal y el de nuestra entidad, corresponde al gobierno del estado de Colima planear, operar, dirigir y coordinar, a través de su Secretaría de la Contraloría, el Sistema Estatal de Control Gubernamental, que se encarga de supervisar que las entidades de la administración pública colimense ejecuten los recursos autorizados durante el proceso de programación-presupuestación, de acuerdo a los principios y metas contempladas en el Plan Estatal de Desarrollo (en términos de calidad, transparencia y plazos de ejecución de cada obra).

El marco jurídico del control de la gestión pública colimense comprende a las constituciones federal y local, así como a las diversas leyes ordinarias y municipales que se derivan de la misma Constitución del estado como la Ley Estatal de Responsabilidades de los Administradores Públicos, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, la Ley Estatal de Planeación, la Ley y el Reglamento Federal de Obras Públicas, la Ley Orgánica Federal, la Ley que rige a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Gobierno Estatal, la Ley de Hacienda Municipal, etc. El entramado jurídico que legitima y promueve al sistema comprende también a los planes de desarrollo de los tres niveles de gobierno y a los manuales de operación de los programas que aquéllos contemplan como instrumentos para la consecución de sus objetivos.

En el caso del gasto de inversión pública, norman también las disposiciones contenidas en los convenios signados por la federación, el estado y los municipios, las resoluciones y procedimientos dictados por las instancias de contraloría federal, estatal y, algunas veces, municipal, así como por las recomendaciones reportadas, previa inspección al trabajo realizado

MARCO NORMATIVO Y DEPENDENCIAS INVOLUCRADAS EN LA EJECUCION Y CONTROL DE LOS RECURSOS PUBLICOS DEL GOBIERNO COLIMENSE



por las entidades ejecutoras, por las dependencias normativas o por las cabezas de sector incorporadas al COPLADE estatal.

El Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental persigue la correcta aplicación del gasto público programado, para que los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo se cumplan a tiempo, con la cantidad y calidad estipuladas. El control persigue la realización de lo planeado.

El marco jurídico, los registros contables y administrativos, diversas técnicas y análisis financieros y físicos, interrelacionados, dan forma al sistema de control. El tejido administrativo que constituye el sistema proporciona valiosa información y comunicación para perfeccionar el proceso de toma de decisiones. Elementos cuantitativos se entrelazan en un sistema que busca involucrar en sus tareas a entidades y a beneficiarios, que se contempla desde el proceso mismo de la planeación, que integra a los tres niveles de gobierno y cuyos resultados o información sirven para llevar a buen término tanto las acciones prioritarias como otras secundarias, técnicas o de apoyo.

El sistema estatal de control de gestión debe ser lo bastante flexible como para vincular en su ejercicio a las entidades del poder ejecutivo y legislativo que cumplen una función ejecutora o auditora, y a las fuerzas sociales o políticas destinatarias o afectadas por el ejercicio del gasto público; en aras del propósito de dar más transparencia a los actos de gobierno, el sistema es constantemente atendido o alimentado por las observaciones que hace la sociedad civil a través de los medios locales de comunicación.

Etapas del proceso de control

Convencionalmente dividimos el proceso de control de gestión en las siguientes tres partes:

- El establecimiento de estándares, parámetros y variables de control o contrastación que se desprenden del plan de desarrollo formulado, de los programas adoptados y de los presupuestos a ejercer por los sujetos del control (dependencias y entidades de la administración pública del nivel que se trate).
- Comúnmente, los elementos identificables en el control son los objetivos que se pretenden lograr, así como su cuantificación en metas. También se consideran los recursos que se van a aplicar y los beneficios que la gestión estatal o municipal brindará a la comunidad.
- La medición del desempeño y de los resultados de la gestión, lo que no es otra cosa que la contrastación o relación de lo que se planeó y lo que realmente se logró, con el propósito de determinar qué acciones no se han realizado conforme al plan y al programa respectivos.
- La detección y corrección (oportuna, adecuada y con fundamento técnico) de las desviaciones, así como la evaluación de los resultados generados por medio de diversos mecanismos supervisores. Cabe señalar que el control de gestión debe ser lo suficientemente versátil y adecuado como para que permita prevenir posibles desviaciones, por medio de la instauración de todo un sistema de información y comunicación que dé la pauta para lograr un eficaz seguimiento de las acciones realizadas.

Control del gasto corriente

Definimos al gasto corriente como aquellos recursos financieros que requiere el estado para el mantenimiento de la estructura, para el mantenimiento del aparato público. El ejercicio del gasto corriente que llevan a cabo las dependencias federales, estatales y municipales se basa en un presupuesto anual cuyo control corre a cargo de las siguientes instancias:

El gasto corriente de las dependencias federales es fiscalizado por medio de las auditorías financieras que sus contralorías internas realizan y por la evaluación general que lleva a cabo la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuyos dictámenes sobre cada secretaría se incluyen en la cuenta pública de la hacienda federal que anualmente remite el ejecutivo de la nación al congreso para su análisis.

El gasto corriente del gobierno del estado es fiscalizado por las auditorías financieras que periódicamente realiza a las dependencias la Secretaría de la Contraloría del gobierno del estado.

Los recursos para gasto corriente de que disponen los ayuntamientos son controlados por la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local, la cual los analiza e incorpora, junto con los dictámenes de la Secretaría de la Contraloría del Estado, en la cuenta de la hacienda pública estatal, la cual será discutida, aprobada o rechazada por el Congreso del estado.

Control del gasto de inversión

- Programa normal federal: el control de recursos de estos programas es responsabilidad de las contralorías internas de cada delegación de la secretaría de estado de que se trate; dichas contralorías se encargan, en coordinación con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), de supervisar o fiscalizar la correcta ejecución de los recursos destinados a las obras cuya realización les compete.
- Programa directo del gobierno del estado: también se lleva a cabo el control de estos recursos por parte de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado; la Secretaría Estatal de Programación y Finanzas sólo libera recursos una vez que la Secretaría de la Contraloría ha verificado la correcta programación o aplicación de los mismos.
- En algunos casos, esta verificación también es llevada a cabo por la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso local, cuando se trata de obras públicas.
- Programa directo del municipio: su control lo lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda o Glosa (cuerpo administrativo dependiente de la Comisión de Hacienda y Presupuesto del Congreso local), la cual realiza el análisis de los reportes mensuales enviados por el tesorero del ayuntamiento, además de que fiscaliza, reporta las anomalías y sanciona financieramente a la institución municipal cuando no se corrigen las anomalías detectadas.
- Créditos de la banca: estos recursos son controlados por la contraloría interna de la secretaría de estado o cabeza de sector de la rama a la que pertenezca la institución bancaria que los concede, por el Banco de México y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (a su vez cabeza de sector del Banco de México).

- Convenio de desarrollo social (CDS): es un instrumento cuyo control implica la coordinación de los tres niveles de gobierno; para lograrlo, el convenio delimita las acciones que se realizarán para el cabal cumplimiento de los objetivos del mismo y el nivel de interrelación entre las distintas competencias que lo acuerdan.
- Corresponde a la SECODAM la supervisión del uso dado a los recursos financieros federales incorporados en el convenio; para lograr su objetivo, esta secretaría realiza auditorías, evaluaciones y visitas constantes con el fin de fiscalizar y sancionar la correcta ejecución de los recursos federales asignados a la entidad.
- La Secretaría de la Contraloría Estatal tiene la responsabilidad de controlar y evaluar los recursos concertados que ejercen el gobierno estatal y los ayuntamientos; esto lo logra a través de su Unidad de Control y Evaluación del COPLADE y de su Dirección de Evaluación de Obra Pública, las cuales supervisan los recursos públicos durante (para fortalecer el control preventivo) y después de su aplicación.
- La delegación regional de la Secretaría de Desarrollo Social en el estado realiza una supervisión idéntica a la que realiza la dirección del C.D.S. inserta en el COPLADE.
- Los beneficiarios de la obra, agrupados en su respectivo comité, son supervisores permanentes a través de la Contraloría Social y también mediante las reuniones de los COPLADES municipales.
- No todos los COPLADEMUNS tienen una unidad de control y evaluación específica, pero a pesar de ello y con el auxilio de las unidades supervisoras del COPLADECOL, logran el control sobre los recursos del convenio que les son transferidos.
- Es responsabilidad del ejecutivo estatal vigilar la buena aplicación de los recursos del CDS canalizados a las dependencias estatales y a los municipios.

En el marco del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, la Secretaría de la Contraloría se aboca a cumplir estos objetivos básicos del sistema:

- Mantener actualizadas las normas que regulan el control y la evaluación de la función pública.
- Operar el Sistema Estatal de Control Gubernamental.
- Promover la evaluación permanente de la obra de gobierno y el desarrollo integral del estado.
- Promover la modernización, la eficiencia y la productividad de la gestión pública.
- Procurar el uso óptimo y racional de los recursos naturales, humanos, técnicos y financieros.

Para el cumplimiento de estos objetivos, se han puesto en marcha cuatro subsistemas operativos:

- El Subsistema Integrado de Control Gubernamental, cuya función es la de vigilar la honesta y eficiente aplicación de los recursos públicos por las dependencias que integran la administración pública estatal. Esencialmente, este subsistema opera con la coordinación de las áreas o unidades de control interno o equivalentes de las dependencias federales, estatales, y municipales y con la participación de la sociedad civil.

- El Subsistema Coordinado de Fiscalización de la Inversión Pública, que se desarrolla en coordinación con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuyo ámbito de trabajo abarca el control y la evaluación de los programas de inversión directos y concertados de toda la obra gubernamental que se realiza en nuestra entidad se complementa con la información de las dependencias ejecutoras y normativas, el Comité de Precios Unitarios y el Consejo Ciudadano.
- El Subsistema de Evaluación Financiera Municipal, en el que, en estrecha coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Colimense; las contralorías, los COPLADES y los síndicos municipales se abocan al análisis del manejo que los ayuntamientos hacen de los recursos con que cuentan para el desempeño de sus funciones.
- Finalmente, tenemos al Subsistema de Evaluación de la Gestión Pública, que se concentra en la promoción del desarrollo administrativo y el control patrimonial, dedicado a la Atención Ciudadana y la Contraloría Social. que, para efectos de la temática contemplada en esta mesa de trabajo, abordaremos a continuación.

La participación ciudadana en los sistemas de control

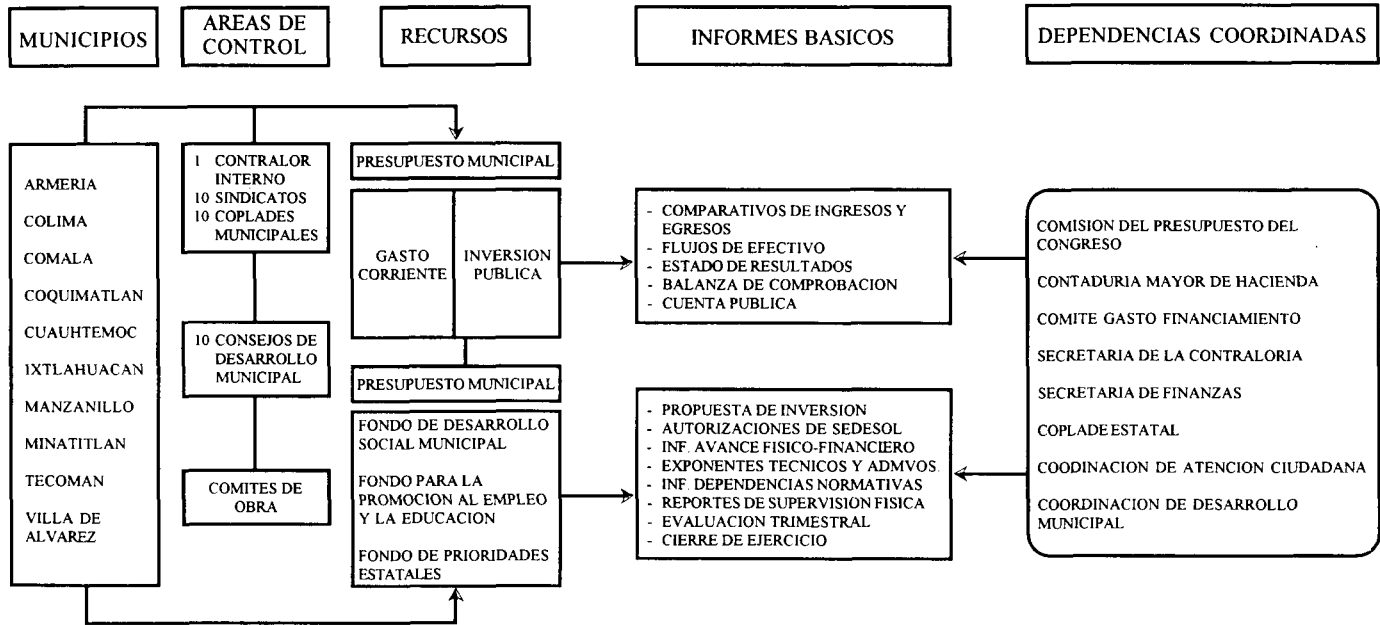
En Colima se ha concebido la función de control y evaluación de la gestión pública como un sistema integral que se sustenta en la transparencia y eficiencia del servicio público. Esta visión implica necesariamente una importante y creciente participación de la sociedad civil; la participación ciudadana combate la corrupción, da transparencia al ejercicio público y fortalece la labor preventiva, privilegiándola sobre la correctiva. Evitar es mejor que sancionar.

Es así que la sociedad civil se convierte en instrumento de control y prevención. Pero la Contraloría Social y la participación ciudadana que ésta conlleva, no se derivan solamente de principios técnicos que contemplan la disminución de riesgos y costos mediante el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos: quizá el factor más importante es que la participación de la ciudadanía se ha venido incrementando por sí misma, con su propia dinámica, exigiendo y reclamando nuevos canales de expresión. La sociedad le exige a su gobierno honradez, eficiencia y participación.

Las actividades en las que participa la sociedad dentro del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental constituyen una serie de acciones que rebasan en mucho la mera acción de capacitar comités y consejos municipales, el diseño de una red de quejas y denuncias y la presencia social en la ejecución de obras; en el estado de Colima la Contraloría Social y su contraparte, la Atención Ciudadana, constituyen un programa que integra y vincula la participación ciudadana en todos los ámbitos del quehacer gubernamental, incorporando los canales y vías que ella misma va estableciendo.

Dicho impulso y espacio de vinculación sociedad-gobierno se expresa en los siguientes subprogramas, operados actualmente por la Secretaría de la Contraloría:

SUBSISTEMA DE EVALUACION FINANCIERA MUNICIPAL



Subprograma de Reuniones y Giras de Trabajo del C. Gobernador

A través de este programa se han captado planteamientos que en forma directa hacen los ciudadanos al C. gobernador, y a cada ciudadano se le informa por escrito de la resolución cuando ésta no se da en el mismo momento; con la realización de giras de trabajo cada semana, las audiencias públicas quincenales y con los enlaces radiofónicos también mensuales, los ciudadanos mantienen una comunicación permanente con el titular del ejecutivo, a fin de denunciar irregularidades y presentar quejas, sugerencias y peticiones diversas.

Subprograma de Capacitación a los Comités Comunitarios y Consejos de Desarrollo Municipal

Se ha llevado a cabo la capacitación grupal, citando a los comités y apoyándola con diferente material didáctico; a los vocales que por alguna razón no pudieron asistir a los cursos de capacitación se les visita en sus domicilios y de manera personalizada se les brinda la capacitación que necesitan. Posteriormente se evalúa la participación de los vocales y el impacto de la inversión pública.

Por otra parte, nos fue sugerida por la visitaduría de la SECODAM y fue puesta en marcha inmediatamente, en coordinación con los COPLADES municipales, la colocación de carteles en los lugares donde se ejecutan las obras y acciones, especificando los datos técnicos de las mismas, a efecto de que los ciudadanos las conozcan y estén al pendiente de que se ejecuten conforme a lo establecido en la norma.

Subprograma del Consejo Ciudadano de la Secretaría de la Contraloría

El Consejo Ciudadano de la Secretaría de la Contraloría se instaló en octubre de 1994 y está formado por 17 integrantes representantes de diversas organizaciones y ciudadanos destacados y participativos, los cuales se indican a continuación:

- Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad de Colima.
- Director de la Facultad de Derecho de la Universidad de Colima.
- Representante del Instituto Tecnológico de Colima.
- Representante del Instituto Tecnológico de Monterrey, Campus Colima.
- Secretario General de la Unión de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados de Colima.
- Secretarios Generales de las Secciones N° 6 y No.39 del S.N.T.E.
- Presidente de la Cámara Nacional de Comercio.
- Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación.
- Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción.
- Presidente del Colegio de Ingenieros del Estado.

- Presidente del Colegio de Contadores Públicos.
- Presidente de la Federación Estatal de Padres de Familia del Estado.
- Cuatro ciudadanos representativos del Estado.

Se han llevado a cabo reuniones de trabajo plenarios y especiales con el C. Gobernador, en las que se analizan diferentes aspectos relacionados con la gestión pública, entre los que destacan:

- Las acciones de simplificación administrativa.
- La operación y resoluciones de la Comisión de Precios Unitarios
- La atención y tratamiento a las quejas, denuncias, inconformidades y sugerencias.
- La operación y resoluciones de la Comisión Gasto Financiamiento y los criterios de austeridad del gasto público.
- El combate a la corrupción.
- Irregularidades en la ejecución de obras.
- En el seno del Consejo surgió la propuesta de la Contraloría Social en Educación.
- Información sobre resultados del programa de auditorías.

Subprograma de Contraloría Social en Educación

Con la Contraloría Social en Educación se refuerzan los mecanismos de control y evaluación en los planteles educativos, se incorporan a los padres de familia en los procesos de control y evaluación así como a las dos secciones sindicales del S.N.T.E. y a la Federación Estatal de Sociedades de Padres de Familia, con ello se transparenta la operación y el ejercicio de los programas y recursos educativos. Gracias a todo este esquema se contribuye a eficientar la educación pública, rubro al que se destinan más del 58 % de los egresos del gobierno estatal.

Paralelamente, se atienden las inquietudes, quejas y propuestas de la ciudadanía para el mejoramiento de la educación.

Los ámbitos de revisión son los siguientes:

- Recursos humanos: control de asistencia de maestros y alumnos, supervisión escolar, control de plazas, incompatibilidad, personal comisionado.
- Recursos financieros: control de ingresos, análisis de estados financieros, programas de trabajo, tiendas escolares, Programa Escuela Digna, PRONAME, programa de becas.
- Recursos materiales: inventario de activos e instalaciones.

Subprograma del Comité de Precios Unitarios

A través del Comité de Precios Unitarios, se promueve la participación directa de las Cámaras de Comercio de la Industria de la Construcción y de la Industria de la Transformación, coordinadamente con las Secretarías de Desarrollo Urbano, Contraloría (coordina el Comité), Planeación y Promoción Económica, Oficialía Mayor y Finanzas; en este órgano colegiado:

- Se analiza y actualiza el catálogo de precios unitarios.
- Se revisan los precios fuera de catálogo del concurso de obra.
- Se elaboran indicadores y parámetros para la programación-presupuestación.
- Se coadyuva en la propuesta de inversión.
- Se dictamina sobre las controversias que se presentan.
- Se revisan, adecúan y/o corrigen especificaciones de construcción que lo requieran.

Subprograma de Quejas, Denuncias y Sugerencias

Los planteamientos, cuestionamientos, quejas, denuncias, inconformidades y sugerencias se captan a través de las 23 fuentes y pasan por cuatro etapas:

- La primera es de selección, clasificación y síntesis efectuada por las direcciones y el propio secretario de la Contraloría.
- La segunda etapa se refiere a la investigación y captación de pruebas, procedimiento que se lleva a cabo de la siguiente manera: cada dependencia atiende y da respuesta, los ciudadanos interesados analizan la comprobación y se somete a estudio y opinión del Consejo Ciudadano.
- La tercera etapa que consiste en la elaboración de dictámenes y respuestas, turnando informes al C. gobernador y a los consejeros ciudadanos, se da respuesta a los interesados y se difunden algunas resoluciones.
- La cuarta y última etapa consiste en dar seguimiento y evaluar los compromisos; ésta labor la llevan a cabo la Secretaría de la Contraloría y su Consejo Ciudadano.

A través de los medios de comunicación (cartas del lector, artículos, notas informativas y otros documentos), se detectan las denuncias e irregularidades que aparecen en los medios; para ello se revisan 8 periódicos locales y 3 nacionales, 3 revistas locales y 7 nacionales y se monitorean los programas de opinión de radio y televisión, labor esta última que se realiza en forma coordinada con la Dirección General de Comunicación Social. A través de este mecanismo se han detectado irregularidades y denuncias sobre obras, acciones y servicios públicos.

Las encuestas de opinión son un mecanismo para captar inconformidades sobre los servicios que prestan las dependencias del gobierno del estado, pero además nos permiten recibir opiniones y sugerencias de cómo mejorar dichos servicios, en estos buzones también los ciudadanos pueden depositar sus quejas o denuncias sobre la ejecución de los programas de inversión de obras.

Se han levantado encuestas de opinión en la mayoría de las dependencias del poder ejecutivo; los sondeos de opinión han contribuido a mejorar los servicios y a transparentar los procesos administrativos. Está por iniciarse el levantamiento de encuestas a los ciudadanos beneficiarios de las obras y acciones del gobierno estatal.

Subprograma de Información Telefónica (INFORTEL)

El Subprograma INFORTEL fue reactivado a partir de 1994 a través de una campaña de difusión en televisión, radio, prensa, trípticos, tarjetas y carteles.

Con este medio la ciudadanía puede presentar sus quejas sobre: los servicios que prestan las dependencias de la administración pública, la atención que se les da a los usuarios y la ejecución de obras y acciones. Asimismo se proporciona información sobre domicilios y teléfonos de servidores públicos y dependencias estatales, federales, o municipales, y organizaciones de productores y de profesionistas entre otros. Así como información sobre trámites y requisitos, y otorgamientos de obra pública, y se está por incorporar el servicio de información sobre indicadores socioeconómicos y financieros. Asimismo, próximamente se ampliará el servicio de INFORTEL las 24 horas para dar una mejor atención.

INVERSION FEDERAL EN EL ESTADO DE COLIMA

Programa Año	Normal Federal	Pronasol o Ramo XXVI	Cien Ciudades	Convenio Unico de Desarrollo Total	Convenio Unico de Desarrollo Aportación Federal	Crédito
1990 ¹	221,238.7			75,057.5	50,038.5	301,256.8
1991 ¹	632,242.4			98,234.5	57,655.8	308,609.9
1992 ²	125,894.5	111,950.6				586,059.3
1993 ²	82,361.7 ³	121,685.5	9,71			581,927.3
1994 ²	234,939.8	117,473.1	28,389			979,748.0
1995 ²	157,586.8	134,057.7				1,100,514.0
1996 ¹	211,061.6	131,328.2	36,500			626,476.5

¹ Cifras en millones de pesos viejos.

² Cifras en miles de nuevos pesos.

³ Cifras en miles de pesos.

**EGRESOS TOTALES DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS SEGUN CONCEPTO 1993
(MILES DE NUEVOS PESOS)**

CONCEPTO	EGRESOS TOTALES DEL ESTADO	EGRESOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS
TOTAL	461 744	108 839
GASTOS ADMINISTRATIVOS	161 878	85 879
OFICINAS SUPERIORES ADMINISTRATIVAS	48 294	28 313
SEGURIDAD PUBLICA	5 795	8 069
SALUBRIDAD PUBLICA	358	4 117
EDUCACION PUBLICA	2 892	629
ACTIVIDADES CULTURALES	2 816	2 181
PREVISION SOCIAL	-	12 933
REGISTROS PUBLICOS	-	-
DIVERSOS	101 719	29 634
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	72 509	10 226
OBRAS PUBLICAS	39 629	9 191
FOMENTO	32 879	1 035
TRANSFERENCIAS	206 219	6 935
SUBSIDIOS	136 747	4 370
AYUDAS	13 827	1 370
PARTICIPACIONES Y DEVOLUCIONES	55 645	1 057
BIENES INMUEBLES	-	-
APORTACIONES AL SECTOR PUBLICO	-	137
DEUDA PUBLICA	10 111	5 188
DISPONIBILIDADES	10 503	609
POR CUENTA DE TERCEROS	521	-

NOTA: La suma de los parciales puede no coincidir con los totales debido al redondeo de las cifras.

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

CAPITULO IV

PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

El Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997, en su política de desarrollo denominada “Renovación política para fortalecer la democracia”, establece como eje fundamental la modernización de la administración pública.

Para lograr este propósito fue necesaria la adecuación de su estructura administrativa a fin de racionalizar su funcionamiento, pero para lograr su pleno alcance se consideró necesario imbuir criterios y evaluaciones de eficacia en los recursos humanos del aparato público, y de esta forma alcanzar los objetivos de una adecuada promoción de la modernización económica, política y social que persigue esta reforma institucional.

Este proceso significa transformar la atención en la prestación de los servicios gubernamentales, elevar su calidad, agilizar los trámites y la aplicación de una esmerada atención por quien lo proporciona.

Para la consecución de estos cambios sustanciales, que se reflejarán en un mejoramiento de la imagen de las estructuras administrativas y en la conducta del servidor público, cuyo desempeño se tradujera en una mayor responsabilidad, honestidad, plena eficiencia y transparencia en cada una de sus acciones, fue necesario trazar claramente las líneas de acción que tuvieran como base la ética y la nueva cultura de profesionalización de los servidores públicos, coadyuvando de esta manera a una mejor satisfacción de la demanda social.

En este sentido, dentro de la modernización de la administración pública se establecieron las siguientes líneas de acción:

- Definir los perfiles profesionales para implementar el servicio civil de carrera con cuadros especializados en las tareas gubernamentales.
- Fortalecer la superación profesional de los servidores públicos, a través de la capacitación permanente y el estímulo a los que se distinguen por su eficiencia y voluntad de servicio.
- Exigir a los servidores públicos eficiencia, transparencia y honestidad en el desempeño de su responsabilidad.

A la fecha, las acciones realizadas para la profesionalización de los servidores públicos, las podemos enlistar en el siguiente orden. Primeramente se realizó el censo de recursos humanos con que contaba la administración pública centralizada estatal, con la finalidad de localizar aquellos factores y áreas susceptibles de aprovechamiento para el desarrollo de personal, y también conocer directamente los aspectos de los perfiles específicos requeridos por los análisis de puestos en cada función administrativa. Sin duda alguna, este diagnóstico real del personal al servicio del estado, de los sistemas y procedimientos administrativos vigentes, el análisis de las estructuras organizacionales para detectar ausencias y duplicidad de funciones, así como los tamaños de los tramos de control, sirvieron como base para la formación de estrategias y mecanismos para redimensionar el aparato burocrático y especificar las funciones y atribuciones de cada dependencia, en razón de lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima y ajustarse al ámbito de acción conferido en los reglamentos interiores.

Luego, el procesamiento y análisis de la información nos proporcionó los elementos necesarios para la instrumentación y orientación de las normas, lineamientos y políticas, en un marco de los requerimientos y necesidades institucionales en materia de capacitación.

Para mayor eficacia en el desempeño de los servidores públicos este esfuerzo conjunto de normas tuvo como objetivo adjunto la reforma del marco jurídico para la profesionalización de la función pública. Esto es, la valoración de los deberes y principios éticos que integran la moral del ejercicio de la función pública, como son: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, e institucionalidad, entre otros.

Con el ejercicio metodológico de la aplicación de cuestionarios, se obtuvo una evaluación de la función realizada en cada área de la estructura orgánica, definiéndose los perfiles predominantes en cada área administrativa.

Esta evaluación del puesto permitió conocer si sus ocupantes se ajustaban a los perfiles profesionales requeridos por las áreas de trabajo y por las atribuciones conferidas en los reglamentos internos y manuales de organización de cada dependencia, para posteriormente orientar con mayor conocimiento su campo de acción y alcanzar más fácilmente las metas y programas institucionales encomendados.

A partir del establecimiento del análisis de puestos y de los aspectos sustantivos del perfil que debe reunir un servidor público para el desempeño de su trabajo, se dieron los primeros pasos para la profesionalización del servidor público.

En el gobierno del estado de Colima, la conformación de su burocracia está comprendida en trabajadores de base, de confianza, por honorarios y eventuales, rigiéndose su relación laboral por una ley de alcance estatal, en la cual se garantizan ingresos, estabilidad, capacitación, vacaciones y otros satisfactores laborales que benefician ampliamente al personal calificado como de base.

En el aspecto de capacitación se reconoce y acepta lo establecido por la Ley Federal del Trabajo, que determina que en toda relación laboral formal es fundamental e indispensable la capacitación teórica y el adiestramiento práctico para la formación y desarrollo del trabajador.

En este rubro la administración pública estatal, dentro de su programa de modernización, estableció acciones específicas para profesionalizar a sus servidores públicos, en todos sus niveles, tanto operativos como en mandos medios y superiores, con la finalidad de crear nuevos hábitos, sensibilizándolos en el sentido de la responsabilidad e inculcándoles el espíritu de servicio público.

Para elevar la calidad del servicio público, se establecieron convenios con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), con el Instituto de Administración Pública del Estado de Colima (IAPEC) y con la Universidad de Colima, realizándose diversos talleres, cursos y seminarios a todos los niveles de la burocracia estatal.

En este proceso de capacitación integral nos hemos encontrado frecuentemente con un problema, en él se observa que las acciones de capacitación se han realizado en forma indiscriminada, dejando de lado las necesidades reales requeridas por las áreas administrativas; sintiéndose que en ocasiones el trabajador tiene poco aprecio por estas acciones que benefician su formación y desarrollo y lo que es más absurdo provocan el desperdicio del tiempo y el gasto invertido.

Hasta la fecha, no existe un seguimiento sistemático evaluatorio que establezca la relación objetiva entre el aprovechamiento y el costo de la capacitación. Por otra parte, el empleado no ha valorado la capacitación en función de su formación, sino que más bien la enfoca en cuanto al término de los cursos, el gobierno aprovecha sus servicios, pero no le ofrece ninguna remuneración extra acorde a sus nuevas capacidades y aptitudes.

Para concluir este apartado, es necesario incluir y estar pendiente de la observación de la siguiente consideración.

La profesionalización del servicio público no debe entenderse como una forma de limitar el acceso laboral a la administración pública exclusivamente a quienes poseen un título profesional avalado por una institución educativa; es mucho más que esta simplista concepción. La profesionalización es un compromiso corresponsable entre la autoridad y sus empleados para garantizar el otorgamiento eficaz, oportuno, diligente y atento de los servicios que el estado está obligado a proporcionar a sus mandantes.

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Como en líneas anteriores se mencionó, el servicio civil de carrera en el territorio colimense, está previsto como línea de acción en el Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997. Además, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima, publicada en el periódico oficial de fecha 4 de enero de 1992, denomina al título tercero como "Del Escalafón", quedando éste definido en el artículo 71 como sigue: "Se entiende por escalafón el sistema organizado en cada una de las entidades públicas conforme a las bases establecidas en este título, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores de base, así como autorizar las permutas y movimientos de los mismos".

En la misma ley y dentro del mismo título, el artículo 73 consigna lo siguiente: "En cada entidad pública se expedirá un reglamento de escalafón, conforme a las bases establecidas en este capítulo, el cual se formulará de común acuerdo por el titular respectivo y el sindicato correspondiente".

Estos fundamentos, además de los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regulan las relaciones de trabajo en el gobierno estatal, los ayuntamientos locales y los organismos paraestatales y paramunicipales.

Pero si bien éstos son los elementos jurídicos básicos para la implantación del servicio civil, es evidente que la situación variará según las condiciones fisiográficas de cada municipio, factor que habrá de considerarse al momento de su implantación en este nivel, ya que no debe soslayarse la profundidad del cambio político que experimenta la sociedad y, naturalmente, según el tamaño de la estructura organizacional y los recursos financieros disponibles.

La implantación del servicio civil de carrera en Colima es una aspiración añeja, plena de justicia social y de aprovechamiento de la experiencia laboral. La idea es y siempre ha sido diseñar un mecanismo que garantice que la preparación académica, el reclutamiento, la selección, la inducción y el ascenso sean los más idóneos para las características reales de la administración pública estatal y municipal.

De ahí que el sistema de carrera debe responder a una concepción elaborada de la función pública. La ordenación de la carrera administrativa exige tomar en consideración el acceso a los puestos de la zona superior de la jerarquía administrativa, garantizando la adecuada formación de equipos directivos de alto nivel profesional. Condición fundamental para este logro es establecer legalmente la línea de separación entre los cargos de responsabilidad política y los puestos directivos profesionales.

Actualmente, la administración pública es un instrumento que opera en función de las indicaciones del poder político, adecuándose sin mayores dificultades incluso a la alternancia en el poder de los partidos políticos; igualmente se percibe la tendencia de las instancias políticas a dominar el aparato administrativo para la consecución del buen funcionamiento de los servicios públicos.

Otro factor que incide en la profesionalización del servicio público, es el intento de la burocracia profesional de rebasar los límites de su propio terreno e invadir el campo específicamente político, sin renunciar a su condición de estabilidad laboral. De aquí la importancia de establecer legalmente y con nítida precisión los campos de actuación de unos y otros, partiendo del principio de neutralidad política de los servidores públicos.

Por su parte, el gobierno debe tener en todo momento la posibilidad de designar a las personas que, reuniendo los requisitos de capacidad técnica, compartan las convicciones del gobernante en turno o al menos no se sientan violentadas al tener que ejecutar determinadas políticas. La preocupación fundamental en lo que concierne a la función pública es conseguir una administración eficaz al servicio de los intereses generales en el marco del régimen democrático.

El servicio civil de carrera, como parte de la modernización de la administración pública, no debe considerarse como una sola cuestión de técnica y de ciencia, sino de sentido común, de madurez política y de justicia laboral.

La profesionalización de la función pública, el perfeccionamiento del cumplimiento del principio de legalidad administrativa, el reforzamiento de la responsabilidad de los servidores públicos

y el incremento de la confianza de los gobernados para con su administración, son elementos que van implícitos en esta gran tarea.

Por esto es necesario dar origen a instrumentos y procedimientos de un sistema general de servicio público, con personal eficiente y honesto poseedor de un alto sentido de responsabilidad y solidario con las funciones del estado.

PROBLEMAS Y DESAFIOS

El elemento humano es indispensable, sin él no podemos hacer nada; podemos tener lo más sofisticado en recursos materiales, podemos tener financieramente todo lo que necesitamos, pero si el trabajador no se encuentra capacitado, estimulado o imbuido del espíritu de servicio público, poco podremos hacer aunque dispongamos de los mejores programas y elementos. También el hombre es el único que puede decidir que hacer con su libertad y qué hacer con su trabajo, además de ser numerosas las variables y los factores que influyen en el recurso humano. Estos elementos, aunados a las condiciones imperantes en materia económica y en práctica política, condicionan cualquier intento que se de en el establecimiento de la profesionalización del servicio público. Por lo anteriormente expuesto, es prerrogativa básica que la legislación laboral, en materia de servicio civil de carrera, considere los siguientes aspectos:

- Representar un equilibrio entre obligaciones sancionadas por régimen de responsabilidades y derechos.
- Integrarse como un sistema de garantía y estabilidad laboral.
- Crear las condiciones que impriman eficiencia y eficacia, destacando los factores escalafonarios, reconocimientos y estímulos, aunado a una capacitación constante que constituya la base para la profesionalización al servicio del estado.
- Crear y desarrollar una sólida cultura administrativa que aporte nuevas ideas, actitudes y comportamientos frente a los cambios actuales en la relación entre sociedad y gobierno.

En síntesis, hay una necesidad imperante de cambio. Se requiere una nueva forma de administración, apegada a las reformas que se han realizado, esto es, operar de una manera distinta y moderna, transformándose aceleradamente como lo reclaman las demandas sociales.

INFORMACION DEL PERSONAL POR TIPO DE CONTRATACION

	CANTIDAD	%
Total burocracia activa	3,478	100.00
Sindicalizados	1,379	39.65
Seguridad pública	976	28.07
Confianza	1,123	32.28

**PERSONAL OCUPADO EN EL GOBIERNO DEL ESTADO POR CATEGORIA
SEGUN INSTITUCION 1994**

INSTITUCION	TOTAL	MANDOS SUPERIORES	PERSONAL TECNICO	APOYO SECRETARIAL
TOTAL	2,346	216	1,889	241
PODER EJECUTIVO	92	23	53	16
SECR. GRAL. DE GOBIERNO	984	54	857	73
SECRETARIA DE FINANZAS	261	19	222	20
SECR. DE LA CONTRALORIA	37	11	22	4
SECR. DE PLANEACION Y PROMOCION ECONOMICA	72	13	45	14
SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO	155	16	124	15
SECRETARIA DE EDUCACION, CULTURA Y DEPORTE	16	4	7	5
SECRETARIA DE DESARROLLO RURAL	54	7	42	5
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA	499	45	388	66
OFICINA MAYOR DE GOBIERNO	157	20	117	20
DIRECCION DE COMUNICACION SOCIAL	19	4	12	3

INEGI.

CONCENTRACION DEL PERSONAL POR DEPENDENCIA 1996

	CANTIDAD	%
Poder Ejecutivo	93	2.68
Secretaría General de Gobierno	1,158	33.30
Secretaría de Finanzas	292	8.40
Secretaría de la Contraloría	53	1.53
Secretaría de Planeación y Promoción Económica	86	2.48
Secretaría de Desarrollo Urbano	160	4.60
Secretaría de Educación, Cultura y Deporte	234	6.73
Secretaría de Desarrollo Rural	73	2.10
Secretaría de Salud y Bienestar Social	356	10.23
Procuraduría General de Justicia	516	14.83
Oficialía Mayor de Gobierno	155	4.45
Dirección de Comunicación Social	18	0.51
Supremo Tribunal de Justicia	284	8.16
Total	3,478	100.00

CAPITULO V

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

MECANISMOS DE COORDINACION Y COLABORACION INTERGUBERNAMENTALES

A través de la Secretaría de Planeación y Promoción Económica del gobierno del estado, se opera el Sistema de Planeación que comprende los planes nacional, estatal y municipales. Estos instrumentos tienen su antecedente más inmediato en los Convenios Unicos de Coordinación (1977); Convenios Unicos de Desarrollo (1983) y los Convenios de Desarrollo Social (1992), teniendo como objetivo coordinar la ejecución de acciones y la aplicación de recursos para llevar a cabo la política para la superación de la pobreza e impulsar el desarrollo regional y social en términos de alcanzar igualdad de oportunidad, y elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de la población. En suma, el Convenio de ha sido el instrumento que da vigencia al federalismo, al coordinar las acciones de los dos órdenes de gobierno; en distintos marcos.

La Secretaría de Desarrollo Urbano, en cumplimiento a los preceptos de la Ley de Preservación Ambiental del Estado, creó el Consejo Estatal de Ecología, con la participación de los tres niveles de gobierno, así como de los ambientales, se reúne 2 veces por año en plenarios, y trabaja de manera permanente a través de 7 comisiones de trabajo. A su vez, la Dirección de Ecología mantiene contacto directo con los diez ayuntamientos, a través de sus Regidores de Ecología y Direcciones de Obras Públicas y de Servicios Generales en su caso, para atender la problemática ambiental. Particular importancia tiene la coordinación existente para el control de podas y derribos de árboles en zonas urbanas.

Actualmente se tiene una buena coordinación por parte del gobierno del estado, con dependencias federales del sector ecología, como SEMARNAP, PROFEPA y CNA, a través de la atención a la denuncia pública, de tal manera que todas las dependencias reciben las denuncias en materia ambiental, aunque no sean de su competencia, y se derivan a la instancia correspondiente, tratando de tener una adecuada capacidad de respuesta.

En materia de salud y salubridad social, la Ley General de Salud asienta las bases para la distribución de competencias entre la federación y los estados, creando el marco legal para la efectiva coordinación de los 3 órdenes de gobierno. Esta disposición otorga al gobierno del estado la facultad necesaria para la prestación de los servicios, así como para la organización e integración del sistema estatal de salud; es decir, en materia de salud se reconoce la autonomía de los estados para llevar a cabo las acciones tendientes a hacer efectiva la garantía consagrada en la Constitución.

En materia de educación, cultura y deporte del gobierno del estado, a través de la dependencia respectiva, señala que como mecanismo de coordinación con los municipios, existen diversas opciones como pueden ser los recursos del ramo 26 denominado "Superación de la pobreza", que son ejecutadas directamente por los ayuntamientos; señala también que se hace necesario establecer una coordinación para los diversos recursos que se manejen por este rubro, ya que hay duplicidad con el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE), los del

Consejo Nacional del Fomento Educativo (CONAFE) y el propio CAPFCE. Esto significan 4 convenios a los que se debe dar seguimiento con la consiguiente duplicidad en costos administrativos y de supervisión.

La delegación estatal de la Secretaría de Desarrollo Social participa coordinadamente con los 10 ayuntamientos municipales y las distintas dependencias del gobierno del estado en todos los procesos de planeación, programación, control y evaluación de obras y acciones, orientados al desarrollo social y al cumplimiento de los objetivos y propósitos comprendidos en el Plan Estatal y el Plan Nacional de Desarrollo.

En materia de Política Industrial y Comercio Exterior se plantea como objetivo conformar, a través de la acción coordinada con los sectores productivos, una planta industrial competitiva a nivel internacional, orientada a producir bienes de alta calidad y mayor contenido tecnológico. Para el cumplimiento de dicho objetivo se han establecido las siguientes líneas estratégicas:

- Crear condiciones de rentabilidad elevada y permanente en la exportación directa e indirecta, y ampliar y fortalecer el acceso de productos nacionales a los mercados de exportación.
- Fomentar el desarrollo del mercado interno y la sustitución eficiente de importaciones, para sustentar la inserción de la industria nacional en la economía internacional.
- Introducir el desarrollo de agrupamientos industriales, regionales y sectoriales, de alta competitividad, con una elevada participación de micro, pequeñas y medianas empresas.

En materia de política industrial esta, no se agota en un conjunto estático de prescripciones de acción, por el contrario, debe ser un instrumento dinámico, capaz de modificarse oportuna y adecuadamente, según las circunstancias del entorno económico. Con tal propósito, un componente esencial del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, derivado del PND 1995-2000 lo constituyen los mecanismos de coordinación y seguimiento de acciones y de evaluación de sus resultados, que se realizan a través de dos instancias:

La Comisión Intersecretarial de Política Industrial, tiene como propósito mejorar la coordinación y eficacia de los instrumentos de apoyo gubernamental a la industria. Esta comisión la preside el titular de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y participan como miembros permanentes, los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Educación Pública, la Nacional Financiera, el Banco Nacional de Comercio Exterior y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Los mecanismos mixtos de seguimiento y evaluación se fundan en el diálogo y colaboración estrechos entre las autoridades gubernamentales y los productores. Por ello, el programa recoge una de las lecciones más importantes de las experiencias internacionales exitosas en materia de política industrial: la importancia decisiva de hacer de la colaboración entre gobierno e industria una práctica habitual e incluso una institución, operan en dos niveles:

1. General: Consejo Nacional para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y los Programas de Sectores Productivos.

El Consejo Nacional para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa fue establecido el 9 de mayo de 1995, con el propósito de:

- Estudiar, diseñar y coordinar las medidas de apoyo para promover la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa.
- Fomentar mecanismos para que las micro, pequeñas y medianas empresas reciban asesoría integral y especializada.
- Estimular la asociación entre las micro, pequeñas y medianas empresas y su vinculación con la gran empresa, para elevar la integración y eficiencia de las cadenas productivas.
- Desarrollar estrategias de promoción a la exportación directa e indirecta de las micro, pequeñas y medianas empresas.

El Consejo está presidido por la SECOFI, con la participación de diversas dependencias del sector público cuando se traten temas relacionados con sus esferas de competencia y responsabilidad (SHCP, SECODAM, SEP, SEDESOL, STPS, SAGAR, SEMARNAP, NAFIN, BANCOMEXT Y BNCI) y organismos empresariales del sector privado (Consejo Coordinador Empresarial, Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, Confederación Patronal de la República Mexicana, Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, Cámara de la Industria de Transformación de Nuevo León y Cámara de la Industria de Transformación de Jalisco).

2. Especializado: Consejo Asesor para las Negociaciones Comerciales Internacionales; Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX); Consejo para la Desregulación Económica.

De acuerdo con los términos del decreto que lo creó, el Consejo opera tanto a nivel federal —en pleno a través de los grupos de trabajo— como a nivel estatal —a través de los comités estatales— con el fin de dar seguimiento a la aplicación de las decisiones y recomendaciones a las que se lleguen.

El Consejo Asesor para las Negociaciones Comerciales Internacionales, es un órgano colegiado coordinado por la SECOFI, en el que participan representantes de los sectores académico, agropecuario, empresarial y laboral. Tiene por objeto evaluar y dar seguimiento a los tratados y acuerdos comerciales en vigor, conocer las necesidades de los sectores productivos del país en materia de comercio exterior; conocer la opinión de los sectores directamente involucrados en las negociaciones comerciales internacionales y facilitar la comunicación permanente entre los grupos sociales, los sectores productivos y el gobierno en relación con las negociaciones comerciales internacionales que realiza nuestro país.

A nivel local, el consejo asesor está integrado por, el secretario de Planeación y Promoción Económica, representante del gobierno del estado; presidente de la Federación Estatal de

Propietarios Rurales, representante del sector agropecuario; secretario general de la CTM en Colima, representante del sector laboral; presidente de la Cámara Nacional de Comercio de Colima, representante del sector empresarial, y rector de la Universidad de Colima, representante del sector académico. La Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX) fue creada mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1989. Cuando se publica la Ley de Comercio Exterior el 27 de julio de 1993, su artículo 7o. establece a COMPEX como una comisión auxiliar del ejecutivo federal en materia de promoción de exportaciones. Su reglamento se publica el 30 de diciembre, y en su título IX detalla la estructura, funciones, niveles y modalidades de la Comisión.

La COMPEX es un mecanismo de concertación entre los sectores público y privado que tiene por objeto analizar, evaluar, proponer y coordinar acciones en materia de exportaciones de bienes y servicios.

Los integrantes de esta comisión que fungen como miembros permanentes son los titulares de las siguientes dependencias, entidades y organismos:

- Sector público: SRE, SHCP, SEDESOL, SE, SSA., SEMARNAP, SAGAR, SCT, STPS, NAFIN Y CONMEXT.
- Sector privado: COPARMEX, CONCANACO, CONCAMIN, ANIERM, CANACINTRA, CANACO Cd. de Mexico, Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales, Consejo Nacional de Comercio Exterior, Consejo Nacional Agropecuario, Consejo Coordinador Empresarial, Confederación de la Asociación de Agentes Aduanales de la República Mexicana.

La Comisión sesiona en los niveles estatal, regional y nacional y en las modalidades internacional y sectorial. La estructura y niveles de COMPEX están diseñados para brindar a los empresarios una atención expedita a los casos que presenten a la Comisión. Las reuniones nacionales aseguran, cuando los casos presentados de interés general no han sido resueltos en los otros niveles y/o modalidades, la atención de los secretarios de estado y los presidentes de las cámaras empresariales y, de ser necesario, la del presidente de la República. Esta estructura brinda a COMPEX un gran poder de gestoría que ha permitido desde solucionar pequeños problemas hasta promover modificaciones a leyes y reglamentos que involucran medidas generales en beneficio del sector exportador.

A nivel estatal, la Comisión la preside el secretario de Planeación y Promoción Económica y el delegado de la SECOFI ocupa el secretariado técnico. Colima junto con Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Nayarit y Zacatecas, conforman la región Occidente, celebrando sesiones de manera bimensual.

El Programa de Desregulación Económica busca impulsar la competitividad y, por lo tanto, la creación de empleos del sector productivo nacional, por medio de una revisión y profunda mejora de nuestras disposiciones normativas, que es la materia del Consejo para la Desregulación Económica.

El 24 de noviembre de 1995 el presidente de la República emitió un Acuerdo para la Desregulación Empresarial en el cual establece los procedimientos precisos para la revisión de los requisitos y trámites que cada dependencia, entidad u organismo federal impone actualmente en esta materia, así como de los proyectos de disposiciones elaborados por las dependencias y entidades federales.

Acuerdos de Coordinación entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas

La participación de las entidades federativas es esencial para la materialización de los beneficios del esfuerzo desregulador. Por ello, es necesario que los tres niveles de gobierno coordinen sus acciones de desregulación en sus respectivos ámbitos de competencia a través de la celebración de acuerdos de cooperación, estrictamente respetuosos de la soberanía local y estatal. Dichos acuerdos reconocerán la responsabilidad fundamental del gobierno de cada estado, con el apoyo técnico de SECOFI y la colaboración de los sectores productivos de la entidad.

Con tal propósito, simultáneamente con la publicación del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial, el gobierno federal, en estricto respeto a la soberanía de los gobiernos estatales y municipales, solicitó su cooperación para instrumentar en toda la República programas de desregulación similares al emprendido por el gobierno federal, en el marco de un Convenio Nacional de Desregulación.

Actualmente, en el estado de Colima se ha cumplido con las dos propuestas y compromisos contraídos en dicho acuerdo. El primero, a través de la creación de la Comisión Estatal de Desregulación Económica y Simplificación Administrativa. Dicha comisión la integran todas las dependencias del ejecutivo estatal como vocales y los consejeros son las dependencias federales, los presidentes municipales y los organismos empresariales. El segundo aspecto es la adhesión —vía coordinador— de los 10 municipios al Acuerdo de Desregulación Empresarial.

Con lo anterior, se obligará a realizar una revisión de la normatividad existente por parte de la autoridad fundamentando y justificando cualquier trámite. Posteriormente se someterá a consulta de los organismos empresariales a fin de conciliar intereses, concluyendo con la publicación de un “catálogo único de trámites y formatos”.

La Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, señala que en materia de medio ambiente la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece la coordinación intergubernamental entre la federación, estado y los municipios.

Por lo que se refiere a los recursos naturales y pesca, se celebran convenios con el estado, para establecer la coordinación de acciones para la conservación, protección y restauración de los recursos naturales, como son: acuicultura rural, prevención, detección y combate de incendios forestales y el Programa de Reforestación (PRONARE).

PROCESOS DESCENTRALIZADORES RELEVANTES

El gobierno de la República —conjuntamente con las entidades federativas, municipios, organizaciones sindicales y partidos políticos— ha dado pasos sustanciales y avances considerables en distintas áreas para impulsar el sistema federal.

Reforma al sistema de justicia

Las reformas constitucionales promovidas al inicio de este sexenio en materia de administración de justicia en favor del régimen federal mexicano han fructificado en hechos concretos: se ha avanzado en la puesta en marcha de los mecanismos de resolución de controversias constitucionales y así, en lo que va de la reforma al artículo 105 constitucional, al 31 de mayo de 1996 se presentaron 24 controversias promovidas por ayuntamientos contra diversos actos de autoridades estatales.

Se debe destacar que estos recursos han sido sometidos a proceso por primera ocasión en la historia del país a través de una ley especializada en la materia. Con ello, se da en la teoría y en la práctica del estado de derecho vigente en México un paso en materia de administración de justicia que complementa e impulsa al federalismo, ya que la resolución de los conflictos entre las instancias de sus diversos órdenes de gobierno es encauzada, por la vía del orden constitucional.

Hacienda municipal

En materia hacendaria y con el fin de apoyar las finanzas públicas del estado y de los municipios se introdujeron modificaciones al Sistema de Coordinación Fiscal, se ampliaron las potestades tributarias del estado, se promovió una distribución más equitativa de las participaciones existentes y se liberaron fuentes de riqueza anteriormente reservadas a la federación. Estos son hechos que constatan lo que antes fue propósito:

- Se incrementó el Fondo General de Participaciones, pasando del 18.51 al 20 % de la recaudación federal participable.
- La federación entrega directamente al Estado el 20 por ciento de la recaudación que se obtiene por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que se aplica a bebidas alcohólicas y cerveza, así como el 8 por ciento de la de tabaco.
- A partir del próximo año el gobierno federal cederá al estado la potestad de establecer tributos locales sobre automóviles nuevos, tenencia o uso de vehículos.
- El impuesto sobre adquisición de inmuebles, que hasta el año pasado era de carácter federal, se abrogó a partir de 1996, lo que permite al estado diseñarlo de acuerdo con sus características y necesidades particulares.

Caminos

El proceso de descentralización más relevante actualmente es el de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que transforma en favor de las entidades federativas la

construcción y mantenimiento de los caminos rurales y alimentadores y la conservación de la red federal secundaria, actualmente a cargo del gobierno federal.

El objetivo principal de esta descentralización es impulsar al desarrollo de la entidad y de sus municipios, fortaleciendo de esta manera al sistema federal establecido en nuestra carta magna, vinculando los esfuerzos que realizan los tres niveles de gobierno para llevar a cabo los programas sectoriales, institucionales y regionales, con el fin de que las acciones que se realicen sean congruentes y permitan la equidad en la planeación estatal para el desarrollo nacional.

El estado sigue en proceso de desincorporación de la red estatal de carreteras, aquellos tramos interurbanos en favor de los municipios con los mismos objetivos.

Se inició la transferencia de recursos presupuestales hacia el gobierno del estado para el mantenimiento y conservación de las carreteras que conforman la red federal.

Empleo

Se avanzó en el fortalecimiento del empleo. En el presente año el gobierno federal ha aportado al estado, para conservar caminos rurales utilizando mano de obra local.

Recursos hidráulicos

En lo que se refiere a la descentralización de la política hidráulica, se transfiere la infraestructura para riego a usuarios organizados en asociaciones civiles. Como parte de la política de descentralización del gobierno federal, el Programa de Modernización y Manejo de Agua (PROMMA) propiciará la participación de las gerencias de la Comisión Nacional del Agua correspondientes a las regiones hidrográficas. En cada una se ha iniciado la integración de un consejo de cuenca que representa una instancia de coordinación entre el gobierno, los usuarios y la sociedad. Se ha suscrito ya el acuerdo de coordinación entre el gobierno federal y el gobierno del estado.

Desarrollo social

Desde el inicio de la actual administración, en el marco del Convenio de Desarrollo Social, se ha venido avanzando en la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.

Mención especial merece la política de superación de la pobreza y desarrollo regional y social, que ha recibido un fuerte impulso del gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, y en la cual el ejercicio de los recursos del Ramo XXVI ha sido trasladado a los ayuntamientos, especialmente en los provenientes del Fondo de Desarrollo Social Municipal, que significa el 65% del total del presupuesto autorizado a dicho ramo.

Medio ambiente y desarrollo urbano

A iniciativa de la SEMARNAP, y por instrucciones del ejecutivo federal, está en proceso un programa en todos los estados, iniciado en este año, para descentralizar algunas de las atribuciones en materia ambiental. En Colima se efectúan estos trabajos coordinados por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Económico por parte del gobierno estatal, y la delegación de SEMARNAP; actualmente se trabaja en un convenio marco, como pauta general para aterrizar gradualmente la transferencia de atribuciones y fondos.

A través de la Dirección de Ecología se trabaja en el Programa Permanente de Apoyo a la Gestión Ambiental Municipal, partiendo del principio de fortalecer la capacidad de los ayuntamientos en esta materia, para que asuman gradualmente atribuciones y obligaciones de acuerdo a sus necesidades y posibilidades. En ese sentido, a la fecha siete de los diez ayuntamientos cuentan con unidades operativas que atienden los asuntos ambientales de su competencia.

También se ha impulsado a los ayuntamientos para que promulguen su normatividad ambiental, de tal forma que a la fecha 3 ya la tienen promulgado, 3 más están en proceso de promulgación y el resto de los municipios están desarrollando sus reglamentos.

En atención al artículo 115 constitucional, el Lic. Carlos de la Madrid Virgen, gobernador constitucional del estado, envió al congreso la iniciativa de ley mediante la cual se delega a los municipios la responsabilidad de administrar su propio desarrollo urbano, iniciativa que dio origen a la Ley de Asentamientos Humanos del estado de Colima, la cual señala entre otras atribuciones del municipio los siguientes:

- Aprobar los programas parciales de urbanización.
- Aprobar directamente el uso del suelo para:
 - Subdivisiones, relotificaciones y funciones.
 - Aprovechamiento urbano del suelo que implique la transformación de predios rústicos a urbanos, etc.

Salud

En términos legales, la descentralización de los servicios de salud no presenta ningún obstáculo para la Secretaría de Salud y Bienestar Social, llevándose a cabo a través de convenios específicos y acuerdos de coordinación, a fin de encauzar el ejercicio de acciones conjuntas con los municipios.

Educación

A partir de la firma del Convenio para la Descentralización Educativa de 1992, son los estados los directamente responsables de la conducción de la educación; en este proceso, considera la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte estatal que la normatividad, los planes y los

programas educativos sigan operándose a nivel central, ya que de lo contrario tendríamos programas diversos en toda la nación; sin embargo, se hace necesaria la participación activa sindical para consolidar este proceso.

En dicho proceso se fortalecen los municipios al descentralizarles el programa constructivo del CAPFCE, así como los recursos del ramo 26; sin embargo, esta Secretaría señala que se hace necesario establecer una coordinación para unificar programas y recursos que se manejan para este rubro con el fin de no duplicar esfuerzos.

Obra pública

Adicionalmente, se buscará que la obra pública relativa a los servicios esenciales se programe y ejecute por las autoridades locales, que la ciudadanía participe en la supervisión de su desarrollo y que se reduzcan las cadenas burocráticas que alejan las decisiones operativas de las demandas de la población. Es indispensable, asimismo, destinar el ahorro generado por la racionalización de estructuras y procesos a mayores y mejores servicios para la población.

Mediante el Fondo de Desarrollo Social Municipal se atenderán las demandas de infraestructura y servicios básicos, se apoyarán pequeños proyectos para el cultivo de las áreas agrícolas de alta siniestralidad y/o baja productividad, y se continuará el programa para disminuir la deserción escolar.

Este fondo se dirigirá específicamente a los siguientes programas: suministro de agua potable; alcantarillado y drenaje; electrificación de colonias marginadas urbanas y comunidades rurales; urbanización de colonias populares y comunidades rurales; construcción y conservación de infraestructura educativa básica; infraestructura de salud y caminos rurales; así como a apoyos a mejoramiento de vivienda, instalaciones deportivas menores, eficiencia educativa terminal en educación primaria, alimentación y nutrición, proyectos productivos para los grupos marginados, acciones para el cultivo de áreas agrícolas de alta siniestralidad y/o baja productividad y acciones para el mejoramiento de la capacidad técnica-administrativa de los municipios.

Comercio e industria

En materia de Comercio y Fomento Industrial, a partir de 1991 se implementó el fortalecimiento físico de las delegaciones federales; el 1o. de febrero de ese año se publicó un nuevo acuerdo delegatorio de facultades para avanzar en la desconcentración de facultades y la simplificación de trámites. Además de contemplar una estructura de delegaciones más acorde con las nuevas funciones de la Secretaría, el documento desconcentró el 80% de los trámites gestionados ante ella, permaneciendo únicamente aquellos que por su especialización técnica o complejidad resulta más eficiente proporcionar en las oficinas centrales. Cabe hacer notar que en el esquema regional (esquema de operación anterior al actual) sólo 55% de los trámites estaba desconcentrado.

Con este acuerdo delegatorio se avanzó en la desconcentración de facultades, a través de:

- La disminución y simplificación del número de trámites.
- La adecuada instrumentación de los servicios desconcentrados.
- El impulso a nuevas actividades.

El nuevo esquema se centra en la operación de 3 áreas básicas: análisis, promoción y servicios; lo que modifica sustancialmente el objetivo anterior, pasándolo de regulador a promotor de la actividad económica.

Si bien es cierto que no hay un proceso de desconcentración de funciones al gobierno estatal, sí existe hacia el estado a través del fortalecimiento de la delegación federal, siendo homogénea en los programas y servicios que se otorgan a nivel nacional.

Por último, en el Reglamento Interior de la Secretaría vigente, publicado el 2 de octubre de 1995, se incluyen nuevas atribuciones en materia minera que anteriormente eran competencia de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, hoy Secretaría de Energía.

CAPITULO VI

EXPERIENCIAS
DE MODERNIZACION
ADMINISTRATIVA

En el estado de Colima se integró el Comité Estatal de Simplificación Administrativa, con la finalidad de coordinar la Ejecución del Programa de Simplificación administrativa Pública Estatal, de conformidad al acuerdo publicado el día 27 de marzo de 1992 en el periódico oficial N° 15.

Este Comité se integró de la siguiente forma: como presidente el C. gobernador del estado; como secretario técnico, el secretario de la Contraloría; como secretario administrativo; el oficial mayor de gobierno, y como miembros los demás titulares de las dependencias y entidades del gobierno del estado.

Las funciones encomendadas al Comité se centran en 6 grandes líneas de acción

- Vigilar la integración, desarrollo y evaluación del Programa de Simplificación Administrativa.
- Garantizar que se dé cumplimiento a las normas y lineamientos que dicte la Secretaría de la Contraloría en materia de Simplificación Administrativa.
- Analizar, dar seguimiento y controlar la aplicación de las acciones de simplificación, puestas en marcha por las dependencias.
- Las dependencias y entidades de la administración pública estatal formarán sus programas de simplificación administrativa con acciones que eleven la calidad, transparencia, oportunidad y agilidad de la prestación de los servicios públicos.
- Ampliar la concertación social como instrumento de transformación de la acción pública.
- El cumplimiento honesto y eficaz de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.

Es en 1994 cuando la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado reformula las líneas de acción del Programa de Simplificación para denominarlo Programa de Desarrollo Administrativo. Dicho programa se caracteriza por incluir la participación de la sociedad en los procesos de control y gestión de la administración pública estatal.

Con el Programa de Desarrollo Administrativo se pretende:

- Agilizar los procesos administrativos, a fin de reducir tiempos, pasos y requisitos de trámites y servicios.
- Modernización de la administración a través de la incorporación de sistemas computarizados, introducción de tecnologías modernas y capacitación de los servidores públicos.
- Desconcentración y descentralización de la administración pública, mediante la transferencia a otras dependencias e instancias de gobierno de funciones y atribuciones, o bien hacia los municipios.
- Desregulación administrativa, consistente en la eliminación de normas y disposiciones obsoletas e inadecuadas, y actualización de leyes y reglamentos con el propósito de agilizar los procesos administrativos.

Los objetivos del programa son:

- Elevar la calidad y eficiencia de la prestación de los servicios al público evitar trámites, para ahorrar tiempo y gastos y evitar la corrupción.
- Impulsar la profesionalización de la función pública y disponer de los medios e instrumentos necesarios para el desarrollo de su potencial y creatividad en el servicio a la sociedad.
- Adecuar los procesos administrativos a las nuevas necesidades del desarrollo estatal.
- Fortalecer los órganos de control a fin de garantizar el cumplimiento de los programas de trabajo y el uso honesto y transparente de los recursos públicos.

Para el logro de estos objetivos se instrumentaron las siguientes acciones:

- Seguimiento a las acciones de simplificación administrativa.
- Seguimiento de las metas de los programas de actividades de las dependencias.
- Levantamiento de encuestas de opinión a usuarios de los servicios públicos.
- Atención a quejas, denuncias y sugerencias de la ciudadanía sobre los servicios públicos.
- Servicios de información telefónica INFORTEL para dar información a la ciudadanía sobre trámites y servicios.
- Creación del Consejo Ciudadano de la Secretaría de la Contraloría.

Acciones de simplificación administrativa

A partir de 1993 se ejecutaron 117 acciones de simplificación administrativa en las distintas dependencias a fin de llevar a cabo la reducción de tiempos, pasos, requisitos, trámites y procedimientos. Las acciones de agilización más sobresalientes que se aplicaron fueron las referentes a la creación del Comité de Precios Unitarios, la adecuación de los formatos para la presentación de declaraciones patrimoniales, la instalación de una mesa en la Procuraduría General de Justicia para atender denuncias por delitos de rápida solución, la reducción del número de documentos para escrituración y la elaboración del Manual de Trámites de la Ventanilla Unica de Gestión. En la Coordinación de Turismo se redujeron en 50% los requisitos para la inscripción de establecimientos turísticos; también se ejecutaron acciones tendientes a evitar el rezago en la elaboración y dictado oportuno de los proyectos de laudo de la Dirección del Trabajo (esto es en los municipios de Tecomán y Manzanillo); se agilizaron los procedimientos para la radicación de sueldos de los trabajadores de la Educación para que cobren en el centro de trabajo donde laboran.

La Secretaría de Salud y Bienestar Social elaboró un manual denominado “ABC del farmacéutico”, que se otorga a las personas interesadas en este tipo de autorización para presentar el examen; también se instrumentó el envío de formatos para su llenado en el domicilio del propietario del establecimiento, mismo que puede hacerlo llegar, una vez requisitado, a través del personal de su confianza; además, se eliminó el fotocopiado de los recibos de pago de particulares que acuden al laboratorio estatal, quedando únicamente constancia del número de recibo.

MODERNIZACION

La modernización también consiste en la sistematización por computadora de los procesos administrativos. Las acciones que se llevaron a cabo fueron dirigidas a sistematizar los registros y controles del gasto público, las altas y bajas de predios en transmisiones patrimoniales, los avalúos certificados, las cartas de no propiedad y los registros en catastro, en el IVECOL las cuentas por cobrar, los estados financieros y la elaboración de planos y proyectos, y en FIMAGA los procesos de verificación de no duplicidad de lotes, estados de cuenta y presupuestos y la elaboración de planos y proyectos. Asimismo se llevaron a cabo acciones dirigidas a la instalación de equipo de cómputo en las receptorías de rentas de los municipios de Colima, Tecomán y Manzanillo y a la sistematización del Servicio INFORTEL para dar una mejor orientación de los servicios que presta el gobierno del estado, así como para la recepción de quejas, denuncias y sugerencias de la ciudadanía. También se sistematizó la totalidad del Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

En cuanto a las acciones de desconcentración, destacan la instalación de una ventanilla única de gestión en el municipio de Manzanillo para apoyar a los empresarios colimenses en la instalación de nuevas empresas; la Secretaría de Desarrollo Urbano inició la transferencia a los ayuntamientos de la autorización para poda y derribo de árboles.

Servicio INFORTEL

Dentro del Programa de Desarrollo Administrativo que se lleva en el estado, se instrumentó el sistema de Información Telefónica INFORTEL, el cual permite tener un contacto más directo con el usuario de los servicios públicos. El propósito de INFORTEL es informar a la ciudadanía sobre los teléfonos de los servidores públicos municipales, estatales y federales, la ubicación de las oficinas de gobierno, los teléfonos y ubicación de las principales organizaciones sociales y de profesionistas, y teléfonos y direcciones de instituciones bancarias, cámaras patronales y organizaciones de productores, bibliotecas, hoteles y restaurantes, así como sobre los requisitos y trámites de servicios al público en las dependencias. También se reciben las quejas, denuncias y reconocimientos acerca de trámites, servicios y obras del gobierno del estado. INFORTEL se instaló a partir del mes de junio de 1993, teniendo como partes medulares: El directorio integral de servidores públicos. Quejas, denuncias y sugerencias. Requisitos y trámites de servicios al público.

Para la promoción del Sistema INFORTEL se cuenta con un programa de difusión permanente, lográndose el presente año distribuir 5,000 trípticos en todo el estado, en dependencias estatales, municipales, federales, centro comerciales, etc., y se está promocionando a través de la estación de radio XEBCO con 10 impactos durante el día; por medio de la prensa en 4 periódicos que circulan en el municipio de Colima y uno en el municipio de Manzanillo, con un anuncio en cada periódico por día y a través de la televisión por el canal 11 XH-AMO con 4 spots por día. En lo que lleva operando el Servicio se ha atendido a 8,028 ciudadanos.

Un directorio integral de servidores públicos fue integrado a partir de 1993 y se recabó información de las dependencias, contando inicialmente con datos oficiales de aproximadamente

642 registros de servidores públicos. Actualmente se tienen 1600 registros integrados al directorio, información de colegios, consejos y asociaciones de profesionistas, instituciones de beneficencia, orfanatorios y asilos, además de sindicatos, uniones y federaciones, asociaciones, medios de comunicación, partidos políticos, escuelas de educación media y superior, bibliotecas, museos, cámaras patronales, instituciones bancarias, empresas y empresarios, hoteles y restaurantes.

Con el directorio integral, la ciudadanía cuenta con información sobre los nombres, cargos, teléfonos y domicilios de los servidores públicos del gobierno del estado. Hasta su creación se ha atendido a 6,722 ciudadanos.

Programa de Quejas, Denuncias y Sugerencias

Desde su creación se han recibido 113 quejas, de las cuales 5 se encuentran en proceso. La mayoría de las quejas fueron atendidas vía telefónica y se refirieron a problemas como falta de luminarias, fugas de agua, alcantarillas tapadas, etc.; estas quejas se reportaron a las dependencias respectivas, atendiéndolas en un tiempo de 24 a 48 horas.

La Secretaría de la Contraloría tiene instrumentado un Programa de Quejas, Denuncias y Sugerencias que cuenta con 18 fuentes de información, que son:

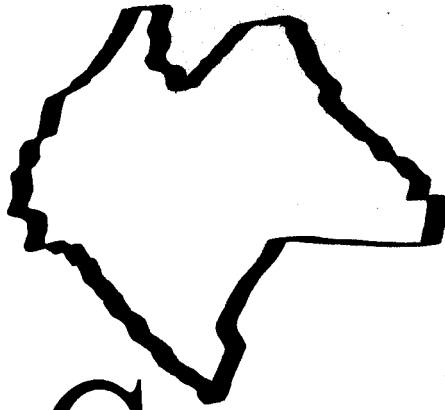
- Audiencias del gobernador: públicas, en comunidades campesinas, con partidos políticos, con productores.
- Giras de trabajo: agropecuarias, en comunidades, por escuelas.
- Reuniones de trabajo.
- Programas radiofónicos.
- Reuniones de evaluación de la gestión pública.
- Evaluación del COPLADE.
- Correspondencia: del gobernador, de la Coordinación de Atención Ciudadana y de la Secretaría de la Contraloría.
- Dependencias federales.
- Ayuntamientos.
- Consejo ciudadano.
- Encuestas de opinión.
- Periódicos: 8 locales y 3 nacionales.
- Revistas: 3 locales y 7 nacionales.
- Radio: monitoreo programas de opinión.
- T.V.: programas de opinión.

Bibliografía

Memoria de Foro Nacional de Oficiales Mayores y Directores de Administración. Villahermosa, Tabasco. 1993.

Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997. Colima. 1992.

Ley de los Trabajadores al Servicio de Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima. 1992.



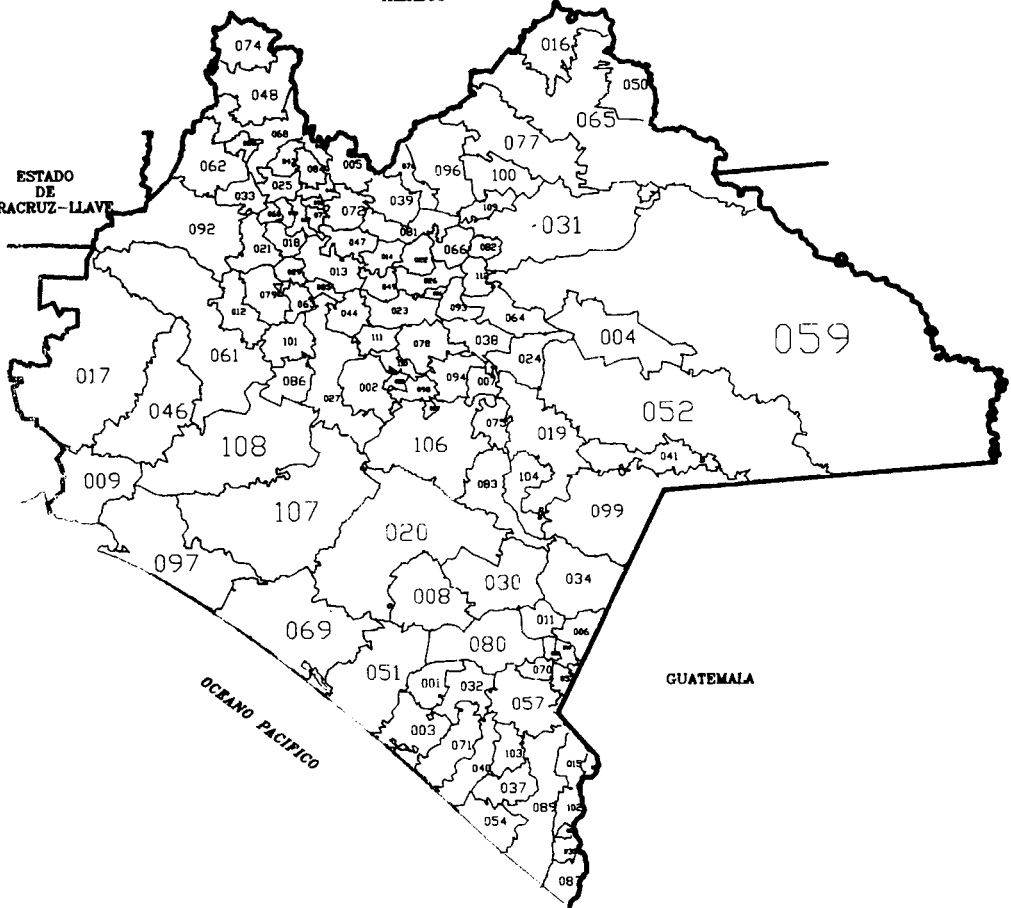
Chiapas

Características socioeconómicas	465
Organización de la administración pública	475
Sistemas administrativos para la gestión pública	487
Profesionalización de los servidores públicos	503
Relaciones intergubernamentales	513
Experiencias de modernización administrativa	525

ESTADO
DE
TABASCO

ESTADO
DE
VERACRUZ-LLAVE

ESTADO
DE
OAXACA



GUATEMALA

OCEANO PACIFICO

Preliminar

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

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

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

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

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

Instituto de Administración Pública de Chiapas.

CAPITULO I

CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS

ESTRUCTURA Y DINAMICA POBLACIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

GRADO DE SATISFACCION DE NECESIDADES SOCIALES BASICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTICIPACION DEL ESTADO EN LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

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

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

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

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

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

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

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

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

ENFOQUE REGIONAL

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

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

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

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

Notas

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

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

³ *Ibid*, p. 149.

⁴ *Ibid*, p. 197.

⁵ *Ibid*, p. 199.

⁶ *Ibid*, p. 155.

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

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

⁹ *Ibid*, p. 52.

¹⁰ *Ibid*, p. 53.

¹¹ *Ibid*, p. 64.

¹² *Ibid*, p. 65.

¹³ *Ibid*, p. 68.

¹⁴ XI Censo, *Op. cit*, p.43.

¹⁵ Agenda, *Op. cit*, p. 169.

¹⁶ *Ibid*, p. 170.

¹⁷ Plan, *Op. cit.*, p. 169.

¹⁸ XI Censo, *Op. cit*, p. 45.

¹⁹ Agenda, *Op. cit*, p.381.

²⁰ *Ibid*, p. 383.

²¹ *Ibid*, p. 385.

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

²³ *Ibid*.

²⁴ *Ibid*, p. 83.

²⁵ Plan, *Op. cit.*, p. 267.

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

²⁷ *Ibid*, p. 279.

²⁸ *Ibid*, p. 273.

²⁹ *Ibid*, p. 271.

³⁰ *Ibid*, p. 270.

CAPITULO II

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

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

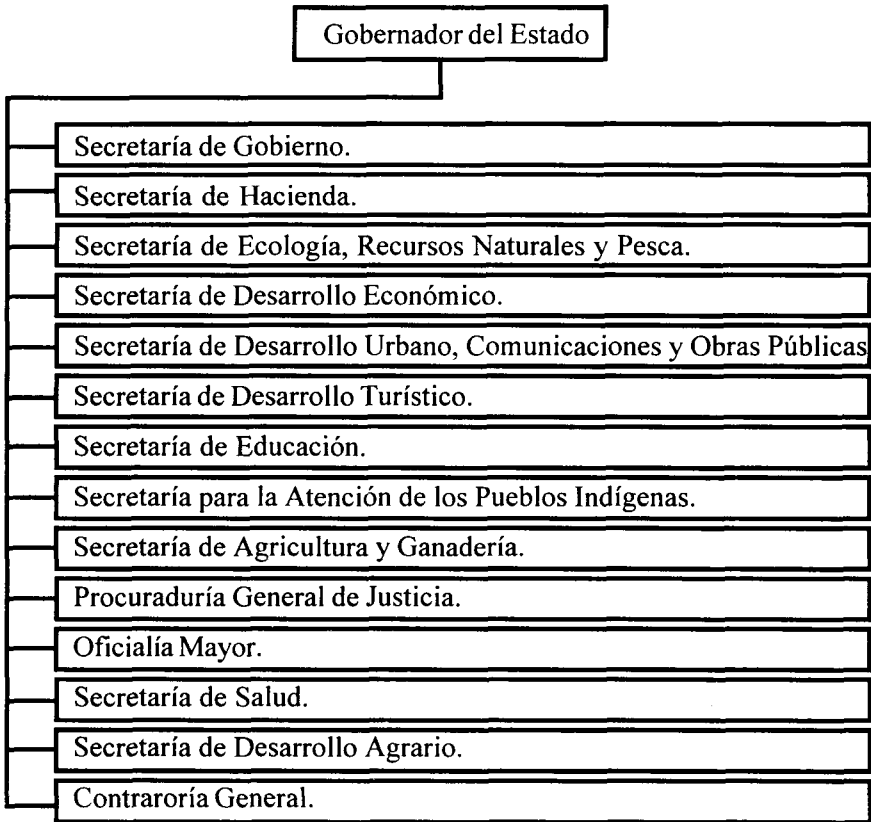
Esta ley tiene por objeto establecer y regular las bases de organización y actuación de las dependencias y entidades de la administración pública. Son dependencias las unidades administrativas adscritas directamente al ejecutivo estatal. Son entidades los órganos descentralizados, las empresas de participación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

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

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

A partir del 25 de mayo de 1983 se decretó una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal; esta ley no alteró substancialmente las funciones de las dependencias, sólo cambiaron los nombres de alguna de ellas. Se crearon cinco secretarías. Además de diversas empresas paraestatales y organismos públicos descentralizados, comisiones, y coordinaciones que carecieron de un marco constitucional y reglamentario sujetos a responsabilidad administrativa⁵

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



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

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

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

COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION PUBLICA

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

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

Otros programas de amplia participación, fueron:¹⁷

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

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

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

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

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

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

POLITICAS DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PUBLICAS

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

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

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

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

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

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

Notas

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

² *Ibid.*, p. 21.

³ *Ibid.*, p. 22.

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

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

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

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

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

⁹ *Ibid.*, p. 46.

¹⁰ *Ibid.*, p. 47.

¹¹ *Ibid.*

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

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

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

¹⁵ *Ibid.*

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

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

¹⁸ *Ibid.*

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

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

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

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

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

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

²⁵ *Ibid.*

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

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

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

CAPITULO III

SISTEMAS
ADMINISTRATIVOS
PARA LA GESTION
PUBLICA

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS GLOBALES DE GESTION

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

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

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

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

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

PLANEACION-PROGRAMACION-PRESUPUESTACION

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

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

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

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

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

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

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

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

SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE RECURSOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONTROL Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IDENTIFICACION DE LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente.- Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas

* Cierre de información al 30 de julio de 1996

INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DE LOS ESTADOS

MILES DE NUEVEVOS PESOS

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994
CHIAPAS					
INGRESOS	944 281	1 234 026	1 605 035	1 878 828	4 414 493
IMPUESTOS	11 600	18 477	25 006	24 297	23 024
PARTICIPACIONES FEDERALES	798 932	1 008 966	1 179 788	1 332 940	1 483 906
DERECHOS	19 801	32 217	50 258	47 897	57 001
PRODUCTOS	73 762	14 153	26 347	21 587	49 968
APROVECHAMIENTOS	10 143	76 405	147 079	321 607	1 621 137
DEUDA PUBLICA	114	71 727	164 864	119 074	1 187 115
POR CUENTA DE TERCEROS	29 927	12 078	11 892	11 424	12 339
DISPONIBILIDADES	-	-	-	-	-
EGRESOS	944 281	1 234 026	1 605 035	1 878 828	4 414 493
GASTOS ADMINISTRATIVOS	405 337	550 211	704 711	867 512	1 115 819
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	248 244	328 139	439 592	404 819	813 674
TRANSFERENCIAS	215 519	316 204	450 720	588 458	2 085 751
DEUDA PUBLICA	1 076	8 270	10 012	18 040	399 248
DISPONIBILIDADES	1 483	31 201	-	-	-
POR CUENTA DE TERCEROS	72 619	-	-	-	-

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

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

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

PRESUPUESTO TOTAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO
(MILLONES DE PESOS)

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

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

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

** Cifras de acuerdo al Presupuesto de Egresos 1996.

Modificado el 22 de marzo de 1996.

Notas

- ¹ *Diario Oficial*, Distrito Federal, México, Secretaría de Gobernación, 29 de agosto de 1979, p. 10.
- ² *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas*, artículo 24, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 8 de diciembre 1995, p. 7.
- ³ *Estructura Administrativa del Estado de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, INAP, IAPChiapas, Comisión de Administración Pública, 1980, p. 231.
- ⁴ *Ley Orgánica*, artículo 32, *Op. cit.*, p. 25.
- ⁵ *Ibid.*
- ⁶ *Ley Orgánica*, artículo 30, *Op. cit.*, p. 22.
- ⁷ *Clasificación por Objeto del Gasto 1997*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Secretaría de Hacienda del Estado, Gobierno del Estado, junio 1996, p. 1.
- ⁸ *Ibid.*, p. 4.
- ⁹ *Ibid.*, p. 2.
- ¹⁰ *Ibid.*, p. 3.
- ¹¹ *Ibid.*, p. 5.
- ¹² *Ibid.*, p. 15.
- ¹³ *Documento, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, septiembre 1996, pp. 1 y 2.
- ¹⁴ *Ibid.*, p. 7.
- ¹⁵ *Informe Cualitativo*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Contraloría General, Gobierno del Estado, 1996, p. 2.
- ¹⁶ *Ibid.*, p. 3.
- ¹⁷ *Manual de Auditoría Gubernamental*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Contraloría General, Gobierno del Estado, 1996, p. 1.
- ¹⁸ *Ibid.*, p.2.
- ¹⁹ *Ibid.*, p. 4.
- ²⁰ *Ibid.*, p. 5.
- ²¹ Rincón López. La administración, *Op. cit.*, p. 52.
- ²² *Ibid.*
- ²³ *Memoria*, Reunión Mensual de Evaluación del Gasto del Ejecutivo del Estado, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 1996, p. 1.
- ²⁴ Rincón López, La administración, *Op. cit.*, p. 72.
- ²⁵ *Ibid.*
- ²⁶ *Documento*, Contraloría General de Gobierno, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 1996, p. 14.
- ²⁷ Documento, Secretaría de Hacienda del Estado, *Op. cit.*, p. 30.
- ²⁸ *Ibid.*

CAPITULO IV

PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

REGIMEN JURIDICO DEL PERSONAL

La *Constitución Política*, expedida por el Congreso del Estado de Chiapas el 28 de enero de 1921 y publicada por Bando Solemne el 5 de febrero del mismo año, señala, en cuanto a las facultades y obligaciones del gobernador, en su artículo 48 fracción I “Nombrar y remover libremente al secretario general, oficial mayor, procurador general de Justicia, agentes del ministerio público y demás funcionarios y empleados subalternos, en los ramos administrativo y hacendario”; en la fracción II señala “Nombrar al tesorero general con la aprobación del Congreso”; VI “Nombrar al Jefe de las Fuerzas del Estado”; IX “Imponer multas, con arreglo a la Ley, a los funcionarios y empleados de su dependencia”.

La Ley del Servicio Civil del Estado de Chiapas de 1957 establece que “es de observancia general para todos los funcionarios que integran los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del estado”; define que un servidor público es toda persona que presta al estado un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido. Clasifica en dos categorías a los servidores públicos: de base y de confianza. La Ley contiene los derechos y obligaciones de los servidores públicos: jornada legal y descansos, sueldos, obligaciones de los empleados, relaciones entre los poderes y sus servidores, suspensión y terminación de los efectos del nombramiento, pensiones, riesgos profesionales, autoridades encargadas de la aplicación de la Ley, sanciones por infracciones a la ley y términos relativos.¹

Actualmente, existen trabajadores de confianza, de base, extraordinarios, supernumerarios, a lista de raya o por jornal, lo que ha derivado la creación de distintas normas que los regulan, o bien, que éstas se apliquen con carácter de supletorias ante la carencia de disposiciones específicas. En este sentido, a continuación se señalan las disposiciones que actualmente rigen a los trabajadores al servicio del estado de Chiapas:²

- Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas.
- Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado de Chiapas.
- Ley del Seguro Mutuo de Vida de los Funcionarios y Empleados del Gobierno del Estado.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chiapas.
- Reglamento Interior del Tribunal del Servicio Civil del Estado de Chiapas.
- Decreto por el que se Establece Estímulos para los Abogados.
- Decreto No. 23 por el que se Establecen Períodos Vacacionales, días de descanso obligatorio y Fechas Conmemorativas.
- Decreto No. 86 por el que se Establece para los Servidores del Gobierno del Estado un Fondo de Ahorro que se Denominará Caja de Ahorro y de Préstamos.
- Lineamientos y Restricciones en Recursos Humanos 1995 Expedidos por Oficialía Mayor.
- Acuerdo del Ejecutivo Estatal por el que se Crea la Comisión Permanente de Agilización de Trámites Administrativos del Magisterio, del 18 de Diciembre de 1990.
- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

- Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación, Cultura y Salud.
- Reglamento Interior de Trabajo del Personal Docente de Educación Media Superior y Superior de la Secretaría de Educación, Cultura y Salud.
- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, que celebran por una parte el ejecutivo federal y por la otra el ejecutivo del estado libre y soberano de Chiapas con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Convenio para asegurar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial del 1º de mayo de 1992, sustituye a la Ley del Servicio Civil del 14 de agosto de 1957; esta es la norma fundamental que regula las relaciones laborales entre las dependencias y los trabajadores de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y los municipios del estado, así como de aquellos fideicomisos, organismos descentralizados, asociaciones y empresas de participación estatal o municipal.³ Esta ley contempla, por primera vez, la integración del Tribunal del Servicio Civil; es una institución autónoma que fue creada como resultado de muchas gestiones realizadas por grupos sindicales del magisterio y de la burocracia estatal y que, no obstante sus escasos tres años y nueve meses de vida, ya cuenta con suficiente carga de trabajo para ir cumpliendo, apegado a derecho, con el objetivo trazado, que es el de impartir justicia laboral a todos los servidores públicos. Ya que atiende a todo aquel trabajador que presta o ha prestado sus servicios al gobierno del estado, no importando que sea de base, confianza, extraordinario o eventual. Esto ha contribuido a que el trabajador sienta la seguridad jurídica en su cargo, lo que, consecuentemente, repercute en una mayor eficiencia en el desempeño de sus labores y en una mejor atención a la ciudadanía. Para su funcionamiento, el Tribunal del Servicio Civil está integrado por un magistrado, secretarios, actuarios, defensores de oficio y personal administrativo, quienes actualmente están conociendo más de 180 expedientes para ser determinados en el momento oportuno, los cuales serán resueltos en Plenos de Sala y Plenos Generales. Este Tribunal se dedica, a través de su órgano colegiado, a conocer y resolver acerca de:⁴

- Los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de los poderes, de las dependencias y entidades públicas estatales, municipales y sus trabajadores.
- Los conflictos colectivos entre las instituciones citadas y los trabajadores a su servicio.
- Conceder o negar el registro de los sindicatos o en su caso dictar su cancelación.
- Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y
- Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo.

Esto es con el fin de dar cabal cumplimiento a un reclamo social, que con anterioridad venían promoviendo los trabajadores sin encontrar respuesta.

CARACTERISTICAS DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACION ESTATAL

EDAD PROMEDIO DEL PERSONAL: 23 a 35 años.
 ANTIGUEDAD PROMEDIO: 10 AÑOS
 ROTACION DEL PERSONAL: 1%.
 SECTOR BUROCRACIA Y CONFIANZA: 18,736 PLAZAS (25.84%)
 PERSONAL DE BASE: 3,054 PLAZAS (4.21%)
 PERSONAL DE CONFIANZA: 15,682 PLAZAS (21.53%)
 SECTOR MAGISTERIO BASE Y CONFIANZA: 50,687 PLAZAS(69.90%).
 PERSONAL DE BASE: 50,358 PLAZAS (69.45%)
 PERSONAL DE CONFIANZA: 329 PLAZAS (.45%)
 PERSONAL DE LISTA DE RAYA 158 PLAZAS (.21%).
 PERSONAL EXTRAORDINARIO: 2,927 PLAZAS (4.03%).
 OCUPACION POR SEXO: 60% HOMBRES Y 40% MUJERES.
 MANDO DE ORDEN SUPERIOR: 0.2%
 MANDO SUPERIOR: 0.5%
 SERVIDORES PUBLICOS SUPERIORES: 0.8%
 APOYO A MANDOS SUPERIORES: 1.20%
 MANDO MEDIOS: 11.30%
 CARRERA MAGISTERIAL, LICENCIATURAS EN DERECHO, CONTADURIA PUBLICA Y ADMINISTRACION DE EMPRESAS: EN CONJUNTO CONCENTRA EL 44% DEL TOTAL DE PROFESIONISTAS Y EL 56% RESTANTE SE ENCUENTRA DISTRIBUIDO EN 117 LICENCIATURAS DIVERSAS.
 PERSONAL DE BUROCRACIA CON ESTUDIOS DE NIVEL SUPERIOR: 2,363 (13.76%)
 PERSONAL DE BUROCRACIA CON ESTUDIOS A NIVEL BASICO, MEDIO Y MEDIO SUPERIOR: 13,356 (84.93%).
 NUMERO DE AGREMIADOS EN LA SECCION 7 DEL SNTE: 32,778 DOCENTES Y 4,609 ADMINISTRATIVOS.
 SECCION 40 DEL SNTE: 12,958 AGREMIADOS.
 SINDICATO DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO: 3,054 AGREMIADOS.

Fuente: Instituto de Administración Pública del Estado de Chiapas, Dirección de Recursos Humanos y Dirección de Organización y Métodos de Oficialía Mayor de Gobierno, varios documentos de octubre 1996.

PERFILES PROFESIONALES PREDOMINANTES

La formación de los funcionarios públicos debe ser congruente con las características que distinguen a la administración pública, dado el hecho de que la administración constituye un agente de cambio. Se ha afirmado que la profesión se refiere a una categoría de estatus social reconocida a grupos cuyos integrantes responden a dos grandes criterios:⁵

- Posesión de un conjunto de conocimientos específicos, el dominio de ciertas técnicas o habilidades también específicas, adquiridas mediante un proceso de capacitación y formación sistemáticos e institucionalizados.
- Actividad especializada ejercida en forma permanente o habitual.

El administrador público es una persona que tiene conocimientos relativos a la ciencia política, a la ciencia de la administración y otras ciencias sociales como economía, sociología, historia, que domina y puede aplicar cierto tipo de técnica, por ejemplo: presupuesto por programas, valuación de puestos, elaboración de proyectos; que posee ciertas habilidades, por ejemplo:

análisis de relaciones de poder dentro de un grupo burocrático; conocimientos, habilidades y técnicas que fueron aprendidas sistemáticamente en la universidad y que la persona aplica y ejerce cotidianamente.⁶ Las fronteras entre profesiones son cada vez más tenues, y las experiencias de un campo profesional tan específico y complejo como el del sector público provoca que, aún para el profesional preparado en la administración pública, sea necesario incorporar actividades de auto-didactismo, capacitación y adiestramiento para acompañar debidamente la evolución de la estructura administrativa. Junto al problema de fronteras entre profesiones ejercidas en el sector gubernamental aparece también otro problema general: el de la separación radical entre el mundo del trabajo y el mundo de la escuela. En la medida en que la administración pública como profesión es básicamente una actividad intelectual, aparecen los problemas del trabajo alienado: el administrador público, el funcionario, el burócrata, no identifican su acción en los productos de la propia acción gubernamental, por ejemplo: leyes, planes y servicios.⁷

La discusión si es más deseable un político o un técnico en los puestos de la administración pública, está ampliamente superada en términos históricos. Esta sociedad moderna exige una formación integral que haga converger ambos aspectos.⁸

Así tenemos que los perfiles profesionales más predominantes en la entidad son por ejemplo: 149 licenciados en derecho que representan el 6.30% respecto al total de profesionistas en la Secretaría de Gobierno; 140 contadores públicos que representan el 5.92% respecto al total de profesionistas en la Secretaría de Hacienda; 26 licenciados en administración de empresas que representan el 1.10% respecto al total de profesionistas en la Oficialía Mayor; 117 ingenieros civiles que representan el 4.95% respecto al total de profesionistas en la Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas; 20 licenciados en economía que representan el 0.85% respecto al total de profesionistas en la Secretaría de Desarrollo Económico; 30 ingenieros agrónomos que representan el 1.27% respecto al total de profesionistas en la Secretaría de Agricultura y Ganadería; 13 biólogos que representan el 0.55% respecto al total de profesionistas en la Secretaría de Ecología, Recursos Naturales y Pesca; 18 licenciados en derecho que representan el 0.76% respecto al total de profesionistas en la Secretaría para la Atención de los Pueblos Indígenas; 23 licenciados en administración de empresas que representan el 0.97% respecto al total de profesionistas en la Secretaría de Desarrollo Turístico; 211 licenciados en derecho que representan el 8.93% respecto al total de profesionistas en la Procuraduría General de Justicia; 24 licenciados en economía que representan el 1.02% respecto al total de profesionistas en la Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Chiapas; 33 médicos generales que representan el 1.40% respecto al total de profesionistas en el DIF-Chiapas.

ACCIONES DE PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, en su artículo 30, dice: “a la Oficialía Mayor le corresponde el despacho de los siguientes asuntos, Fracción I.- vigilar el

cumplimiento de las disposiciones legales que rijan las relaciones entre el gobierno del estado y sus servidores públicos; Fracción II.- seleccionar, contratar, capacitar y controlar al personal del poder ejecutivo del estado, de conformidad con las normas establecidas; Fracción III.- convalidar, tramitar y registrar los nombramientos, remociones, renunciaciones, bajas, licencias y jubilaciones de los servidores públicos, así como organizar y controlar el escalafón de los trabajadores de base del gobierno del estado”.⁹ Dentro del contexto de la profesionalización, en materia de capacitación y desarrollo, en 1996 se difundieron 29 cursos, así como siete teleconferencias con una plantilla de cinco instructores. El catálogo de cursos de capacitación y actualización incluye:¹⁰ Calidad en el servicio; Motivación y desarrollo; Superación personal; Administración básica; Calidad y productividad; La importancia de la creatividad en la organización; Comunicación efectiva.

Además de la capacitación, la profesionalización de los servidores públicos involucra otros factores que permiten el desarrollo social y la seguridad laboral. En este sentido, los incrementos salariales tienen una primera importancia, por lo que, en el presente año y en cumplimiento a los acuerdos establecidos entre el gobierno del estado y los sindicatos de los sectores de burocracia y magisterio, se realizaron pagos por incrementos salariales y prestaciones sociales al personal sindicalizado, de confianza, extraordinario y jubilado.

En el presente ejercicio se autorizó un reordenamiento al tabulador de sueldos en dos etapas, la primera a partir del 16 de marzo de 1996 y la segunda con vigencia a partir del 16 de julio de 1996 con un incremento, en cada una de las etapas, de 7.5 por ciento. En cuanto a los seguros, el personal sindicalizado obtuvo un incremento en el seguro de vida de grupo del 25 por ciento, pasando de 12 mil a 15 mil pesos. El personal de confianza cuenta con una póliza de seguro de vida de grupo por 12 mil pesos, como prestación en caso de fallecimiento. El seguro de vida mutualista, es un derecho que adquieren los familiares del trabajador cuando éste fallece, indistintamente haya sido personal de confianza o base, de la burocracia, magisterio o jubilado; el importe de esta prestación asciende a 3 mil pesos. El contrato del seguro institucional a favor del magisterio estatal, dependiente de la Sección 40 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, proporciona el equivalente a 40 salarios mensuales por muerte o incapacidad total y permanente.¹¹

Para adelgazar el sector público, se estableció un programa de retiro voluntario de 100 plazas, para el personal sindicalizado que se realizó en apego a lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo. En cuanto a la caja de ahorro del personal de confianza, en el presente ejercicio se tienen programados 4 mil 500 préstamos. A través de la caja de ahorro se instrumentó un préstamo especial a los trabajadores de confianza que fueron afectados por las inundaciones del 24 de junio de 1996.

En lo referente a incentivos al personal, el artículo 33 de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios, el Gobierno del Estado otorga estímulos y recompensas a los trabajadores que se distinguen por su eficiencia, puntualidad, honradez, constancia y servicios relevantes en el desempeño de sus labores; los estímulos consisten en menciones, diplomas o medallas y las recompensas en días de descanso extraordinarios o becas en instituciones educativas

nacionales y extranjeras. Ninguno de los anteriores elimina al otro y pueden otorgarse varios a un trabajador cuando lo amerite.

AVANCES EN EL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

En Chiapas, el proceso de profesionalización del servicio público tiene las características siguientes:

- Un procedimiento de reclutamiento y selección de personal que es operado por la Dirección de Recursos Humanos de Oficialía Mayor de Gobierno, mediante la aplicación de técnicas que permiten conocer los conocimientos y aptitudes de los candidatos.
- Para el personal de base, se tiene establecido un reglamento para el sistema escalafonario que señala el criterio y la norma de los ascensos.
- Un sistema de capacitación y adiestramiento, el cual es coordinado por la Dirección de Recursos Humanos.
- Una bolsa de trabajo a cargo de la Dirección de Recursos Humanos.
- El gobierno del estado ha suscrito un convenio de colaboración con el Instituto de Administración Pública de Chiapas, a efecto de profesionalizar a los servidores públicos, a través de cursos de capacitación, actualización y otras actividades afines, del que han derivado una serie de cursos para mandos medios de la administración pública estatal.
- Se ha establecido el Tribunal del Servicio Civil como instancia mediadora entre el estado, municipios y sus trabajadores.
- Con el fin de contar con personal especializado y con el perfil idóneo, el personal de las unidades de informática de las dependencias y entidades es seleccionado por la Dirección de Servicios de Informática de Oficialía Mayor de Gobierno.
- El Ejecutivo Estatal, a través de la Secretaría de Hacienda ha signado un convenio con el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey Campus-Chiapas (ITESM); el cual ha dado sus primeros resultados a través del Diplomado en Finanzas Públicas e Informática, al cual asisten funcionarios de distintas dependencias y entidades estatales.
- Se ha elaborado el Programa de Modernización de la Administración Pública Estatal 1995-2000, en el que se plasman las estrategias y acciones mediante las cuales se promoverá la profesionalización de los servidores públicos y que incidirá en el diagnóstico del personal al servicio del poder ejecutivo estatal.
- Se está elaborando el reglamento del sistema escalafonario de personal de base, el cual definirá las responsabilidades y atribuciones de las partes que intervienen.
- Se han iniciado trabajos para actualizar los catálogos de categorías y de puestos.
- Se promoverán acciones que permitan la actualización de los exámenes y criterios de selección del personal público.
- Se ha iniciado la actualización del marco jurídico que regula las relaciones entre la administración pública estatal y sus trabajadores.

DEPENDENCIA O ENTIDAD	PLAZAS DE BASE	PLAZAS DE CONFIANZA	PLAZAS DE LISTA DE RAYA	PERSONAL EXTRAORDINARIO.	TOTAL
GUBERNATURA	11	275		49	335
SECRETARIA DE GOBIERNO	261	6,147		601	7,009
SECRETARIA DE HACIENDA	288	1,434		96	1,818
SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA	47	238		678	963
SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO, COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS	134	570	97	35	836
SECRETARIA DE EDUCACION	96	524		100	720
PERSONAL ADMINISTRATIVO DE ESCUELAS	1503	1,898			3,401
PERSONAL DOCENTE	12,958	7			12,965
SECRETARIA DE SALUD		57		170	227
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA	145	552			697
OFICIALIA MAYOR	82	404			486
SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO	5	236		21	262
CONTRALORIA GENERAL DE JUSTICIA	1	408			409
SECRETARIA PARA LA ATENCION DE LOS PUEBLOS INDIGENAS	15	182		151	348
SECRETARIA DE DESARROLLO TURISTICO	2	177		17	196
SECRETARIA DE ECOLOGIA, RECURSOS NATURALES Y PESCA	8	114		142	264
SECRETARIA DE DESARROLLO AGRARIO	14	140		7	161
INSTITUTO DE HISTORIA NATURAL	54	147			201
SISTEMA ESTATAL DE DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA	7	728		476	1,211
COMISION ESTATAL DE CAMINOS	150	286	61	27	524
COORDINACION OPERATIVA DEL COPLADE	2	192			194
CEIDPHPACH		80		20	100
COMISION ESTATAL DE AGUA Y SANEAMIENTO		87			87
UNICACH	126	508		123	757
PERSONAL DOCENTE	13	9		113	135
CASA DE LAS ARTESANIAS DE CHIAPAS		53		30	83
INPROVICH		249		71	320
SERVICIOS EDUCATIVOS PARA CHIAPAS	4,609	313			4,922
PERSONAL DOCENTE	32,778				32,778
TOTALES	53,309	16,015	158	2,927	72,409

Fuente: Dirección de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Estado, Dirección de Servicios Administrativos de Servicios Educativos para Chiapas y Padrón de Nóminas de Oficialía Mayor de Gobierno. Datos al 1o. de octubre de 1996.

Nota

¹ Rincón López, La evaluación, *Op. cit.*, p. 3.

² Documento, Oficialía Mayor de Gobierno, *Op. cit.*, p. 41.

³ *Ibid.*

⁴ **Documento**, Tribunal del Servicio Civil, Tuxtla Gutiérrez Chiapas, Gobierno del Estado, 8 de agosto de 1996, *cf.*, página 82 capítulo 2, para ampliar los antecedentes del Tribunal y la Sala Administrativa.

⁵ Tonix, José Luis, *et.al*, **La profesionalización del personal público**, Distrito Federal, México, revista mexicana de ciencia política, XV, 57, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1969, p. 362.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Kliksberg, Bernardo, **Notas para una estrategia latinoamericana en formación superior para la administración pública**, en Tomás Vaconi, *et al*, Estado y Tecnología Administrativa en America Latina, Monte Avila Ed., Caracas, 1977, p. 145.

⁹ **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas**, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Decreto 2 No. 8, LVII Legislatura, 1996, p. 22.

¹⁰ **Documento**, Oficialía Mayor de Gobierno, Tuxtla Gurtiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, octubre 1996, p. 32.

¹² *Ibid.*

CAPITULO V

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

MECANISMOS DE COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL

El Convenio de Desarrollo Social (CDS) es, un instrumento jurídico-administrativo que plasma y materializa las relaciones de coordinación entre el Gobierno Federal y el Gobierno Estatal, hecho que lo caracteriza como el modelo legal más importante de la coordinación intergubernamental. En este convenio el ejecutivo federal define la participación de los órganos de la administración pública centralizada, o sea, las delegaciones federales que actúan en la entidad. El convenio se vincula estrechamente con La Ley de Planeación, que señala en materia de coordinación lo siguiente:¹

- La participación del estado y sus municipios en la planeación nacional.
- Los procedimientos para su vinculación.
- La metodología.
- La elaboración de programas específicos en materia regional.
- La ejecución de obras y servicios que originalmente fueron obligación del Gobierno Federal.
- Los mecanismos y operación de la coordinación.

Para Chiapas, el CDS ha significado más de 12 mil millones de pesos que se canalizan al Estado para la ejecución de 10 mil obras, el 50% se ha ejercido. Por segundo año consecutivo, Chiapas recibe la asignación más alta del país en lo que respecta al Convenio de Desarrollo Social, con un monto de 1 mil 20 millones de pesos, los cuales registran un avance del 50 por ciento. El ejercicio de los recursos públicos, no sólo es en sentido cuantitativo sino cualitativo, lo cual se refleja en los avances en materia de caminos, infraestructura básica municipal y vivienda, electrificación, salud, educación, desarrollo agropecuario, reforma agraria y desarrollo social. Se pretende con esto, llegar a los indicadores de la media nacional. El CDS es un ejemplo del proceso de descentralización que impulsa el Gobierno de la República, para redistribuir eficientemente responsabilidades, funciones y recursos, fortaleciendo además, la operación de los tres niveles de gobierno y la coordinación de acciones para el mejoramiento de los niveles de bienestar y desarrollo de la entidad.²

En este sentido, algunos indicadores señalan, por ejemplo, que en materia de comunicaciones, se dispone de un presupuesto de 651 millones de pesos, con los que la Secretaria de Comunicaciones y Transportes lleva a cabo inversiones en la construcción, reconstrucción y conservación de carreteras federales, (destacando 201 kilómetros de la carretera fronteriza sur), alimentadoras y rurales (construcción y pavimentación de seis nuevos caminos y trabajo de conservación en 299 caminos rurales con longitud de 2 mil 531 kilómetros), así como programas de generación de empleos, telefonía rural, con lo que se atiende a 330 localidades, y de infraestructura aeroportuaria.³ En cuanto a la electrificación, la Comisión Federal de Electricidad tiene un presupuesto para 1996 de 196 millones de pesos para la ampliación de la infraestructura eléctrica en beneficio de 57 mil 217 habitantes de 151 poblados de la selva y las regiones II Altos, V Norte y Cañadas. Los avances alcanzan el 80 por ciento de la población. En lo referente al agua potable e infraestructura hidroagrícola, se ejerce un

presupuesto de 82 millones de pesos en beneficio de 105 localidades situadas en las regiones II Altos, VI Selva y V Norte, beneficiando a 71 mil 28 habitantes de 36 municipios.⁴

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado ha liberado 191.2 millones de pesos a los ayuntamientos y comunidades indígenas, lo que representa un 60.40 por ciento del total de los recursos asignados dentro del Fondo de Desarrollo Municipal. Según la Coordinación Estatal para el Seguimiento de los Acuerdos de Paz, este fondo tiene una suma presupuestada de 314.8 millones de pesos para los 68 municipios con población indígena. Destacan, por su importancia los compromisos asumidos por el gobierno del estado -en el marco del Diálogo por la Paz-, el reconocimiento a los pueblos indígenas el derecho de participar en la formulación de los planes, programas y proyectos de desarrollo de las comunidades en las que están asentados. Se han integrado Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal y operan en los 68 municipios indígenas, con la finalidad de proporcionar igualdad de oportunidades, mejores condiciones de vida y ampliar la participación ciudadana en los procesos de planeación, ejecución, vigilancia y evaluación de obras y proyectos. Estos organismos llevan un 98 por ciento de avance en la priorización de obras y proyectos, así como un 87.42 por ciento de avance en la tramitación de expedientes técnicos que fueron debidamente integrados por cada comunidad para la ejecución de las obras más necesarias.

Asimismo, se han instalado estratégicamente 23 Centros de Atención Social en la región de Las Cañadas, donde se atienden 654 localidades de los municipios de Ocosingo, Las Margaritas, Altamirano, La Trinitaria y La Independencia. Además, en Comitán fue instalada la Coordinación General del Programa de Las Cañadas que apoyará a los Centros de Atención Social instalados en Ocosingo, Las Margaritas y Altamirano.⁵

PROCESOS DESCENTRALIZADORES RELEVANTES: GOBIERNO FEDERAL - ESTADO Y ESTADO - MUNICIPIOS

Los rasgos más característicos de la descentralización en Chiapas, por sus beneficios y por las resistencias que han tenido que vencer, los encontramos en los aspectos siguientes: educación; salud; agrario; fiscal.

El Decreto de Descentralización de los Servicios Educativos, emitido el 8 de agosto de 1983 por el presidente de la república, establece el proceso de descentralización de los servicios educativos básicos y normal mediante la celebración de acuerdos de coordinación, entre el Estado y el Gobierno Federal, con el propósito de integrar los comités consultivos para la descentralización educativa. A través de este Acuerdo de Coordinación se establecen las bases, lineamientos y mecanismos que son necesarios para transferir al gobierno del estado y con la intervención de éste a los municipios, los servicios de educación así como los recursos financieros correspondientes conservando el gobierno federal las funciones rectoras y de evaluación. Este decreto es una expresión de la coordinación; no es una prescripción obligatoria sino un acuerdo de voluntades.⁶

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, firmado el 18 de mayo de 1992, tras pasa toda la administración al gobierno de Chiapas, y por lo mismo en esa fecha

se crean los Servicios Educativos para Chiapas, que administraba hasta 1992, a 30 mil 875 profesores, 3 mil 523 empleados administrativos, haciendo un total de 33 mil 635, y de igual forma 4 mil 809 bienes inmuebles, 542 mil 962 bienes muebles, así como a 663 mil 382 alumnos en 6 mil 540 escuelas desde educación inicial, preescolar, especial, indígena, primaria, secundaria normal y para adultos.⁷ El artículo 3o. constitucional y la Ley General de Planeación establecen el derecho de los mexicanos a recibir educación, cuya impartición a niveles básicos preescolar, primaria y secundaria corre a cargo del Estado. La normatividad en materia de competencias y atribuciones está establecida por la Ley General de Educación⁸, así como por el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal⁹. Según el censo de 1990, el 74 por ciento de la población chiapaneca de 6 a 14 años saben leer y escribir.¹⁰

En el campo chiapaneco, por el papel que la tierra tiene en las relaciones productivas del estado, cuya economía gira básicamente alrededor del sector primario, es importante señalar los avances en materia agraria en la entidad ya que las demandas presentadas por las diversas organizaciones y grupos campesinos, han sido atendidas a través de la mesa interinstitucional agraria, integrada por las delegaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, Procuraduría Agraria y el Gobierno del Estado; por lo que la descentralización agraria avanza. Cada una de las respuestas tienden al análisis de las demandas y a la definición del problema a atender, de acuerdo al procedimiento siguiente:¹¹

- Planteamientos y análisis de los asuntos.
- Investigación institucional.
- Aportación de pruebas.
- Organización y sistematización de fichas agrarias.
- Consolidación y revisión de la primera minuta de trabajo.
- Propuestas para los distintos asuntos de la minuta.
- Análisis de las propuestas.
- Discusión de propuestas y acuerdos.
- Firma de acuerdo agrario.

La atención a la problemática y demanda agraria es rigurosamente respetuosa de la filiación política o partidista. Descansa en el respeto a las ideas. Es agraria pero también social. A través de los acuerdos agrarios se han atendido más de 2 mil asuntos que se relacionan con:¹²

- La gestión ante diversas instituciones, la adquisición de tierras, conciliación de controversia y rezago agrario y procedimientos administrativos.
- Agilización de las acciones agrarias y procedimientos administrativos.
- Promover la conciliación para la solución de las controversias.
- Financiamiento para la adquisición de predios rústicos.¹³
- Las organizaciones y grupos, se comprometen a: no invadir más predios; desocupar los que no son susceptibles de adquirir; buscar, proponer y negociar la solución de problemas y la integración de expedientes.

Los gobiernos federal y estatal, las organizaciones campesinas y los poblados han logrado el 46% de avance de los acuerdos agrarios que significa la atención de 26,726 familias chiapanecas. El avance de los acuerdos agrarios no depende ni es responsabilidad exclusiva del gobierno. Los acuerdos agrarios han sido discutidos, acordados y firmados también por las organizaciones campesinas y los poblados.¹⁴

El estado de Chiapas tiene la más significativa población indígena monolingüe a nivel nacional, la cual por su naturaleza cultural propia tiene un gran arraigo hacia la tierra y su explotación. Durante 1992 con las reformas al artículo 27 constitucional aparentemente se pone fin al reparto agrario nacional, entrando la reforma agraria en una nueva fase, la de regularización de todas las formas de tenencia de la tierra.

En la atención de las demandas agrarias, éstas se clasificaron en tres grupos: procedimientos jurídicos y/o administrativos; conciliación de controversias; adquisición de tierras.

En el proceso de descentralización, los ingresos ocupan un lugar determinante; en Chiapas la estructura tributaria estatal, sigue significando un porcentaje inferior a un dígito del presupuesto de egresos del Estado, esto equivale a una dependencia de más del 90% con respecto a las participaciones y transferencias del gobierno federal pese a la apertura de la legislación fiscal federal en impuestos sobre hospedaje, derechos por la expedición de licencias para la venta de bebidas alcohólicas, entre otros. La recaudación tiende a seguir siendo poco significativa. Los recursos que ejercen las dependencias federales en el estado, durante 1996, suman 4 mil 302 millones 745 mil pesos, mientras que el presupuesto de egresos del estado, es superior a éste, en tanto sólo 3.7%, con un total de 4 mil 413 millones, 870 mil pesos. Esto permite situarnos en un escenario en donde la derrama económica federal es mayoritariamente significativa, comparada con las potencialidades estatales.

El gobierno del estado, transfiere a los municipios, el 20% de las participaciones fiscales, estos recursos satisfacen apenas las necesidades de gasto corriente, con muy pocas expectativas de canalizar recursos a la inversión. Los requerimientos de gasto de inversión de los municipios, son sufragados con recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal, mismos que ahora son ejercidos en un 100% por las administraciones municipales. La notoria debilidad financiera de la estructura presupuestaria estatal, ha impedido al Estado transferir mayores cantidades de recursos en forma directa o en obra a los ayuntamientos y concejos municipales, como sería lo deseable. A través del programa de coordinación denominado Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Desarrollo Administrativo, el gobierno federal y el Gobierno del estado, establecen sus elementos para la prevención de ineficiencias, corrupción o desviaciones de recursos. Por ejemplo, en materia de coordinación estado-municipios, se formalizaron en 1996, acuerdos con los tres principales municipios de la entidad. Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal de las Casas y Tapachula, para el establecimiento del Sistema Municipal de Control y Evaluación del Gasto Público a través de la Contraloría Interna de cada uno de ellos.

Asimismo, se establecieron los acuerdos con los Ayuntamientos de Comitán, Villaflores, Pichucalco, Palenque, Motozintla y Tonalá con el compromiso adicional de éstos, de establecer

en el corto plazo su Contraloría Interna, mientras tanto el acuerdo se coordinará con el Síndico Municipal y aunque esto significa un notable avance en materia de coordinación Estado-municipio, el beneficio sólo incluye a nueve ayuntamientos de los 111 que conforman el estado, aunque en términos de población, proporcionalmente la cobertura abarca mucho más del 50% del total de los chiapanecos.

Recientemente se inició el programa de descentralización de los servicios de salud, donde el gobierno federal hace entrega de la infraestructura hospitalaria, recursos humanos y presupuestales del sector y la instalación del organismo público descentralizado Instituto de Salud del Estado de Chiapas. Así también el Congreso del estado aprobó la Ley para la descentralización de los servicios de salud en la entidad. Esto puede servir como experimento de lo que debe ser en todo el país. Es importante este serio esfuerzo porque Chiapas tiene en la salud su mejor esperanza de vida, lo que puede representar desarrollo y bienestar para toda la población chiapaneca. Aunque con atraso, la descentralización es necesaria para el avance de las condiciones socioeconómicas de la entidad. La Ley General de Salud establece para el proceso de descentralización, la distribución de competencias entre el Gobierno Federal y las entidades federativas en materia de salud general, creando el marco legal para la efectiva concurrencia de los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal, Municipal.

Esta disposición, otorga a los gobiernos de los estados las facultades necesarias para la prestación de los servicios, así como para la organización e integración de sus respectivos sistemas estatales de salud, es decir, en materia de salud se reconoce la autonomía de las entidades federativas para llevar a cabo las acciones tendientes a hacer efectiva la garantía consagrada en la Constitución dentro de su territorio. En términos legales, la descentralización no presenta ningún obstáculo para la Secretaría de Salud, pudiéndose llevar a cabo a través de convenios específicos y acuerdos de coordinación a fin de encauzar el ejercicio de acciones conjuntas con los gobiernos de los estados y por conducto de éstos, con los municipios. Las atribuciones de carácter concurrente serán transferidas al Estado conjuntamente con la descentralización del gasto público que se verifica mediante las inversiones que derivan del presupuesto de egresos de la federación y que son canalizadas al Estado y municipios a través de la propia Secretaría.

En el nuevo esquema, la Secretaría de Salud reforzará los sistemas y mecanismos de control y vigilancia asegurando que la política nacional en materia de salud responda eficazmente a las prioridades nacionales y locales para así fortalecer a los Sistemas Estatales de Salud y, con ello, al Sistema Nacional de Salud, a través de la determinación de normas y lineamientos claros para el ejercicio de sus atribuciones. Es preciso señalar que conjuntamente con la función normativa y de salubridad general reservada a la federación, permanecen las facultades del Consejo de Salubridad General de conformidad con lo establecido en la Constitución en el artículo 73, Fracción XVI, párrafos 1o, 2o, 3o y 4o. El gobierno estatal, por su parte, al asumir la responsabilidad de manera integral coadyuvará a través de la operación de los servicios de salud a hacer efectivo el derecho a la protección de la salud que señala la Constitución. Así mismo, contribuirá de manera significativa en la consolidación del Sistema Nacional de Salud mediante la formulación y desarrollo de sus programas locales de salud de conformidad con

los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Reforma del Sector.¹⁵

RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA FEDERAL

En el estado de Chiapas, las participaciones federales a los municipios se componen de la siguiente forma: El 20% del fondo general de participaciones.

El 100% del fondo de fomento municipal, que el estado recibe del gobierno federal en los términos de los artículos 2 y 2A de la Ley de Coordinación Fiscal Federal. El 20% del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos. Paralelamente, los municipios también reciben participación de los ingresos que recauda el Estado, y que hasta el mes de septiembre representan el 7% de los ingresos participables de los ayuntamientos.¹⁶

La gran dependencia que existe en los municipios chiapanecos de los recursos que envía el gobierno federal a través de la coordinación fiscal, una situación poco acorde con los principios federalistas. Adicionalmente, como un reflejo de la crisis vivida en el país, los municipios de la entidad han visto caer en términos reales sus participaciones federales, que crecen a un menor ritmo que la inflación a partir de 1995, después de haber experimentado una época de crecimiento real desde principios de la década y hasta 1994.¹⁷

Por lo tanto, se hace necesario un nuevo estilo de desarrollo, estatal, regional y municipal, el cual requiere de una serie de ajustes en su forma de accionar para incrementar su capacidad de planeación, organizar los mecanismos democratizadores de participación de la comunidad, mejorar sustancialmente los procedimientos de financiamiento municipal y desarrollar la capacidad del ayuntamiento principalmente a nivel administrativo para intervenir en el proceso económico estatal y así lograr un desarrollo local independiente que permita efectos multiplicadores en la región.¹⁸ En términos generales, las principales tareas son:

- Para el caso de Chiapas, el obstáculo principal para avanzar en el fortalecimiento del sistema federal se observa en la persistencia de dos dependencias de niveles federal y estatal, para brindar el mismo servicio de educación básica y normal en la entidad, y que son la Secretaría de Educación y los Servicios Educativos para Chiapas. La fusión de ambas dependencias bajo un ámbito estatal, como ya ha ocurrido en otros estados, parece imprescindible y su planteamiento en el principal mecanismo de participación popular implementado en la entidad, la Mesa Chiapas para la Educación, ya se expresa en el Programa Estatal de Desarrollo Educativo¹⁹. El Estado de Chiapas cuenta con los más altos niveles de rezago educativo a nivel nacional, veamos algunos indicadores²⁰: a) El analfabetismo en mayores de 15 años en el estado es del 30.1% de la población, cuando el promedio nacional es de 12%, b) Sólo el 74.1% de la población chiapaneca de 6 a 14 años de edad sabe leer y escribir: c) El mayor rezago educativo se ubica mayoritariamente en comunidades de la región Selva (36.3%), seguida de la Norte (33.8%) y Altos (31.3%).

- Ante la compleja situación del campo chiapaneco, el gobierno del estado y las organizaciones campesinas elaboraron el primer Programa Estatal de Desarrollo Agrario; el esquema plantea tres líneas de acción: la certidumbre política, la organización económica y el financiamiento alterno. La política de desarrollo agrario de Chiapas, considera las particularidades propias de las regiones y grupos que conforman el sector, particularidades que permiten determinar el potencial de desarrollo a partir de las necesidades específicas de cada grupo o comunidad, que a su vez, dan sentido y orientación a un desarrollo agrario justo, equilibrado y sostenido. En este sentido, la participación del municipio adquiere una importancia relevante, ya que las líneas de acción y los programas, demandan su cooperación vigorosa mediante el análisis y diagnóstico de su propia problemática en materia agraria, que le permitan a su vez participar en la instrumentación, toma de decisiones, ejecución y evaluación correspondiente de los programas, a fin de que éstos respondan cabalmente a las exigencias de bienestar, del municipio en general y de las comunidades en lo particular. Serán las carpetas municipales el instrumento de diagnóstico para el desarrollo agrario de la entidad. Este esquema de trabajo, en que las instancias federal, estatal y municipal realizan esfuerzos coordinados, permite conocer las acciones de gobierno, participar en los programas y en la evaluación de las metas, objetivos y resultados esperados en el Programa de Desarrollo Agrario 1995-2000.
- Dentro de las estrategias específicas a implementar se contempla organizar y operar en el entorno estatal los servicios de salud a población abierta, organizar el Sistema Estatal de Salud, promover la capacitación de profesionales, especialistas y técnicos; administrar eficientemente los recursos transferidos; fortalecer la permanencia y funcionalidad de los equipos de salud en las comunidades que así lo requieran; adecuar la ley sanitaria en donde se considerará al municipio como la primera instancia para la atención de la salud; incrementar la población de promotores de salud, quienes recibirán capacitación y orientación en materia salubre para que éstos, en cascada, dirijan los conocimientos adquiridos a la comunidad, además de ser ellos quienes detecten necesidades y presten los servicios apoyados en una infraestructura de unidades médicas fijas y móviles; aprovechar al máximo la capacidad instalada, además se contempla la construcción de nuevas instalaciones en base a la demanda real y de acuerdo con la disponibilidad de recursos; promover la coordinación interinstitucional que evite la duplicidad de mandos y funciones en la prestación de servicios; la herbolaria será reconsiderada como medicina tradicional en las zonas indígenas, rescatando tradiciones de esta práctica, encauzándola a una mejor atención médica; impulsar campañas de planificación familiar para promover el control natal y evitar la sobrepoblación, respetando decisiones de la pareja y particularidades culturales. Todas estas propuestas en beneficio de la población proporcionarán no sólo la continuidad de las acciones sino su crecimiento y orientación.
- Capacitación y actualización permanente de las autoridades municipales, fomentando en ellos la vocación de servicio y la capacidad de análisis, identificación y propuesta de alternativas para la solución de los principales problemas de su comunidad. Asimismo, apoyar con cursos a los niveles operativos municipales en la dirección y control de obra pública, tanto técnica como administrativa y financiera.

- Fomentar la participación ciudadana responsable en las propuestas que retroalimenten las demandas comunitarias, sobre todo a partir del proceso de planeación vinculado a los COPLADEMs, pero no sólo a través de ellos, sino también a través de organizaciones ciudadanas locales plenamente identificadas con los intereses regionales.
- Promover que las políticas descentralizadoras se estructuren y propongan del municipio al gobierno federal y no al revés como frecuentemente sucede a nivel nacional, ya que cada región o localidad conoce mejor sus características y limitantes y por lo tanto sus necesidades.
- Atención adecuada y rápida en la medida de la capacidad de respuesta tanto federal, como estatal y municipal de las demandas y propuestas de los COPLADEM y organizaciones ciudadanas.
- Fortalecimiento de las finanzas municipales alentando políticas que incrementen sistemáticamente la recaudación local y cuidando, sobre todo en los municipios de menor desarrollo, el mantenimiento de participaciones fiscales federales al menos iguales, en términos reales, a las del año anterior.
- Se contempla en una primera etapa transferir el cobro de los impuestos a la propiedad inmobiliaria a los dos principales municipios; Tuxtla Gutiérrez y Tapachula, y en una segunda etapa a San Cristóbal de las Casas, Comitán, Tonalá, Pichucalco, Cintalapa, Chiapa de Corzo y Arriaga, y en la medida en que los propios municipios restantes desarrollen la infraestructura necesaria para dicho cobro y cuenten con estudio técnico catastral, se harán beneficiarios; como en el caso de los impuestos de la propiedad inmobiliaria y de los municipios más urbanizados.
- Distribuir regionalmente los beneficios del Convenio de Desarrollo Social a lo largo de todas las zonas marginadas del estado de Chiapas, ya que durante 1996 se le dio prioridad a la región de los Altos, por ejemplo en Las Cañadas se encuentran 21 centros de atención social, instalados a partir de la creación del convenio de coordinación interinstitucional federación-estado, celebrado en mayo de 1995, para la ejecución del programa de la región Cañadas, están representados por diversas dependencias federales y estatales, cuyo propósito es coordinar las acciones realizadas en localidades y municipios, transfieren recursos a los concejos ciudadanos, a través de convenios de concertación, para la ejecución de proyectos; evalúan y dan seguimiento a los proyectos de inversión, asesoría técnica y administrativamente a los beneficiarios en la ejecución de proyectos, elaboran conjuntamente propuestas de programación y presupuestación con los concejos consultivos.

Notas

¹ Martínez Cabañas, **La administración estatal**, *Op. cit.*, p. 253.

² **Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social del Gobierno Federal**, reunión de evaluación, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Diario Cuarto Poder, 17 de agosto 1996, p. 9.

³ *Ibid.*, p. 12.

⁴ En cuanto a los recursos destinados al combate a la pobreza, para 1996 El Fondo de Desarrollo Social Municipal del ramo 00026, Superación de la Pobreza, destinó para el Estado de Chiapas la mayor cantidad de recursos, por ejemplo las asignaciones más altas son: Chiapas 569,455,898; Oaxaca 526,254,440; Veracruz 525,105,922; Puebla 418,741,450, *Ibid.*, p. 13.

⁵ **Coordinación Estatal para el Seguimiento de los Acuerdos de Paz**, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Diario Cuarto Poder, 2 de septiembre 1996, p. 6.

⁶ *Ibid.*, p. 254.

⁷ *Ibid.*

⁸ **Ley General de Educación**, Diario Oficial de la Federación, 13 de junio de 1993, p. 3.

⁹ **Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal**, Diario Oficial de la Federación, 13 de julio 1993, p. 7.

¹⁰ **Plan Estatal de Desarrollo 1995-2000**, *Op. cit.*, p. 90.

¹¹ Boletín de prensa, Secretaría de la Reforma Agraria, Procuraduría Agraria y Secretaría de Desarrollo Agrario, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 15 de julio 1996, p. 2.

¹² *Ibid.*

¹³ «El tamaño de este esfuerzo es para Chiapas, a través de la Secretaría de Reforma Agraria, el apoyo más importante en la historia reciente», *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Documento, Secretaría de Salud, *Op. cit.*, p. 1.

¹⁶ Secretaría de Hacienda, Análisis Ingresos-Egresos a septiembre, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 1996, p. 6.

¹⁷ Lanz Cárdenas, José Trinidad, **Descentralización y fortalecimiento del federalismo**, Senador de la República, conferencia magistral, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, IAP, 1996, p. 8.

¹⁸ *Ibid.*, p. 362.

¹⁹ Documento, Secretaría de Educación, *Op. cit.*, p. 3.

²⁰ **Agenda Estadística Chiapas 1995**, *Op. cit.*, p. 217.

CAPITULO VI

EXPERIENCIAS
DE MODERNIZACION
ADMINISTRATIVA

La administración local ha evolucionado de acuerdo a las exigencias de los tiempos modernos, principalmente por el aumento poblacional y las condiciones políticas. Los avances más importantes se pueden sintetizar así:

- En 1989, la Contraloría General del estado coordinó la celebración del Foro de Consultadel Programa de Simplificación Administrativa, en el que participaron representantes gubernamentales y de los sectores social y privado. Como resultado de dicho evento se captaron propuestas en materia de simplificación de trámites internos y externos, disminución de requisitos, tiempos de respuesta y costos, mejoramiento de los procedimientos internos y de los servicios públicos, desregulación administrativa, adecuación y simplificación de estructuras administrativas.
- En 1992, el ejecutivo del estado emitió el acuerdo que establece el Programa de Simplificación Administrativa en las distintas dependencias y entidades que integran la administración pública del estado de Chiapas, con la finalidad de institucionalizar las acciones de modernización y simplificación administrativa que se estaban dando en la entidad. El acuerdo establece en sus artículos 2o y 6o que la Contraloría General del estado será la responsable de coordinar la integración, vigilar y evaluar el cumplimiento del programa de cada dependencia y entidad.
- En 1993, se inicia la integración de los Programas de Simplificación Administrativa, para ello, la Contraloría General del estado en coordinación con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación impartieron un taller en el que se dieron a conocer los lineamientos para la integración y operación del programa en el estado.
- En 1994, la Secretaría de Finanzas y la Comisión de Programación y Presupuesto evolucionaron hasta fusionarse, para integrar la actual Secretaría de Hacienda del estado, dando con ello mayor impulso a las acciones de programación, presupuestación y administración de las finanzas públicas.
- En 1994, se crea la Secretaría para la Atención de los Pueblos Indígenas, con la finalidad de atender prioritariamente las diversas demandas de las etnias que habitan en el Estado.
- En 1994, la Contraloría y la Comisión de Fomento Turístico, se transformaron de órganos técnicos de apoyo del ejecutivo a dependencias del sector central actualmente denominadas Contraloría General del estado y Secretaría de Desarrollo Turístico; con la finalidad de otorgar especial atención a las actividades de control y evaluación del gasto público y del desarrollo de la actividad turística.
- En 1994, la Oficialía Mayor retoma las funciones que en principio tuvo la Comisión de Administración Pública en cuanto a proponer los proyectos de reforma administrativa.
- En 1994, de la Secretaría de Desarrollo Rural y Fomento Económico y la Coordinación de Programas Especiales, se derivaron las actuales Secretarías de Desarrollo Agrario, de Agricultura y Ganadería, de Desarrollo Económico y de Ecología, Recursos Naturales y Pesca. Para dar especial atención a las controversias respecto de la tenencia de la tierra, garantizar las formas de propiedad y fomentar los programas necesarios para el mejor aprovechamiento de la tierra y de los recursos naturales.

- En 1994, la Secretaría de Educación, Cultura y Salud se transformó en la Secretaría de Educación y Secretaría de Salud y las funciones en materia de promoción de la cultura primero se transfirieron al Instituto Chiapaneco de Cultura y en 1996 al Consejo para la Cultura y las Artes.
- En 1994, la actual Secretaría de Gobierno deja la categoría de Secretaría General de Gobierno para tener la misma preeminencia que las demás y se crean dentro de ésta 10 delegaciones regionales, ubicadas en los municipios de Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal de las Casas, Comitán, Villaflores, Pichucalco, Motozintla, Tapachula, Tonalá y Yajalón; con las funciones de enlace entre el ejecutivo y la sociedad civil.
- En 1995, se crea la Subprocuraduría Indígena, con la finalidad de atender con prontitud las denuncias que presenten los ciudadanos de las diferentes etnias que habitan en el estado; asimismo, para asesorarlos jurídicamente en su propio dialecto.
- En 1995, se crean los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.
- La descentralización de los servicios catastrales a los municipios de Tapachula, Palenque, Tonalá, San Cristóbal, Villaflores y Cintalapa.
- El establecimiento de tres oficialías del registro civil en las cabeceras municipales de Ocosingo, Sabanilla y Las Margaritas, así como dos en las localidades de Nuevo San Juan Chamula y Maravilla Tenejapa, del municipio de Las Margaritas.
- La automatización de las 23 delegaciones hacendarias y desconcentración de los padrones de contribuyentes, de vehículos, nóminas, médicos y de diversiones y espectáculos.
- La desconcentración de la ventanilla única para la atención de la micro, pequeña y mediana industria.
- En apego a la política de revalorización de los tabuladores salariales, se otorgaron diversos incrementos salariales y de prestaciones sociales; acciones convenidas con las representaciones sindicales de los sectores de burocracia y magisterio, cuyos beneficios se han extendido al personal de confianza, extraordinario y jubilado.¹
- Por primera vez, el estado de Chiapas cuenta con un Reglamento de Escalafón, el cual se encuentra en proceso de publicación.
- En el rubro de recursos materiales y servicios se han impulsado modificaciones sustanciales a la estructura del Comité de Adquisiciones.
- El Gobierno del Estado ha establecido una lucha frontal contra las causas y efectos de la corrupción y la impunidad.
- Parte fundamental de estas tareas es el impulso de la Contraloría Social como herramienta de vigilancia y control ciudadano sobre la ejecución de obras y proyectos de gobierno.²
- Los gobiernos federal y estatal tenemos en operación el Programa de Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Desarrollo Administrativo.
- La austeridad, honestidad y transparencia en el ejercicio de los recursos son principios básicos y fundamentales que conducen la conducta de los servidores públicos.³
- Para vigilar que el ejercicio de los recursos se apegue a la normatividad vigentes llevamos a cabo auditorías permanentes. De estas acciones han derivado procesos administrativos en contra de 235 servidores públicos que violaron las leyes y reglamentos establecidos.
- Las irregularidades en la compra de tierras realizadas en 1994, originó el inicio de procedimientos administrativos en contra de servidores y exservidores públicos, presentándose

las querrelas correspondientes y, como consecuencia, la liberación de las órdenes de aprehensión por la autoridad respectiva.⁴

- Asimismo, el gobierno del estado inició acciones en contra de particulares que incurrieron en el incumplimiento del contrato de las obras de la Biblioteca Central y Archivo General del Estado.⁵ Es importante señalar que el gobierno del estado, respetuoso del derechos de los particulares, espera el resultado de los procedimientos administrativos de rescisión de los contratos firmados por la empresa constructora y proyectista, con el fin de recuperar el valor de las finanzas y finiquitar la obra con los contratistas para estar en condiciones de aprobar recursos adicionales que permitan concluir la obras y ponerla al servicio de la comunidad.⁶

ENFOQUE COMPARATIVO

La estructura administrativa en la entidad ha evolucionado conforme avanza el esquema del gobierno federal, esto es, los cambios y las reformas primero se originan en el centro del país y después de muchos años llegan a la provincia de Chiapas, como puede apreciarse en la relación siguiente:

Gobierno Federal, 1964, primeras Unidades de Organización y Métodos.- Chiapas, 1988, Direcciones y/o Unidades de Organización y Métodos. Gobierno Federal, 1965, Comisión de Administración Pública.- Chiapas, 1977, Comisión de Administración Pública. Chiapas, 1977, se crea el Instituto de Administración Pública de Chiapas, IAP. Gobierno Federal, 1971, la Comisión de Administración Pública se transforma en Dirección General de Estudios Administrativos. Chiapas, 1983, la Comisión de Administración Pública se transforma en Dirección de Organización y Métodos de la Secretaría de Administración. Gobierno Federal, 1971, Comités Promotores del Desarrollo Económico. Chiapas, 1971. Gobierno Federal, 1976, Secretaría de Programación y Presupuesto. Chiapas, 1988. Gobierno Federal, 1976, Presupuesto por Programas y Planeación Nacional, Sectorial y Regional. Chiapas, 1992, Presupuesto por Programas y Planeación Sectorial. Gobierno Federal, 1976, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.- Chiapas, 1988, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado. Gobierno Federal, 1976, Convenios Unicos de Coordinación, (CUC). Chiapas, 1977. Gobierno Federal, 1981, los COPRODES son sustituidos por los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).- Chiapas, 1982, el COPRODE es sustituido por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado. Gobierno Federal, 1982, Ley de Planeación.- Chiapas, 1987, Ley de Planeación. Gobierno Federal, 1979, Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.- Chiapas, 1995, Sistema Estatal de Coordinación Fiscal. Gobierno Federal, 1983, Secretaría de la Contraloría General de la Federación.- Chiapas, 1988, Contraloría General. Gobierno Federal, 1982, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Chiapas, 1989, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado. Gobierno Federal, 1983-1988, Plan Nacional de Desarrollo.- Chiapas, 1988-1994, Plan Estatal de Desarrollo. Gobierno Federal, 1985, Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal.- Chiapas, 1993, Programa de Simplificación Administrativa de la Administración Pública Estatal.

La modernización administrativa en la entidad se ha limitado a la adecuación de estructuras y a la simplificación aislada de trámites y procesos; además no ha existido una instancia

responsable de realizar diagnósticos profundos de la administración estatal, para determinar si las dependencias y entidades cuentan con la estructura y atribuciones necesarias para responder a las demandas de la ciudadanía, si la legislación vigente esta acorde con la realidad actual y si las instancias regionales cumplen con su papel de acercar los servicios del gobierno a la comunidad; pero sobre todo de dirigir, organizar y evaluar el desarrollo y la modernización administrativa del estado de Chiapas.

IMPACTOS SOCIALES Y ADMINISTRATIVOS

La carencia de esquemas sistematizados y planeados, no ha permitido la continuidad de los programas; ocasionando un desequilibrio en los sistemas y métodos de trabajo, fragmentando los procesos y originando un crecimiento vertical excesivo.⁸ Esta situación ha provocado que los esfuerzos, que en materia de modernización administrativa se han instrumentado en los últimos siete años no tengan la cohesión necesaria para impactar en la sociedad chiapaneca; es decir, no se ha logrado homogeneizar y en su caso atender en bloque las necesidades sociales por la falta de coordinación de las dependencias involucradas, lo que ha provocado los siguientes problemas:⁷

- Incongruencia entre las competencias legalmente atribuidas a las instituciones y su funcionamiento.
- Procedimientos obsoletos.
- Leyes desactualizadas.
- Falta de interés para elaborar manuales administrativos.
- Segmentación de los procesos por el exceso de personal.
- Los sistemas y procedimientos se efectúan por inercia y costumbre.
- Inexistencia de sistemas de información integrales, lo que ocasiona duplicidad de actividades.
- Proyectos ejecutados en regiones que no son factibles.
- Centralización en la toma de decisiones.
- Municipios con escasa cultura administrativa.
- Ha faltado el establecimiento de canales de comunicación que permitan a la ciudadanía integrarse al proceso de modernización administrativa.⁸

Las demandas de la sociedad, en la actualidad requieren de respuestas rápidas y eficientes, para esto el gobierno necesita una modernización, tanto en sus estructuras, procesos, marco jurídico y en la actitud que deben tener los servidores públicos, ya que son ellos los que tratan directamente con la ciudadanía.⁹ En la administración pública estatal, es posible encontrar algunas acciones que han impactado positivamente en los ámbitos de la administración pública y de la sociedad; entre ellos destacan las siguientes:¹⁰

- La creación de la Secretaría de Hacienda, al fusionarse la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Tesorería General del estado, repercutió en el mejoramiento organizacional y en la atención al contribuyente ya que se concentra en una sola instancia la información sobre el ingreso y el egreso federal y estatal, lo que permite una mejor planeación para la eficiente utilización de los recursos; asimismo se han realizado procesos de simplificación administrativa, tales como: el pago en bancos de contribuciones estatales, regularización

fiscal del pago predial, pago de impuesto y derechos vehiculares en parcialidades, recuperación de recursos de los deudores del erario estatal, para mejorar la simplificación administrativa y atención al contribuyente, se reducen los requisitos en el pago del impuesto sobre nóminas y ejercicio profesional de la medicina, con la finalidad de inducir la regularización fiscal de los contribuyentes rezagados, para 1996 se estableció que el mecanismo de actualización de contribuciones no considere la deuda fiscal histórica aplicándose únicamente el rezago de 1996.

- La creación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, ya que se separaron las funciones de desarrollo rural y ecología y esto trajo como consecuencia la definición con mayor claridad del objetivo de la dependencia, enfocando sus acciones al desarrollo de la agricultura y ganadería en la entidad.
- La Secretaría de Atención a los Pueblos Indígenas es una dependencia del ejecutivo del estado creada para asesorar y apoyar en la solución de demandas tanto económicas como sociales de los grupos étnicos e integrarlos al proceso de desarrollo del país. Para la instrumentación de sus acciones esta Secretaría toma en cuenta las características del contexto, población, situación geográfica y diferencias culturales, los programas son demandados directamente por las comunidades, por lo que existe la coparticipación gobierno-comunidad, y están dirigidos a lograr la autogestión de las comunidades, a través de la transferencia del conocimiento. Bajo estos criterios, se han puesto en marcha proyectos productivos agropecuarios, de fortalecimiento y desarrollo de la cultura indígena, de difusión y promoción para fomentar el uso de las lenguas indígenas, de análisis de la política indigenista, de apoyar con becas a jóvenes indígenas, y de procuración de justicia, entre otros.
- La transferencia de recursos y funciones de la Dirección de Caminos Rurales de la extinta Secretaría de Participación Comunitaria a la Comisión Estatal de Caminos ha sido de beneficio para las localidades.
- El paso de la Dirección de Organización y Sistemas de la Secretaría de Hacienda a Oficialía Mayor, integra en una sola dependencia el control del proceso modernizador de la administración pública
- Creación de la Coordinación del Consejo Estatal de Población de Chiapas, organismo descentralizado de la Secretaría de Gobierno, del cual se obtiene información que permite planear con mayor certeza la prestación de los servicios asistenciales, eliminar rezagos sociales.
- La reestructuración de la Contraloría General descentralizará las funciones de seguimiento y evaluación, ejerciendo control directo sobre el ejercicio de los recursos a través de la creación de delegaciones regionales e impulsando la participación activa de la sociedad, a través de la Contraloría Social.

Por último, es importante señalar que la corresponsabilidad entre base legal y estructuras, sistemas y procedimientos administrativos, es producto de una acción concertada entre la sociedad civil y gobierno. En este aspecto, ha faltado el establecimiento de canales de comunicación que permitan a la ciudadanía integrarse al proceso de modernización administrativa.¹¹ Las finanzas del estado han sido limitadas, por la atención de la deuda pública, que acumuló a partir de 1994 niveles considerables y que se vieron agravados a partir de la crisis de 1995, sin embargo se ha logrado controlar el problema gradualmente. La

disminución de la deuda traerá como beneficio el que se tenga en los próximos años otras finanzas públicas, y consecuentemente, mejor capacidad de endeudamiento y pago, que podrán aprovechar las siguientes generaciones para una mejor administración de la deuda pública como elemento de la política que promueve el desarrollo y bienestar.

PERSPECTIVAS

- Para evitar que se multipliquen los intermediarios entre los ciudadanos y sus representantes, es necesario reconocer la importancia que tiene la participación de éstos en la toma de decisiones para la modernización administrativa de la entidad, eliminando la consideración de que el ciudadano es objeto de la acción pública.
- La noción de democracia administrativa no tiene carta de naturaleza. Al ciudadano se le ha reconocido, en ocasiones teóricamente, el derecho a participar en política, pero muy pocas veces ha tenido un derecho semejante en materia administrativa. Todos los ciudadanos deben participar en la administración de conformidad con su ubicación, circunstancias e intereses legítimos.¹² En teoría los ciudadanos son titulares del poder, en los hechos están subordinados al poder público, en lugar de estarles éste subordinado. No resulta extraño, por lo tanto, que quienes administran les consideren objeto y no titulares y beneficiarios de la acción pública.¹³
- Para operar el programa de modernización administrativa, en el corto plazo se establecerán y ejecutarán medidas de mejoramiento administrativo entre las que se encuentran las referentes a la adecuación inmediata del marco jurídico de la administración pública, el análisis y adecuación de estructuras y plantillas específicas para ajustar el aparato gubernamental a las demandas de la sociedad.
- En el mediano plazo, se elaborarán diagnósticos macro y microadministrativos para conocer la situación real del aparato público, así como el grado de eficiencia, eficacia y congruencia con las políticas de desarrollo estatales.
- A largo plazo se establecerán mecanismos de revisión, análisis y evaluación de los procesos y estructuras organizacionales para racionalizar los recursos y canalizarlos a programas y acciones prioritarias que permitan la reactivación económica de la entidad.
- Otro aspecto importante que se considera en el programa de modernización administrativa es la incorporación de las administraciones municipales, con estricto respeto a su autonomía, al proceso de modernización y mejoramiento del aparato público.
- Los cambios que se experimentan en la entidad motivan la necesidad de contar con una estructura administrativa ágil, flexible, transparente, dotada de una gran eficiencia, eficacia y productividad.¹⁴
- Eficiencia y honestidad no son términos excluyentes para el gobierno. Tampoco debe significar el sacrificio de una por la otra. Necesitamos que ambas, eficiencia y honestidad, sean parte integral del ejercicio de la función pública.¹⁵
- En los servidores públicos está el éxito o el fracaso de los programas y acciones de gobierno.¹⁶
- El ejercicio de la administración pública debe estar vinculado con la sociedad: debe ser cada vez más el resultado de su iniciativa; el puente entre la voluntad ciudadana y el ejercicio responsable, cuidadoso y eficaz de los recursos públicos.¹⁷

Notas

¹ *Agenda Estadística, op. cit.*

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ **Impactos Sociales y Administrativos de la Instrumentación de Programas y Adecuaciones Administrativas**, Oficialía Mayor de Gobierno, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 1996, p.11.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Chanes Nieto, José, **La modernización administrativa y el ciudadano**, Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad, Ciudad Victoria Tamaulipas, México, 1996, p.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Ruiz Ferro, Julio César, *Segundo Informe de Gobierno 1996*, Coordinación General, Coplade, Gobierno del Estado de Chiapas, diciembre, 1996, p. 65.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

Bibliografía

CAPITULO I

Acciones del Gobierno de México para Superar la Marginación en Chiapas, Presidencia de la República, Distrito Federal, México, Talleres Gráficos de la Coordinación de Apoyo, 1995, 8 pp.

Agenda Estadística Chiapas 1995, Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Talleres Gráficos del Estado, 1995, 616 pp.

Almada Carlos F., *et al, Reflexiones Sobre Administración Pública*, Distrito Federal, México, Revista de Administración Pública RAP No. 89, INAP, 1995, 301 pp.

Anuario Estadístico del Estado de Chiapas, Distrito Federal, México, INEGI, 1995, 410 pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Distrito Federal, México, Secretaría de Gobernación, mayo 1995, 246 pp.

Convenio de Desarrollo Social 1995, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Periódico Oficial No. 056-04, Octubre de 1995, 96 pp.

Conteo de Población y Vivienda 1995-Resultados Preliminares, Aguascalientes, México, INEGI, 1996, 301 pp.

Chiapas, resultados definitivos, Tabuladores Básicos, XI Censo General de Población y Vivienda 1990, Aguascalientes, México, INEGI, 1991, 2,308 pp.

Chiapas, Plan y Programas de Gobierno 1982-1988, Gobierno del Estado de Chiapas. Distrito Federal, México. Ed. PREMIA, 1982, 296 pp.

Estrategias para el Bienestar y el Desarrollo 1996-2000, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 1996, 69 pp.

Mesa de Desarrollo y Participación de las Mujeres, Informe General del Proceso de Negociación, Gobierno del Estado, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Coordinación General del COPLADE, 1996, 39 pp.

Mesa de Desarrollo y Proyectos, Informe General del Proceso de Negociación-Gobierno del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Coordinación General del COPLADE, 1996, 58 pp.

Plan Estatal de Desarrollo 1989-1994, Base para la Programación Regional, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 1989, 167 pp.

Plan Estatal de Desarrollo 1995-2000, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Periódico Oficial 47, 3a edición, publicación estatal No. 123-A-95 Bis, Gobierno del Estado, 1995, 207 pp.

Programa Anual del Gasto 1996, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, COPLADE-SEDESOL, 1996, 133 pp.

Programa de Desarrollo Agropecuario 1995-2000, Gobierno del Estado, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Talleres Gráficos, 1996, 131 pp.

Programas de Inversión 1996, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 1996, 232 pp.

Ruiz Ferro, Julio César, **Informe de Gobierno** (1995). Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. Gobierno del Estado de Chiapas, 181 pp.

CAPITULO II

Aquino Juan, Jesús y Corzo Gamboa, Arturo, **La independencia de Chiapas y sus anexiones a México**, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, UNACH, 1994, 340 pp.

Castro A., José Luis, **Cronología histórica del H. Congreso del Estado de Chiapas 1824-1984**, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, LV legislatura, 1984, 129 pp.

Colección Chiapas, bibliografía. San Cristóbal de las Casas, Chiapas, CIES, 1986, 261 pp.

Convenio de Confianza Municipal, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, CODECOM, 1980, 73 pp.

Cuadernos Municipales, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, FORTAM, 1988, 149 pp.

De la Vega Domínguez, Jorge, **Primer Informe de Gobierno (1977)**, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 1977, 61 pp.

Documentos Históricos de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, SEC, 1983, 225 pp.

Documentos Institucionales, para la Integración del Sector Público Agropecuario en la Alianza para la Producción, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, SARH, 1978, 87 pp.

Frontera Sur, indicadores básicos 1988, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Coordinación General de Estadística, Geografía e Informática, 1988, 174 pp.

I Festival de Escritores Chiapanecos, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Talleres Gráficos de la UNACH, 1991, 70 pp.

Legislación en Materia de Indigenismo, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Coordinación de Asuntos Indígenas, Gobierno del Estado, 1991, 101 pp.

Memoria Administrativa, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Coordinación General de Estadística Geografía e Informática, 1988, 51 pp.

Memoria Legislativa LIV Legislatura del Estado Libre y Soberano de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Congreso del Estado, 1982, 449 pp.

Ordoñez M., César E., **Rasgos del mercado de trabajo en la Sierra Madre de Chiapas**, Tuxtla Gutiérrez, CIES, 1985, 23 pp.

Paulat Legorreta, Jorge, **El poblamiento del Soconusco**, sus antecedentes históricos y sus raíces, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, revista ICACH No. 16-17, 1966, 97 pp.

Perfil Socioeconómico de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado de Chiapas, 1980, 350 pp.

CAPITULO III

Ley de Planeación del Estado de Chiapas, Periódico Oficial, Decreto No. 38, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 1987, 11 pp.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Periódico Oficial, Decreto No. 047, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 1995, 26 pp.

Decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 1996, Periódico Oficial, Decreto No. 70, 27 de Diciembre 1995, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 1995, 70 pp.

Cuenta de la Hacienda Pública Estatal 1994, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 1995, 122 pp.

Cuenta de la Hacienda Pública Estatal 1995, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 1996, 172 pp.

Clasificador por Objeto del Gasto 1997, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Secretaría de Hacienda, Gobierno del Estado, Junio 1996, 107 pp.

Informe Cualitativo, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Contraloría General, Gobierno del Estado, 1996, 35 pp.

Manual de Auditoría Gubernamental, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Secretaría de Programación y Presupuesto del Estado, 1981, 12 pp.

Manual de Normas y Procedimientos para el Ejercicio del Gasto Público 1995, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Secretaría de Hacienda, Gobierno del Estado, 1996, 36 pp.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas, Periódico Oficial No. 1, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 1988, 30 pp.

Programa de Simplificación Administrativa 1996, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Secretaría de Hacienda, Gobierno del Estado, 1996, 22 pp.

Plan Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico, Gobierno del Estado, 1979, 150 pp.

Thompson G., Roberto, **Problemática agraria y política petrolera en Chiapas**, Tuxtla Gutiérrez, LV Legislatura, Centro de Investigaciones Ecológicas del Sureste, 1983, 38 pp.

Thompson G., Roberto, **Estado y explotación petrolera en Chiapas**, Tuxtla Gutiérrez, LV Legislatura, Centro de Investigaciones Ecológicas del Sureste, 1984, 29 pp.

Velasco Siles, Jesús Agustín, **El desarrollo comunitario de la Sierra Madre de Chiapas**, Distrito Federal, México, UNAM, 1979, 404 pp.

CAPITULO IV

Reyes Ponce, Agustín, **Administración de personal**, Distrito Federal, México, Limusa, 1980, 80 pp.

Terry, George, **Principios de administración**, Distrito Federal, México, CECOSA, 1978, 120 pp.

De Lucas Ortueta, Ramón, **Técnicas de dirección de personal**, Distrito Federal, México, Limusa, 1979, 70 pp.

Areas Galicia, Fernando, **Administración de recursos humanos**, Distrito Federal, México, Trillas, 1976, 110 pp.

Dunnette, Marvin D., **Selección y administración de personal**, Serie Sociología Industrial, Distrito Federal, México, Compañía Editorial Continental, 1979, 130 pp.

Orozco, Jorge Enrique, **Reclutamiento y selección de personal**, Distrito Federal, México, Fondo Editorial COPARMEX, 1980, 60 pp.

Farland, Dalton E., **Administración de personal, teoría y práctica**, Distrito Federal, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, 170 pp.

Cervantes Delgado, Alejandro, *et. al.* **Ensayos sobre la modernidad nacional**, Distrito Federal, México, Diana, 1989, 289 pp.

Scott, William G. y Haimann, Theo, **Dirección y gerencia**, Barcelona, España, Editorial Hispano Europea, 1977, 840 pp.

Koontz, Harold y O'donnell, Cyril, **Administración moderna**, Bogota, Colombia, McGRAW-HILL, 1979, 914 pp.

Sexton, William P., **Teoría de la organización**, Distrito Federal, México, Trillas, 1982, 484 pp.

CAPITULO V

Anuario Estadístico 1994, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, UNICACH, 1994, 67 pp.

Control Gubernamental, Estrategia para operar el esquema de evaluación de la aplicación del gasto social para la atención de la pobreza e implantar sus descentralización, Distrito Federal, México, Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado, 1996, 273 pp.

Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, Programa Estatal de Acción Chiapas, Gobierno del Estado, 1993, 63 pp.

De la Rosa Salazar, Alberto Alfredo, **Recopilación de las leyes de las indias**, libro sexto, Titulo Primero, Distrito Federal, México, Jus Ediciones, 1992, 191 pp.

Ley Orgánica de la Casa de las Artesanías de Chiapas, Periódico Oficial, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 1989, 18 pp.

Ley del I.S.S.T.E.CH., serie: reglamento administrativo interior, manual general de organización, estructura funcional del ISSTECH, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, ISSTECH, 1981, 52 pp.

La Reforma Electoral en el Estado de México, Toluca, México, Revista Riapem, IAP, 1996, 201 pp.

Ley de Aguas del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, CEAS, 1993, 21 pp.

Ley Orgánica de la Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, UNACH, 1995, 48 pp.

Legislación del Estado de Chiapas, tomo X y XI, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, 1993, 452 pp.

LIX Legislatura, Diario de los Debates, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, H. Congreso, 1996, 91 pp.

Organo de Difusión, Parlamento año I, No.3, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, LIX Legislatura del Estado de Chiapas, 1996, 28 pp.

Programa de Desarrollo Municipal 1996-1998, serie, Tapachula, Chiapas, H. Ayuntamiento 1996, 162 pp.

Precios Nacionales e Internacionales del Sector Agropecuario, volúmen V, Distrito Federal, Mexico, SAGAR, 1996, 9 pp.

Programa de Desarrollo Urbano e Infraestructura 1995-2000, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 1995, 58 pp.

Programa Sectorial Agrario 1995-2000, Distrito Federal, México, Secretaría de de la Reforma Agraria, 1996, 105 pp.

Programa para la Simplificación Administrativa, Distrito Federal, México, SCT, 1984, 12 pp.

Sistema Ejecutivo de Datos Básicos, Distrito Federal, México, SAGAR, 1996, 145 pp.

Propuesta de Plan de Manejo para la Reserva Integral de la Biósfera Montes Azules, Selva Lacandona Chiapas, Gobierno del Estado, 1992, 187 pp.

CAPITULO VI

Aguilar Villanueva, Luis, **El estudio de las políticas públicas**, en colección Antologías de política pública 1-4 tomos, Distrito Federal, México, Miguel Angel Porrúa, 1996, 281 pp.

Chanes Nieto, José, **La modernización administrativa y el ciudadano**, conferencia, Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad; Tamaulipas, México, 1o. de marzo de 1996, 10 pp.

Decreto Constitucional Ley y Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Comisión Estatal de Derechos Humanos, decreto No. 26 publicado en el No. 190 del Periódico Oficial del Estado, 25 de marzo 1992, 73 pp.

Informe 1989-1994, Ley de Aguas Nacionales, Distrito Federal, México, CNA, 1994, 174 pp.

Kliksberg, Bernardo, **El rediseño del estado**, una perspectiva internacional, Distrito Federal, México, INAP-FCE, 1994, 276 pp.

Kliksberg, Bernardo, **¿Cómo transformar al estado? más allá de mitos y dogmas**, Distrito Federal, México, FCE, 1989, 103 pp.

Kliksberg, Bernardo, **Cómo reforzar el estado para la lucha contra la pobreza**, Distrito Federal, México, en Gestión y Política Pública, Vol. I No. 1, julio-diciembre, CIDE, 1992, 240 pp.

Kliksberg, Bernardo, **Gerencia social: una reunión de situación**, gerencia pública en tiempos de incertidumbre, Madrid, colección estudios. Serie administración general, INAP, 1989, 168 pp.

Kliksberg, Bernardo, **Gerencia social: dilemas gerenciales y experiencias innomadoras**, Distrito Federal, México, cologio técnico XXIV reunión del consejo directivo, PNUD-CLAD, 1992, 20 pp.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Distrito Federal, México, ISSSTE, 1993, 160 pp.

Memoria, II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social, Distrito Federal, México ISSSTE, 1990, 674 pp.

Motta, P. **La fundación gerencial en el mundo contemporáneo**, Brasil, editorial Record, 1991, 19 pp.

Perzabal, Carlos, **Acumulación de capital e industrialización compleja en México**, Distrito Federal, México, Siglo XXI editores-CIDE, 1979, 140 pp.

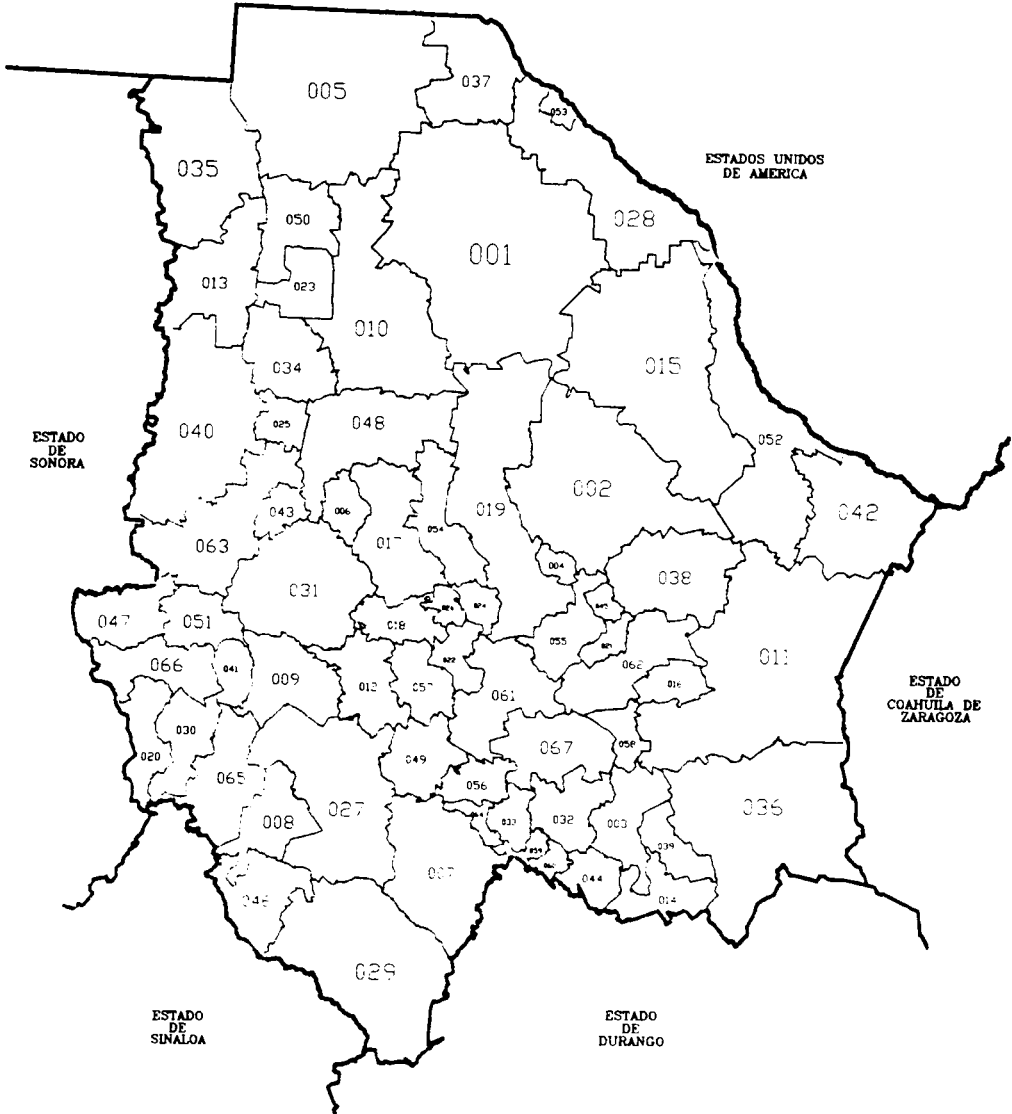
Perzabal, Carlos, **Acumulación capitalista dependiente y subordinada: el caso de México (1940-1978)**, 3a. ed., Distrito Federal, México, Siglo XXI, 1995, 160 pp.

Programa de Desarrollo Municipal 1995-2000, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, COPLADE, 1996, 73 pp.

Programa de Simplificación Administrativa, Acuerdo por el que se establece en las distintas dependencias y entidades que integran la Administración Pública del Estado, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 1996, 20 pp.



Características socioeconómicas	545
Organización de la administración pública	555
Sistemas administrativos para la gestión pública	565
Profesionalización de los servidores públicos	581
Relaciones intergubernamentales	591
Experiencias de modernización administrativa	605



Preliminar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Instituto de Administración Pública Chihuahua

CAPITULO I

CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS

SITUACION DEMOGRAFICA

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

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

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

CRECIMIENTO DE LA POBLACION EN LAS PRINCIPALES CIUDADES

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

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

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

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

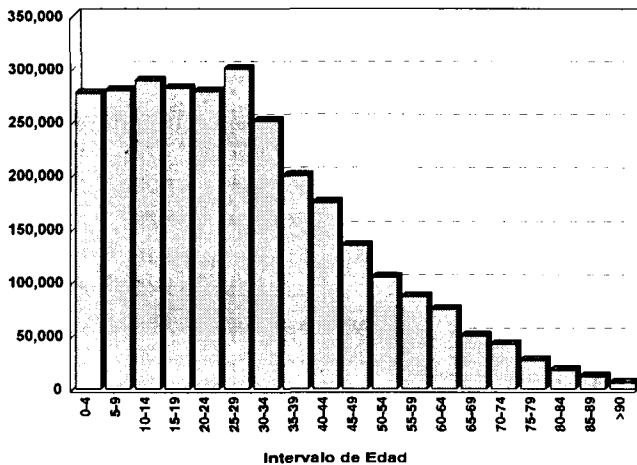
Juárez que en la década de 1980-1990 presentó una tasa de crecimiento del 3.6% mientras que ahora es de 4.8%.

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

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

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

PIRAMIDE DE EDADES EN CHIHUAHUA,2000



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

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

EDUCACION

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

SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

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

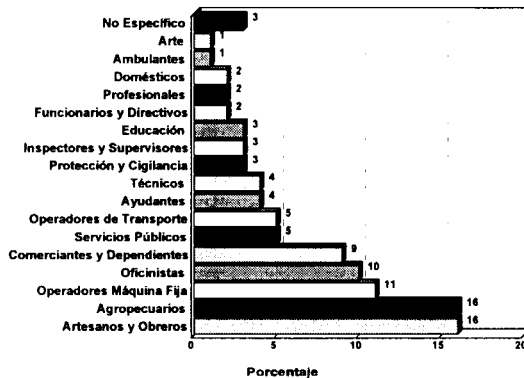
De las unidades médicas en servicio, la Secretaría de Salud tiene el 34.7%, el IMSS el 9.3%, IMSS- Solidaridad el 24.0%, Pensiones Civiles del Estado el 15.8%, el ISSSTE el 10.6%, el Instituto Chihuahuense de la Salud el 6.7% y la Secretaría de la Defensa Nacional el 1.6%.

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

EMPLEO

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

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



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

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

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

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

ESTRUCTURA ECONOMICA DEL ESTADO

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

PRODUCTO INTERNO BRUTO (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

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

FUENTE: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

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

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

LUGAR DE CHIHUAHUA EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ENTIDAD FEDERATIVA

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

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México

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

EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION DEL PIB EN CHIHUAHUA

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

Fuentes: -Compendio Estadístico del Estado de Chihuahua 1992.

-Anuario de Estadísticas Estatales, INEGI 1987

*Estimaciones del Departamento de Investigaciones Económicas del Grupo Bancomer

INVERSION ESTATAL

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

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

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
I.INGRESOS PROPIOS	148,421	218,840	383,771	397,800	474,002	534,070	616,042
Impuestos	60,472	72,401	104,496	151,100	161,232	177,315	228,617
Derechos	66,058	127,516	225,681	231,500	260,600	293,695	37,800
Productos	6,682	936	1,657	1,200	17,170	20,110	23,200
Aprovechamientos	15,209	12,298	50,978	14,000	35,000	29,250	24,200
Extraordinarios		5,689	959	1,000			
II.PARTICIPACIONES FEDERALES	478,076	748,491	904,227	1,035,879	1,115,650	1,271,323	1,986,420
III.INGRESOS EXTRAORDINARIOS					241,167	1,088,029	1,129,275
IV.FONDO DE RECURSOS DE PROGRAMAS CONVENIDOS						70,667	14,727
V.INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTO	35,000			200.00	231,467	144,865	131,347
TOTAL DE INGRESOS	661,497	967,331	1,287,998	1,633,679	2,612,495	3,108,964	3,887,811

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PLANEACION ESTRATEGICA PARA EL DESARROLLO

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

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

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

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

CAPITULO II

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

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

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

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

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

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

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

La actividad del poder ejecutivo se rige asimismo por:

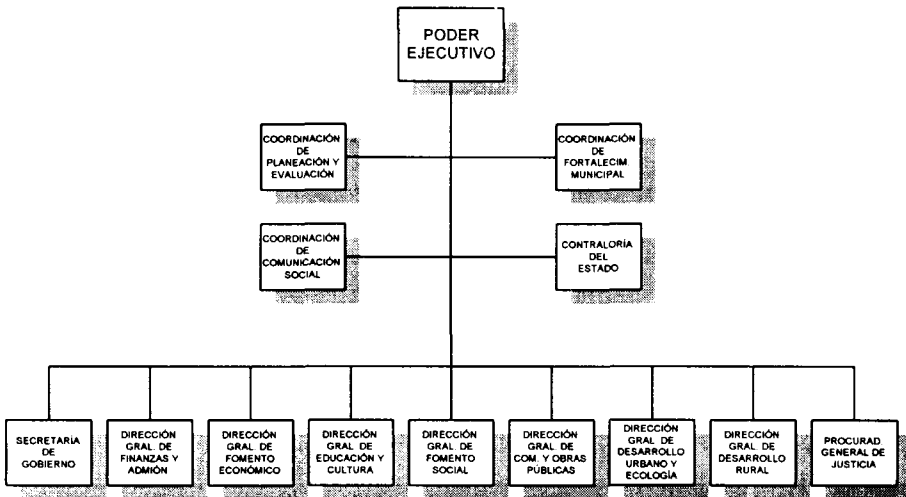
- La Constitución Federal y la particular del Estado.
- Las disposiciones de carácter federal que confieran a las dependencias o entidades locales una delegación de funciones o las consideren como ejecutoras o auxiliares de la Federación en el cumplimiento de dichas disposiciones.
- Los convenios que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

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

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

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

GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, PODER EJECUTIVO



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

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

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

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

**UNIDADES ADMINISTRATIVAS DEL PODER EJECUTIVO
DE JEFE DE OFICINA HACIA ARRIBA**

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

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

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

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

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

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

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

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO

NATURALEZA JURIDICA	CANTIDAD
Organismos Descentralizados	18
Fideicomisos	2
TOTAL	20

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

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

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION PUBLICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPITULO III

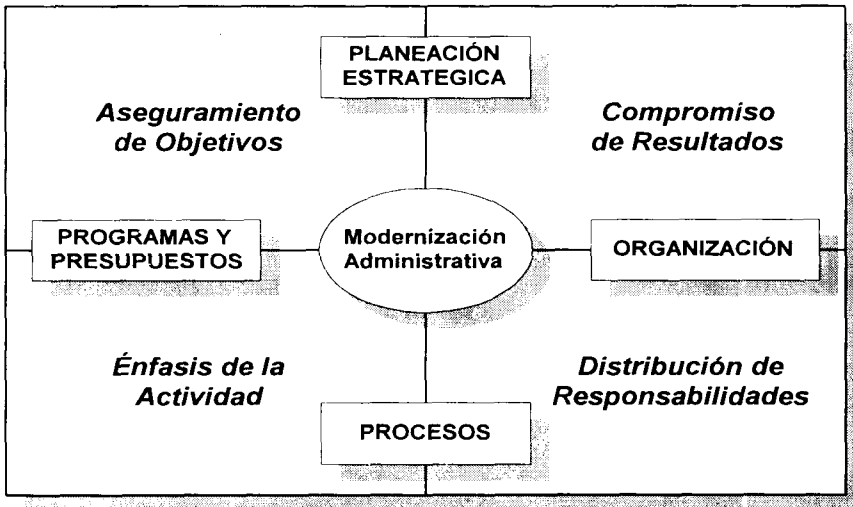
SISTEMAS
ADMINISTRATIVOS
PARA LA GESTION
PUBLICA

SISTEMAS GLOBALES DE GESTION

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

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

VISION INTEGRAL



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

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

EL PROCESO DE PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION DEL GASTO PUBLICO

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

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

El Proceso de planeación estatal

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

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

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

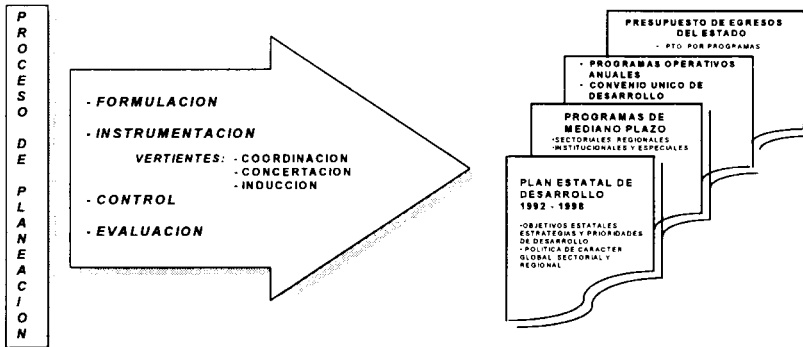
El proceso de planeación es entonces el conjunto de actividades que en el corto y mediano plazo permiten instrumentar, controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo y los diversos productos derivados del Sistema Estatal de Planeación Democrática, para ello la Dirección General de Finanzas y Administración,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

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

² Idem.

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

SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA



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

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

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

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

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

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

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

Los programas de mediano plazo podrán ser:

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

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

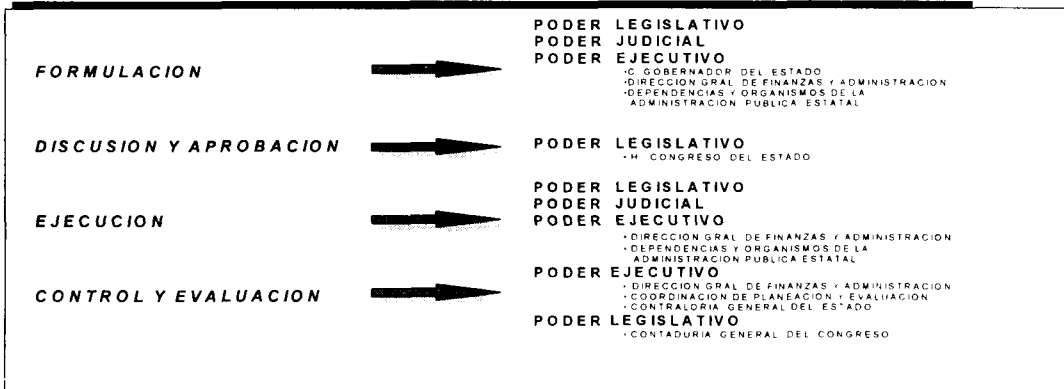
A través del proceso de planeación, programación y presupuestación, se busca vincular con el Plan Estatal de Desarrollo, a los programas de mediano plazo y estos, a su vez, con los programas operativos anuales, con la finalidad de sustentar la elaboración del presupuesto de egresos del estado.

LA FORMULACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO

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

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

CICLO PRESUPUESTARIO



Formulación

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

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

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

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

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

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

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

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

Discusión y aprobación

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

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

Ejecución

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

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

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

Evaluación

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

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

SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE RECURSOS

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

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

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

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

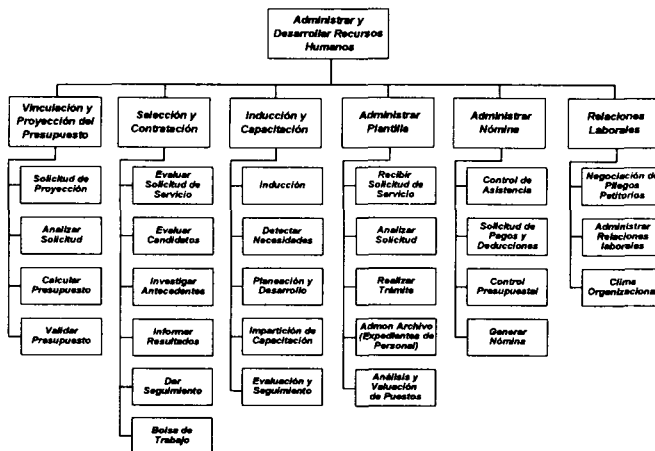
- XV. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen las relaciones entre el Estado y los servidores públicos;
- XVI. Reclutar y seleccionar, en apoyo a las dependencias, al personal de base del Poder Ejecutivo, tramitando todo lo relativo a nombramientos, promociones,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

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

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

Proceso de administrar y desarrollar recursos humanos

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



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

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

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

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

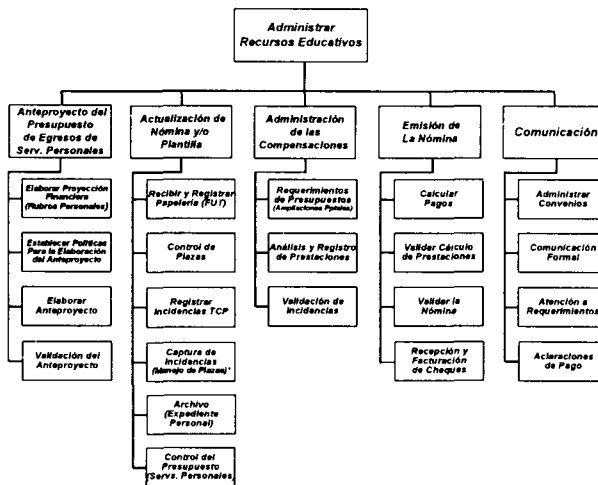
La inducción y capacitación se realiza a través del Centro de Capacitación y Desarrollo del Gobierno del Estado, que depende de la Dirección de Recursos Humanos y Adquisiciones.

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

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

Proceso de administrar recursos educativos

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



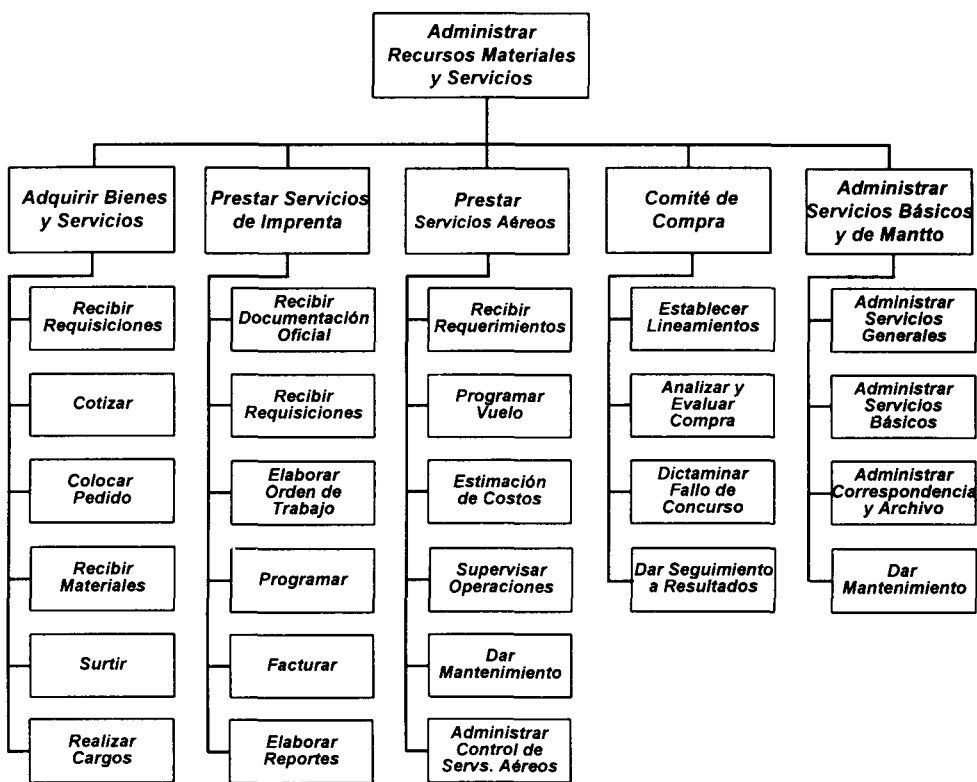
Fuente: Dirección General de Finanzas y Administración, Manual de Procesos, Chihuahua, Chih., Dirección General de Finanzas y Administración, 1996. 10 tomos.

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

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

Proceso de administrar recursos materiales y servicios

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



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

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

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

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

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

CONTROL Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA

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

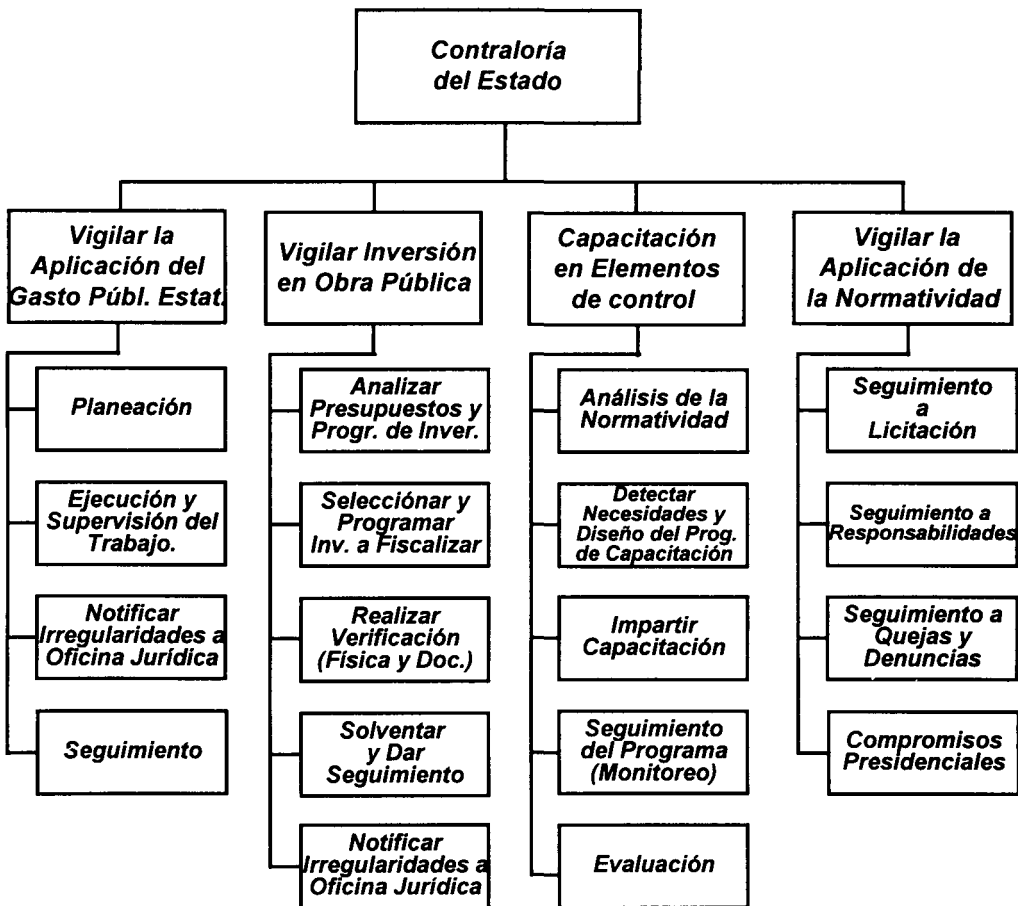
- Promover y supervisar el funcionamiento de los mecanismos de control y verificación de programas de inversión de la administración pública estatal, así como en aquellos programas convenidos por el estado con la federación, los municipios y los beneficiarios de los mismos.
- Vigilar el cumplimiento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

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

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

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

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



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

INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DE LOS ESTADOS

MILES DE NUEVOS PESOS

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994
CHIHUAHUA					
INGRESOS	790 773	1 030 383	2 038 021	1 849 523	2 942 310
IMPUESTOS	59 872	85 708	113 950	124 664	158 736
PARTICIPACIONES FEDERALES	526 245	725 079	939 979	1 006 315	1 134 518
DERECHOS	43 451	53 902	86 839	132 203	252 561
PRODUCTOS	51 194	1 581	705 899	4 611	20 231
APROVECHAMIENTOS	11 622	12 888	28 341	79 032	1 166 502
DEUDA PUBLICA	44 478	86 390	112 437	102 883	199 564
POR CUENTA DE TERCEROS	10 038	-	-	-	319
DISPONIBILIDADES	43 889	84 836	50 573	399 811	9 875
EGRESOS	790 773	1 030 383	2 038 021	1 849 523	2 942 310
GASTOS ADMINISTRATIVOS	364 053	563 223	792 284	970 858	2 011 579
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	116 357	179 075	837 111	340 840	317 875
TRANSFERENCIAS	135 066	183 783	233 273	253 434	331 696
DEUDA PUBLICA	71 546	100 114	169 080	279 313	122 744
DISPONIBILIDADES	47 523	4 185	1 150	5 076	36 172
POR CUENTA DE TERCEROS	58 225	-	5 140	-	122 242

**INGRESOS TOTALES DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS
SEGUN CONCEPTO**

1993

(Miles de nuevos pesos)

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

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

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

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

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

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

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

CAPITULO IV

PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

REGIMEN JURIDICO DEL PERSONAL

El personal al servicio del Gobierno del estado de Chihuahua se rige por una normatividad jurídica que contempla las diversas cualidades que guarda la relación con la administración pública, en particular, en lo referente al seguimiento del magisterio respecto al resto de los servidores públicos. La regulación para estos últimos se fundamenta por las disposiciones del Código Administrativo del Estado, vigente desde 1974, contempladas en el título cuarto denominado “De las Relaciones del Estado con sus Trabajadores”, mismo que se compone de los siguientes capítulos:

Capítulo I.	Disposiciones generales.
Capítulo II.	Derechos y obligaciones individuales de los trabajadores.
Capítulo III.	De la organización colectiva de los trabajadores al servicio del estado.
Capítulo IV.	De las huelgas.
Capítulo V.	De los riesgos y las enfermedades profesionales.
Capítulo VI.	De las prescripciones.
Capítulo VII.	Del Tribunal de Arbitraje del estado, de las juntas arbitrales y del procedimiento que debe seguirse ante los mismos.
Capítulo VIII.	De las acciones por infracciones a este Código y por desobediencia a las resoluciones del Tribunal de Arbitraje o juntas arbitrales.

En su articulado, el Código clasifica a los empleados en tres grupos, a saber:

- Trabajadores de base.
- Funcionarios y empleados de confianza, y
- Trabajadores eventuales y extraordinarios.

Los trabajadores de base, a su vez, pueden ser sindicalizados o no sindicalizados. Circunstancia por la cual se determinó la aplicación adicional de una normatividad relativa al sistema escalafonario que se contiene en diversos articulados de este mismo ordenamiento y en el reglamento del mencionado escalafón para los empleados de base al servicio del poder ejecutivo del estado de Chihuahua.

Es importante mencionar que el Código Administrativo reconoce sólo a un sindicato que agrupe a los trabajadores de base.

Adicionalmente, el 16 de septiembre de 1989, fueron publicadas, en el Periódico Oficial del estado, las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Estado de Chihuahua y sus Trabajadores, que contienen los siguientes capítulos:

Capítulo I.	Disposiciones generales.
Capítulo II.	De los requisitos de admisión.
Capítulo III.	De los nombramientos.
Capítulo IV.	Del salario y las prestaciones económicas.
Capítulo V.	De la jornada de trabajo, de los horarios y del control de asistencia.
Capítulo VI.	De la intensidad y la calidad del trabajo.
Capítulo VII.	De las obligaciones y facultades de estado.
Capítulo VIII.	De los derechos, las obligaciones y las prohibiciones de los trabajadores.
Capítulo IX.	De los movimientos de personal.
Capítulo X.	De las licencias, los descansos y las vacaciones.
Capítulo XI.	De los riesgos de trabajo.
Capítulo XII.	De las medidas de seguridad e higiene.
Capítulo XIII.	De los exámenes médicos.
Capítulo XIV.	De los beneficios especiales por dedicación y superación en el trabajo.
Capítulo XV.	De las responsabilidades administrativas y sanciones.
Capítulo XVI.	De la suspensión y la terminación de los efectos del nombramiento.
Capítulo XVII.	De la vigilancia de las condiciones generales de trabajo.

Por lo tocante al magisterio estatal, éste se agrupa en la Sección 42 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. La normatividad Jurídica respectiva se encuentra esencialmente en una serie de convenios celebrados entre el sindicato en cuestión y el gobierno del estado, los cuales inician en 1959. También para este sector se tiene un reglamento de escalafón y es aplicable la Ley Federal de Educación.

Un común denominador del régimen laboral de todos los trabajadores al servicio del estado es el especificado por la Constitución Política de la entidad.

Finalmente es preciso puntualizar que los trabajadores de los organismos descentralizados, fideicomisos estatales y empresas de participación estatal mayoritaria, también se encuentran sujetos a las disposiciones normativas del Código Administrativo del Estado y las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Estado de Chihuahua y sus Trabajadores.

DATOS CUANTITATIVOS

Los aspectos cuantitativos relevantes sobre los empleados del ejecutivo, así como los relativos al magisterio estatal, evidencian una serie de factores a considerar en las relaciones personal-estado.

A continuación se enumeran algunos aspectos en este sentido:

- La antigüedad promedio del personal del poder ejecutivo es de 8 años.
- El 26% del personal del poder ejecutivo es soltero, 48% casado, 1.3% viudo, 3.7% divorciado y en otro estado civil se encuentra el 21%.
- La edad promedio del personal del poder ejecutivo es de 37 años.
- El 33% del personal del poder ejecutivo está sindicalizado y el 67% restante se considera personal de confianza y funcionarios.
- El 88% del personal del magisterio estatal está sindicalizado, solo el 12% restante se considera de confianza.
- El 80% del personal del magisterio estatal se considera directivo y docente, mientras el 20% restante se le denomina como de apoyo.
- El personal sindicalizado del magisterio estatal el 81% es directivo y docente y el 19% de Apoyo.
- Del personal de confianza del magisterio estatal el 78% es directivo y docente y el 22% de Apoyo

A continuación se presenta una tabla estadística sobre el personal al servicio del gobierno del estado.

PERSONAL AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO (INCLUYE MAGISTERIO ESTATAL)

Dependencia	Personal de Confianza	Personal Sindicalizado	Total
Despacho del Ejecutivo	19	12	31
Secretaría de Gobierno	704	394	1,098
Dirección General de Finanzas y Administración	746	524	1,270
Dirección de Fomento Económico	73	11	84
Dirección de Fomento Social	75	98	173
Dirección General de Educación y Cultura	70	62	132
Dirección General de Comunicaciones y Obras Públicas	254	631	885
Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología	138	41	179
Dirección General de Desarrollo Rural	174	43	217
Procuraduría General de Justicia	1,683	202	1,885
Coordinación de Planeación y Evaluación	65	20	85
Coordinación de Fortalecimiento Municipal	51	1	52
Coordinación de Comunicación Social	50	11	61
Representación del Gobierno del Estado en Cd. México	6	0	6
Contraloría del Estado	70	15	85
Total Poder Ejecutivo	4,178	2065	6,243
Subsistema Educativo Estatal			
Personal de apoyo	374	2,468	2,842
Directivo y Docente	1,296	10,371	11,667
Total	1,670	12,839	14,509

Fuente: Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal de 1996 Decreto No. 130/95 I P.O.

PERFILES PROFESIONALES PREDOMINANTES

Los perfiles de puesto se encuentran descritos a través de una serie de profesiogramas que incluye la categoría, el nombre del puesto, el jefe inmediato, las principales funciones a desarrollar y los requisitos para ocuparlo.

El gobierno del estado de Chihuahua cuenta con un tabulador que contempla 167 diferentes puestos partiendo desde el gobernador del estado hasta los auxiliares de intendencia.

Es importante señalar que se cuenta con un profesiograma específico para cada puesto contenido en el tabulador de sueldos y éstos son utilizados para determinar a los candidatos idóneos a ocupar las vacantes en el caso que éstas se den.

A continuación se mencionan algunos aspectos sobre los perfiles profesionales:

- Para el 43% de los puestos se requiere de un grado académico de estudios de licenciatura.
- El 25% de los puestos requiere de personas que cuenten con estudios de preparatoria o equivalente.
- El 28% de los puestos tienen como requisito contar con estudios de secundaria, comercio o equivalente.
- Sólo 5 puestos manejan un nivel de estudios de primaria.
- El 45% de los puestos que requieren estudios profesionales especifican la carrera de licenciado en derecho.
- No existen requerimientos de estudios de postgrado (maestrías y doctorados) en los profesiogramas.

La profesionalización no solamente implica el tener estudios a nivel superior sino también desempeñar con el mayor grado de eficiencia, eficacia y efectividad las labores que son encomendadas.

ACCIONES DE PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

El tema a tratar es aparentemente árido sin embargo, en nuestra opinión, la ausencia de una eficaz capacitación y por tanto una no adecuada profesionalización de los recursos humanos ha sido causa indiscutible de los rezagos que enfrentan la gran mayoría de las entidades públicas.

Ciertamente, la improvisación de funcionarios y la forma tradicional de designación de los mismos se ha mantenido como una constante en el desarrollo de la función pública. Por esta razón, la selección de servidores públicos debe realizarse en base a un perfil claramente definido y específico a las acciones que van a desempeñar. No obstante, frecuentemente encontramos funcionarios que han desempeñado una gran cantidad de cargos no relacionados con su formación profesional ni con la experiencia necesaria para desempeñar la función.

Un estado moderno requiere del establecimiento de objetivos y políticas acordes a la realidad de la entidad y del país; de esta forma el establecimiento de procesos y sistemas que faciliten

la planeación, dirección, organización y control de la función pública se hace determinante para evaluar el desarrollo de las distintas áreas de desarrollo.

De lo anterior destaca que para satisfacer las necesidades tan cambiantes de nuestra sociedad, es de radical importancia una estructura moderna, así como servidores públicos con un nuevo perfil, capacitados y altamente conscientes de la importancia de las labores que desempeñan, en otras palabra servidores públicos profesionales.

La profesionalización implica que el servidor público sea capaz de traducir las disposiciones jurídicas que rigen la actividad de la organización en medidas adecuadas con el objeto de lograr un eficiente funcionamiento administrativo, así como alentar el cambio hacia la mejora a través del diseño y aplicación de procesos acordes a la situación actual, ágiles y oportunos.

Para consolidar el mejoramiento en el desarrollo de la actividad pública es necesario contar con un proceso de profesionalización integral que contemple al menos tres vertientes:

- Aspectos técnicos tales como el profundo conocimiento y manejo de la normatividad vigente.
- Aspectos éticos, como la clarificación y promoción de valores.
- Aspectos de planeación, con temas como el nuevo perfil del servidor público, el entorno político, económico y social, así como su papel en el desarrollo integral de la sociedad.

Queremos subrayar el aspecto ético, es tiempo que el ciudadano común vea al funcionario público como un empleado honesto, ecuánime, justo y con espíritu de servicio. Con tal motivo, el diseño de planes y programas que contemplen la clarificación, adopción y promoción de valores, con especial énfasis en lo relacionado con la honradez el trabajo y el servicio, se vuelven materia indispensable en la formación del servidor público.

De la promoción y adopción de valores se desprenden políticas y comportamientos que hacen que los servidores públicos crean en lo que realizan, fomenten y promuevan la participación, y se integren como verdaderos equipos de trabajo. A través del convencimiento de que esta clase de acciones tienen como fin el mejoramiento de la calidad de vida en el trabajo, estamos en posibilidad de reforzar y consolidar el binomio actitud y aptitud en ambos sentidos.

En el aspecto de planeación el servidor público de vanguardia se entiende como un promotor, un impulsor de proyectos de mejora, un agente de cambio y sobre todo una persona que inspire confianza en el ciudadano. Hoy, no es aceptable aquel servidor público que impone en lugar de convencer, que atemoriza en lugar de apoyar, que abusa de su autoridad en lugar de aplicar la ley.

También el considerar la creatividad e innovación como un ingrediente primordial en la formación del personal, permite que una vez que se examina integralmente el entorno, se detecten oportunidades de crecimiento y se reconozcan áreas débiles que subsanar. Esta creatividad de innovación descubre nuevas alternativas así como la explotación avanzada de los procesos actuales.

No se debe confundir esta búsqueda de nuevas alternativas con el afán de incrementar arbitrariamente las áreas de influencia, por el contrario es un esfuerzo para responder con efectividad a las demandas.

El nuevo servidor público debe tener amplios conocimientos del ambiente en el que está inmerso, desde sus características hasta sus implicaciones y debe utilizar esta información para fomentar en el público en general y en especial en sus compañeros, al conocimiento legítimo de las estructuras, los aspectos legales y valores que enmarcan su relación con el mismo, como dos entes interdependientes y complementarios.

Desde este punto de vista, existen ocho nuevos programas a desarrollar para el engrandecimiento del servidor público:

- Cultura de servicio.
- Administración y desarrollo integral de los recursos humanos.
- Comunicación interna.
- Tabuladores de sueldos y salarios.
- El reto de ser servidor público.
- La selección adecuada de candidatos.
- Liderazgo participativo.
- Ambiente de trabajo constructivo y enriquecedor.

Se propone un modelo que tiene como parte central el perfil del nuevo servidor público, enmarcado por el amplio conocimiento del entorno de las políticas y objetivos, la promoción de valores y la capacidad creativa y de innovación, todo dentro del marco jurídico que regula a la función pública.

Con estos ingredientes tenemos que la profesionalización del recurso humano propone nuevos horizontes que fortalecen el conocimiento de las labores; los aspectos técnicos y de apoyo; la interacción con el ambiente y el mayor equilibrio entre la actitud y la aptitud.

En este contexto, bajo las premisas manejadas, podemos concluir las siguientes propuestas, que resumen lo planteado respecto a la profesionalización de los servidores públicos:

- Aumentar substancialmente la productividad, sin descuidar los aspectos humanos.
- Promover la formación de servidores públicos con una auténtica vocación de servicio.
- Generar en los servidores públicos un sentimiento de orgullo al servir a sus conciudadanos.
- Propiciar un alto aprecio por la institución, así como por los valores que se propone proteger y desarrollar.
- Establecer en la institución la creación de planes de vida y carrera, logrando así darle certidumbre al desempeño de la función y aprovechar su capacidad y experiencia.
- Que el estado se convierta en: una fuente competitiva y deseable de empleo, un lugar propicio para el crecimiento y desarrollo profesional y una institución moderna, comprometida con su comunidad.

AVANCES EN EL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Durante la presente administración ha sido preocupación fundamental del titular del ejecutivo, el establecimiento de un régimen laboral que permita la creación del servicio civil de carrera, relacionado íntimamente con el desempeño de la función.

Para ello, se están realizando importantes esfuerzos dirigidos a la elaboración de los instrumentos legales necesarios, para la implementación de los mecanismos mediante los cuales se logre dar permanencia a los trabajadores de la administración pública y continuidad a la actividad gubernamental, por medio de servidores públicos profesionales, capaces y eficientes en la ejecución de la función que les ha sido encomendada.

Así, el ejecutivo busca conseguir la eficiencia administrativa con base en la permanencia laboral y remuneraciones adecuadas a los funcionarios que participen en el servicio civil de carrera. Los elementos a considerar en el proyecto que se elabora actualmente y que caracterizan a la carrera administrativa, se pueden resumir en lo siguiente: La existencia de una ley básica o estatuto de personal; un sistema de méritos para la selección, promoción, ascensos y estabilidad del personal; un sistema de estabilidad y permanencia en la administración pública basado en el mérito y la idoneidad; un sistema de clasificación de puestos, o de plan de salarios y tabulador de puestos; un sistema permanente de capacitación y desarrollo del personal.

En la ejecución de esta labor, la participación conjunta de las áreas jurídica, de recursos humanos y de capacitación y desarrollo es instrumento imprescindible para la implementación de las reformas legales que se lleven a cabo.

En la elaboración del texto legal que se tiene programado concluir antes de que termine el año en curso, se ha considerado excluir de su ámbito personal de validez al magisterio y clasificar a los servidores públicos en empleados de confianza, de base y eventuales, subclasificándose los empleados de base en sindicalizados y no sindicalizados.

La ley habrá de contar con un capítulo específico que regule la selección, promoción, ascenso y estabilidad de confianza, que incluirá a funcionarios hasta el nivel de jefe de oficina, para que a partir de esta categoría y las subsecuentes, los puestos sean ocupados por personas que demuestren tener la capacidad, capacitación y habilidades necesarias para desempeñar el cargo en cuestión.

Esto a través de concursos de méritos y de oposición, y así abandonar la práctica de la designación directa del superior jerárquico.

Lo anterior permitirá la profesionalización en el servicio público y el establecimiento de planes y programas a largo plazo, además de contar con normatividad de referencia que regulará las circunstancias derivadas de la relación laboral tanto en forma individual como colectiva, y establecerá las reglas que regirán de manera sencilla y sumaria los procesos en los conflictos de trabajo, al tiempo que se simplifica y mejora la manera de llevar a cabo los trámites que surjan al efecto.

PERSONAL OCUPADO EN EL GOBIERNO DEL ESTADO POR CATEGORIA SEGUN INSTITUCION 1994

INSTITUCION	TOTAL	MANDOS SUPERIORES	PERSONAL TECNICO	APOYO SECRETARIAL
TOTAL	44,328	1,634	35,431	7,263
DESPACHO DEL EJECUTIVO	32	4	22	6
SECRETARIA DE GOBIERNO	1,091	182	780	129
DIR. GRAL DE FINANZAS Y ADMINISTRACION	1,245	226	948	71
FIDEICOMISO PROG. CARR.	158	4	152	2
DIRECCION DE FOMENTO ECONOMICO	82	35	34	13
DIRECCION GRAL. DE FOMENTO SOCIAL	177	20	138	19
DIRECCION GRAL. DE EDUCACION Y CULTURA	131	11	100	20
DIRECCION GRAL. DE COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS	862	57	779	26
DIRECCION GRAL. DE DESARROLLO URBANO	191	47	117	27
DIRECCION GRAL. DE DESARROLLO RURAL	235	33	184	18
PROCURADURIA GRAL DE JUSTICIA	1,915	61	1,764	90
COORDINACION DE PLANEACION Y EVALUACION	87	21	56	10
COORD. DE FORTALEC. MPAL.	53	16	29	8
COORD. DE COMUNIC. SOCIAL	68	18	38	12
REPRESENT. DEL GOBIERNO DEL EDO. EN MEXICO D.F.	5	2	3	-
CONTRALORIA GENERAL	99	23	72	4
GASTOS A NIVEL DE GOBIERNO	58	-	58	-
MAGISTERIO ESTATAL	14,886	692	11,381	2,813
MAGISTERIO FEDERALIZADO	128	181	18,651	3,993
OFICINAS VARIAS	0	1	125	2
OTROS	0			

INEGI

CAPITULO V

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

PROCESOS DESCENTRALIZADORES

Las relaciones intergubernamentales de la administración pública federal, estatal y municipal, son los instrumentos jurídicos encaminados a fortalecer una concepción moderna del federalismo; un federalismo renovado es la forma de organización política más viable para consolidar la democracia, el cual debe estar conformado con entidades federativas más fuertes, dotadas de plena capacidad para satisfacer las demandas y el destino de su población, fundado en regiones prósperas, estados y municipios fuertes que impulsen la unidad y combatan los rezagos de la población más contrastantes.

Parte esencial del nuevo federalismo es la descentralización de funciones y medios de las instituciones federales hacia los estados y municipios con el fin de alcanzar una nueva concepción moderna de nuestra forma federal; las partes en estos procesos acuerdan impulsar la descentralización de recursos fiscales y programas públicos para con los estados y municipios bajo criterios de economía y equidad.

En este orden, la descentralización de la función pública debe entenderse como la delegación de facultades correspondientes a las instituciones federales para con los estados y los municipios, delegando a éstos responsabilidades y suministrando apoyos financieros con el objeto de coordinar la ejecución de acciones y la aplicación de recursos con el propósito de alcanzar un mejor desarrollo económico.

SURGIMIENTO DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR

El proceso descentralizador de la función pública se ha dado de manera lenta, y es hasta 1985 en que surge a instancias del gobierno federal el dar a los estados mayor participación de las funciones que realiza y el interés de éstos de participar en relaciones de colaboración interinstitucional para el desarrollo social y económico de cada región; por tal motivo, entre el gobierno federal y el gobierno del estado de Chihuahua se han constituido acuerdos o convenios de colaboración administrativa de la función pública para desincorporar aquellas funciones competencia de la federación, tales como:

En cuanto al sector educativo.

- Acuerdo de descentralización académica y Funcional del Colegio de Bachilleres del Estado de Chihuahua, celebrado por el titular de la Secretaría de Educación Pública, el Colegio de Bachilleres de México representado por su director general y el gobierno del estado de Chihuahua por conducto del gobernador y secretario general de gobierno, cuyo objetivo es el de coordinar esfuerzos en materia de educación media superior que respondan a los fines de la política educativa nacional y a las necesidades que en esta área requiera el estado de Chihuahua, asumiendo la dirección y administración de los planteles educativos en la entidad, pero sujetos en lo académico y en lo docente a los lineamientos del Colegio de Bachilleres de México y de la propia Secretaría de Educación Pública. Celebrado el 30 de octubre de

1985, publicado el 25 de noviembre del mismo año en el Diario Oficial de la Federación y que entró en vigor el día siguiente de su firma.

- Convenio de incorporación total y voluntaria al régimen del ISSSTE, celebrado entre los titulares del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Colegio de Bachilleres del Estado de Chihuahua, con el objeto de incorporar a éste total y voluntariamente al régimen obligatorio de seguridad social que presta el Instituto, celebrado el 22 de mayo de 1989, con efectos retroactivos al 26 de diciembre de 1985, siendo por tiempo indefinido.
- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que suscriben el gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas de la República y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, a través de sus titulares, con el objeto de transformar el sistema de educación básica preescolar, primaria, secundaria, y la educación normal, de mejorar la calidad nacional de los servicios de educación, así como fortalecer los procesos de planeación y racionalización de los recursos financieros asignados, correspondiendo a los estados asumir la dirección y administración de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública ha venido actuando, quedando a cargo del ejecutivo federal vigilar en toda la República el cumplimiento del artículo 3o. constitucional, así como de la Ley Federal de Educación y sus disposiciones reglamentarias, formular para toda la República los planes y programas para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, mantener actualizados y elaborar los libros de texto gratuitos para la educación. Celebrado el 18 de mayo de 1992, publicado el 19 del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación y entrando en vigor el día siguiente al de su firma.
- Convenio de incorporación total y voluntaria al régimen obligatorio de la Ley del ISSSTE, de los trabajadores adscritos a los planteles que se incorporan al Sistema Educativo Estatal, celebrado por el gobierno del estado de Chihuahua y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Suscrito el 18 de mayo de 1992, surtiendo sus efectos el día de su firma, con vigencia indefinida.
- Convenio de coordinación para la creación y apoyo financiero del Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Chihuahua, que celebran por una parte el titular de la Secretaría de Educación Pública y por la otra el gobernador constitucional del estado de Chihuahua, con el objeto de dar cumplimiento al Programa Nacional para la Modernización Educativa 1989-1994; el cual contempla la participación de los gobiernos de los estados en la creación, mantenimiento y expansión de los servicios de educación media superior tecnológica, para impulsar el desarrollo productivo y tecnológico. Suscrito el día 12 de agosto de 1993, entrando en vigor a partir de la fecha de su firma, con vigencia indefinida.
- Convenio de coordinación que celebran por una parte el Gobierno del Estado de Chihuahua representado por los titulares de la Secretaría de Gobierno, Dirección General de Finanzas y Administración, Dirección General de Educación y Cultura y Coordinación General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Chihuahua, y por la otra el Comité

Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), para la realización del programa de construcción de escuelas del ejercicio de 1996, con el objeto de coordinar esfuerzos para la construcción de espacios educativos en la entidad, de conformidad a la validación conjunta de las obras, y por el monto de la inversión que por aportación le corresponde al estado, además de corresponderle la responsabilidad de asegurar que los inmuebles, que deberán contar con todas las instalaciones necesarias para el suministro de los servicios públicos y darse la posesión de ellos oportunamente al comité para que pueda proceder a su ejecución, sean aportados por los ayuntamientos y/o las comunidades por separado, transmitiéndose la propiedad de los mismos al gobierno del estado, con destino a las autoridades educativas estatales. Este documento se suscribió el 1o. de abril de 1996 y surtió efectos el día de su firma.

- Convenio especial de coordinación para la realización del programa piloto para la federalización de la construcción de escuelas del nivel medio superior, superior y extraescolar, que celebran por una parte el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, por conducto de su titular y por la otra, el gobierno del estado libre y soberano de Chihuahua, representado por el ejecutivo y con la participación del secretario de gobierno, del director general de Finanzas y Administración, del director general de Educación y Cultura y el Coordinador General del Comité de Planeación para el Desarrollo del estado de Chihuahua, con el objeto de construir la biblioteca y el aula audiovisual para el CETIS No. 159 del estado de Chihuahua, mediante el procedimiento de licitación pública, a través de la responsabilidad administrativa del gobierno del estado, el cual aportará el terreno y con la suficiencia presupuestal autorizada por el CAPFCE ejecutará la obra mencionada, correspondiéndole al CAPFCE supervisar y proveer los prefabricados, así como el mobiliario del aula audiovisual y de la segunda etapa de la biblioteca, el cual se suscribió en el mes de julio de 1996 y surtió efectos el día siguiente de su firma.

En cuanto al sector económico

- Convenio de colaboración en materia fiscal celebrado entre el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público representada por su titular y el gobierno del estado de Chihuahua, representado por el gobernado del estado, la Secretaría de Gobierno y el director de Finanzas, con el objeto de que las funciones operativas de la administración de ingresos federales se asuman por parte del estado, a fin de ejecutar acciones en materia hacendaría dentro del marco de la planeación nacional del desarrollo. Suscrito el 3 de noviembre de 1989 y publicado el 27 de diciembre del mismo año en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor a partir de enero de 1990.
- Acuerdo de coordinación que celebran el ejecutivo federal por conducto de los titulares de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de la Contraloría General de la Federación y de Turismo, y el Ejecutivo del estado libre y soberano de Chihuahua por conducto del gobernador constitucional del estado y el Secretario de Gobierno, y los directores generales de Fomento Económico y de Finanzas, a quienes en lo sucesivo y para efectos del presente acuerdo se les denominará como SHCP, SEDESOL, SECOGEF, SECTUR y el

gobierno del estado de Chihuahua, respectivamente, en el marco del programa de descentralización de las funciones que realiza la Secretaría de Turismo en la entidad, con el objeto de orientar, fortalecer y dar a conocer los atractivos y servicios turísticos que ofrece el estado de Chihuahua, que permita una captación y derrama económica en la entidad, mediante la formulación de un programa conjunto de desarrollo de productos y promoción turística para la región, que se formalizarán en convenios anexos de ejecución. Celebrado el 16 de agosto de 1993 y publicado el día 7 de marzo de 1994, en el Diario Oficial de la Federación, surtiendo efectos a partir de su publicación.

- Convenio que celebran el gobierno federal, por conducto de los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, el gobierno del estado de Chihuahua a través de el gobernador del estado, secretario de Gobierno y director general de Finanzas y Administración y el ayuntamiento del municipio de Ciudad Juárez, representado por su presidente y tesorero municipal, por virtud del cual se instrumenta las bases para la creación y administración de un fondo económico derivado de lo dispuesto en el artículo 9o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, cuyos recursos y, en su caso, sus rendimientos, tendrán como destino específico la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad, dentro de la circunscripción territorial del municipio en el que se encuentra ubicado el puente federal de peaje denominado Paso del Norte. Suscrito el 22 de diciembre de 1995 y publicado el 19 de marzo de 1996, en el Diario Oficial de la Federación, estando en vigor por el período comprendido del 1o. de enero de 1995 hasta el 31 de diciembre del mismo año.
- Convenio que celebran el gobierno federal, por conducto de los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos y el gobierno del estado de Chihuahua, a través del gobernador del estado, secretario de Gobierno y el director general de Finanzas y Administración, por el que se instrumentan las bases para la distribución de la parte que corresponde al estado de Chihuahua de la aportación federal establecida conforme a lo dispuesto en el artículo 9o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, la que tiene como destino específico la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad y, en su caso, la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, dentro de la circunscripción territorial de los municipios del estado. Suscrito el 12 de julio de 1996, publicado el 29 de agosto del mismo año en el Diario Oficial de la Federación y estando vigente a partir del 1o. de enero de 1996.
- Convenio que celebra el gobierno federal por conducto de los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, el gobierno del estado de Chihuahua a través de el gobernador del estado, Secretario de Gobierno y el director general de Finanzas y el ayuntamiento del municipio de Ciudad Juárez, representado por su presidente y tesorero municipal, por el que se instrumenta la creación y establecimiento de las bases para la administración de un fondo de recursos económicos derivados de lo dispuesto en el artículo 9o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, cuyos recursos y, si los hubiere, sus rendimientos, tendrán como destino específico la construcción,

mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad dentro de la circunscripción territorial del municipio en el que se encuentra ubicado el puente federal de peaje denominado Paso del Norte, celebrado el 28 de junio de 1996, publicado el 29 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación y que surtió sus efectos a partir del 1o. de enero de 1996, con vigencia indefinida.

- Convenio que celebran el gobierno federal por conducto de los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, el gobierno del estado de Chihuahua a través de el gobernador del estado, secretario de Gobierno y el director General de Finanzas y el ayuntamiento del municipio de Ojinaga, Chihuahua, representado por su presidente y tesorero municipal, por el que se instrumenta las bases para la creación y administración de un fondo de recursos económicos derivado de lo dispuesto en el artículo 9o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, cuyos recursos y, en su caso, sus rendimientos, tendrán como destino específico la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad, dentro de la circunscripción territorial del municipio en el que se encuentra ubicado el puente federal de peaje denominado Ojinaga. Suscrito el 28 de junio de 1996, publicado el 9 de septiembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación y entrando en vigor a partir del 1o. de enero de 1996.

En cuanto al sector salud

- Convenio de coordinación y colaboración interinstitucional, que celebran por una parte el gobierno del estado de Chihuahua por conducto del gobernador del estado, y los titulares de la Secretaría de Gobierno, y de la Dirección de Fomento Social y por la otra el titular de la Comisión Nacional del Deporte, con el objeto de incorporar al gobierno del estado al Sistema Nacional del Deporte, con los derechos y deberes que establece la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte y su reglamento; promover acciones tendientes al desarrollo de los programas: deporte para todos, deporte estudiantil, deporte federado, deporte de alto rendimiento, preparación de entrenadores deportivos, talentos deportivos, medicina y ciencias aplicadas al deporte, instalaciones deportivas, deportes autóctonos, tradicionales, para personas con discapacidad y de la senectud, a través del establecimiento del Sistema Estatal del Deporte, obligándose la comisión por su parte a apoyar los programas técnicos necesarios a fin de instrumentar las acciones conducentes del desarrollo de los programas mencionados, apoyar, supervisar, evaluar y canalizar los recursos para el desarrollo y la ejecución de los programas que surjan con motivo del presente convenio, estableciendo anexos específicos para cada uno de los programas en los que se fijarán los derechos y obligaciones que correspondan a cada uno de ellos. El cual fue celebrado el día 11 de mayo de 1995 y con vigencia indefinida.
- Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud que suscriben el gobierno federal, los gobiernos de cada una de las entidades federativas de la República Mexicana y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Secretaría de Salud, que tiene por objeto la descentralización a las entidades federativas de los servicios de salud para la

población no asegurada, la configuración de sistemas estatales, la ampliación de la cobertura a través de un paquete básico de servicios y el mejoramiento de la calidad y eficiencia de las instituciones nacionales mediante una mejor coordinación sectorial, con la finalidad de que los estados asuman cabalmente las responsabilidades que la Ley General de Salud les ha asignado, que los estados de la Federación manejen y operen directamente los servicios de salud en el ámbito de su competencia, que manejen directamente los recursos financieros con la posibilidad de distribuirlos de forma acorde con las necesidades de los servicios y con las prioridades locales, que los estados participen efectivamente en el diseño e instrumentación de la política nacional de salud. Suscrito el 20 de agosto de 1996, publicado el 25 de septiembre de 1996, en el Diario Oficial de la Federación, por virtud del cual los firmantes se comprometen a celebrar los acuerdos de coordinación para concretar sus respectivas responsabilidades derivadas de este acuerdo nacional.

En cuanto al sector social

- Acuerdo de coordinación que celebran por una parte el ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Gobernación y con la participación del Consejo Nacional de Población representado por el Secretario de Gobernación y el Presidente y el secretario general del Consejo Nacional de Población y por la otra el poder ejecutivo del estado de Chihuahua, representado por el gobernador constitucional del estado y Presidente del Consejo Estatal, el secretario de gobierno y vicepresidente, el coordinador general del Consejo Estatal y secretario técnico del Consejo Estatal. Teniendo como objetivo sentar las bases de coordinación entre el Consejo Nacional de Población y el gobierno del estado de Chihuahua a fin de establecer, coordinar y evaluar la aplicación de la política de población en la entidad, como parte del esfuerzo tendiente a la realización de los objetivos y metas del Plan Estatal de Desarrollo y, en consecuencia, como un aporte para la consecución de los objetivos nacionales y los estatales de acuerdo a sus necesidades. Celebrado el 25 de octubre de 1993, publicado el 15 de diciembre del mismo año en el Diario Oficial de la Federación y entrando en vigor al día siguiente de su firma.
- Convenio de colaboración administrativa para el Programa de Crédito a la palabra acordado por la Secretaría de Desarrollo Social, celebrado por una parte por el gobierno del estado de Chihuahua a través del Director General del Instituto de la Vivienda del Estado de Chihuahua y por la otra, por el municipio de Huejotitán, Chihuahua, representado por su presidente, secretario y tesorero municipal, consistente en realizar acciones de vivienda progresiva por autoconstrucción, mediante el otorgamiento de créditos y asesoría técnica a los beneficiarios. Este modelo de convenio se celebró con los 67 municipios del Estado de Chihuahua, celebrado el 22 de agosto de 1994, surtiendo sus efectos el día de su firma y con vigencia hasta la conclusión total de las acciones.
- Convenio de colaboración que celebran, por una parte, el gobierno federal, por conducto del titular de la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social en el estado de Chihuahua y por la otra, el titular del Instituto de la Vivienda del Estado de Chihuahua, con el objeto de desarrollar programas de inversión del programa Vivienda digna, encaminado a elevar el

nivel de vida de los beneficiarios, mejorando sus condiciones de higiene y salud, mediante la aportación de recursos de manera tripartita, federal, estatal y municipal, creando un fondo revolvente que permita otorgar nuevos créditos bajo la normatividad establecida en el Programa de Vivienda digna. Celebrado el día 8 de agosto de 1995, surtiendo sus efectos el día de su firma y con vigencia indefinida.

- Convenio de desarrollo social celebrado entre el ejecutivo federal y el ejecutivo estatal de Chihuahua, que tiene por objeto coordinar la ejecución de acciones y la aplicación de recursos para llevar a cabo la política de superación a la pobreza en la entidad e impulsar el desarrollo regional y social, con el propósito de alcanzar la igualdad de oportunidades, elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de la población y de manera prioritaria disminuir la pobreza mediante la descentralización de programas de desarrollo social financiados con recursos presupuestales del ramo 00026, Superación de la pobreza. Este convenio se suscribe año con año y es a partir de 1977 que el ejecutivo federal ha venido cambiando su denominación, de Convenio Unico de Coordinación, posteriormente en el año de 1983, se le denominó Convenio Unico de Desarrollo y a partir de 1992, se determinó denominarlo Convenio de Desarrollo Social, el cual aún conserva la característica de documento integral. Suscrito en Ciudad Juárez, Chihuahua, el 28 de febrero de 1996, surtiendo sus efectos a partir del 1o. de enero de 1996 y con vigencia al presente ejercicio fiscal.
- Acuerdo de coordinación que celebran el ejecutivo federal a través de los titulares de las Secretarías de Desarrollo Social y de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el ejecutivo del estado de Chihuahua, representado por el gobernador del estado, el secretario de Gobierno, el coordinador general del Comité de Planeación para el Desarrollo y Evaluación del Estado de Chihuahua y el contralor del estado de Chihuahua, denominado Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Desarrollo Administrativo, que prevé la realización de programas de coordinación especial que tienen como propósito verificar y evaluar los programas y obras ejecutados con recursos federales en los términos del Convenio de Desarrollo Social, de conformidad con el Programa Anual de Fiscalización previamente acordado con la SECODAM, así como verificar el cumplimiento de la normatividad en cuanto a obras públicas, adquisiciones y prestación de servicios que se efectúen con recursos del Convenio de Desarrollo Social; con la finalidad de que la Contraloría del Estado, coordine y opere las acciones del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública de los recursos aportados por la Federación para la ejecución de obras y servicios que se encuentran establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y previstas en el Convenio de Desarrollo Social y promueva acciones tendientes a prevenir y combatir la corrupción, así como a dignificar la imagen del servidor público, fortalecer los mecanismos de atención a la ciudadanía con la finalidad de proporcionar un servicio de orientación y atención a las quejas y denuncias de los ciudadanos de una manera eficaz y oportuna, el cual fue firmado el 14 de junio de 1995, publicado el 28 de febrero de 1996, en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor el día siguiente de su firma.
- Convenio que celebran por una parte el ejecutivo federal por conducto del titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y por la otra el ejecutivo del estado

de Chihuahua, representado por su gobernador constitucional y por el secretario de Gobierno, con la participación del director general de Finanzas y Administración, con el objeto de llevar a cabo acciones en torno al Programa Alianza para el Campo, y las demás que contribuyan al desarrollo agropecuario de Chihuahua. Celebrado el 28 de febrero de 1996, publicado el 2 de julio de 1996 en el Diario Oficial de la Federación y que entró en vigor el día siguiente de su firma.

- Acuerdo de coordinación que celebran el ejecutivo federal por conducto del titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, con la participación del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., como fiduciario del Fideicomiso de Riesgo Compartido, entidad de la administración pública paraestatal federal, y el gobierno del estado de Chihuahua, por conducto del gobernador constitucional del estado, secretario general de Gobierno y el director general de Desarrollo Rural, con el objeto de formalizar las acciones a ejecutar dentro del Programa Emergente para Auxilio al Sector campesino y de apoyo especial derivado de la sequía que sufrió el estado de Chihuahua en 1996. Unificando esfuerzos y recursos para llevar a cabo un programa de emergencia que conjuntará las inversiones de cada uno de ellos, más la aportación de los productores, cuando así proceda, a fin de desarrollar en la región acciones y programas de mejoramiento territorial, infraestructura productiva, apoyos productivos y suplementación alimenticia. La ejecución de las acciones y obras materia del programa habrán de realizarse con recursos autorizados a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, provenientes del Fondo de Desastres Nacionales que aprobó la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para el ejercicio 1996. Celebrado el 18 de marzo de 1996, publicado el 30 de julio del mismo año, en el Diario Oficial de la Federación y que entró en vigor el día siguiente de su firma, terminando con el programa el 30 de septiembre del año de su celebración.
- Convenio de apoyo y colaboración en materia electoral, que celebran por una parte el gobierno del estado de Chihuahua, por conducto del gobernador del estado, el secretario de Gobierno y el presidente del Consejo Estatal de Elecciones del Estado de Chihuahua y por la otra el Instituto Federal Electoral, representado por su secretario general y director general en funciones, con motivo de la aportación de elementos, información y documentación de carácter electoral a los organismos locales competentes, a fin de apoyar el desarrollo de los comicios en el estado de Chihuahua, así como para la operación de los órganos desconcentrados y el desarrollo de los programas del Instituto Federal Electoral en dicha entidad federativa. Celebrado el 26 de marzo de 1996, publicado el 28 de agosto de 1996, en el Diario Oficial de la Federación y con vigencia de un año a partir de la fecha de su firma.

En cuanto a seguridad pública

- En el marco de la Conferencia Nacional de Procuradores Generales de Justicia de México celebrada en Mazatlán, Sinaloa el día 25 de septiembre de 1993, las procuradurías generales de justicia de los 31 estados integrantes de la federación, la del Distrito Federal y la General de la República celebraron convenio de colaboración con base en el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de instrumentar

mecanismos, eficaces de colaboración y coordinación entre los estados y la Federación, que permitan combatir la delincuencia dentro de sus respectivos ámbitos de competencia mediante la instrumentación de las siguientes acciones: en materia de investigación de hechos delictivos y aseguramiento de instrumentos, vestigios, objetos y productos relacionados con los mismos e integración de averiguaciones; en materia de entrega de indiciados, procesados o sentenciados, órdenes de aprehensión y traslado correspondiente; en materia de intercambio y análisis de información criminológica; en materia de modernización del funcionamiento de labores sustantivas de procuración de justicia y en materia de capacitación y desarrollo del personal del ministerio público, sin perjuicio de que puedan suscribir acuerdos, convenios o bases independientes o complementarias entre dos o más procuradurías. Publicado el 12 de enero de 1994, en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor el día de su firma.

- Con apoyo en el convenio anterior citado, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua, representadas por sus titulares celebraron convenio de coordinación y cooperación con el objeto de tener una colaboración recíproca en la investigación de delitos e integración de averiguaciones previas, así como el intercambio de información para hacer más efectivo el combate a la criminalidad e impunidad, otorgándose a la vez todas las facilidades para su prosecución. Celebrado el 27 de febrero de 1995, publicado el 4 de marzo del mismo año, en el folleto anexo N° 18, al Periódico Oficial del estado de Chihuahua y entró en vigor el día siguiente de su firma, sujeto a revisión en el mes de julio de 1995.
- Convenio de cooperación económica y de asignación de recursos que celebran, por una parte el titular de la Procuraduría General de la República y por la otra, el gobierno del estado de Chihuahua, por conducto del titular del Ejecutivo, con el objeto de coadyuvar al establecimiento de un agregado legal adjunto a la Agregaduría Regional de la Procuraduría General de la República, proporcionando el Gobierno del Estado los recursos materiales y apoyos administrativos siguientes: Local, en donde se localizarán las instalaciones físicas de la Agregaduría legal adjunta; Mobiliario y equipo necesarios para cumplir con sus objetivos; El pago mensual de los servicios básicos tales como electricidad, servicio telefónico y en su caso, arrendamiento del inmueble; Medios de transporte para el funcionario designado y Contratación y pago de honorarios del personal de apoyo administrativo.

Por su parte la Procuraduría General de la República gestionará ante la Secretaría de Relaciones Exteriores la debida acreditación ante el gobierno de Estados Unidos de Norteamérica que requiera el funcionario asignado, a fin de que sus actos y gestiones se ajusten plenamente a las leyes y tratados internacionales vigentes de ambos países. Celebrado el 21 de octubre de 1995, publicado el 28 de octubre del mismo año, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua y entró en vigor el día de su firma.

RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA FEDERAL

Ciertamente la evolución descentralizadora de la función pública ha permitido que los estados participen en aquellas actividades en que el gobierno de la República, de alguna manera, se

ha visto rebasado en los servicios que presta, debido al crecimiento y evolución de la sociedad que requiere cada vez de más servicios y de mayor calidad, como lo son la educación, la salud y el turismo, entre otros. Asimismo, es de justicia reconocer la voluntad reformadora que ha existido en los últimos años en México, así, por ejemplo, son evidentes los esfuerzos para promover una reforma política integral, con la participación de los diferentes partidos y un nuevo federalismo en que las entidades tengan más recursos y se abata el centralismo, estos cambios que el gobierno actual está impulsando, constituyen una parte importante de la transición democrática que México requiere, por lo tanto, hay que apoyarlo en lo que vale.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, dispone que el gobierno federal promoverá una descentralización administrativa profunda para fortalecer el nuevo federalismo a que se hace mérito en el punto número uno de este capítulo. En ese sentido es necesario evaluar las funciones que actualmente realiza la federación y ponderar cuáles podrían desempeñarse de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales o con su participación. Como principal estrategia se vislumbra la modernización nacional y para lograrlo, es necesario revitalizar el régimen federal y hacer efectiva la descentralización de decisiones y recursos tan anunciada, dentro del marco constitucional.

Estos cambios deben realizarse al ritmo de la madurez regional que presenten cada uno de los estados que requieran este proceso descentralizador, El estado de Chihuahua ha demostrado con hechos que cuenta con la suficiente madurez para afrontar el compromiso que implique la asunción del ejercicio de las funciones que actualmente corresponden a la federación, como la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, por lo que resulta inaplazable dar vida a la redistribución de facultades y recursos entre los integrantes del pacto federal, es un imperativo ineludible surgido de la evolución de nuestra sociedad, cuyas demandas y expectativas múltiples y complejas precisan que la toma de decisiones se lleven a cabo a nivel gobierno. Para lograr estos propósitos la Constitución misma y sus leyes relativas permiten la utilización de los convenios entre la Federación y los estados por ser éstos el instrumento idóneo que permite la descentralización de facultades entre los agentes involucrados.

El gobierno del estado de Chihuahua tiene como compromiso fundamental para con la sociedad, sobre la cual ejerce su autoridad, mejorar la calidad de vida de manera general, es por ello que se insiste en que no se postergue más la reconstitución del gobierno de la República y sus organizaciones gubernamentales dentro del pacto federal, y que se implemente en coordinación con los estados una nueva cultura política de la función administrativa que comprenda los aspectos económico, social y político, con un enfoque regional que deje de lado la centralización de funciones y viejos antagonismos que tan atinadamente se combate, y que el Gobierno de la República permita la participación del estado en las actividades productivas, orientando esta nueva cultura a una relación interinstitucional que impulse el grado de desarrollo económico y democrático de cada uno de los estados.

Se recomienda pues, reconstituir las organizaciones gubernamentales, *desconcentrando* facultades y estableciendo políticas innovadoras que permitan la desincorporación y vigoricen con mayor fuerza las instituciones públicas, reflejando con ello una auténtica representación

federal; para lo cual se debe por medio del concenso, la concordia y la concertación, concretar estos propósitos en instrumentos jurídicos, y en un conjunto de normas y reformas administrativas, jurídicas y económicas que permitan a las entidades federativas ejercer realmente su papel de promotoras de desarrollo social y que faciliten al Estado la conducción y orientación de manera armónica y ordenada el cumplimiento de sus fines, esto es, crear organismos y fortalecer los existentes con mayor autonomía y capacidad de decisión, que realmente den vida al nuevo federalismo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-1996.

CAPITULO VI

EXPERIENCIAS
DE MODERNIZACION
ADMINISTRATIVA

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA DIRECCION GENERAL DE FINANZAS Y ADMINISTRACION.

Desde el inicio de la presente administración, en octubre de 1992, el Departamento de Sistemas de la Dirección General de Finanzas y Administración ha sido uno de los vehículos determinantes para la modernización administrativa del poder ejecutivo.

Al inicio de la administración, se llevó a cabo un análisis de la situación del área de sistemas para determinar sus posibilidades para apoyar la ambiciosa reforma administrativa que plantea el Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998. Para facilitar el análisis de los problemas y el planteamiento de las soluciones, se procedió a distinguir los problemas vitales de los triviales.

Como resultado del análisis se definieron como problemas vitales:

- Obsolescencia de los equipos de cómputo.
- Falta de la capacitación necesaria para la operación por parte del personal informático.
- No existía un plan de contingencia ni de un plan de seguridad interna.
- Aplicación del sistema financiero de control presupuestal adolecía de integración de sus módulos, producto de los diferentes tiempos y grados en que se efectuó el desarrollo.
- Las aplicaciones estaban desarrolladas en una plataforma propia del proveedor del equipo UNIVAC y su migración al equipo de otro proveedor era poco factible.
- Falta de un manual de procedimientos del Departamento de Sistemas.

Entre los factores que intervienen en el plan de solución de problemas, el del tiempo es el más crítico de todos, y adquiere especial relevancia en la administración pública por la temporalidad de los funcionarios que la ejercen. Es por eso que se hizo especial énfasis en buscar soluciones que a la vez que satisficieran los requerimientos de las áreas usuarias, tuvieran un tiempo de implantación corto.

Se buscó un esquema que permitiera incorporar las nuevas tecnologías, mediante nuevas y más creativas soluciones a viejos procedimientos establecidos. Esto rompió el paradigma de buscar resolver los problemas aplicando la tecnología a la manera tradicional de hacer las cosas.

Para el desarrollo informático se definieron los siguientes lineamientos:

- Adquirir las aplicaciones existentes en el mercado que resolvieran nuestros problemas en el corto plazo, pero que permitan el crecimiento en el mediano y largo plazo.
- Subrogar análisis y programación.
- Desarrollar las aplicaciones que convenga con recursos propios.
- Dimensionar el equipo requerido, previendo el crecimiento.
- Adquirir de equipo y software abierto, basado en redes de comunicación y tecnología de bases de datos relacionales, que permitan flexibilidad en el crecimiento y posibilidad de cambiar de proveedores de equipo sin modificar las aplicaciones.

- Capacitar al personal de informática y el usuario final en el adecuado uso de la nueva tecnología.
- Operar los sistemas en forma distribuida, es decir en el punto donde se genera y requiera la información, pero controlarlos centralmente.

Infraestructura informática

Los sistemas de información están diseñados para ser controlados centralmente pero con operación distribuida por medio de la red digital estatal, misma que abarca varios niveles: dentro de los edificios del gobierno del estado (LAN), entre los edificios del gobierno del estado dentro de una ciudad (MAN), entre edificios del gobierno localizados en diferentes ciudades del estado (WAN).

En la ciudad de Chihuahua, en el edificio Héroes de Reforma, sede de la Dirección General de Finanzas y Administración, se encuentra la base del equipo de cómputo central y de comunicaciones al que se encuentra ya comunicados 12 diferentes edificios y oficinas de diversas dependencias. Se encuentran en proceso de intercomunicación los cinco locales restantes en el centro de la ciudad, debiendo quedar listos en las primeras semanas de 1997.

En el resto del estado las ciudades comunicadas por la red digital estatal son Ciudad Juárez, Delicias, Parral, Cuauhtémoc y Nuevo Casas Grandes a través de par de cobre digital, y Guadalupe D.B., Ojinaga, Aldama, Meoqui, Saucillo, Camargo, Jiménez, Ascensión, Ahumada, Buenaventura, Namiquipa, Madera y Guerrero con estaciones satelitales.

La red digital estatal permite la integración de voz y datos y está preparada para la transmisión de imágenes en el futuro.

Sistemas de información

Con base en los lineamientos de desarrollo informático, la estrategia de reforma administrativa establecida en el Plan Estatal de Desarrollo y el análisis de los sistemas de información que en ese momento estaban en producción con el objeto de detectar sus ventajas y desventajas, se definió un esquema general de sistemas de información que sería implantado durante la administración; en él se incluían tanto las aplicaciones críticas como las de apoyo a mandos medios y directivos.

El proyecto fue dividido en cuatro grandes aplicaciones:

- Sistema Financiero.
- Sistema de Administración de Recursos Humanos.
- Sistema de Ingresos Padrones.
- Sistema de Control Educacional.

Sistema Financiero

Tiene como objeto el registro oportuno de las transacciones del gobierno del estado, así como la formulación y control del presupuesto de egresos. Está formado por los siguientes módulos:

- **Contabilidad general.** Es el módulo principal, integra el registro contable y presupuestal, bajo una base acumulativa, efectuando automáticamente la interfase con los otros módulos, incluyendo la nómina y los ingresos.
- **Compras.** Contiene el catálogo de productos, permite recibir requisiciones de compra, autorizar y establecer prioridades para fincar la orden de compra al proveedor, interactúa con los módulos de contabilidad y cuentas por pagar para afectar el presupuesto por ejercer y crear el pasivo respectivamente.
- **Cuentas por pagar.** Contiene el catálogo de proveedores y permite el control individual de las facturas del proveedor, el pago debe identificar la factura a pagar. Emite cheques, antigüedad de saldos, selección de facturas a pagar, etc.
- **Activo fijo.** Permite controlar la adquisición, registro, resguardo y control de los activos fijos.
- **Conciliaciones bancarias.** Permite hacer la interfase automática con los módulos de cuentas por pagar y nóminas que son los emisores de cheques, el de ingresos es el que capta de los depósitos y ambos con el de contabilidad general para integrar el auxiliar para el proceso de conciliación y depuración.
- **Cuentas por cobrar.** Contiene el catálogo de deudores y permite el control individual de sus adeudos.

Sistema de Administración de Recursos Humanos

Tiene como objetivo proporcionar una herramienta de alto nivel para la administración de recursos humanos e incluye los siguientes módulos:

- **Módulo de Personal.** Incluye bolsa de trabajo, reclutamiento y selección, exámenes psicométricos, contratación, historia laboral, dependientes económicos, organigramas, nombramientos, vacaciones.
- **Módulo de nómina.** Sueldos, honorarios, becarios, declaraciones al IMSS, SHCP, Pensiones Civiles del Estado, ISSSTE; pólizas de provisiones, cálculo de retroactivos, aguinaldos, cuotas sindicales, control de asistencia y captura de incidencias a la nómina mediante lectores de código de barras.
- **Módulo de capacitación.** Esta diseñado para el desarrollo de conocimientos, habilidades y aptitudes del personal. Incluye catálogo de universidades, programas de capacitación, detección de necesidades de capacitación, presupuestos, evaluación de cursos e instructores, etc.
- **Módulo de administración de Sueldos.** Descripción y valuación de puestos, plantilla de personal, valuación de contrato colectivo de trabajo, proyecciones.
- **Módulo de presupuesto.** Efectúa el proceso de presupuestación de plazas para el ejercicio proyectado.
- **Módulo de inventario de recursos humanos.** Capta y realiza estadísticas referentes a información de personal.
- **Módulo de organización.** Define la estructura de organización.

El Sistema de Ingresos y Padrones.

Integra bajo un esquema el control de los ingresos propios y los federales, facilitando el pago a los contribuyentes, el control de las obligaciones y de las operaciones y consta de los siguientes módulos:

- **Recaudación.** Permite el control del punto de venta de las oficinas recaudadoras de rentas, la concentración del ingreso en cuentas bancarias y la documental en las oficinas centrales, así como las interfases con el módulo de responsabilidades, padrones, depósitos en garantía, control de valores y obligaciones.
- **Padrones de Contribuyentes.** Mantiene el inventario centralizado de contribuyentes, así como el estado de cumplimiento de las obligaciones.
- **Control Vehicular.** Mantiene el control centralizado de vehículos, sus propietarios y obligaciones, así como de los guadores y el control de infracciones a la Ley de Tránsito.
- **Auditoría Fiscal.** Permite la programación y el control de las auditorías a los contribuyentes.

Sistema de Control Educacional.

Tiene como objeto dotar de la información que propicie una mayor eficiencia y calidad en el proceso de elaboración de la planeación educativa. Y contiene los siguientes módulos:

- **Control Educativo.** Cuenta con todos los datos de todos los alumnos del subsistema educativo estatal identificados individualmente por la clave del registro federal de causantes. Este módulo también lleva las calificaciones bimestrales de cada alumno en cada una de las materias que le indique el plan de estudios correspondiente. Así mismo registra el maestro que imparte cada materia por alumno, la escuela a la que pertenecen, localidad, municipio, etc. Incluye el proceso de certificación y la obtención de información estadística.
- **Microplaneación.** Permite obtener los indicadores educativos definidos por la SEP, así como almacenar información referente a los estudios de campo de las solicitudes de construcción y equipamiento.
- **Programación Detallada.** Integra la información estadística y los indicadores de microplaneación para obtener las plantillas por centro de trabajo.
- **Recursos Materiales e Infraestructura.** Registra la información de los inmuebles que albergan a las escuelas. Lleva el control del mobiliario y equipo, así como del mantenimiento preventivo y correctivo del inmueble. Permite costear las solicitudes y elaborar el proyecto de presupuesto de este rubro.
- **Incorporación de Escuelas Particulares.** Permite el acceso a la información referente al otorgamiento de la incorporación y refrendo de escuelas particulares.
- **Administración de Becas a Escuelas Particulares.** Administra la información referente a los alumnos que se les ha otorgado beca, producto del 5% aportado por las escuelas particulares en su incorporación y refrendo.

Reportes almacenados en discos ópticos

Los reportes generados por las cuatro aplicaciones básicas se almacenan en discos ópticos, sistema conectado a la red, que permite eliminar la impresión de papel en grandes volúmenes, consultar fácil y oportunamente, imprimir total o parcialmente el reporte, ahorro en costos de archivo.

A partir del primer trimestre de 1996, el ejecutivo entrega al H. Congreso del estado el respaldo documental de la cuenta pública por medio de un CD-ROM. En este dispositivo de almacenamiento óptico no reescribible e inalterable se proporciona copia de los cheques de nómina y reportes del sistema financiero entre otros.

Sistema de Información Ejecutiva

Este sistema muestra de una manera fácil, a los funcionarios de mandos medios y directivos. Está basado en el concepto de intranet que hace uso de las tecnologías de internet pero circunscritas a la red estatal digital del gobierno del estado, es decir, esta información sólo será disponible a personal autorizado con acceso a la red.

Actualmente se encuentran disponibles los datos del Sistema de Ingresos y Padrones: para los primeros meses de 1997 se incorporarán los sistemas de Recursos Humanos, Control Escolar y Financiero.

La implementación del estándar ISO-9000 se encuentra en la etapa de elaboración de procedimientos con un avance del 53%, contando ya con el manual de calidad. Al mismo tiempo se prepara la documentación y calendarización de auditorías internas del sistema de calidad.

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA

Mediante la implantación de un moderno sistema de cómputo para agilizar el flujo de información y de trámites interdepartamentales se han obtenido los siguientes avances en la prestación de servicios:

- Anteriormente poner en ejecución una orden de aprehensión tardaba hasta tres semanas; en la actualidad este procedimiento se activa en veinte minutos.
- En el capital del estado, los ciudadanos que solicitaban una carta de no antecedentes penales podían obtenerla en no menos de veinticuatro horas. Ahora este servicio lo presta la Procuraduría en un lapso de cinco minutos, con un riguroso control en su autorización, lo que impide la posibilidad de expediciones falsas o la comercialización del mencionado documento.
- En sistemas de combate al robo de vehículos se hizo la propuesta a la Procuraduría General de la República y a las de los estados para crear un banco nacional de datos de autos robados. Con este fin se brindó asesoría en materia de informática a las procuradurías de justicia de

los estados de Nuevo León, Veracruz, Coahuila, Guerrero y el Distrito Federal, y en sistemas de combate a robo de autos a las de los estados de Coahuila, Jalisco, Nuevo León y el Distrito Federal.

DEPARTAMENTO DEL REGISTRO CIVIL

Una de las primeras acciones de modernización en esta administración gubernamental se dio en materia de registro civil. El panorama al inicio de esta gestión era de oficinas con un alto volumen de trabajo manual y rutinario que no contaba con las herramientas tecnológicas propias de esta época. Por este motivo las estrategias tenían que ser enfocadas de la siguiente manera:

- Dotar a la función registral civil de un marco jurídico moderno y adecuado que permitiera un desarrollo uniforme a nivel estatal, manteniendo la dirección administrativa y funcional de manera central pero con una operación distribuida y facultada para brindar un servicio ágil y confiable al ciudadano.
- Diseñar e implantar un sistema de información acorde a los reclamos de servicio rápido, confiable y directo.
- Proporcionar a las oficinas del equipo de cómputo adecuado para su mejor funcionamiento.

Con base en estas líneas de estrategia se desarrollaron las siguientes acciones:

- Desde junio de 1993, el gobierno del estado presta directamente los servicios de registro civil en las ciudades de Juárez, Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, Delicias, Camargo, Jiménez, Ojinaga, Parral y Cuauhtémoc.
- Se implantaron nuevos procedimientos y se dotó, tanto a las oficinas centrales como a las oficialías de las ciudades en donde se presta el servicio directamente, de equipo de cómputo y sistemas que han permitido un más rápido y eficiente procesamiento de la información que simultáneamente al registro de los actos crea un archivo de datos.
- Se arrancó un proyecto de captura de datos para complementar el banco de datos de actas de nacimiento, abarcando los años del período 1965 a 1994.

Con la ejecución de esas acciones se han obtenido los siguientes resultados:

- Se redujeron los tiempos de entrega de documentos y se eliminaron las largas filas.
- De 48 horas que se tardaban las oficinas del registro civil para tramitar copias de documentación ahora la expedición se hace en una hora.
- Los chihuahuenses nacidos en los últimos 35 años pueden obtener una copia certificada de su acta de nacimiento en cincuenta segundos.
- Se celebró un convenio con el Instituto Mexicano del Seguro Social para la prestación del servicio registral de nacimientos y defunciones en sus unidades hospitalarias.

REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL NOTARIADO

El crecimiento de las ciudades, la nueva realidad económica de nuestro país, la transformación del marco jurídico del campo y su incorporación a la economía mundial, tiene sus cimientos en el legítimo derecho de la tenencia de la tierra y la seguridad jurídica de las acciones comerciales. Así, la función primordial del Registro Público de la Propiedad y del Notariado se traduce en otorgar seguridad y defensa a los intereses legítimos en las transacciones concernientes a la propiedad.

En octubre de 1992 se tenía la siguiente situación:

- Había un rezago de 10,000 escrituras pendientes de registrar.
- El tiempo de inscripción era de 22 días en Ciudad Juárez y de 10 días en el resto de las oficinas en el estado.
- El tiempo de expedición de certificados y avisos preventivos era de 8 días hábiles.

Para corregir estas situaciones se tomaron las siguientes acciones:

- Se modificaron los métodos de trabajo y se unificaron los criterios registrales.
- Se amplió el horario de trabajo en salas de consulta de libros.
- Se desarrolló el programa de modernización de los registros a través de medios computarizados, lo que permite la digitalización de las inscripciones de los últimos veinte años, desarrollando el concepto de usuario-suscriptor, por medio del cual el usuario contará con un servicio de consulta electrónica desde sus oficinas por medio de una terminal que tendrá acceso a la consulta de actas.
- Se han ido integrando las oficinas a la red digital estatal. Esta red satisface los requerimientos de comunicación de voz y datos entre las diversas dependencias, evita la inserción de aparatos incompatibles al unificar los protocolos de comunicación y los dispositivos de transmisión y recepción, agiliza la actualización de las bases de datos, da integridad a la información que contienen y previene la duplicación de gastos y esfuerzos al aprovechar las economías de escala en mantenimiento y operación.

Con la aplicación de estas acciones tenemos los siguientes logros:

- Se abatió el rezago existente.
- Se disminuyó el tiempo de inscripción a sólo tres días como máximo y con expedición de certificados el mismo día.
- El tiempo de expedición de certificados y avisos preventivos se redujo a tres horas hábiles en promedio.
- Se inició la conexión de usuarios remotos en las ciudades de Chihuahua y Juárez.

Gracias a la mejora, al uso de tecnologías de punta y la simplificación de los procesos utilizados, el Registro Público de la Propiedad del estado de Chihuahua es considerado actualmente el mejor a nivel nacional.

Bibliografía

CAPITULO I

Acevedo Balcorta, Jaime, **Legislación del Estado de Chihuahua**, Chihuahua, Chihuahua, Opinión Editores, S.A., 1992, 7 tomos

Barrio Terrazas, Francisco Javier, **IV Informe de Gobierno**, Chihuahua, Chihuahua, Gobierno del Estado de Chihuahua, 1996.

Centro de Información y Estudios Estratégicos, Dirección General de Fomento Económico, Gobierno del Estado de Chihuahua, **Compendio de Información Estadística No. 12**, Chihuahua, Chihuahua, Talleres Gráficos del Estado, 1996, 75 pp.

Centro de Estudios Estratégicos, **Proyecto Chihuahua Siglo XXI, Reporte Final**, Chihuahua, Chihuahua, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Chihuahua, Centro de Competitividad Internacional, 1993, 571 pp.

INEGI - Gobierno del Estado de Chihuahua, **Anuario Estadístico del Estado de Chihuahua**, Aguascalientes, Ags., Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1995, 396 pp.
Bibliografía

Acevedo Balcorta, Jaime, **Legislación del Estado de Chihuahua**, Chihuahua, Chihuahua, Opinión Editores, S.A., 1992, 7 tomos.

CAPITULO II

Opinión Editores, S.A., Acevedo Balcorta, Jaime, **Legislación del Estado de Chihuahua**, Chihuahua, Chihuahua, Opinión Editores, S.A., 1992, 7 tomos.

CAPITULO III

Opinión Editores, S.A., Acevedo Balcorta, Jaime, **Legislación del Estado de Chihuahua**, Chihuahua, Chihuahua, Opinión Editores, S.A., 1992, 7 tomos

Dirección General de Finanzas y Administración, **Manual de Recursos Humanos**, Chihuahua, Chih., Talleres Gráficos del Estado, 1993.

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

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

CAPITULO IV

Barrio Terrazas Francisco Javier, **IV Informe de Gobierno**, Chihuahua, Chih., Gobierno del Estado de Chihuahua, 1996. pp.

Opinión Editores, S.A., Acevedo Balcorta, Jaime, **Legislación del Estado de Chihuahua**, Chihuahua, Chihuahua, Opinión Editores, S.A., 1992, 7 tomos

Dirección General de Finanzas y Administración, **Manual de Recursos Humanos**, Chihuahua, Chih., Talleres Gráficos del Estado, 1993.

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

CAPITULO V

Acevedo Balcorta, Jaime, **Legislación del Estado de Chihuahua**, Chihuahua, Chihuahua, Opiniones Editores, S.A., 1992, 7 tomos.

CAPITULO VI

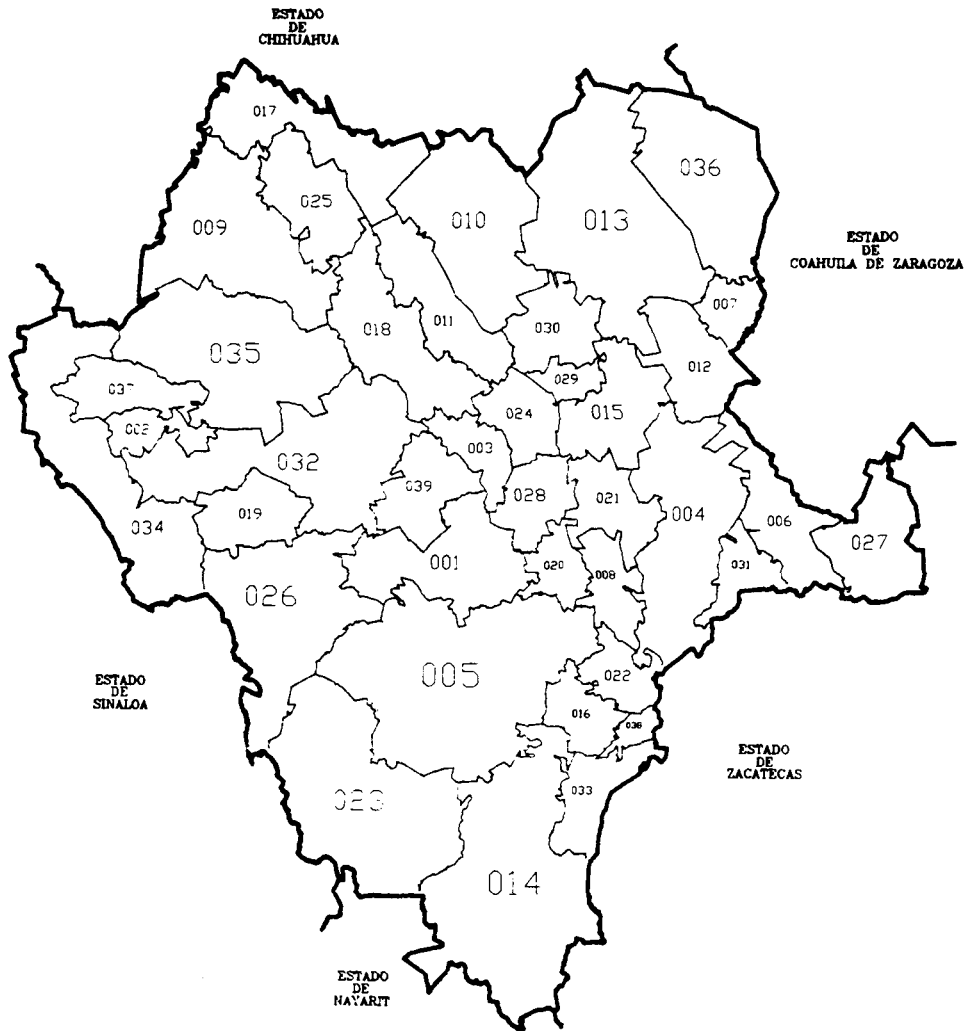
Barrio Terrazas Francisco Javier, **IV Informe de Gobierno**, Chihuahua, Chih., Gobierno del Estado de Chihuahua, 1996. pp.

Opinión Editores, S.A., Acevedo Balcorta, Jaime, **Legislación del Estado de Chihuahua**, Chihuahua, Chihuahua, Opinión Editores, S.A., 1992, 7 tomos

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



Características socioeconómicas	621
Organización de la administración pública	635
Sistemas administrativos para la gestión pública	655
Profesionalización de los servidores públicos	665
Relaciones intergubernamentales	677
Experiencias de modernización administrativa	689



Preliminar

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

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

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

El Instituto de Administración Pública del Estado de Durango puso gran entusiasmo y dedicación al estudio y ello facilitó contar con un documento que permite conocer los principales aspectos de la administración pública del estado. Debe asimismo señalarse que gracias al apoyo del gobierno del estado, presidido por el licenciado Maximiliano Silerio Esparza, fue posible llevar a cabo esta investigación, en la que también tuvo participación decidida la base de datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Juárez del estado de Durango a quienes agradecemos su valioso apoyo para el trabajo que aquí se presenta.

A lo largo del estudio realizado se hizo evidente la dificultad de analizar y resumir gran parte de los procesos y situaciones que guarda la administración pública estatal, sin embargo, estimamos que este documento permite un conocimiento muy claro, aunque de manera general, de la administración pública del estado de Durango.

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

Instituto de Administración Pública de Durango

CAPITULO I

CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS

ESTRUCTURA Y DINAMICA POBLACION

El estado de Durango cuenta con una población de 1,349,378 habitantes, compuesta por 664,766 hombres y 684,612 mujeres, cifras al 12 de marzo de 1990.

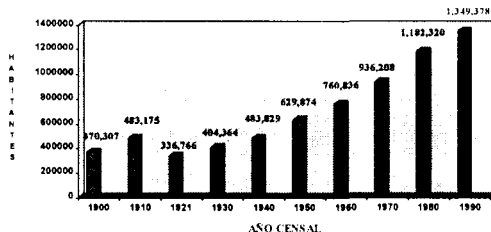
Esta cantidad de pobladores supone un crecimiento medio anual de 1.36 por ciento durante el período de 1980 a 1990. Este ritmo de crecimiento ha variado a través del presente siglo. Así, el estado de Durango sufrió una disminución de población durante la Revolución de 1910, ya que los habitantes que mostraba en ese año disminuyeron de 483 mil a 336 mil en 1921; es decir, cifra menor a la que tenía a principios del siglo; fue hasta el año de 1940 cuando recupera la población con una cifra de 483 mil habitantes en la entidad.

A partir de entonces, la población ha crecido pero no al mismo ritmo, sino que su tasa promedio anual presentó una aceleración positiva de 1940 hasta 1980; a partir de entonces, la tasa promedio ha ido en descenso de 2.25 % que mostró en la década 1970-1980 a 1.36 % en la década de 1980-1990; es decir, que de cada 10 mil habitantes, la población se incrementó en 136 personas cada año en promedio desde 1980 hasta 1990.

Durango se ubica en el rango de entidad «expulsora» en cuanto a migración; según datos del XI C.G.P. y V. '90 se aprecia que cambiaron su lugar de residencia cerca de 46 mil personas que en 1985 no vivían en esta entidad, provenientes de otros estados, mientras que Durango «expulsó» a un poco más de 82 mil personas.

En cuanto al lugar de nacimiento, esta entidad registró un saldo neto migratorio de -18.8 por ciento para 1990, es decir que perdió casi 19 personas por cada 100 habitantes del estado (sin considerar a los emigrantes al extranjero, que de tomarse en cuenta incrementarían esta cifra). En este contexto, Durango ocupa el segundo lugar nacional de expulsión de personas nacidas en la entidad, sólo superado por Zacatecas con un 33.8 %.

EVOLUCION DE LA POBLACION EN EL ESTADO DE DURANGO, 1900-1990



Fuente: INEGI Censos Generales de Población y Vivienda de 1900 a 1990.

La fecundidad es otro factor que contribuye a que la tasa de crecimiento de la población vaya en descenso, ya que de 3.6 hijos nacidos vivos por mujer en promedio en 1970 pasó a 3.2 en 1980 y a 2.9 para 1990.

De mantenerse la tasa de crecimiento 1980-1990 de 1.36 por ciento, Durango duplicaría su población en 50 años.

La distribución geográfica de los habitantes del estado dejan ver fuerte concentración de la población en los tres municipios cuyas cabeceras constituyen las tres ciudades más pobladas de la entidad, esta característica es constante desde hace varias décadas y además se aprecia que va en aumento; así, los municipios de Durango, Gómez Palacio y Lerdo concentran el 54.9 por ciento de la población estatal.

PORCENTAJE DE PARTICIPACION POBLACIONAL EN EL ESTADO POR PRINCIPALES MUNICIPIOS SEGUN DECADA DE REGISTRO CENSAL, 1950-1990.

Municipio	1950	1960	1970	1980	1990
Entidad	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Durango	15.7	18.8	21.8	27.2	30.7
Gómez Palacio	13.4	13.6	14.1	15.2	17.2
Lerdo	4.5	5.2	5.9	6.2	7.0
Resto de los municipios	66.4	62.4	58.2	51.4	45.1

Fuente:- INEGI Censos Generales de Población y Vivienda 1950, 1960, 1970, 1980 y 1990.

Para el censo de 1990, la población se registró en 5,508 localidades, de las cuales en un 0.76 por ciento de ellas se concentraba el 57.5 % de la población total estatal, contrastando con el hecho de que el 6.4 por ciento de los habitantes se distribuían en el 78.9 por ciento de las localidades y éstas eran de un tamaño que oscilaba entre 1 y 99 habitantes por localidad

La pirámide de población de la entidad para 1990 muestra una base angosta (grupo de 0 a 4 años), que se ensancha en el grupo de 10 a 14 años de edad, grupo con la mayor proporción de habitantes. Lo anterior es reflejo del descenso experimentado en la fecundidad y sugiere el inicio de un proceso de «envejecimiento» de la población durante los últimos años.

En Durango predomina la población de edad joven, ya que el 53.1 por ciento de los habitantes presentaban una edad menor a los 20 años para 1990 (ver anexo 2), y sólo el 4.3 por ciento con 65 años y más; esta característica también se confirma con la edad mediana de la población que en esta entidad es de 18 años.

Algunos municipios presentan edades medianas menores, tales como Canelas, Coneto de Comonfort, Mezquital, Otáez, Tamazula y Topia, todos ellos con 15 años, y en el extremo opuesto con 19 años se presentan los municipios de Durango, Gómez Palacio, Lerdo, Ocampo, El Oro y Tepehuanes.

Un indicador que muestra en términos poblacionales el grado de dependencia económica de unos grupos de edad con respecto a otros es la «relación de dependencia».

Así, para 1980 se observa que 82 personas de edades de 0 a 14 años y de 65 y más dependían de otras 100 cuyas edades fluctuaban entre los 15 y los 65 años.

Este indicador se obtiene sumando las cifras de la población de 0 a los 14 años más la de 65 años en adelante y dividiendo el resultado entre la población de los 15 a los 65 años.

No todos los municipios se comportan de la misma manera; por ejemplo, con porcentajes arriba de 100% se encuentran los municipios de Canelas, Coneto de Comonfort, Gral. Simón Bolívar, Mezquital, Otáez, Rodeo, San Dimas, San Juan de Guadalupe, San Luis del Cordero, Santa Clara, Tamazula, Topia y Nuevo Ideal, mientras que con cifras de relación de dependencia más bajas se encuentran los municipios de Durango, Gómez Palacio y Lerdo, con cantidades de entre 70 y 75 %.

GRADO DE SATISFACCION DE NECESIDADES SOCIALES BASICAS

Educación

La respuesta a la demanda de servicios educativos registra un significativo avance que ha permitido incrementar tanto el grado promedio de escolaridad de 6.2 a 6.8 grados en el estado como la cobertura, con atención a un mayor número de alumnos en un universo creciente de localidades. (ver gráfica 1.5.)

A través de los diferentes programas educativos, se ha logrado atender en 1996 en 1,195 jardines a 48,345 alumnos de preescolar frente a 43,056 que fueron atendidos en 1990. Esto significa un incremento de 12.28% y una cobertura del 73.15% de la demanda en este nivel, aumentando en 177 el número de centros educativos, ya que en 1990 sólo existían 1,018.

En educación primaria se observa una diferencia positiva de 393 escuelas pasando de ser 2,301 en 1990 a 2,694 en este año, adonde acudieron 237,351 alumnos, aumentando 17% la existencia de instituciones, con lo que se fortalece la infraestructura para la educación básica.

En el nivel de secundaria se atendió en 1996 a 75,066 alumnos en 682 escuelas, por lo que, al comparar estas cifras con el universo de 1990, que fue de 62,563 alumnos y 499 escuelas, se observa un incremento de 12,503 alumnos, que significa el 20%, y 183 centros educativos para aumentar en 36.6% el número existente.

Para la educación media superior en 1990 sólo se tenían 144 planteles que atendían a 37,131 alumnos. En 1996 se dispone de 169 planteles en el estado que dan atención a 42,585 alumnos; por tanto, en este nivel creció en 17.4% el número de instituciones y 14.6% el de alumnos, con la integración de 5,454 elementos.

En educación superior actualmente se tiene una cobertura del 84% en relación con los egresados de bachillerato, ofreciéndose licenciaturas a 19,827 estudiantes en 42 instituciones,

incluyendo los Institutos Tecnológicos Superiores de Lerdo y Santiago Papasquiario de reciente fundación, con los que se logrará alcanzar la media nacional en cobertura, la cual se ubica en 89.2 %.

Recursos humanos

Mientras que en 1990 la plantilla de maestros para cubrir la demanda de servicios educativos en el estado fue de 1,954 en preescolar, 10,017 en primaria, 4,684 para educación secundaria y 2,893 en preparatoria, para 1994 la base magisterial se integró por 2,121 maestros en preescolar, 10,035 en primaria, 4,867 en secundaria y 3,140 para el nivel de bachillerato.

El sistema educativo atendió además, en coordinación con el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) a 2,144 niños con un rango de edad entre los 45 días de nacidos y los cuatro años, en 20 centros de trabajo. El programa no escolarizado atiende a 5,991 niños, lo que arroja un total de 8,135 infantes que reciben los servicios de educación inicial.

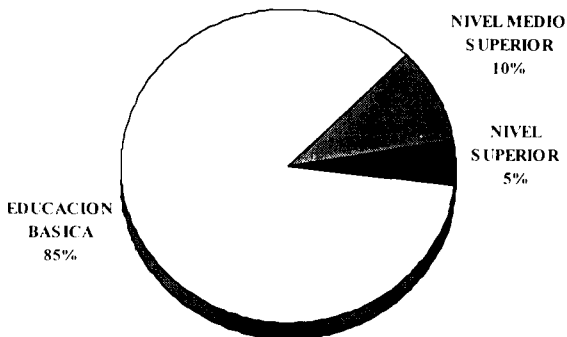
Educación para adultos

A través de la delegación estatal del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), se alfabetizó a 6,431 adultos; se dio atención a 13,306 alumnos en el nivel primaria, 13,587 en el nivel secundaria, 392 en el proyecto 10-14 y se capacitó a 11,534 adultos.

Por medio de los Centros de Educación Extraescolar (CEDEX) se proporcionó atención a 614 alumnos en los programas de educación formal; ello en 16 centros ubicados en ocho municipios de la entidad, y en el programa no formal fueron atendidos 864 alumnos con apoyo de 70 maestros y 36 voluntarios.

Conforme a las coberturas mencionadas, se puede decir que del total de la población que existe en el estado, el 30.9% se encuentra en las aulas, el 85.25% está inscrito en educación básica, el 10.06% en el nivel medio superior y el 4.7% en el superior.

POBLACION ESTUDIANTIL POR NIVEL



fuelle: Silerio Esparza Maximiliano. Cuarto Informe de Gobierno. (1996). Durango, Dgo. p. 105, 106 y 107.

Educación indígena

Como resultado de las acciones implementadas en educación básica, se cuenta actualmente con 258 escuelas, 421 docentes y 8,062 alumnos, lo que representa un incremento del 62, 71 y 66%, respectivamente, con relación a la cantidad de servicios con que se contaba al inicio de la presente administración.

Para abatir la problemática que representa la geografía de la región, el gobierno federal, a través del programa Atención a Albergues Indígenas, ha otorgado 990 becas a alumnos que en 19 albergues escolares reciben alimentación y hospedaje.

Educación especial

Actualmente se está proporcionando el servicio a 9,946 niños y jóvenes, 837 más que en el ciclo anterior, a través de 56 centros de atención, contando con 470 grupos. Debe señalarse que se logró incrementar la cobertura del servicio de 15 a 26 municipios y de 6 a 36 comunidades, resaltando la atención a la demanda, que aumentó del 6.5% al inicio de la actual administración al 14.28% al concluir el ciclo 95-96.

SALUD

Programas preventivos.

En materia de salud, una de las metas es lograr la reducción de la tasa de mortalidad general en el estado, de 4.3 a 3.5; para 1995 dicha tasa se ubicó en 4.1 por cada 100,000 habitantes.

La actual administración gestionó recursos extraordinarios para apoyar el programa de vacunación universal, en virtud de que existía un rezago importante en la aplicación de vacunas en los menores de 1 año; de esta manera, se ha logrado superar de forma importante tal rezago, teniendo ahora el estado un 81.6 % de esquemas completos de vacunación en los niños duranguenses menores de 1 año, y de 96.9 % en los de 1 a 4 años. Ello ha permitido que el porcentaje de concordancia del Censo Nominal y del Censo del INEGI se encuentre en un 76.5 % para el grupo de menores de 1 año, del 106.1 por ciento para el grupo de 1 a 4 años y del 100.3 % en el grupo de menores de 5 años, colocando a Durango en lugar destacado en el contexto nacional en tan sólo 8 meses.

La reducción de la mortalidad en el menor de cinco años por enfermedad diarreica, da cumplimiento al compromiso adquirido por el estado de reducir al 50 % la tasa de mortalidad por esta causa en este grupo de edad durante 1994, en relación a la registrada en 1990; esta obligación se adquiere en diciembre de 1993, logrando reducirla en un 53.8 %, con lo que Durango contribuyó a cumplir el compromiso de México ante organismos internacionales. Durante el presente año se redujo la tasa de mortalidad en un 75 %, según datos preliminares registrados al mes de junio pasado, en relación al mismo mes del año de 1990.

Para el caso de las infecciones respiratorias agudas, se estableció la meta de reducir la tasa de mortalidad al 50 % en 1995, en comparación a la registrada durante 1990, y para el mes de junio pasado la mortalidad se redujo en un 47.5 por ciento, según datos preliminares, en comparación a la reportada en 1990.

Infraestructura

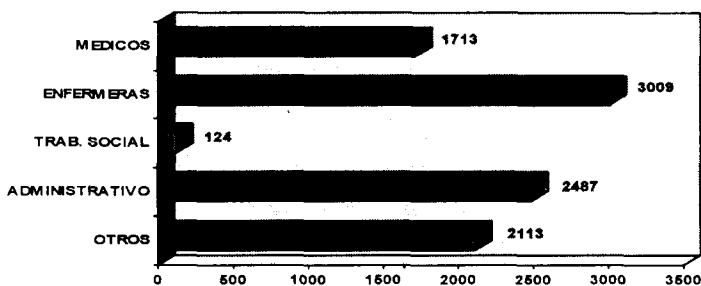
La infraestructura existente en la entidad para la atención a la salud de los duranguenses contempla 396 instituciones de primer nivel, 15 instituciones de segundo nivel, 776 consultorios, 752 camas en primer nivel, 1,615 camas en segundo nivel, 33 quirófanos y 111 salas de expulsión.

En los últimos 8 meses, en el Hospital General de Durango se ha instalado y puesto en operación el equipo de hemodinamia, así como el equipo de mastografía. Así mismo se puso a funcionar la clínica de displasias, el servicio de terapia intensiva y el de cirugía laparoscópica. Se han reequipado las áreas de neonatología y de laboratorio, y se ha rehabilitado el área que ocupa el servicio de vacunación antialacrán, lo que aunado al equipo de tomografía axial computarizada existente, ubica al Hospital General de Durango a la altura de los centros hospitalarios más importantes del país.

Recursos humanos

Para 1996 se cuenta con una plantilla de personal en el sector salud compuesta por 1,713 médicos, 3,009 enfermeras, 124 trabajadoras sociales, 2,847 elementos en el área administrativa y 2,113 figuras en otras actividades.

RECURSOS HUMANOS PARA LA SALUD



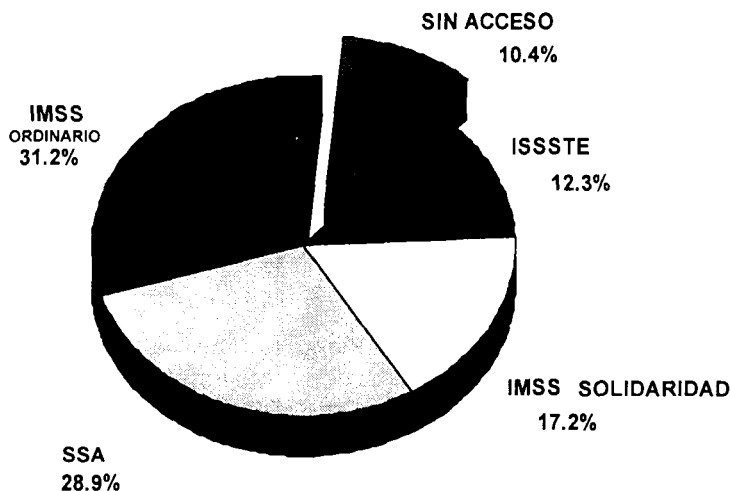
Fuente: Silerio Esparza Maximiliano. Cuarto Informe de Gobierno, (1996), Durango, Dgo., Anexo Estadístico. p. 123

Derechohabientes y población usuaria

De la población total en el estado, 31.20 % son derechohabientes del Seguro Social, 12.30 % tienen acceso a los servicios de salud a través del ISSSTE, 17.20 % son atendidos por los

programas de IMSS-Solidaridad y 28.90 % reciben atención a través de las clínicas y hospitales de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, mientras que 10.4 % de la población aún no tiene acceso a los servicios de salud, significando el reto a vencer para lograr la cobertura total en la entidad.

POBLACION POR INSTITUCION



Fuente: Cuarto Informe de Gobierno. (1996), Durango, Dgo., Anexo Estadístico, p. 115.

Asistencia social

Debe mencionarse la labor realizada por el DIF estatal, en su afán y decidida convicción de llevar solución a los problemas más apremiantes de la población, en lo que se refiere a alimentación, salud, integración familiar y cultura.

Por la nobleza del propósito de pugnar por el beneficio asistencial a las personas en condiciones de desventaja y brindar protección a la niñez, a la que se considera como la mayor riqueza que un pueblo pueda tener, sobresalen las acciones realizadas a través del programa de apoyo a la nutrición, ya que en el último año de la actual administración el DIF estatal, coordinadamente con los Sistemas Municipales DIF, proporcionó un total de 16 millones 823 mil desayunos, elaborados en 71 cocinas populares y 15 cocinas rústicas establecidas en municipios considerados de prioridad nutricional.

Se entregaron 171 mil 720 despensas del Programa de Asistencia Alimentaria a familias, beneficiando a habitantes de los 39 municipios de la entidad. Este mismo programa proporcionó apoyos con 104 mil 880 despensas a un mil 404 personas de la tercera edad, discapacitados y en condiciones de abandono.

Por lo que respecta al Programa Emergente para la Región Lagunera, en respuesta a la severa sequía registrada en los municipios del noroeste de la entidad fueron entregadas 60 mil despensas, beneficiando con esta acción a 300 mil habitantes de aquella región.

Con la participación de la Dirección de Desarrollo Comunitario, la Red Móvil DIF, los Sistemas Municipales DIF y el Programa de Jornaleros Agrícolas, el Programa Mundial de Alimentos de la FAO canalizó a los 39 municipios de esta entidad 100 toneladas de alimentos, mismos que fueron distribuidos entre aquellas personas que aportan su esfuerzo en tareas de beneficio para sus propias comunidades.

Vivienda

En el año 1990 existían en el estado 262,164 viviendas particulares habitadas con un promedio de 5.1 habitantes por vivienda, con valores que fluctúan entre 4.4 y 6.3 en los municipios de la entidad.

En el último año de la actual administración se han construido 3,798 viviendas, que sumadas a las 14,076 realizadas en los tres primeros años hacen un total de 17,874 acciones, beneficiando a igual número de familias, y superando en 7% la meta fijada a mediano plazo en el Plan Estatal de Desarrollo, que era de 16,747 acciones.

Durante los últimos cuatro años, el sector de la construcción de vivienda ha generado 89,370 empleos directos y 53,622 indirectos.

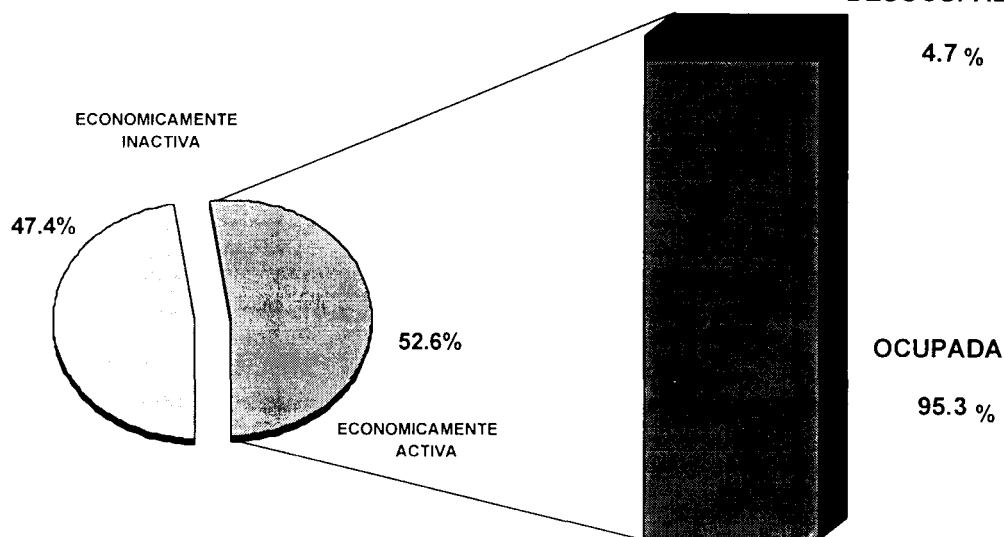
En el cuarto año de gestión y con el esfuerzo de todas las dependencias involucradas en el apoyo para el mejoramiento de la vivienda, se lograron 8,629 acciones en 25 municipios, que sumadas a las 14,812 ejecutadas durante la primera mitad de este período gubernamental, contabilizan 23,441 acciones que generaron 70,323 empleos directos.

Empleo

Al doce de marzo de 1990, fecha de referencia del XI Censo General de Población y Vivienda, existían en el estado 912,568 habitantes mayores de 12 años, con una población económicamente activa de 359,994 habitantes, de los cuales 347,275 manifestaron estar ocupados y 12,719 desocupados, y una cifra de 15,188 personas cuya situación no se especifica.

Al finalizar el cuarto trimestre de 1994 y con base en los datos de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), la cual considera los promedios ponderados con base en el año de 1990 de la población de 12 años y más, que representa el 72.4 % de la población total, y con una cobertura en 39 localidades con población de 100,000 o más habitantes, la población económicamente activa (PEA) se ubica en 52.6%, la población económicamente inactiva en 47.4% y la tasa general de desempleo abierto en el 4.7%.

POBLACION DE 12 AÑOS Y MAS POR CONDICION DE ACTIVIDAD 1994



Fuente: INEGI Anuario Estadístico del Estado de Durango, 1995, p. 118.

PARTICIPACION DEL ESTADO EN LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

La administración estatal promueve y gestiona ante el gobierno federal los recursos destinados al desarrollo económico y social; con este objeto se concertan programas de inversiones, obras y servicios entre el estado y la federación y anualmente se firma el Convenio de Desarrollo Social.

Con los 39 municipios de la entidad se promovieron y concertaron las actividades tendientes a impulsar el progreso estatal, y con el propósito de lograr la eficaz utilización de los recursos financieros para el desarrollo de la entidad, se coordinan acciones con las dependencias federales, celebrando convenios para acelerar el proceso de promoción y gestión del desarrollo estatal.

Con el objeto de operar y controlar eficazmente la ejecución de los programas de fomento económico y social, se gestiona e impulsa con toda intensidad la participación de las comunidades y del sector social y privado en los programas de gobierno.

Se elaboró el Plan Estatal de Desarrollo y de acuerdo a él se integran los programas operativos anuales de coordinación sectorial, regionales y especiales; para su eficiente ejecución y con ese mismo objeto, se gestiona la participación de las dependencias federales y ayuntamientos.

En forma permanente se propicia la integración de los sectores social y privado en el sistema de planeación participativa y se ha conseguido la incorporación de su esfuerzo al proceso del desarrollo estatal.

Se han estudiado las circunstancias socioeconómicas de los grupos marginados y en base a ello se han dictado las medidas adecuadas para lograr que las acciones coordinadas de gobiernos federal, estatal y municipal, les sean útiles para su desarrollo.

Con especial cuidado se ha operado el control de los avances físicos y financieros de los programas de inversión convenidos con el gobierno federal, a través de los recursos del Ramo XXVI Superación de la Pobreza.

Desarrollo económico

Con el propósito de incrementar en todos los sentidos la eficiencia y optimar el presupuesto con que se cuenta, se promovieron y gestionaron ante el gobierno federal los recursos destinados al desarrollo económico y social del estado, por un monto inicial de 241.7 millones de pesos distribuidos en tres fondos: el primero de ellos, por 221.3 millones, denominado Fondo de Desarrollo Social Municipal, está compuesto por una aportación federal de 199.2 millones y 22.1 millones de aportación estatal; el segundo es el Fondo de Prioridades Estatales, cuyos recursos ascienden a 4 millones, y finalmente está el Fondo de Promoción del Empleo y Educación, por 16 millones, que se destinan a impulsar el Programa Estatal de Reforestación, a atender grupos sociales específicos (jornaleros agrícolas, maestros jubilados, jóvenes y niños) y a la construcción de aulas.

En virtud de las gestiones del gobierno estatal, las asignaciones se han incrementado hasta los 318.9 millones, como consecuencia de las aportaciones adicionales de la federación al Fondo de Promoción del Empleo y Educación, así como también por una mayor aportación estatal y de las comunidades en el Fondo de Desarrollo Social Municipal.

En este sentido cabe destacar la autorización de 15.3 millones de pesos para la instrumentación de un programa emergente del empleo por sequía, cuyas acciones se están desarrollando en 20 municipios y 335 comunidades, dentro de las cuales se realizarán 434 proyectos que ocuparán a 7,500 personas diariamente durante seis meses.

Desarrollo social

El principal factor que impulsa el desarrollo social en Durango lo han constituido las inversiones que anualmente se realizan a través de los recursos que la federación, el estado, los municipios y la sociedad aportan para realizar la obra social.

En 1995 los recursos ejercidos se elevaron a la cantidad de 207.4 millones de pesos, los que se canalizaron a través de cuatro grandes programas:

En el Fondo de Solidaridad Municipal se ejercieron por un monto total de 121.8 millones, con los cuales fueron realizadas 1, 679 obras para beneficio de prácticamente toda la población del estado. Con este fondo, los principales programas mediante los cuales se brindó beneficio a la población fueron: niños en solidaridad, con una cantidad de 41.5 millones, para beneficio

de más de 22 mil niños; en el programa de agua potable se invirtieron 10.7 millones, para ejecutar 374 obras que beneficiaron a igual número de comunidades; en alcantarillado fueron ejercidos 5.8 millones, para realizar 65 obras en igual número de comunidades; dentro del programa escuela digna se ejecutaron reparaciones en 319 escuelas, con una inversión de 3.3 millones, y a través del programa fondos municipales se invirtieron 12.2 millones para 151 diferentes obras urbanas.

El Fondo para la Promoción del Desarrollo Regional financió obras y servicios con una inversión de 62 millones de pesos, para realizar 406 obras, siendo los principales programas atendidos: Cien Ciudades, con una inversión de 14.2 millones Reforestación, con 7.9 millones y Agua Potable, con 6.6 millones. Para 1996 el Programa 100 Ciudades cuenta con una autorización de 18.4 millones de pesos que se están aplicando en el Programa de Construcción de Vialidades en los municipios de Durango, Gómez Palacio y Lerdo. A través del Fondo de Atención a los Grupos Sociales se erogó la cantidad de 10.2 millones de pesos. Finalmente, en el Fondo de Coordinación Especial se aplicaron recursos para apoyar a trabajadores desempleados.

Monto presupuestal comparativo de la entidad 1993-1996

La intensa y permanente actividad gestora del gobierno del estado, ha encontrado la respuesta que se refleja en la diferencia entre los montos presupuestales ejercidos en el año 1993 y lo que se espera aplicar en el presente año, ya que para el primer año de referencia tanto la ley de ingresos como la de egresos fijaron un presupuesto consolidado por \$615,546.683 pesos, mientras que para el año que transcurre la cifra alcanza la cantidad de \$1,901.305.093 pesos.

ENFOQUE REGIONAL Y DEMANDAS SOCIALES

La diferencia de las características geográficas en el territorio del estado ha impedido dar solución en forma simultánea a las demandas sociales, distinguiéndose por su problemática cuatro grandes regiones: Región Indígena, Región Sierra y Quebradas, Región Llanos y Región Laguna.

Región indígena

Un gran esfuerzo ha realizado la administración estatal por integrar esta región al desarrollo armónico y equilibrado del estado, ya que por estar ubicada en una zona de difícil acceso y por las limitaciones que implican la carencia de vías de comunicación y las diferencias lingüísticas, aparecía en la entidad como la de mayores rezagos, tanto socioeconómicos como culturales.

Para lograr su desarrollo económico se ha participado, en coordinación con el Instituto Nacional Indigenista (INI), en la integración de las comunidades indígenas, en la programación, presupuestación, ejecución, seguimiento, evaluación y transferencia de recursos económicos para financiar proyectos productivos agrícolas, pecuarios, forestales y microempresas que

solicitan los grupos de trabajo. Durante este año se invirtieron en las regiones norte y sur del estado, \$4,410.450 pesos, distribuidos en cuatro Fondos Regionales de Solidaridad.

La atención a los servicios de salud y educación y la construcción de infraestructura social ha sido prioritaria, para lo que se han llevado a cabo acciones específicas para la adquisición de medicamentos, programas de vacunación, organización, capacitación y realización de proyectos camineros y de electrificación.

Región Sierra y Quebradas

También caracterizada por las dificultades de acceso, en esta región han cristalizado ambiciosos proyectos como el de Ciénega de Nuestra Señora en el Municipio de Santiago Papasquiaro en el renglón de la minería, y se avanza en la pavimentación de la carretera Durango-Culiacán en su tramo Los Herrera-Topia. Esto permitirá contar con una nueva vía de desarrollo regional hacia el Pacífico.

Con la creación de instituciones educativas de nivel básico, medio y superior, se atiende a la demanda de servicios educativos y se integra esta región al desarrollo del estado.

Región Llanos y Región Lagunera

Es en estas regiones donde se localiza el mayor porcentaje de la población urbana del estado y en donde una de las principales demandas es el empleo.

Desde el inicio de la presente administración se ha realizado un intenso trabajo de promoción de la entidad en la búsqueda constante de mejores estadios de bienestar social. Ello ha permitido encontrar respuesta positiva de industriales nacionales y extranjeros quienes han demostrado su interés por invertir en nuevos proyectos de inversión, principalmente de la rama textil y de confección, extracción de minerales metálicos y no metálicos, madera, celulosa y papel, entre otros.

Durante este cuarto año de gobierno, la creación de empleos, aunque lentamente, ha crecido, observándose que en el área industrial ascendió de 56,431 a 62,853 (11.38%); en el sector servicios, el empleo subió de 48,882 a 52,484 (7.37%); el sector comercio ha mantenido estabilidad en alrededor de 20,800 empleos; en el sector primario de la economía, a pesar de que se ha visto seriamente afectado por la sequía de los últimos años, los empleos pasaron de 13,773 a 14,432 (4.8%), lo que se traduce en la posibilidad de que vuelvan a repuntar la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

Desde una perspectiva general, se puede apreciar que de 1993 a 1996, el número de empresas con inversión extranjera pasó de 28 a 55 (9 %), de las cuales se tienen 25 en el sector manufacturero, 14 en la minería y extracción, nueve en servicios; cinco en comercio y dos en otros sectores.

CAPITULO II

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA CENTRAL, PARAESTATAL, Y DESCONCENTRADA

En el estado libre y soberano de Durango, según lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, el gobernador del estado, las dependencias del poder ejecutivo y la Procuraduría General de Justicia del Estado, forman parte de la administración pública central.

Los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos componen la administración pública paraestatal.

Para la planeación, ejecución, control y evaluación de las actividades de la administración pública del estado, las siguientes dependencias auxiliarán al titular del ejecutivo:

- Secretaría General de Gobierno.
- Secretaría de Finanzas y de la Administración.
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- Secretaría de Desarrollo Industrial, Comercial y Minero
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Educación, Cultura y Deporte.
- Secretaría de la Contraloría.
- Procuraduría General de Justicia.

El gobernador del estado podrá contar además con los siguientes órganos adscritos a su despacho:

- Secretaría Particular.
- Secretaría Privada.
- Secretaría Auxiliar.
- Dirección de Asuntos Jurídicos.
- Dirección de Turismo y Cinematografía.
- Dirección de Relaciones Públicas.
- Dirección de Comunicación Social.
- Coordinación General de Asesores.
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.
- Representación del Gobierno del Estado en el Distrito Federal.
- Jefatura de Ayudantes.
- Los demás que determine el titular del poder ejecutivo.
- La Secretaría General de Gobierno es la dependencia responsable de conducir la política interna del estado.
- La Secretaría de Finanzas y de Administración es la dependencia responsable de la administración financiera y tributaria de la hacienda pública del estado y del apoyo

administrativo que requieran las dependencias del poder ejecutivo del estado en el desempeño de sus funciones.

- La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas es la dependencia responsable de planear, conducir, ejecutar, normar y evaluar la política general de comunicaciones, obras públicas, desarrollo urbano, vivienda y ecología.
- La Secretaría de Desarrollo Industrial, Comercial y Minero, es la dependencia responsable de dirigir la planeación, programación y evaluación de las actividades de la administración pública estatal relacionadas con el fomento del desarrollo Industrial, comercial y minero del estado.
- La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural es la dependencia responsable de regular, promover y fomentar el desarrollo agrícola, ganadero, frutícola, forestal, avícola, piscícola y agroindustrial del estado.
- La Secretaría de Salud es la dependencia responsable de conducir las políticas y programas de salubridad, seguridad y asistencia social en el estado.
- La Secretaría de Educación, Cultura y Deporte tiene a su cargo la función educativa del estado, estructurada en el Sistema Estatal de Educación, el cual forma parte del Sistema Educativo Nacional.
- La Secretaría de la Contraloría tiene a su cargo planear, organizar, operar, dirigir y coordinar el Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental para efectos preventivos y correctivos.
- La Procuraduría General de Justicia es la dependencia responsable del ministerio público y de prestar consejo jurídico al gobierno del estado.
- Las secretarías Particular, Privada, Auxiliar y las direcciones de Asuntos Jurídicos, de Turismo y Cinematografía, Relaciones Públicas y de Comunicación Social, la Coordinación de Asesores, y la Representación del Gobierno del Estado en el Distrito Federal, tienen las obligaciones y facultades que el gobernador del estado determina mediante decreto administrativo.

El gobernador del estado, a través de la formulación e instrumentación de la Ley y el Reglamento para la Coordinación y el Control de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de Durango, fija las competencias, responsabilidades y atribuciones que deberán observar las entidades paraestatales en sus relaciones con la administración pública central.

A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que conforme a las leyes corresponde al ejecutivo del estado de las entidades de la administración pública paraestatal, el gobernador ha agrupado por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las secretarías del ramo. Las relaciones entre el ejecutivo del estado y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal con el Plan Estatal de Desarrollo y los lineamientos generales en materia de gasto, inversiones, financiamiento, control y evaluación, se llevan a cabo en la forma y términos que disponen las leyes por conducto de la Secretaría de Finanzas y de la Administración, sin perjuicio de las atribuciones que competan a los coordinadores del sector.

Por otro lado, desde el inicio de la presente administración se ha preocupado en generar una administración pública ágil y moderna, acorde a las necesidades reales del estado y su población, una administración eficiente pero sensible a los requerimientos de una sociedad cada vez más participativa, es por ello que a iniciativa del ejecutivo se promulgó una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, en la que se contempla la fusión de las dependencias administrativas para evitar la duplicidad de funciones y crear otras cuyas atribuciones se adapten a las nuevas circunstancias, estableciendo los niveles de coordinación entre ellas.

Dentro de esta nueva ley, se contemplan así mismo las dos vertientes en que se realiza dicha administración: la central y la paraestatal, especificando para la primera de ellas sus atribuciones y para la segunda sus características, englobando dentro del término paraestatal a todos los organismos públicos descentralizados, a las empresas de participación estatal y a los fideicomisos. Ahora bien, este propio ejecutivo, desde el inicio de la vigencia de la ley de referencia, procedió a agrupar a las entidades de la administración pública paraestatal por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de ellas a fin de intervenir en las mismas conforme a la esfera de su competencia, por conducto de las dependencias correspondientes, las cuales tienen la calidad de coordinadoras de los sectores respectivos y con tal carácter les corresponde planear, coordinar, vigilar y elaborar la operación de las mencionadas entidades de derecho público. Así mismo es necesaria una sectorización de todos ellos organismos de apoyo de la administración pública aun cuando no tengan el carácter de descentralizados.

Con fecha 18 de enero de 1996, en el Periódico Oficial se publicó el acuerdo administrativo para agruparlos por sectores definidos y bajo la coordinación de las dependencias correspondientes, en la siguiente forma:

1. En la Secretaría de Finanzas y de la Administración del Estado:
 - Dirección de Pensiones del Estado.
 - Fondo para la Promoción y el Desarrollo de la Actividad Empresarial del Estado de Durango (FOPRODEM).
 - Fondo de Garantía a la Pequeña Industria del Estado de Durango (FINED).
 - Fondo para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad del Estado de Durango (FFES).
 - Fondo para Financiamiento de las Empresas de Solidaridad del Norte de Durango (FOMIES).
2. En la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte del Estado:
 - Fondo de la Vivienda (FOVI).
3. En la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del Estado:
 - Instituto de la Vivienda del Estado de Durango (IVED).
 - Fideicomiso Santa Rosa de Gómez Palacio, Dgo.
4. En la Secretaría de Desarrollo Industrial, Comercial y Minero:
 - Fideicomiso de la Ciudad Industrial Durango (FCID).
 - Promotora del Desarrollo Industrial y Urbano de la Región Lagunera de Durango (PRODINUR).

5. En la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural:

- Programa de Mejoramiento Genético (PROMEGE).
- Fondo de Mejoramiento Genético (FOMEGE).
- Fondo de Garantía Durango.
- Fondo de Garantía Gómez Palacio.
- Fondo de Garantía Lerdo.
- Fondo de Garantía Tlahualilo.

Y con fecha 25 de Enero de 1996, en el Periódico Oficial se publicó un nuevo decreto administrativo mediante el cual se crea un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios que se denomina Dirección de Transporte Aéreo del Gobierno del Estado (DITRAGE), que es el organismo controlador de las aeronaves propiedad del gobierno del estado y tiene como objetivo primordial su administración y rentabilidad, prestando para ello los servicios necesarios a la comunidad duranguense.

MEDIOS DE COORDINACION INTERINSTITUCIONAL Y DE PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Los objetivos de las funciones asignadas a la administración pública se basan en el cabal cumplimiento de sus obligaciones más elementales, como son:

- Garantizar el estado de derecho y la seguridad de sus habitantes.
- Equilibrar y armonizar la satisfacción de los intereses legítimos de todos los sectores de la sociedad.
- Promover las condiciones de desarrollo económico, político y social que permitan un avance en el mejoramiento del nivel de vida y bienestar de todos los duranguenses.

La administración pública del gobierno estatal es el instrumento formal que permite a través de sus dependencias y oficinas, así como de los organismos auxiliares, hacer realidad los programas de atención al público para cubrir sus necesidades en materia de derecho, promoción de fuentes de trabajo, gestión administrativa y trámites de obras y servicios a la comunidad.

Lograr una justa distribución del ingreso y la riqueza a través del fomento y aumento de la producción y el empleo, son las tareas sustantivas de la administración pública, que se convierten en realidad con la coordinación y suma de esfuerzos estatales, federales, municipales y sectores privados convocados para tales fines, y que participan decididamente en los medios de corresponsabilidad siguientes:

- Programa para el Fortalecimiento de la Planta Productiva de Empleo.
- Consejo Estatal de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
- Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX).
- Comisión de Promoción a las Artesanías.
- Fideicomiso de la Ciudad Industrial.
- Programa de Impulso a la Minería.

- Servicio Estatal de Empleo.
- Fideicomiso «Fondo Durango»: FINED - FESS - FONAES.
- Fideicomiso para la Promoción del Desarrollo Industrial.
- Comisión Estatal de Desregulación Económica.
- Consejo Estatal de Productividad y Competitividad (COCyTED).
- Agencias de Bolsas de Trabajo.
- Centros de Capacitación: CIMO.
- Ventanilla Unica de Promoción Industrial.
- Programa Estatal de Reactivación Industrial y Minera.
- Comité Organizador de la II Expo Durango Exporta '97.
- Comité de Vinculación Durango: Sector Educativo - Productivo.
- Programa de Desarrollo de Proveedores (SECOFI).
- Centro de Servicios al Comercio Exterior (SECOFI - BANCOMEXT).
- Programa de Promoción Internacional de la Industria Maquiladora:
 - Centro de Desarrollo Industrial
 - Programa Estratégico de Desarrollo Gran Visión Siglo XXI (prospectiva a Durango 2020).
 - Centro de Competitividad y Atención Empresarial (SECOFI)
- Programas de Vacunación.
- Convenio de Desarrollo Social.
- Programa Alianza para el Campo.
- Programa Jornaleros Agrícolas.
- Programa de Reforestación.
- PROCEDE
- Programas Emergentes.
- Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo.
- Programa Municipios Saludables.
- Programa de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.
- Programa de Reforma Administrativa Estatal y Municipal.
- Programa de Asistencia Social.

FORMAS ORGANICO-INSTITUCIONALES DE PARTICIPACION CIUDADANA EN LAS TAREAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

El artículo N° 14 de la Ley de Planeación del Estado de Durango dice: «La función del estado en la participación del desarrollo tomará en cuenta la participación organizada, consciente y responsable de los individuos y grupos sociales de la entidad».

El artículo 15 de la ley antes mencionada dispone: «Las acciones y opiniones de los sectores social y privado, tales como asociaciones de profesionales, organizaciones de obreros y campesinos, instituciones educativas y de investigación tecnológica y científica de desarrollo cultural y artístico; y demás organizaciones sociales, así como cámaras, sindicatos empresariales y otras agrupaciones del sector privado, se realizarán dentro del sistema estatal de planeación democrática».

Por otra parte, en el Plan Estatal de Desarrollo se establece esta participación; entre el pueblo y el gobierno de Durango se ha establecido una renovada relación que tiene como premisa fundamental trabajar unidos, en armonía y sin descanso, para llevar al estado a una nueva era de progreso con equidad y justicia social.

Diálogo y participación ciudadana y concertación entre sociedad y gobierno fueron las guías para la formulación del Plan de Desarrollo y sus programas prioritarios.

En su contenido el pueblo reconoce sus demandas más sentidas, convertidas en propuestas técnicas viables para darles respuesta.

Los diagnósticos de cada programa reflejan las transformaciones que requiere el estado en sus estructuras económica y social, para que no se quede al margen de la modernización que vive el país.

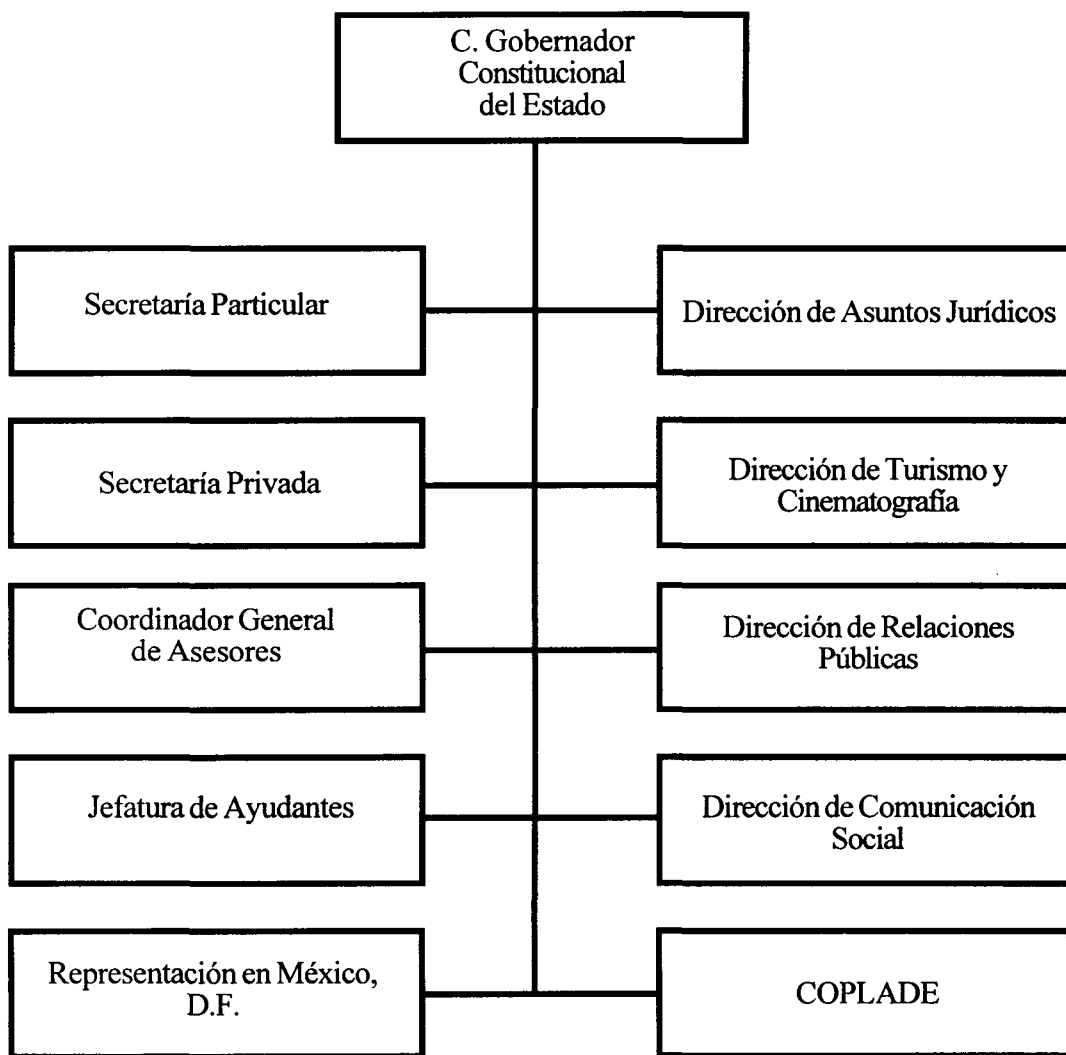
Con el objeto de operar y controlar eficazmente la ejecución de los programas de fomento económico y social, se gestionó e impulsó con toda la intensidad la participación de las comunidades y de los sectores social y privado en los programas de gobierno, y se promovieron y apoyaron mecanismos de financiamiento para el bienestar social y el desarrollo regional. El artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Durango establece que la actividad económica estatal será planeada, conducida, coordinada y orientada por el ejecutivo del estado, quien llevará a cabo la regularización y fomento de las acciones que demande el interés general.

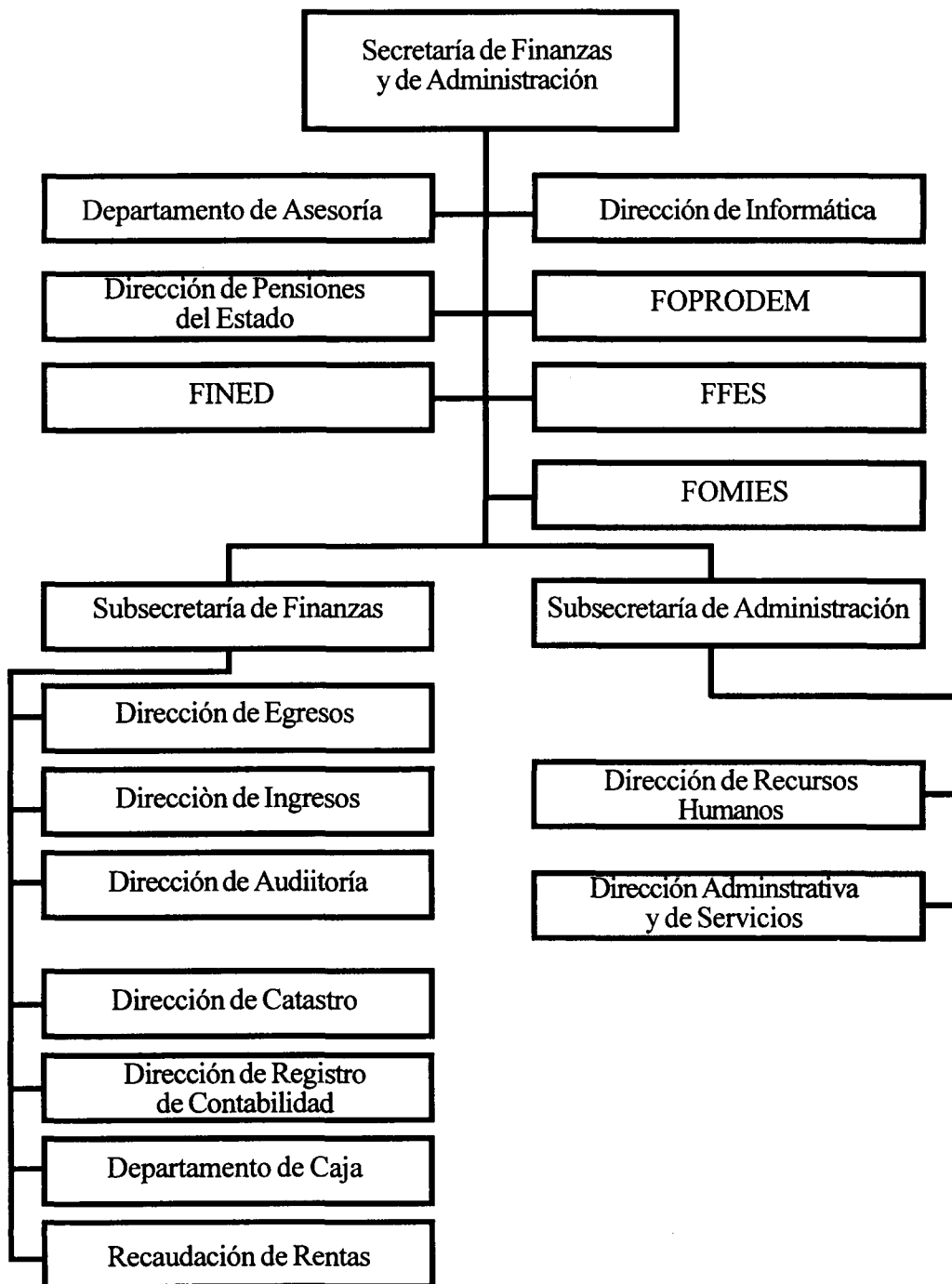
En el desarrollo económico del estado participan con responsabilidad social los sectores público, social y privado sin menoscabo de otras formas de actividad económica. El ejecutivo estatal, bajo este contexto, organizó un Sistema Estatal de Planeación Democrática, el cual recoge las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarse al plan y a los programas de desarrollo estatal.

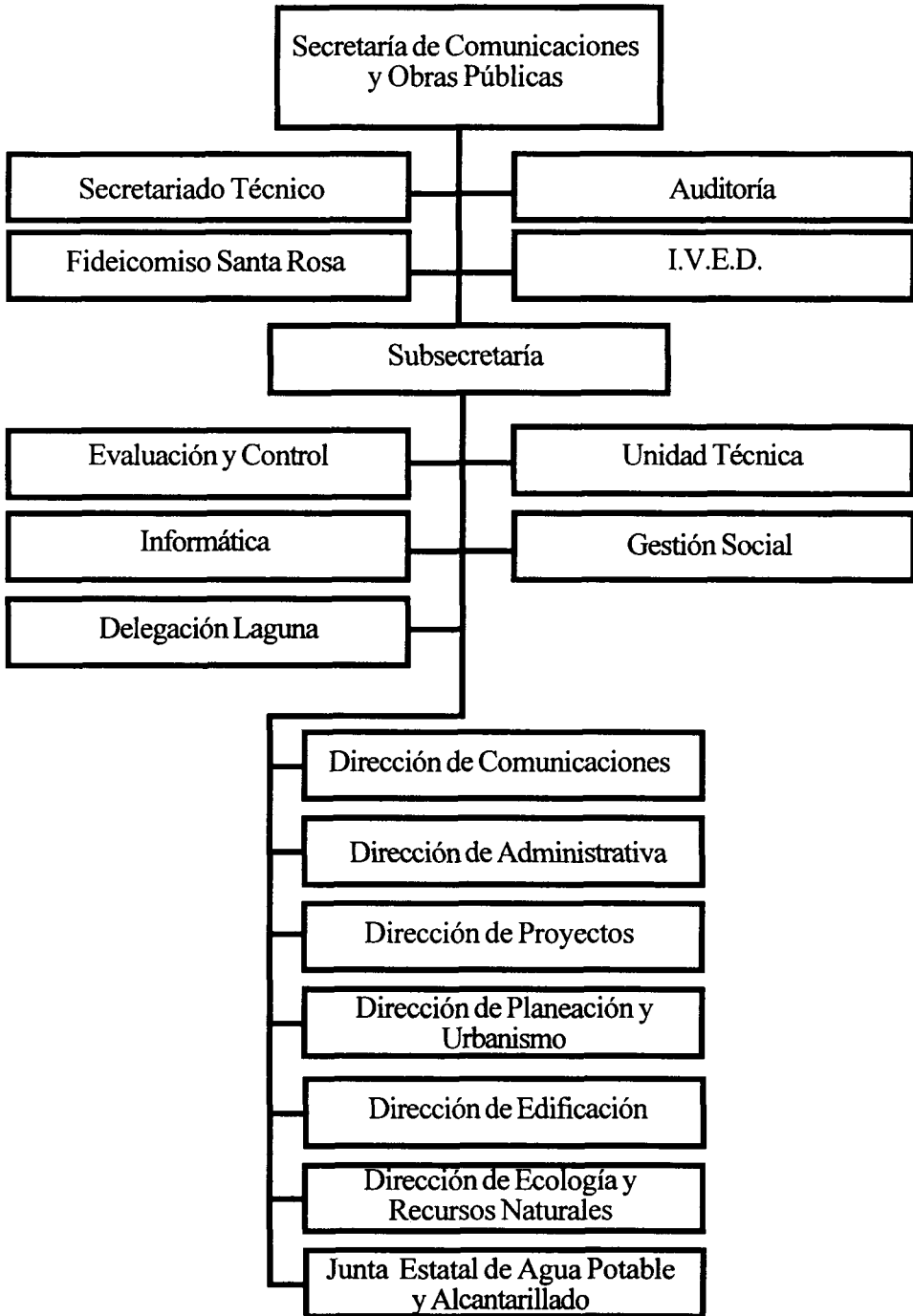
Existe un Plan Estatal de Desarrollo al cual se sujetan obligatoriamente los programas de la administración pública estatal.

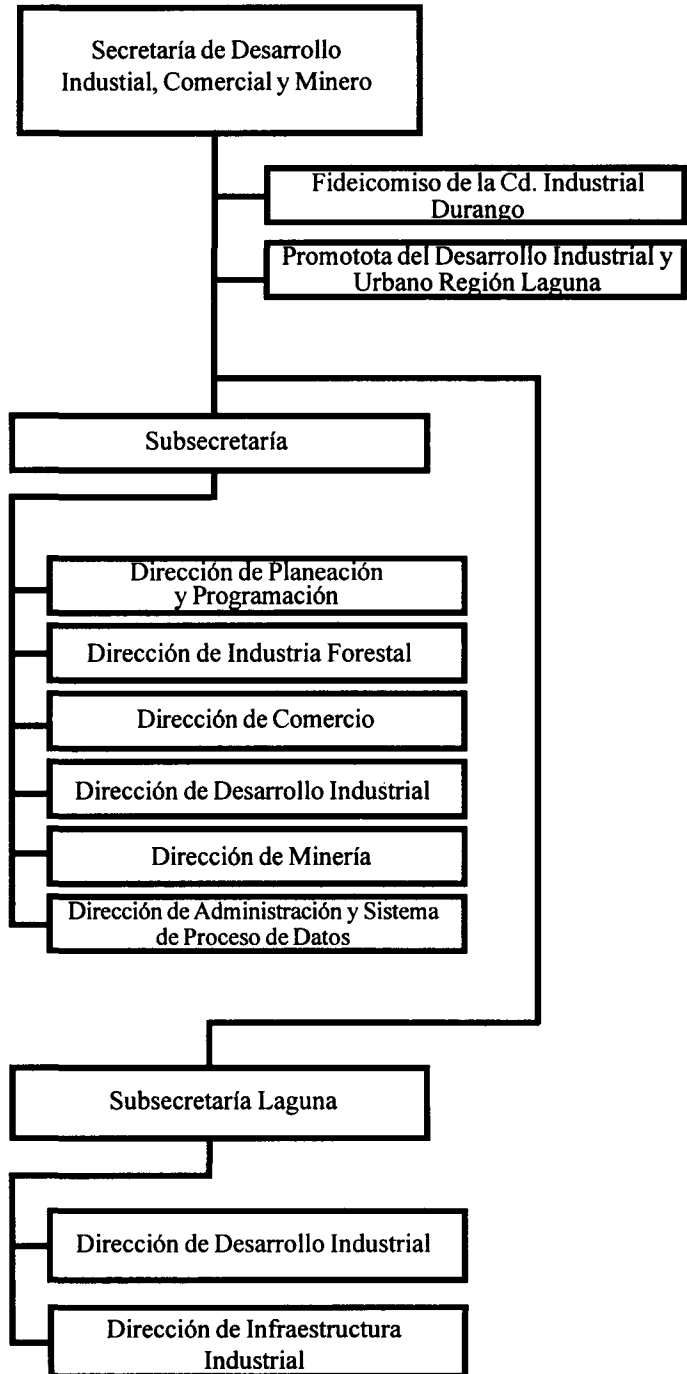
En el mes de abril del año en curso quedaron constituidos 1,847 órganos de participación ciudadana, de los cuales 39 son consejos de desarrollo municipal y 1,808 son comunitarios, habiendo sido nombrados por las diversas comunidades 1,531 vocales de control de vigilancia.

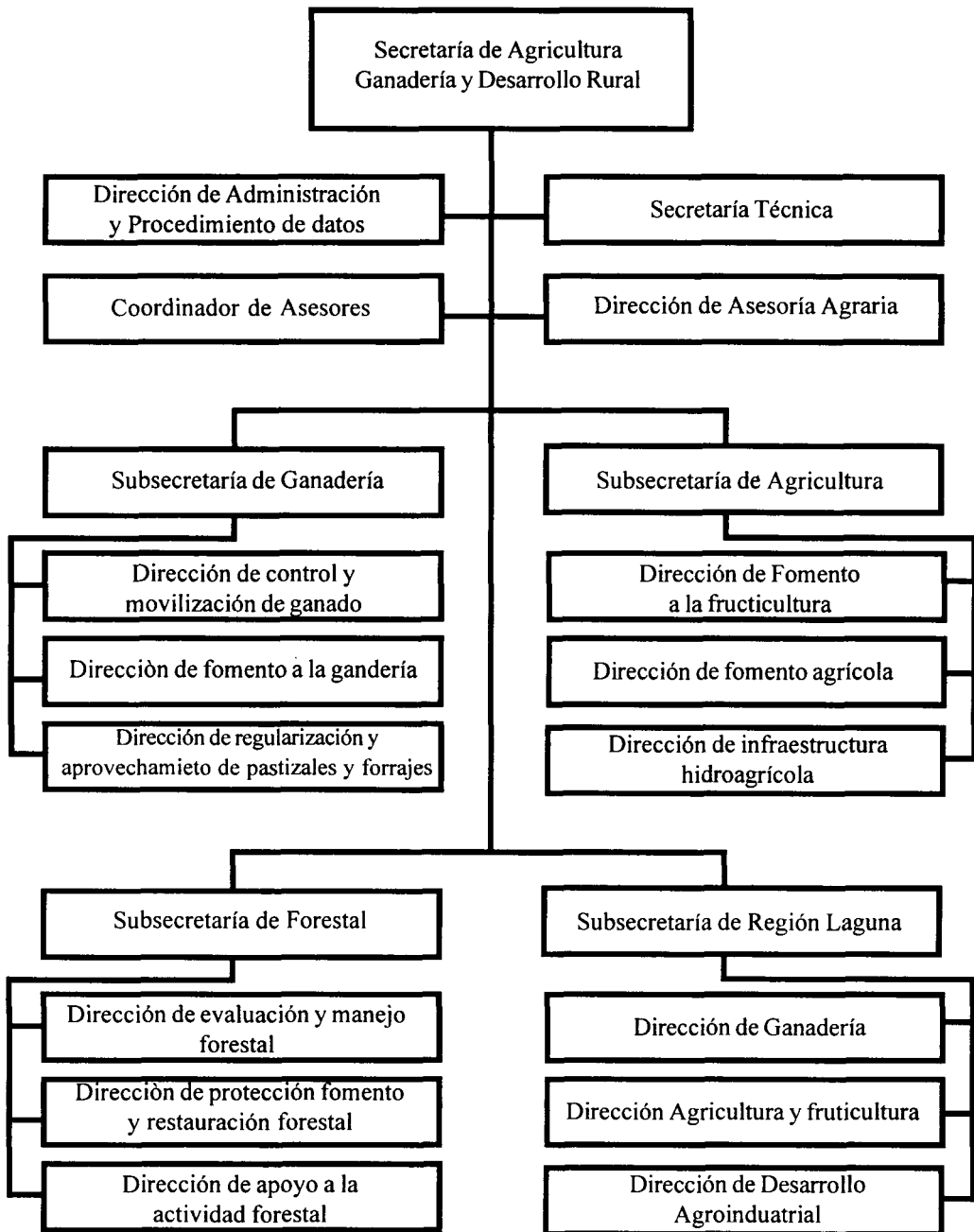
Por otra parte, dentro del Consejo Estatal de Seguridad han quedado integrados 14 municipios, en los que se promueve la participación de los miembros de la sociedad a través de los comités de consulta y participación de la comunidad, en las actividades de seguridad pública.

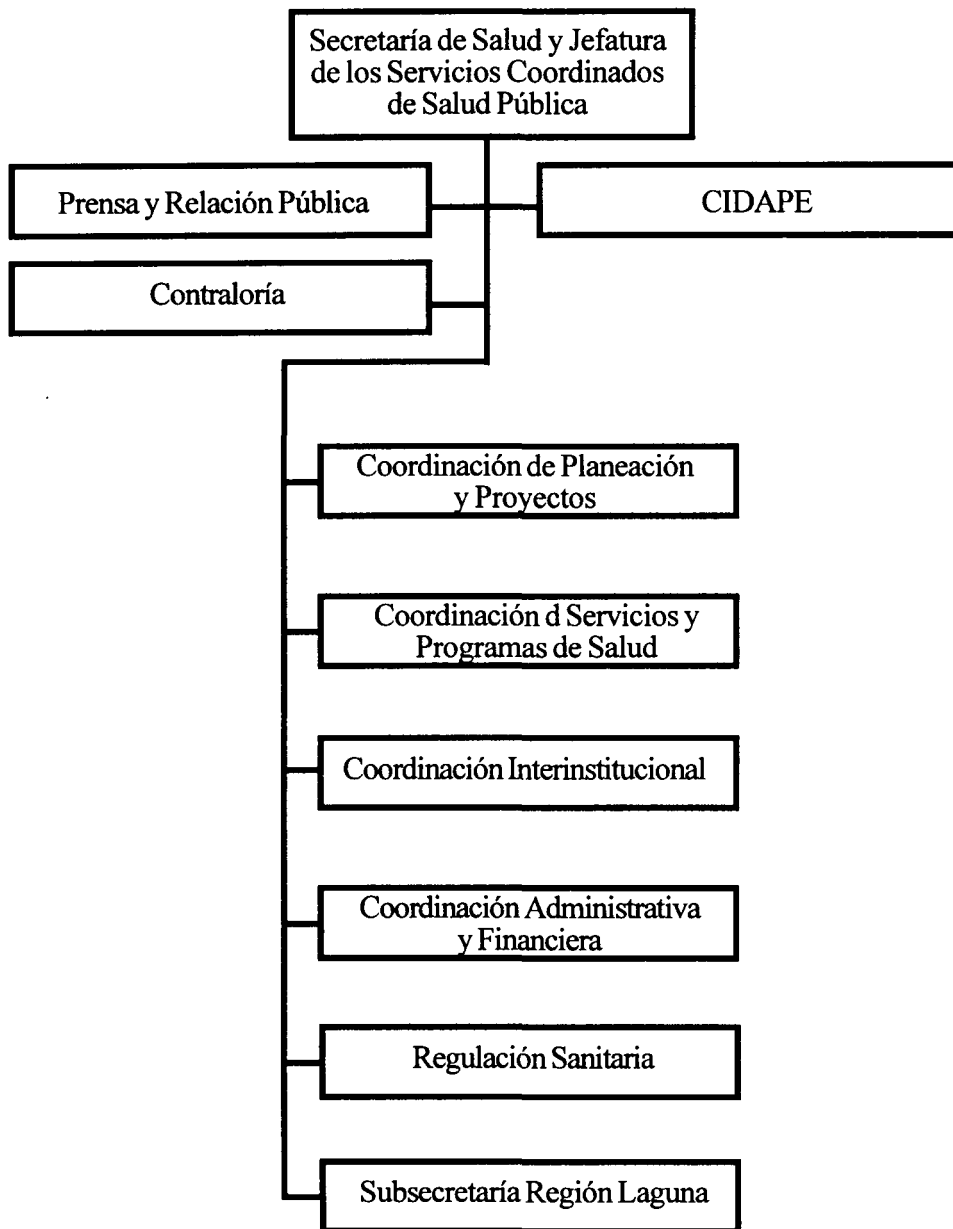


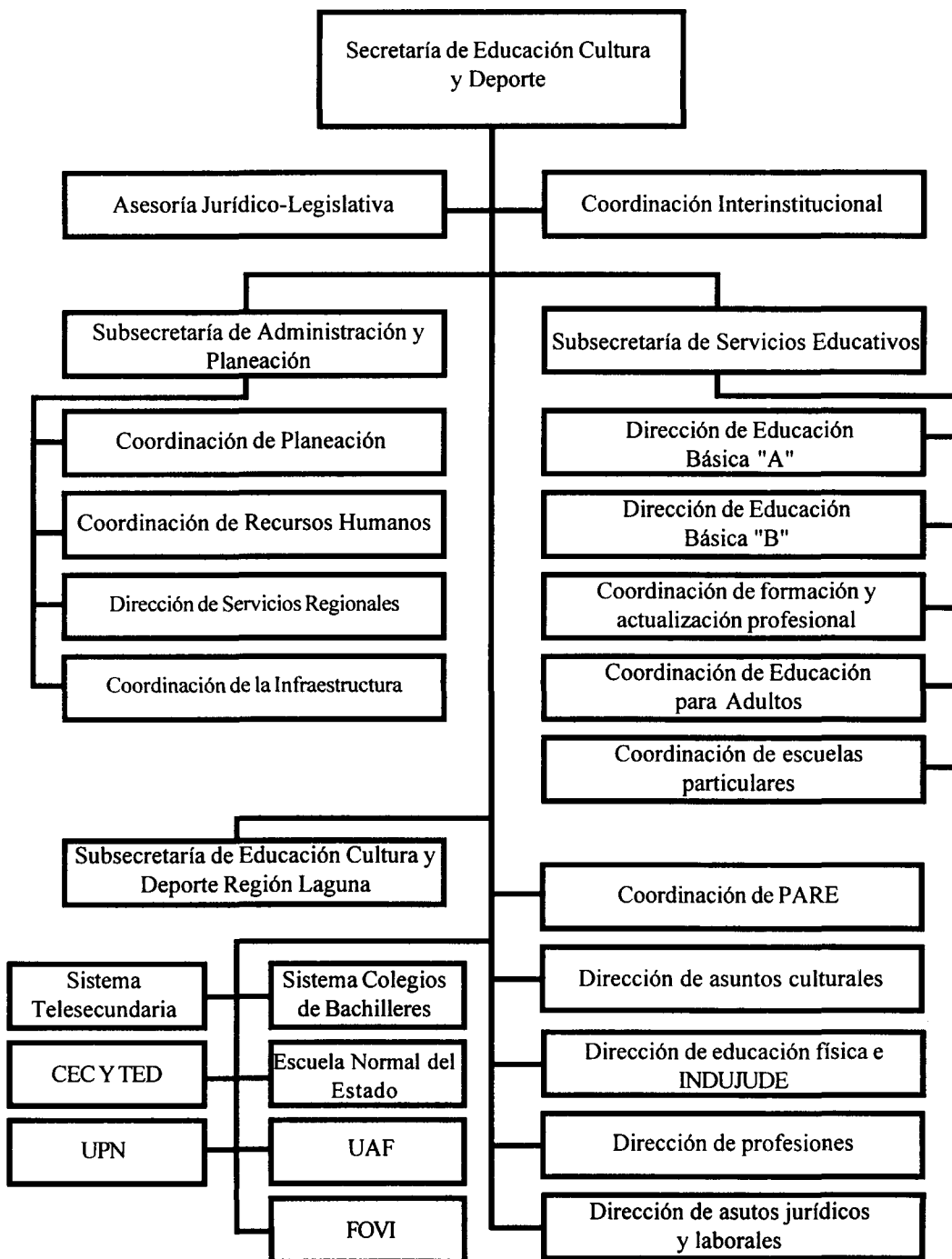




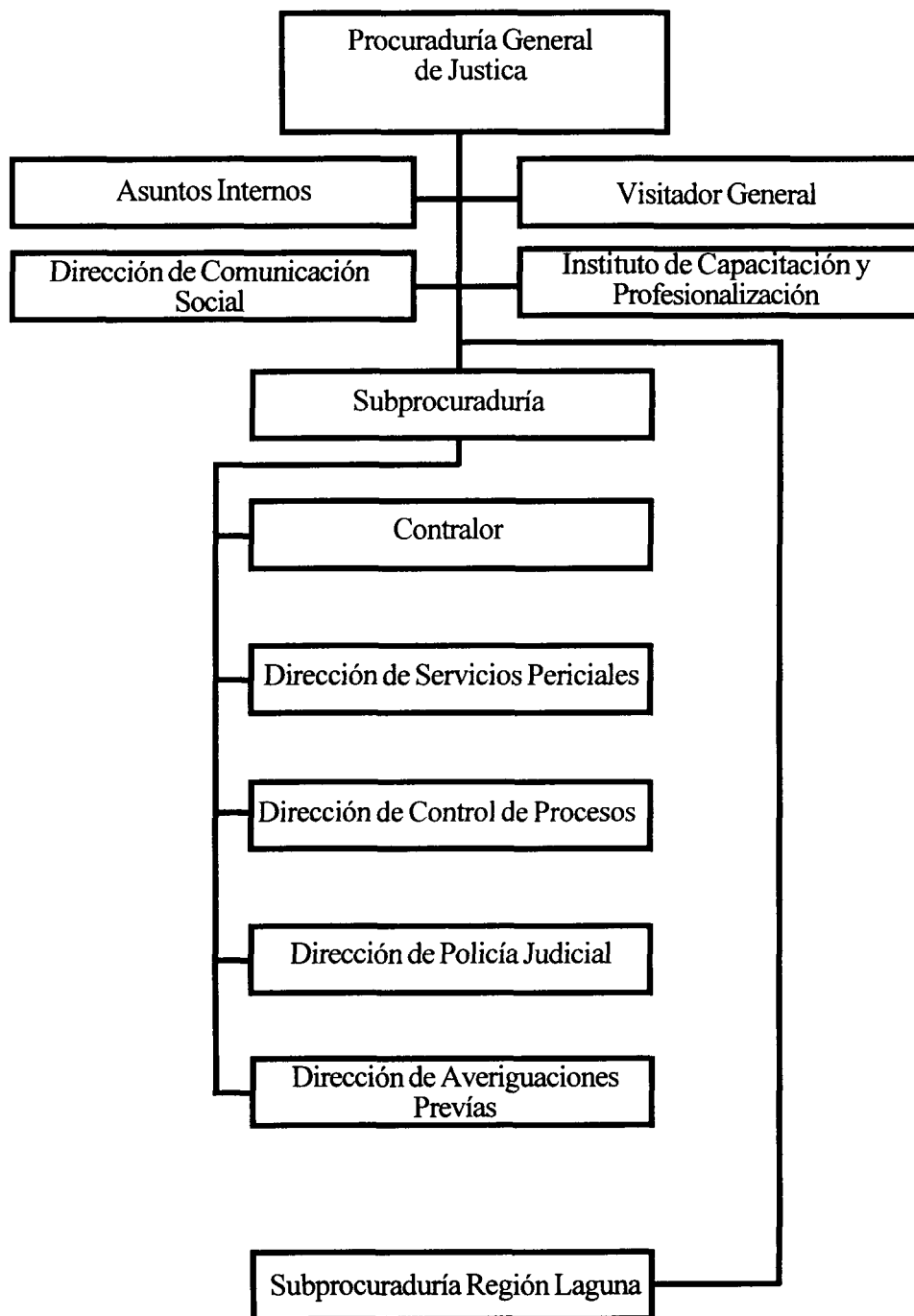


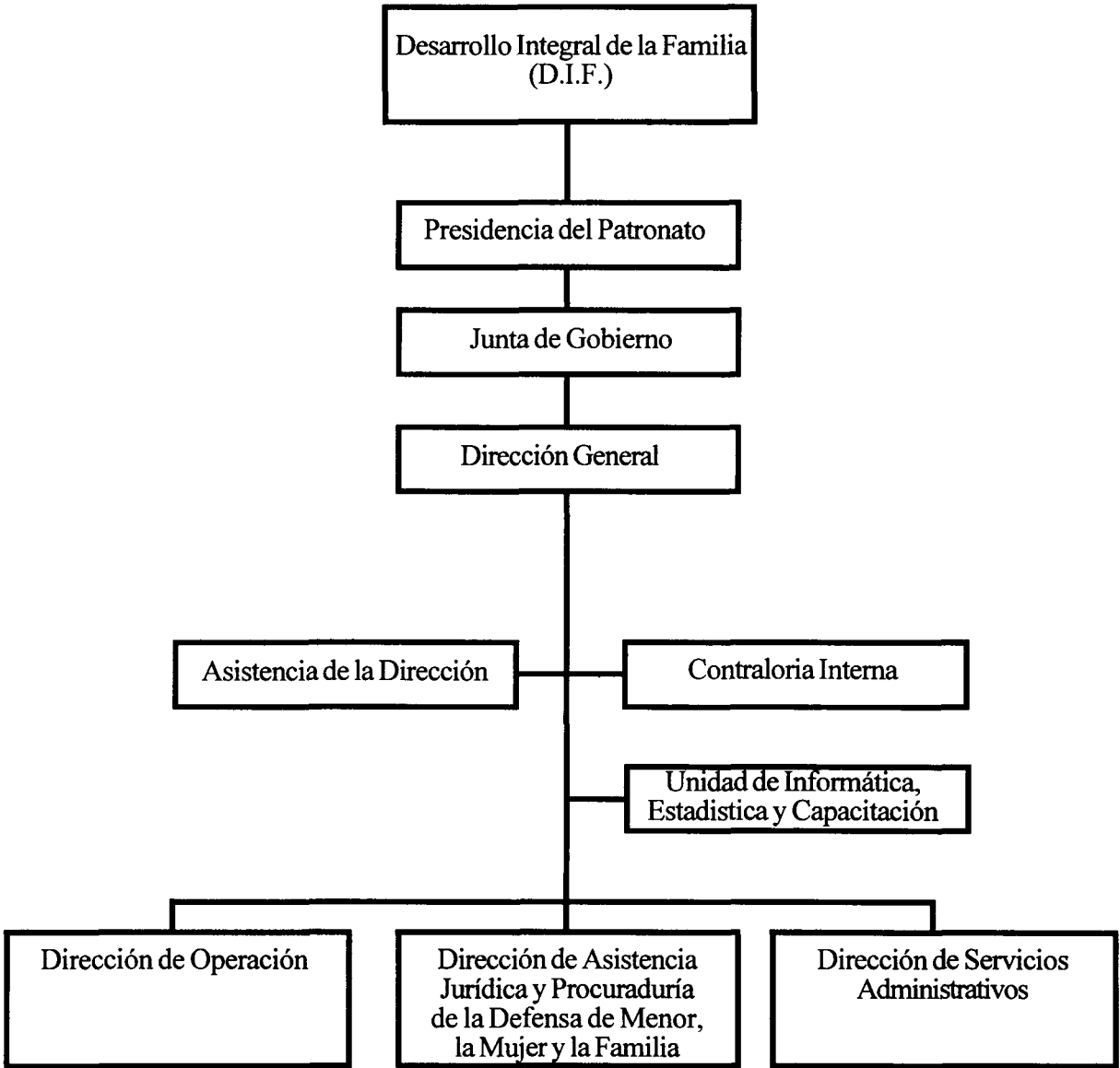












RELACION DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE DURANGO SEGUN SE NATURALEZA JURIDICA

ORGANISMO	NATURALEZA JURIDICA	FECHA DE CREACION
Dirección de Pensiones del Estado	Procurar asistencia y beneficios de carácter social a los trabajadores al servicio de los tres poderes del estado. (considerados de la ley de pensiones del estado de durango).	28 de diciembre de 1978.
Fondo para la Promoción y el Desarrollo de la Actividad Empresarial del Estado de Durango (FOPRODEM)	Fideicomiso	7 de mayo de 1995.
Fondo de Garantía a la Pequeña Industria del Estado de Durango (FINED)	Fideicomiso	4 de mayo de 1984.
Fondo para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad del Estado de Durango (FFES)	Fideicomiso	30 de octubre de 1992.
Fondo para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad del Norte de Durango (FOMIES)	Fideicomiso	5 de junio de 1992.
Fondo de la Vivienda (FOVI)	Fondo	20 de enero de 1991.
Instituto de la Vivienda del Estado de Durango (IVED)	Instituto	28 de abril de 1983.
Fideicomiso Santa Rosa de Gómez Palacio, Dgo	Fideicomiso	30 de agosto de 1990.
Fideicomiso de la Ciudad Industrial Durango.	Fideicomiso	31 de diciembre de 1973.
Promotora del Desarrollo Industrial y Urbano de la Región Lagunera de Dgo. (PRODINUR)	Promotora	29 de octubre de 1992.
Dirección de Transporte Aéreo del Gobierno del Estado.	Control, sostenimiento y rentabilidad de las aeronaves, equipo e inmuebles con que cuenta el estado de Durango (art. 1º Decreto Administrativo 25 de enero de 1996).	26 de enero de 1996.
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Durango (DIF)	Promoción de la asistencia social, prestación de servicios, promoción de la interrelación sistemática de acciones que en la materia lleven a cabo las instituciones públicas y privadas. (art. 16 cap. segundo de la ley sobre el sistema estatal de asistencia social de Durango).	5 de mayo de 1977.
Programa de Mejoramiento Genético (PROMEGE)	Fideicomiso	
Fondo de Mejoramiento Genético (FOMEGE)	Fideicomiso	
Fondo de Garantía Durango	Fideicomiso	
Fondo de Garantía Gómez Palacio	Fideicomiso	
Fondo de Garantía Lerdo	Fideicomiso	
Fondo de Garantía Tlahualilo	Fideicomiso	

CAPITULO III

SISTEMAS
ADMINISTRATIVOS
PARA LA GESTION
PUBLICA

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS GLOBALES DE GESTION

En todo el estado de Durango y en base a los nuevos conceptos de participación ciudadana y política social establecidos por el presidente de México, la gestión pública opera en todos los municipios y en todas las comunidades, organizados como comités comunitarios de obra, y a nivel municipal los Consejos de Desarrollo Municipal y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, (COPLADEM) órgano plural y democrático donde están representados todas las organizaciones económicas, políticas, sociales y los diferentes niveles de gobierno. En el seno del COPLADEM son convocados a realizar un ejercicio democrático y plural para analizar las acciones que serán emprendidas con el propósito de acelerar el desarrollo económico y social, plantear metas y proponer soluciones a los problemas que se presentan.

En el COPLADEM se realiza un cuidadoso análisis de los recursos que el municipio recibe de la federación y el estado, con el propósito de establecer prioridades, fundamentadas básicamente en la necesidad social o el desarrollo municipal y regional. De esta manera es en la instancia municipal donde se realizan los procesos de gestión y se da solución a la problemática planteada más urgente.

A nivel estatal existe el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) que apoya y coordina a todas las instancias municipales de planeación para que el proceso de gestión sea una realidad municipal, además tiene a su cargo los procesos a nivel estatal y regional y permite que éstos se lleven a cabo entre los diferentes ayuntamientos y sean posibles las políticas y procedimientos para el desarrollo social.

Actualmente la instancia estatal tiene a su cargo la gestión de los recursos ante el gobierno federal, recursos que son ejecutados a través del convenio de desarrollo social y que en un ejercicio basado en parámetros de población, servicios y aspectos del desarrollo son distribuidos a todos los municipios para que con una mezcla de inversiones federales, estatales, municipales, crediticias y de las propias comunidades den satisfacción a los planteamientos priorizados y gestionados a través de las diferentes organizaciones.

Mediante estos mecanismos, la actividad de gestión y promoción para obras y servicios públicos se ha concentrado en el nivel municipal de gobierno, con lo que se ha conseguido una mayor racionalización de la demanda social y se ha permitido una creciente participación ciudadana en la integración de los programas de gobierno.

PLANEACION PROGRAMACION PRESUPUESTACION

El Sistema Estatal de Planeación permite conjuntar las políticas nacionales con las estatales para que sean aplicables a nivel municipal, de esta forma la administración estatal coordina todos los esfuerzos de planeación habiéndose logrado una constante interacción municipio estado que ha hecho posible que la planeación, programación y presupuestación se d en los municipios mismos.

Los ayuntamientos al inicio de su administración elaboran su Plan Municipal de Desarrollo, el que contiene las diferentes aportaciones de las comunidades y que en base a un diagnóstico determinan líneas de acción, establecen objetivos y metas a cumplir durante los 3 años de su gestión, este documento guía las acciones y permite que anualmente se formule la propuesta municipal de obras a ejecutar, en complemento a la programación, a nivel regional también se da la presupuestación de las mismas obras con grandes ventajas, entre las que se pueden mencionar el apego a la realidad imperante en cada lugar, con precios y costos reales y situaciones locales que no es conveniente definir desde el centro.

Actualmente los 39 ayuntamientos realizan estas tareas debido a una intensa capacitación que han recibido en materia de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control, ya que se han formado cuadros técnicos preparados en los procedimientos, normas y lineamientos existentes.

Para cumplir cabalmente el proceso planeación programación presupuestación se cuenta con instrumentos básicos que orientan todas las tareas. Estos instrumentos son el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estatal de Desarrollo y los 39 planes municipales.

La participación creciente de la comunidad en estas tareas se encuentra enmarcada por los documentos enunciados y año con año se estructura la programación mediante un sistema democrático de participación social en todos los niveles de decisión.

La presupuestación se da mediante la intervención de las dependencias operativas que a través de análisis técnicos financieros determinan costos y montos de inversión.

SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE RECURSOS

Los recursos destinados al desarrollo social, en Durango, son producto de la mezcla de aportaciones federales, estatales, municipales y de los propios beneficiados, su administración está sujeta a las normas y procedimientos que la Secretaría de Desarrollo Social ha establecido para el convenio de desarrollo social y que consisten en que una vez definidos los proyectos y obras a realizar son éstas aprobadas en función del techo financiero establecido, la federación deposita en el banco corresponsal una cantidad que permite liberar dinero en función de un calendario de ministraciones y de documentación en trámite. Aunado a esto, el estado debe depositar su parte correspondiente, siendo pagadas las 2 partes, federal y estatal al mismo tiempo, este manejo de la administración correcta de los recursos le corresponde al estado, concretamente al COPLADE, organismo que lleva el control financiero de los recursos federales y estatales, de acuerdo a las prioridades enmarcadas en el Sistema Estatal de Planeación.

El criterio fundamental para la distribución de recursos es la demanda de la población que se sustenta en un diagnóstico preciso de las carencias y necesidades más apremiantes, además, la distribución de recursos está orientada a llevar a cabo una mayor justicia redistributiva para dotar con mayores recursos a las regiones más deprimidas y de mayor atraso comparativo.

Así mismo, recursos estratégicos se canalizan a estimular el desarrollo productivo del estado y en atención a ello es relevante el sector Comunicaciones y transportes, ya que se tiene como una condición fundamental la integración regional de toda la entidad.

Por otra parte, los programas normales de las dependencias federales y estatales también se promueven tomando en cuenta los criterios antes señalados. Es decir, se tiene especial cuidado de que los recursos tanto privados como del sector público se canalicen tomando en cuenta las prioridades estatales.

CONTROL Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA

Aspecto muy importante para la evaluación del impacto presupuestal es la llamada Contraloría Social, que por indicaciones del ejecutivo del estado se ha estimulado al máximo nivel.

Con la intervención de las comunidades se tiene una evaluación permanente de la gestión pública y se cuenta con miles de supervisores debidamente integrados con los Comités Comunitarios, en los Consejos de Desarrollo Municipal y en los 39 COPLADEM'S que controlan el ejercicio presupuestal mediante una información en detalle de las metas del ejercicio presupuestal, así como de su estricta aplicación.

El ejecutivo del estado, con el propósito de fortalecer el Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, signó un acuerdo de coordinación con el ejecutivo federal, con la finalidad de evaluar permanentemente las acciones del quehacer gubernamental.

Dentro de estas acciones se encuentran la Contraloría Social, la fiscalización a los recursos derivados del Convenio de Desarrollo Social, la auditoría a las dependencias y organismos descentralizados del gobierno del estado y el programa de simplificación y modernización administrativa.

La Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado es la dependencia que se encarga de llevar a cabo la difusión de la contraloría social, cuyo objetivo principal es el de promover y alentar la participación ciudadana en las tareas de vigilancia del quehacer público con un enfoque eminentemente preventivo; ha sido impulsada decididamente por el gobierno del estado, pues se realizan de manera constante programas de capacitación a las autoridades municipales, al Consejo de Desarrollo municipal, y comités comunitarios y en especial a los vocales de control y vigilancia de los diversos programas que se contemplan dentro del Fondo de Desarrollo Social Municipal, así como del sistema de quejas, denuncias y atención a la ciudadanía en los 39 municipios que comprenden el estado, no obstante las dificultades geográficas que representa su ubicación.

Otro de los aspectos importantes para consolidar el Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública es la fiscalización de los recursos derivados del Convenio de Desarrollo Social, cuya administración está sujeta a las normas y procedimientos que la SEDESOL establece. esta es una actividad que desarrollan en forma institucional y/o coordinan los

órganos de control de los tres niveles de gobierno, y consiste en la revisión detallada a los procesos de programación, presupuestación, adjudicación, contratación y ejecución de las obras y acciones realizadas, y ante la descentralización de funciones y recursos a los municipios y con el propósito de hacer más eficiente su control y evaluación, el ejecutivo del estado y los H. ayuntamientos establecieron un acuerdo de coordinación denominado «promoción y gestión para el Establecimiento del Sistema Municipal de Control y Evaluación Gubernamental», para así atender en forma integral la vigilancia y evaluación de los programas federales y estatales y sumar acciones concertadas a través de la incorporación de los municipios al Sistema Estatal de Control.

Cabe señalar que la Contraloría Estatal participa en programas de control y evaluación institucional como es la atención de quejas y denuncias, la celebración de actos de licitación, seguimiento de inconformidades, asistencia a actos de entrega-recepción de obras. Así mismo, como una medida preventiva y/o correctiva, a efecto de que en la aplicación de los recursos asignados no existan irregularidades administrativas, se tiene una continua revisión documental con el COPLADE para verificar que los comprobantes del gasto presentado por las instancias ejecutorias se ajusten a los presupuestos especificados en los expedientes técnicos aprobados.

Con respecto a la simplificación y modernización administrativa, el ejecutivo del estado, con el propósito de promover y eficientar la administración pública, elaboró el Programa Estatal de Simplificación y Modernización Administrativa con la finalidad de que las dependencias y entidades elaboren acciones concretas que coadyuven a mejorar los sistemas y procedimientos hacia el interior, dando prioridad a las áreas de atención al público, así como del marco legal y normativo vigente, esto ha permitido elevar la productividad en el quehacer gubernamental mediante una capacitación constante a todo el personal de la administración pública, logrando una modernización con calidad y una optimización de las funciones del gobierno del estado.

En cuanto a la auditoría gubernamental, el ejecutivo del estado siempre ha impulsado el constante perfeccionamiento de las acciones orientadas al mejoramiento permanente de la administración pública del estado, que permitan instrumentar medidas de control para asegurar el estricto cumplimiento de las normas y disposiciones que regulan el ejercicio del gasto público, apegadas a los criterios de transferencia, legalidad, honestidad, productividad y calidad. Es por ello que el ejecutivo del estado expidió el acuerdo por el que se establecen normas y lineamientos administrativos que las dependencias y entidades de la administración pública estatal deberán observar con relación al Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental, en el cual se establece la creación de órganos de control en las dependencias y entidades; esto ha permitido a la Contraloría Estatal vigilar y evaluar las metas y objetivos establecidos en los programas aprobados.

La Contraloría Estatal dentro de su programa operativo anual contempla el calendario para la aplicación de auditorías a las dependencias y entidades del poder ejecutivo, las cuales se realizan con el apoyo de los órganos de control ya establecidos.

En igual forma y con los mismos objetivos dentro del COPLADE se cuenta con un Subcomité de Evaluación que ejerce el control del avance físico y financiero de todos los programas encaminados al logro del desarrollo económico y social de la entidad.

En este subcomité intervienen la Contraloría de la federación y del gobierno del estado, la Coordinación de COPLADE y las dependencias responsables de la ejecución de los recursos.

Esta función se ha perfeccionado en virtud de una extensa y cabal información de los recursos autorizados en cada programa, haciendo uso permanente de todos los medios de comunicación social, así como del periódico oficial del gobierno del estado, en donde se dan a conocer los techos presupuestales de cada municipio.

Así mismo, las administraciones municipales están obligadas a dar a conocer a toda la comunidad los programas autorizados, sus metas, sus objetivos y los recursos aprobados.

IDENTIFICACION DE LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

El mayor problema que enfrenta la gestión pública, es la crítica de la sociedad que aduce que los recursos se distribuyen en gran medida con criterios partidistas o de preferencias grupales. No obstante este señalamiento, se ha minimizado al demostrar que los recursos están distribuidos con plena justicia redistributiva y en atención a criterios técnicos en que se busca siempre un mayor impacto de beneficio social.

Entre los problemas que se han enfrentado está la falta de participación responsable de la población, especialmente en la Región Lagunera en donde aún no se supera cabalmente la cultura del no pago.

La costumbre del paternalismo aún no se supera del todo, lo que en algunos casos dificulta la participación responsable de la ciudadanía.

Otro aspecto que no se puede soslayar dentro de esta problemática, es el hecho evidente de que aún existen administraciones municipales que no cuentan con recursos humanos capacitados, ni poseen el nivel técnico necesario para hacer frente a sus crecientes responsabilidades dentro del desarrollo regional; no obstante, ello se está superando a grandes pasos para corregir esta deficiencia.

También debemos señalar como un problema importante que enfrenta la eficiencia en la gestión pública, la resistencia al cambio como una oposición natural en cualquier proceso, ya que se están implantando nuevas formas de participación ciudadana que obligan a implementar nuevos estilos de gobierno.

ANALISIS COMPARATIVO DE EGRESOS ESTATALES 1993-1996

DISTRIBUCION	PRESUPUESTO ANUAL	
	(NUEVOS PESOS)	(PESOS)
	1993	1996
1.- Clasificación por Poderes		
1.1. Poder Legislativo	14,981,950	25,869,257
1.2 Poder Judicial	9,718,191	16,653,847
1.3 Poder ejecutivo	590,846,542	904,403,189
1.3.1. Dependencias del Ejecutivo		377,843,005
1.3.2. Erogaciones a Nivel Gobierno		526,560,184
Presupuesto Directo:	615,546,683	946,926,293
1.3.3. Transferencias para la Educación Federalizada		954,378,800
Presupuesto Consolidado:	615,546,683	1,901,305,093
2.- Clasificación por objeto del gasto:		
2.1.- Servicios personales	225,675,775	392,178,519
2.2.- Servicios no personales	49,829,563	54,571,434
2.3.- Materiales y suministros	25,952,249	16,919,713
2.4.- Maquinaria, mobiliario y equipo	10,634,516	3,845,236
2.5.- Obras públicas	69,000,000	82,487,502
2.6.- Aportaciones	65,542,774	124,044,824
2.7.- Servicio de la deuda pública	50,944,811	61,000,049
2.8.- Obligaciones a corto plazo		4,654,509
2.9.- Programa nacional de seguridad pública		894,550
2.10.- Participaciones municipales	117,966,995	206,329,957
Presupuesto Directo:	615,546,683	946,926,293
2.11.- Transferencias para la educación federalizada		954,378,800
Presupuesto Consolidado:	615,546,683	1,901,305,093

Fuente: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango Núm. 50 Bis (20-XII-92) y Núm. 51 (24-XII-95)

INVERSION EJERCIDA POR MUNICIPIO 1993-1995

MUNICIPIO	ESTATAL		FEDERAL	
	AÑOS		AÑOS	
	1993	1995	1993	1995
Canatlán	1,324,667	208,180	4,268,957	3,466,641
Canelas	450,633	108,400	1,452,238	1,805,100
Coneto de Comonfort	275,999	61,655	889,451	1,026,694
Cuencamé	785,001	246,327	2,529,793	4,101,872
Durango	277,223,076	2,513,758	893,396,588	41,859,336
Gral. Simón Bolívar	557,800	220,088	1,797,600	3,664,927
Gómez Palacio	3,988,525	726,905	12,853,674	12,104,494
Guadalupe Victoria	919,515	266,683	2,963,288	4,440,834
Guanaceví	591,675	186,008	1,906,768	3,097,437
Hidalgo	676,849	77,585	1,214,458	1,291,958
Indé	562,419	111,620	1,812,488	1,858,712
Lerdo	1,799,760	516,179	5,800,019	8,595,467
Mapimí	630,490	118,302	2,031,856	1,969,984
Mezquitil	364,365	557,318	1,174,227	9,280,525
Nazas	496,492	82,189	1,600,027	1,368,621
Nombre de Dios	736,449	144,122	2,373,327	2,399,941
Ocampo	690,691	80,255	2,225,865	1,336,417
Oro, El	878,660	135,833	2,831,625	2,261,906
Otáez	423,511	104,465	1,364,834	1,739,575
Pánuco de Coronado	767,192	191,849	2,472,400	3,194,693
Peñón Blanco	400,795	81,296	1,291,626	1,353,748
Poanas	777,733	177,643	2,506,372	2,958,133
Pueblo Nuevo	951,610	443,608	3,066,718	7,387,008
Rodeo	1,470,971	337,391	4,740,443	5,618,271
San Bernardo	402,969	77,234	1,298,634	1,286,113
San Dimas	1,209,860	425,596	3,898,970	7,087,066
San Juan de Guadalupe	466,690	133,011	1,503,985	2,214,911
San Juan del Río	1,572,835	168,503	5,068,716	2,805,943
San Luis del Cordero	165,536	48,174	533,466	802,211
San Pedro del Gallo	422,589	61,023	1,361,860	1,016,174
Santa Clara	483,948	229,347	1,559,602	3,819,120
Santiago Papasquiaro	799,854	390,760	2,577,660	6,506,975
Súchil	272,044	75,050	876,705	1,249,749
Tamazula	697,660	382,936	2,248,322	6,376,700
Tepehuanes	772,224	213,375	2,488,619	3,553,151
Tlahualilo	2,036,250	157,183	6,562,147	2,617,439
Topia	338,478	147,324	1,090,801	2,453,254
Vicente Guerrero	1,194,668	147,799	3,850,012	2,461,166
Nuevo Ideal	1,195,529	278,739	3,852,787	
Cobertura Estatal	2,335,704	278,184	7,527,188	4,632,359
Total Estatal	312,111,716	10,911,897	#####	181,706,225

Fuente: Gobierno del Estado. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.

(COPLADE). Durango, Dgo. 1996

COMPARATIVO DE INGRESOS ESTATALES 1993-1996

CONCEPTO	PRESUPUESTO ANUAL		DIFERENCIA	
	(NUEVOS PESOS)	(PESOS)	ABS	%
	1993	1996		
Impuestos:	10,014,495	28,528,437	18,513,942	184.87
a) Para el Fomento de la Educación del Estado:	10,014,495	12,693,657	2,679,162	26.75
b) Impuesto sobre nóminas:	0	15,834,780	15,834,780	
Derechos:	40,057,978	44,375,837	4,317,859	10.78
a) Por inscripción y demás servicios del Registro Público de la Propiedad:	8,011,956	10,295,181	2,283,225	28.5
b) Por legalización de Firmas, Certificaciones y expedición de copias y documentos:	554,987	456,425	-98,562	-17.76
c) Por actos del Registro Civil:	572,417	2,550,547	1,978,130	345.57
d) Por expedición de copias de planos, avalúos y servicios catastrales:	43,246	40,111	-3,135	-7.25
e) Por servicios de control de vehículos y por expedición y revalidación de concesiones, autorizaciones y permisos para la explotación del servicio público de transporte:	30,375,372	30,018,674	-356,698	-1.17
f) 5 al millar por supervisión y vigilancia de obra pública:	500,000	223,416	-276,584	-55.32
g) Inspección, revisión y supervisión:	0	646,559	646,559	
h) Servicios educativos:	0	47,227	47,227	
i) Otros:	0	98,697	98,697	
Productos:	3,972,727	9,657,170	5,684,443	143.09
a) Explotación o enajenación de bienes del estado:	107,517	160,783	53,266	49.54
b) Establecimientos dependientes del estado:	998,357	180,672	-817,685	-81.9
c) Servicios administrativos del predial:	60,000	1,008,231	948,231	1580.39
d) Otros:	2,806,853	8,307,484	5,500,631	195.97
Aprovechamientos:	9,839,781	16,017,131	6,177,350	62.78
a) Recargos:	1,442,035	2,990,465	1,548,430	107.38
b) Multas:	6,227,869	9,285,705	3,057,836	49.1
c) Diversos:	2,169,877	3,740,961	1,571,084	72.4
Suman los ingresos propios:	63,884,981	98,578,575	34,693,594	54.31
Participaciones Federales:	496,141,019	810,004,949	313,863,930	63.26
a) Fondo General:	459,769,104	720,164,726	260,395,622	56.64
b) Fondo de Fomento Municipal:	0	52,046,209	52,046,209	
c) Tenencia o uso de vehículos:	34,271,915	30,000,000	-4,271,915	-12.46
d) Especial sobre producción y servicios:	0	6,254,014	6,254,014	
e) Incentivos de fiscalización:	2,100,000	1,500,000	-600,000	-28.57
f) Créditos de auditoría:	0	40,000	40,000	
Suman los ingresos tributarios:	560,026,000	908,583,524	348,557,524	62.24
Ingresos extraordinarios:	11,600,000	18,693,698	7,093,698	61.15
a) Aportaciones extraordinarias:	11,600,000	18,693,698	7,093,698	61.15
Ingresos derivados de financiamiento:	43,920,683	19,649,071	-24,271,612	-55.26
a) Financiamientos:	43,920,683	19,649,071	-24,271,612	-55.26
Subtotal:	615,546,683	946,926,293	331,379,610	53.84
Transferencias para la educación federalizada:	0	954,378,800	954,378,800	
Presupuesto consolidado de ingresos:	615,546,683	1,901,305,093	1,285,758,410	208.88

Fuente: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango Núm. 50 Bis (20-XII-92) y Núm. 50 (21-XII-95)

CAPITULO IV

PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

REGIMEN JURIDICO DEL PERSONAL QUE LABORA EN LA ADMINISTRACION ESTATAL

La relación jurídica laboral entre el gobierno estatal y los trabajadores de la administración pública estatal, se encuentra reglamentada por la Ley de los Trabajadores al Servicio de los tres Poderes del Estado de Durango.

En ésta se establece que será de observancia general para los titulares y trabajadores al servicio de los tres poderes del estado de Durango, así como de los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos que se encuentran dentro del estado.

La relación jurídica laboral, se entiende establecida entre los poderes del estado, los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos y los trabajadores a su servicio, para una mejor interpretación de la misma. Se denominan dependencias a los poderes del estado y entidades administrativas, a los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

Los trabajadores se dividen en tres grupos:

- Trabajadores de confianza
- Trabajadores de base
- Trabajadores supernumerarios

Son trabajadores de confianza los que desempeñen sus funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, así como aquellos que determinen las leyes o reglamentos especiales que regulen la organización y funcionamiento de las distintas dependencias o entidades administrativas.

Son trabajadores de base los que por la naturaleza de sus funciones no son trabajadores de confianza.

Son trabajadores supernumerarios los temporales, de base o de confianza, cuya relación contractual esté sujeta a las necesidades del servicio y a la partida presupuestal correspondiente, terminándose la relación al concluirse las primeras o agotarse las segundas.

Los trabajadores de confianza no podrán formar parte del sindicato de los trabajadores ni podrán ser representantes de los trabajadores de los organismos que se integren.

Los titulares de las dependencias y entidades administrativas del estado, serán considerados representantes de las mismas, y en tal concepto los obligan en sus relaciones con el sindicato y sus trabajadores.

ASPECTOS CUANTITATIVOS

Actualmente, la plantilla de personal ocupado en la administración pública estatal está compuesta por 5,021 trabajadores, 430 menos que en el año 1993, observándose una disminución del 8%, como producto de la reforma administrativa que ha impulsado el gobierno estatal y con la que ha sido posible optimizar los recursos y brindar a la ciudadanía la atención y la prestación de servicios con la calidad que demanda, tratando de ser cada vez más eficientes y alcanzando mayores niveles de eficacia.

De acuerdo con sus funciones se distinguen de la forma siguiente:

- Mandos superiores. Se consideran todos aquellos nombramientos de jefe de departamento hacia arriba, que tienen bajo su responsabilidad el control de cierto número de trabajadores y que cuentan con facultades de decisión, congruentes con los reglamentos y respeto a todas las jerarquías respectivas. En este nivel se ubican 351 elementos que constituyen el 7%.
- Personal técnico. Son aquellos trabajadores que desempeñan funciones específicas dentro de la administración, para lo que han requerido de una especialización. Se localiza personal con estas características en el manejo de sistemas computarizados en varias áreas y en el desempeño de algunas tareas de carácter técnico en dependencias como la Secretaría de Desarrollo Industrial, Comercial y Minero la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

En este nivel es donde se localiza la mayor cifra, ya que con 3,896 personas ocupadas representa el 78% del personal ocupado.

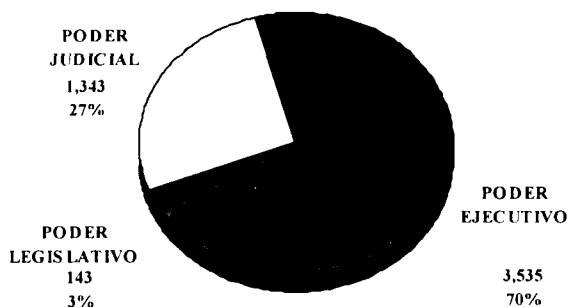
- Apoyo secretarial. Es el personal indispensable en todas las áreas de la administración, el cual apoya a todos los jefes de oficina con el manejo de trabajos mecanográficos y diversas actividades de carácter administrativo.

Con 774 personas ocupadas, esta clasificación funcional significa el 15% de la plantilla total

Por otro lado, realizando una distinción según el poder al cual están adscritos, se conocen las siguientes cifras:

- Poder ejecutivo. En este ámbito se encuentran 3,535 trabajadores que representan el 70% del total del personal ocupado en la administración pública estatal.
- Poder legislativo. 143 trabajadores que significan el 3%.
- Poder judicial. En esta área de responsabilidad se encuentra una cifra de 1,343 personas ocupadas que constituyen el 27% del total de la plantilla.

PERSONAL OCUPADO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL SEGUN PODER

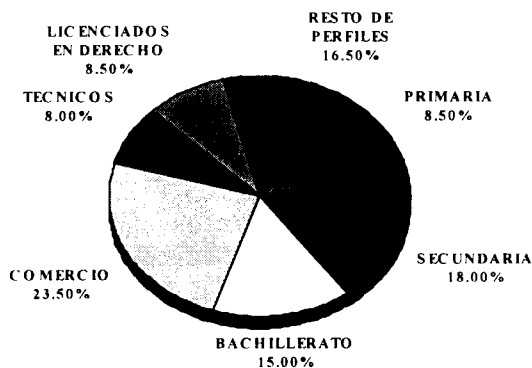


Fuente: Gobierno del Estado, Secretaría de Finanzas y de Administración. Durango, Dgo., 1996

PERFILES PROFESIONALES PREDOMINANTES

En seis perfiles de profesionalización, está concentrado el 83.8% del total de los trabajadores que laboran para el gobierno del estado de Durango, siendo los más altos: comercio con 24.5% y secundaria con 19%, y el más bajo porcentaje entre los predominantes lo ocupan los técnicos con 8 %.

PERFILES PROFESIONALES PREDOMINANTES EN EL PERSONAL OCUPADO



Fuente: Gobierno del Estado, Dirección de Recursos Humanos. Durango, Dgo., 1996.

ESFUERZOS PARA ELEVAR LOS NIVELES DE PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LAS TAREAS ENCAMINADAS AL ESTABLECIMIENTO DE UN SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Se estableció el compromiso bilateral entre los trabajadores y el gobierno estatal de elevar el nivel laboral de los empleados, habiéndose impartido 55 cursos de capacitación y actualización

a un total de 1,030 trabajadores, lo que representa aproximadamente el 20% del personal que presta sus servicios en las diferentes áreas que integran la presente administración. Para tal efecto, se estableció coordinación con diversas dependencias e instituciones educativas las que de manera eficiente apoyaron esta actividad.

La Dirección General de Recursos Humanos, a través del Departamento de Capacitación y Desarrollo de Personal, está brindando cursos de capacitación de diversos tipos, dirigidos a personal que va de niveles de intendencia hasta directivos, y con una temática que permita su aplicación en el desempeño de sus funciones.

Los apoyos recibidos para la impartición de cursos sin costo alguno para el gobierno del estado han sido proporcionados por las siguientes instituciones:

- Instituto Tecnológico de Durango
- Instituto Politécnico Nacional a través del CIIDIR Durango
- Universidad Juárez del Estado de Durango
- Coordinación de CECATIS
- Comité de Vinculación Durango
- Delegación de ISSSTE

ESTIMULOS Y RECOMPENSAS

Existe un convenio Gobierno-Sindicato de los tres poderes, que establece, mediante una comisión mixta, los mecanismos de selección de los trabajadores que se distinguen por su responsabilidad en el desempeño de su trabajo, incluyendo la capacitación, la puntualidad y la asistencia de los empleados.

Se estableció un premio de \$350.00 para los trabajadores que se distingan con su puntualidad, cantidad que periódicamente se entrega en ceremonias coordinadas con el Sindicato de los Tres Poderes.

Además, se tiene establecido el pago de estímulos por quinquenio y premios económicos por cada diez años de servicio, que corresponden a un mes de sueldo.

SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Contemplado en la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango, se considera que el escalafón ayuda a esta tarea; se entiende por escalafón el sistema organizado en cada uno de los poderes del estado, conforme a las bases establecidas con anticipación para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas correspondientes.

Tendrán derecho a participar en los concursos y exámenes de oposición para ser ascendidos, todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior.

Son factores escalafonarios: (Los conocimientos. La posesión de los principios teóricos, prácticos o título legalmente expedido que se requiere para el desempeño de su trabajo). La aptitud. (Entendida como la suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, la laboriosidad y la eficiencia para efectuar una actitud determinada). La antigüedad. (El tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente).

Las vacantes se otorgarán a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que hayan demostrado mayores derechos en la evaluación y calificación correspondiente.

En cada uno de los poderes del estado funcionará una comisión mixta de escalafón integrada por igual número de representantes del titular y del sindicato correspondiente, de conformidad con las necesidades de las mismas, quienes designarán un árbitro que decida los casos de empate. Si no hay acuerdo, la designación la hará el Tribunal de Conciliación y Arbitraje en un término que no excederá de diez días, de una lista de tres candidatos que las partes en conflicto le proporcionen.

Los titulares darán a conocer a las comisiones mixtas de escalafón las vacantes que se presenten, dentro de los diez días siguientes al que se dicte el aviso de baja o se apruebe oficialmente la creación de plazas de base.

Al tener el conocimiento de las vacantes, las comisiones mixtas de escalafón procederán desde luego a hacer los movimientos correspondientes entre los trabajadores de la categoría inmediata inferior; en caso de inconformidad, se procederá a convocar desde luego a un concurso mediante circulares que se fijarán en lugares visibles del centro de trabajo correspondiente.

Las convocatorias señalarán los requisitos para aplicar derechos, plazos para presentar solicitudes de participación en los exámenes de oposición y demás datos que determinen los reglamentos correspondientes.

En los concursos las comisiones verificarán las pruebas a que se someterán los concursantes y procederán a calificar los factores escalafonarios, tomando en consideración los documentos, constancias o hechos que los comprueben, de acuerdo con la evaluación fijada en los reglamentos.

FORMAS DE ORGANIZACION SINDICAL O GREMIAL

Con facultades, derechos y obligaciones reglamentadas en la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado, el sindicato es la asociación de trabajadores constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

Todos los trabajadores de base tienen derecho a formar parte del sindicato. Para que se constituya un sindicato, se requiere que lo formen 20 trabajadores o más, y que no exista otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros.

El sindicato será registrado ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del estado.

Los trabajadores que por su conducta o su falta de solidaridad fueren expulsados del sindicato, perderán por este solo hecho todas las garantías sindicales que esta ley concede. La expulsión sólo podrá dictarse por la asamblea general del sindicato, por mayoría de los presentes y previa defensa del acusado.

Son obligaciones del sindicato:

- Proporcionar los informes que en cumplimiento de esta Ley solicite el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.
- Comunicar al Tribunal de Conciliación y Arbitraje, dentro de los diez días siguientes a cada elección, los cambios que ocurriesen en su directiva o sus comités, las altas de sus miembros y las modificaciones que sufran los estatutos.
- Facilitar la labor del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, en los juicios que se ventilen ante el mismo, ya sean del sindicato o de sus miembros, proporcionándole la cooperación que le solicite.
- Patrocinar y representar a sus miembros ante cualquier autoridad y ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

Queda prohibido al sindicato:

- Hacer propaganda de carácter religioso. Ejercer la función de comerciante con fines de lucro. Usar la violencia con los trabajadores libres para obligarlos a que se sindicalicen.

Las remuneraciones que se paguen a los directivos y empleados del sindicato y en general los gastos originados por éste serán a cargo de su presupuesto.

La permanente observancia de los anteriores preceptos ha permitido que exista y se mantenga una cordial y fructífera relación laboral, la cual se ha visto fortalecida con el diálogo respetuoso y la afinidad de intereses entre la parte patronal y los trabajadores, ya que ambas tienen el objetivo primordial de servirle con eficiencia al pueblo de Durango.

**SERVIDORES PUBLICOS POR REGIMEN JURIDICO
SEGUN DEPENDENCIA.**

AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 1996.

DEPENDENCIA	TOTAL	ADMINISTRATIVOS BUROCRATAS		SEGURIDAD PUBLICA	
		BASE	CONFIANZA	BASE	CONFIANZA
TOTAL	5021	2024	2280	17	700
PODER EJECUTIVO	3535	1660	1875	0	0
Oficina del C. Gobernador	108	20	88		
Secretaría General de Gobierno	867	291	576		
Secretaría de Finanzas y Administración	938	508	430		
Secretaría de Comunicación y Obras Públicas	340	182	158		
Secretaría de Desarrollo Industrial, Comercial y	25	4	21		
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo	191	35	156		
Secretaría de Salud	0				
Secretaría de Educación Cultura y Deporte 1	118	93	25		
Secretaría de la Contraloría	49	8	41		
Dirección de Asuntos Jurídicos	4	1	3		
Dirección de Turismo y Cinematografía	42	20	22		
Dirección de Relaciones Públicas	15	4	11		
Dirección de Comunicación Social	26	10	16		
Comité de Planeación para el Desarrollo del Estad	49	24	25		
Erogación a Nivel Gobierno 2	763	460	303		
PODER LEGISLATIVO	143	50	93	0	0
Cámara de Diputados	26		26		
Oficialía Mayor del Congreso	63	48	15		
Contaduría Mayor de Hacienda	54	2	52		
PODER JUDICIAL	1343	314	312	17	700
Supremo Tribunal de Justicia	257	154	103		
Juzgados del Estado	149	83	66		
Procuraduría General de Justicia	937	77	143	17	700

Fuente: Secretaría de Finanzas y de Administración del Gobierno del Estado, Durango, Dgo. 1996.

**SERVIDORES PUBLICOS POR REGIMEN JURIDICO
SEGUN DEPENDENCIA**

AL 31 DE DICIEMBRE DE 1993.

DEPENDENCIA	TOTAL	ADMINISTRATIVOS				SEGURIDAD PUBLICA	
		BUROCRATAS		MAGISTERIO		BASE	CONFIANZA
		BASE	CONFIANZA	BASE	CONFIANZA		
TOTAL	5,451	1,983	3,007	0	12	17	432
PODER EJECUTIVO	4.305	1,697	2,596	0	12	0	0
Oficina del C. Gobernador	1,429	456	973				
Secretaría General de Gobierno	973	312	661				
Secretaría de Finanzas	740	338	402				
Secretaría de Obras Públicas	296	218	78				
Secretaría de Desarrollo	238	48	190				
Oficialía Mayor del Gobierno	569	320	249				
Secretaría de Educación Cultura y Deporte 1	12				12		
Secretaría de la Contraloría	48	5	43				
PODER LEGISLATIVO	139	44	95	0	0	0	0
Cámara de Diputados	25		25				
Oficialía Mayor del Congreso	57	39	18				
Contaduría Mayor del Congreso	3	3					
Contaduría Mayor de Hacienda	54	2	52				
PODER JUDICIAL	1,007	242	316	0	0	17	432
Supremo Tribunal de Justicia	210	108	102				
Juzgados del Estado	143	73	40				
Procuraduría General de Justicia	654	61	144			14	432

Fuente: Secretaría de Finanzas y de Administración del Gobierno del Estado. Durango, Dgo. 1996

**PERSONAL OCUPADO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL
POR CATEGORIA SEGUN DEPENDENCIA**

AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 1996.

DEPENDENCIA	TOTAL	MANDOS SUPERIORES	PERSONAL TECNICO	APOYO SECRETARIAL
TOTAL	5,021	351	3,896	774
PODER EJECUTIVO	3,535	294	2,757	484
Oficina del C. Gobernador	108	6	88	14
Secretaría General de Gobierno	867	40	678	149
Secretaría de Finanzas y Administración	938	76	708	154
Secretaría de Comunicación y Obras Públicas	340	37	263	40
Secretaría de Desarrollo Industrial, Comercial y Minero	25	10	5	10
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	191	40	128	23
Secretaría de Salud				
Secretaría de Educación Cultura y Deporte 1	118	14	98	6
Secretaría de la Contraloría	49	13	29	7
Dirección de Asuntos Jurídicos	4	1	1	2
Dirección de Turismo y Cinematografía	42	10	26	6
Dirección de Relaciones Públicas	15	1	12	2
Dirección de Comunicación Social	26	3	19	4
Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado	49	11	26	12
Erogación a Nivel Gobierno 2	763	32	676	55
PODER LEGISLATIVO	143	41	73	29
Cámara de Diputados	26	25	1	0
Oficialía Mayor del Congreso	63	5	34	24
Contaduría Mayor de Hacienda	54	11	38	5
PODER JUDICIAL	1,343	16	1,066	261
Supremo Tribunal de Justicia	257	1	154	102
Juzgados del Estado	149	0	81	68
Procuraduría General de Justicia	937	15	831	91

Fuente: Secretaría de Finanzas y de Administración del Gobierno del Estado. Durango, Dgo. 1996

CAPITULO V

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

MECANISMOS DE COORDINACION Y COLABORACION INTERGUBERNAMENTALES

Desde el año 1977 el ejecutivo federal ha celebrado con el gobierno del estado diversos convenios de coordinación que norman las relaciones intergubernamentales entre las tres órdenes de gobierno. Así, en el citado año la federación celebró con el gobierno del estado el Convenio Unico de Coordinación para instrumentar una mayor coordinación en las acciones de las órdenes de gobierno federal, estatal y municipal y en 1983 se acuerda el Convenio Unico de Desarrollo, el cual se ha consolidado como el instrumento fundamental de la planeación regional y de la descentralización de decisiones. En 1992 cambia a Convenio de Desarrollo Social y conserva sus características de instrumento integral por el que se regulan las acciones derivadas de las vertientes de coordinación y concertación entre la federación, el estado y los municipios.

En este sentido, actualmente el gobierno del estado propugna por un nuevo federalismo y dentro de este esquema fortalece su plena capacidad para satisfacer las demandas y el destino de su población, dentro de una relación justa y equilibrada con el gobierno federal y los ayuntamientos.

Para lograr estos propósitos se han creado eficientes mecanismos de coordinación a través del COPLADE en que participan todas las dependencias federales y estatales con responsabilidades en el desarrollo económico y social y es presidido por el C. gobernador del estado.

PROCESOS DESCENTRALIZADORES FEDERACION-ESTADO Y ESTADO-MUNICIPIOS

La descentralización en el estado de Durango, se entiende como la transferencia de funciones y medios de las dependencias federales al estado y municipios, por lo que se ha acordado impulsar la descentralización de recursos fiscales y programas públicos hacia el estado y municipios, bajo los criterios de eficiencia y equidad de los bienes y servicios que se prestan a las comunidades, con el propósito de que la integración regional se funde en ayuntamientos fuertes y un gobierno estatal sólido.

El objeto del proceso descentralizador ha sido el de conseguir una mayor participación social y una creciente intervención de las comunidades para que sea la población la que defina los programas socialmente prioritarios y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución, vigilancia y evaluación correspondiente, impulsando un verdadero desarrollo democrático que permita una intensa participación ciudadana.

Dentro de este esquema, se han descentralizado de la federación hacia el estado importantes responsabilidades en cuanto al desarrollo regional y social, con el propósito de coordinar la ejecución de acciones y la aplicación de recursos para llevar a cabo la política para la superación

de la pobreza. Así mismo, es relevante la descentralización en los sectores educativo, asistencial y salud pública y dentro del sector comunicaciones y transportes también se han tendido algunos avances en este sentido.

El sector agropecuario también se ha visto favorecido con este propósito y se traduce en una mayor participación del gobierno del estado en las tareas del desarrollo agrícola, pecuario y forestal.

En Durango se ha impulsado al máximo la creciente intervención de los 39 municipios como ejes del desarrollo económico y social, para la atención de obras y acciones prioritarias que decida el propio gobierno municipal con la participación de la población, a través de los Consejos de Desarrollo Municipal, mismos que forman parte del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Además, se ha promovido la participación corresponsable de la sociedad para la ejecución concertada de los planes y programas de gobierno, así como en el control y evaluación de programas de inversión en vivienda, educación primaria y secundaria, agua potable, drenaje y alcantarillado, salud, electrificación, caminos, apoyos alimentarios y nutricionales, fomento a la producción, preservación de los recursos naturales, abasto, empleo emergente, apoyos a la superficie agrícola de alta siniestralidad y/o baja productividad, capacitación y asistencia técnica a los municipios y grupos sociales y demás programas que mejoren el bienestar general.

Por otra parte, el gobierno del estado también ha descentralizado a los municipios los servicios de regulación y control de la vialidad y las tareas inherentes al catastro y registro público de la propiedad.

Estas acciones de descentralización han tenido para Durango un impacto relevante, ya que la federación transfirió al estado importantes funciones, actividades y recursos relacionados con este renglón del desarrollo social; de esta forma, parte del personal que operaba el Ramo XXVI ahora lo hace desde la instancia estatal, para lo cual la federación transfirió los recursos económicos para cubrir el gasto que esto representa por un monto de \$2'257,000.00 además de poner a disposición del estado bienes materiales para el mismo fin.

De igual manera, para el manejo de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal, el estado descentralizó a los municipios la ejecución del mismo, representando esta situación lo más relevante de este proceso, ya que durante 1995 los ayuntamientos ejercitaron 126 millones de pesos mientras que en este año hacen obra por una cantidad mayor a los 221 millones de pesos federales y estatales, que sumados con las aportaciones de los beneficiados totalizan en el renglón del desarrollo poco más de \$318'000,000.00 en obra, prácticamente toda la inversión social y regional, lo que muestra una idea de la magnitud y la importancia de la descentralización.

Descentralización de los Servicios de Salud

Con fecha 19 de agosto de 1996 se firmó por el gobierno federal, representado por el C. secretario de Salud, y por el estado de Durango, conjuntamente con los demás estados de la República, el convenio denominado Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, documento que contó con la participación de representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, en el que se pactaron las bases para la descentralización de los servicios de salud, teniéndose como objetivos básicos el que los estados asuman cabalmente las responsabilidades que la Ley General de Salud les confiere para que operen directamente estos servicios en el ámbito de su competencia y participen en el diseño y puesta en práctica de las políticas nacionales de salud. En esta nueva estructura el estado de Durango formará parte, a través de un representante, del Consejo Nacional de Salud.

Para llevar a la práctica los programas de salud que el gobierno federal actualmente desarrolla, el gobierno del estado deberá recibir de la federación los inmuebles en los que se presta el servicio, tales como clínicas, hospitales, oficinas y anexos, así como mobiliario y equipo, diversos materiales y presupuestos.

Con la firma de este acuerdo, el estado asume su autonomía y podrá prestar un servicio más eficaz a la población demandante de servicios de salud.

Desconcentración de los servicios educativos

La desconcentración educativa hacia las diferentes regiones se da a través de la Subsecretaría de Educación, Cultura y Deporte, Región Lagunera, y de las Oficinas Regionales de Servicios Educativos (ORSE's), a fin de lograr simplificar, apoyar y optimizar las acciones sustantivas de la administración y acelerar la solución de los problemas en donde se generan, de manera oportuna y expedita.

Fundamental ha sido para la prestación del servicio educativo la participación de la Subsecretaría de Educación, Cultura y Deporte, Región Lagunera, misma que realizó acciones sobresalientes, entre las que destacan:

- La creación del Instituto Tecnológico Superior de Lerdo, con las carreras de licenciatura en informática e ingeniería electromecánica.
- La desconcentración a esta Subsecretaría del Departamento de Educación Media Superior y la Coordinación Estatal de Escuelas Particulares.
- El incremento en un 60 por ciento de la atención a comunidades mediante los servicios que ofrece CONAFE.
- La transformación de la Casa de la Cultura de Gómez Palacio en el Centro Cultural Gómez Palacio, ampliando su cobertura a 10 municipios.
- La incorporación del 62 por ciento de los docentes al Programa de Carrera Magisterial.

- La realización de la Exporienta 1996, atendiendo a 11,000 alumnos de los niveles de educación secundaria y preparatoria, de la Región Lagunera de Durango y Coahuila.
- La implementación del Programa para Abatir el Rezago Educativo, en los municipios de San Juan de Guadalupe, Gral. Simón Bolívar, San Luis del Cordero y San Pedro del Gallo.
- En apego a la reordenación del Sistema Educativo en el nivel de educación especial, se proporcionó atención a 123 alumnos con discapacidad en los planteles de educación formal.
- La formalización de acuerdos para la aplicación de recursos del ramo XXVI al sector educativo, tomando como marco los convenios SECyD-Ayuntamientos.
- El apoyo con 2,000 mesabancos a 80 centros educativos de la región lagunera.

Beneficiándose de la desconcentración, la SECyD, a través de las oficinas regionales de Servicios Educativos, distribuyó 2'046,020 libros de texto gratuitos en el período escolar 95-96. Además, se enviaron 2'064,765 para el período 96-97 a fin de que los alumnos de todo el estado contaran con sus libros al inicio de cursos. Asimismo, se apoyó en la distribución de 171,238 cheques para el pago de trabajadores de la educación.

Como un ejercicio más del nuevo federalismo y práctica de desconcentración administrativa, que tiene como objetivo principal mejorar la eficiencia del servicio educativo que brinda el Sistema Estatal de Educación, se firmaron 38 convenios con sendos ayuntamientos, mediante los cuales se fijaron metas y compromisos conjuntos de coordinación y colaboración, que suman esfuerzos y recursos en bien de la educación duranguense.

Se pretende que en cada municipio se igualen y superen los promedios estatales y nacionales de cobertura, los índices de deserción, reprobación y eficiencia terminal.

La desconcentración que impulsa la SECyD cobra fortaleza con la operación de oficinas en los municipios, que simplifican y eficientan el servicio educativo; al mismo tiempo se da vigencia y fuerza al nuevo federalismo, alentando la participación social en el desarrollo para el logro de metas significativas de equidad y de justicia social.

Descentralización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

El proceso administrativo de desconcentración de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes hacia el gobierno del estado lleva un avance sustancial, celebrándose el Acuerdo de Coordinación del Programa de Descentralización del Sector Comunicaciones y Transportes, donde esta Secretaría y el gobierno del estado convienen en conjuntar esfuerzos y recursos con el objeto de articular acciones que permitan impulsar un nuevo federalismo mediante la participación del estado y sus municipios en el Programa de Descentralización Federal y así contribuir a un sostenido desarrollo regional para el efecto, las partes se comprometieron a celebrar un convenio para establecer responsabilidades y compromisos definidos con plazos precisos para su cumplimiento.

El 27 de febrero de 1996 el gobierno federal y el gobierno del estado de Durango celebraron un Acuerdo de Coordinación General para establecer las bases del Programa de

Descentralización del Sector Comunicaciones y Transportes, mediante el cual la SCT transfiere funciones, responsabilidades y recursos al gobierno del estado.

El Acuerdo de Coordinación General destaca que la SCT llevará a cabo las gestiones necesarias para transmitir al gobierno estatal las funciones en la atención de los programas de conservación y, en su caso, la construcción de caminos rurales y alimentadores en el estado de Durango, así como los recursos requeridos para el ejercicio de dichas funciones.

Asimismo, ambas partes se comprometieron a establecer convenios específicos para definir responsabilidades y precisar plazos para su cumplimiento.

Objetivos

El Programa de Descentralización del Sector Comunicaciones y Transportes tiene como objetivos:

- Fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades, donde surgen los problemas, se generan las demandas y deben aplicarse las soluciones.
- Redistribuir autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los estados y municipios, con objeto de impulsar un renovado federalismo.
- Articular armónicamente acciones y programas de los tres niveles de gobierno para :
 - Mejorar la prestación de servicios
 - Satisfacer necesidades sociales
 - Aprovechar en forma óptima la infraestructura ,
 - Contribuir a la integración nacional
- Enfatizar la función normativa, reguladora y promotora de la SCT.

Convenios de coordinación

A la fecha se han celebrado dos convenios de coordinación, uno referente al Programa Normal del Fideicomiso CONACAL y otro del Programa Especial de Conservación de Caminos Rurales con Uso de Mano de Obra para 1996.

Entre las principales cláusulas de ambos convenios se establece que:

El ejecutivo federal y el ejecutivo del estado de Durango ratifican sus compromisos de promover un nuevo federalismo, para lo cual el gobierno federal transferirá bienes, recursos, responsabilidades, así como las funciones de conservación y, en su caso, construcción de caminos rurales y alimentadores al gobierno estatal (cláusula primera).

El ejecutivo federal por conducto de la SCT transferirá al gobierno estatal los recursos financieros aprobados en el Ramo 00009 <<Comunicaciones y Transportes>> del presupuesto

de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1996, no devengados en el presente año (cláusula segunda) que en el caso del programa normal de CONACAL es de \$2'068,000.00, los cuales se transferirán de acuerdo con el calendario que se contiene en el anexo técnico del convenio y conforme a los montos que en el mismo se especifican.

Para los ejercicios presupuestales subsecuentes, el gobierno federal transferirá al gobierno estatal los recursos fiscales que en su caso sean autorizados por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en el Presupuesto de egresos de la federación de cada año, para las tareas de construcción, mantenimiento y conservación anual de la red de caminos rurales y alimentadores del estado de Durango (cláusula quinta).

La SCT se compromete a llevar a cabo los trámites conducentes a fin de transferir al gobierno estatal los vehículos, equipo, maquinaria y mobiliario, con los que la Residencia General de Carreteras Alimentadoras del Centro SCT Durango ha venido operando (cláusula sexta).

La SCT proporcionará al gobierno estatal el asesoramiento y la capacitación técnica que se requiera para la ejecución de los programas que se le transfieren, para lo cual pone a su disposición el personal que se enlista en el anexo técnico de los convenios (cláusula séptima).

- Carreteras y caminos rurales a transferir al estado:

Red federal secundaria	1,243 km.
Caminos rurales	4,500 km.

- Programa Especial de Conservación de Caminos Rurales con Uso Intensivo de Mano de Obra para 1996: Superficie atendida 2,333.3 Kms., Jornales 746,667, Empleos Temporales 5,657

Descentralización de las Acciones de Desarrollo

El proceso de descentralización se ha dado en torno a tres vertientes fundamentales:

- La asignación de mayores recursos a los 39 municipios del estado.
- La transferencia de mayores atribuciones y responsabilidades del gobierno del estado a los municipios.
- La transferencia de recursos humanos, materiales y financieros de la Secretaría de Desarrollo Social al gobierno del estado, para cumplir con las nuevas responsabilidades.

Programa Alianza para el Campo

El gobierno del estado, en uso de las facultades que le conceden la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, celebró el dieciocho de marzo del presente año, como acción que se desprende del Programa Alianza para el Campo, el Convenio de Coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR),

en congruencia con lo estipulado en el Convenio de Desarrollo Social y como uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el cual tiene como premisa fundamental elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos, y de manera prioritaria disminuir la pobreza y la exclusión social.

En este convenio se acuerda que sea el gobierno del estado quien conduzca, con la participación de los productores y organizaciones sociales, el desarrollo agropecuario de Durango.

Para cumplir con esta responsabilidad se creó el Consejo Estatal Agropecuario, que preside el Lic. Maximiliano Silerio Esparza en su carácter de gobernador del estado de Durango, y como secretario técnico funge un representante de la SAGAR.

Las metas y el alcance de cada uno de los programas se establecieron de manera conjunta por el gobierno del estado y la SAGAR, con la participación del Consejo Estatal Agropecuario a dichos programas se les incorporó un instrumento jurídico y el anexo técnico respectivo suscrito por las partes, en las cuales se estableció la participación que corresponde al gobierno del estado, a la SAGAR, a las organizaciones sociales y a los productores agropecuarios así como las reglas generales de operación de cada programa.

Para todos los casos, estas reglas y los criterios de selección de los beneficiarios se publicaron en el Diario Oficial del estado y en el periódico local de mayor circulación.

Los programas contenidos en el Convenio son:

- Procampo
- Produce Capitaliza
 - Ferti-Irrigación
 - Mecanización
 - Establecimiento de Praderas
 - Equipamiento Rural
- Fomento a la Producción Lechera
- Mejoramiento Genético Pecuario
- Capacitación
- Sanidad Animal
- Sanidad Vegetal
- Kilo por Kilo de Semilla
- Transferencia de Tecnología
- Sistema de Información Agropecuaria

Para la ejecución de estos programas las partes prevén una inversión inicial de \$ 61'082,000.00 M.N. (sesenta y un millones ochenta y dos mil pesos 00/100 M.N.), de conformidad con la siguiente estructura financiera:

- La SAGAR aportará la cantidad de \$ 42'746,000.00 (cuarenta y dos millones setecientos cuarenta y seis mil pesos 00/100 M.N.), provenientes de los recursos autorizados en su presupuesto anual de 1996.

- El gobierno del estado aportará la cantidad de \$ 18'336,000.00 (dieciocho millones trescientos treinta y seis mil pesos 00/100 M.N.).
Estas aportaciones se han incrementado a \$ 132'884,000.00 (ciento treinta y dos millones ochocientos ochenta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.), debido a que los productores y organizaciones sociales han aportado \$ 71'802,000.00 (setenta y un millones ochocientos dos mil pesos 00/100 M.N.)

Los recursos se están ejerciendo a través de un fideicomiso de distribución de fondos del gobierno del estado, constituido con el Banco de Crédito Rural del Norte S.N.C., como institución fiduciaria, con reglas de operación convenidas por las partes.

Procampo

Es este un programa fundamental para el desarrollo rural y en apoyo a los productores del campo, la meta programada para el presente año es de 625,000 hectáreas, con un monto de 273,046 pesos. Durante el proceso de reinscripción se captaron 135,170 solicitudes de registro.

Al 23 de septiembre se tenía un avance de 546,679 hectáreas pagadas, con una derrama económica del orden de 263,589 pesos.

Programa elemental de asistencia técnica (PEAT)

Se invirtieron 6.1 millones de pesos por parte del gobierno federal, que dieron empleo a 400 profesionales (agrónomos), y se atendieron 132 mil hectáreas de frijol y 50.000 hectarias de maíz.

Transferencia del servicio de tránsito a los cabildos

De conformidad con lo establecido en el artículo 115 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 109 de la Constitución Política Local, es competencia de las autoridades municipales prestar el servicio de tránsito, pero subsistiendo ante todo, la obligación del estado de una participación concurrente o, en su caso, asumir la prestación de este servicio cuando la ley y las necesidades propias así lo requieran.

En los términos de lo señalado en la última parte del párrafo anterior, el gobierno del estado había venido prestando este servicio en toda la entidad, hasta el día 1 de febrero de 1996, en que a petición de los propios cabildos se inició la transferencia del servicio de tránsito a sus prestadores originales, de acuerdo al supuesto constitucional, que otorga la facultad a los municipios.

Lo anterior dio origen a una nueva estructura administrativa para sustentar la prestación del servicio de tránsito por parte de los ayuntamientos, con lo cual se desfasó parcialmente la realidad con la norma jurídica contenida en la Ley de Tránsito y Transportes del Estado.

Esto obligó a configurar un nuevo marco jurídico adecuado a dicha realidad creando la Ley de Tránsito para los municipios del Estado de Durango y la Ley de Transportes del Estado de Durango, en las cuales se establecieron las medidas básicas que contemplaron todos los aspectos relativos a la vialidad en las ciudades y poblaciones del estado, incluyendo los aspectos relativos a la prevención de accidentes, mediante políticas y sistemas institucionales de operación, así como a través de dispositivos, mecanismos y equipos de apoyo indispensables para la debida protección y seguridad de los habitantes de la comunidad duranguense.

Las disposiciones que establece la Ley de Tránsito para los Municipios del Estado de Durango, son de orden público, interés social y observancia general siendo su objetivo primordial brindar protección y seguridad a los habitantes del estado de Durango, para lo cual es necesario regular la circulación peatonal y vehicular en cada uno de los municipios del Estado, manteniendo la paz pública, la tranquilidad social y el respeto a los derechos humanos de la población, procurando en todo momento la conservación del medio ambiente.

Para lograr lo antes expuesto es necesaria la planeación, ordenación, organización y operación del servicio de tránsito y vialidad dentro de la jurisdicción de cada municipio del estado de Durango.

Hasta la fecha 24 municipios prestan ya el servicio de tránsito, éstos son:

Canatlán, Cuencamé, Durango, Gómez Palacio, Guadalupe Victoria, Lerdo, Mapimí, Mezquital, Nazas, Nombre de Dios, Ocampo, El Oro, Peñón Blanco, Poanas, Pueblo Nuevo, Rodeo, San Dimas, San Juan de Guadalupe, San Juan del Río, Santiago Papasquiario, Tepehuanes, Tlahualilo, Vicente Guerrero, Nuevo Ideal.

RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA FEDERAL

Es necesario impulsar al máximo el proceso de descentralización y concretar una vía única de coordinación entre los tres niveles de gobierno e incorporar en un solo esquema la concertación de programas y acciones que realice la administración pública federal, destinando mayores recursos y que queden éstos determinados con claridad en el decreto de presupuesto de egresos de la federación, se requiere además hacer más participativa y dinámica la relación federación estado municipio, en la búsqueda y aplicación de soluciones eficaces a los problemas que enfrenta la entidad; para ello, se deberá fortalecer aún más la integración y operación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, como único mecanismo de coordinación interinstitucional ya que con ello se seguirá fortaleciendo el sistema federal.

CAPITULO VI

EXPERIENCIAS
DE MODERNIZACION
ADMINISTRATIVA

DURANGO ANTE LA NECESIDAD DE UNA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

La administración pública del estado de Durango, como toda organización destinada a la prestación de servicios o satisfactores, requiere de una permanente revisión de metas, políticas, precedimientos, estructuras y sistemas de programación, evaluación y control de actividades. Desde este punto de vista, la modernización de las administraciones tanto estatales como municipales implica necesariamente el análisis organizacional y funcional del aparato gubernamental, con base en un proceso técnico y administrativo permanente, para hacerlo compatible con la evolución de las tareas del sector público. En otros términos, la administración pública se reestructura para ser eficiente y eficaz.

En el estado de Durango se estructuró y elaboró el Programa de Modernización de la Administración Pública Estatal y Municipal, se analizó y revisó su marco jurídico, teniendo en cuenta las experiencias de otras entidades federativas y de la administración pública federal, proponiéndose una reforma legal y estructural para el funcionamiento eficiente del gobierno de la entidad.

Hasta antes de la reforma administrativa eran escasos los canales adecuados para orientar la participación ciudadana en las tareas públicas, además, se carecía de fundamentos teóricos y administrativos en la implementación de sistemas y procedimientos internos de las dependencias y las áreas de la administración pública, destacando las siguientes omisiones y deficiencias:

- Imprecisión de facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, existiendo duplicidad de funciones que generaban dispendio de recursos. Por la misma razón, se presentaba el caso contrario, funciones que no se ejercían, con la consecuente ineficacia en la prestación de servicios públicos y satisfactores.
- En materia de recursos humanos, no se daba el análisis y evaluación de puestos y categorías que permitiera un adecuado reclutamiento y selección de los servidores públicos, con base en sus conocimientos, aptitudes y capacidades.
- Existía una inadecuada infraestructura administrativa y jurídica en el manejo de los recursos materiales, creando vicios que dificultaban su empleo eficiente y transparente.
- No se utilizaba la técnica del presupuesto por programas en la administración de recursos financieros, lo que estimulaba una excesiva centralización de las decisiones en los mecanismos de liberación de los recursos para el gasto gubernamental.
- Predominaba en la prestación de servicios públicos el abuso de trámites administrativos, generado en gran medida por un complejo burocratismo que impedía proporcionar con eficiencia y oportunidad los satisfactores que demanda la sociedad.
- Ineficiencia en los mecanismos para implementar un adecuado sistema de evaluación y control gubernamental que corrigiera las posibles desviaciones de los programas del Plan Estatal de Desarrollo.
- Por último, existía concentración excesiva de facultades y recursos en las dependencias centrales que dificultaba el acercamiento de los servicios públicos en gran parte de las regiones que integran el territorio de Durango, en perjuicio del desarrollo integral del estado.

MEDIDAS DE MODERNIZACION INSTRUMENTADAS

Para abatir estos problemas, el Programa de Modernización de la Administración Pública Estatal y Municipal instrumentó los siguientes medios:

- Reestructuración de la administración pública estatal y desconcentración administrativa.
- Simplificación administrativa.
- Fomento de la participación organizada de la sociedad en las tareas públicas.
- Se está actualizando, permanentemente y durante toda la presente administración el marco jurídico que da sustento a la administración pública del estado, como los mecanismos de concertación para apoyar la modernización de la administración pública municipal.
- Se implantó un Programa Moderno de Desconcentración Administrativa que permita acercar las decisiones, los recursos y los servicios de las dependencias centrales a todas las regiones del territorio estatal.
- El presupuesto es por programas, lo que permitirá un manejo más transparente y descentralizado de los recursos financieros.
- Se implementó el Programa de la Administración de Recursos Humanos que permitirá desarrollar con éxito el Programa de Modernización Administrativa y el establecimiento de sueldos homologados.

RESULTADOS OBTENIDOS DE MAYOR IMPORTANCIA

- Se transformó la Oficialía Mayor de Gobierno en la Secretaría de Finanzas y de la Administración y se incluyó en su estructura una Dirección Administrativa y de Servicios encargada de establecer los fundamentos teóricos y administrativos de la implementación de reglamentos interiores y manuales de organización y procedimientos en las dependencias y áreas de la administración pública.
- Se creó la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural para dar apoyo a la principal actividad económica de la entidad: la producción agrícola, ganadera y forestal. Tarea prioritaria de esta dependencia será instrumentar la modernización del campo duranguense, a partir de los nuevos esquemas de financiamiento para la producción contemplados en la reciente reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Se creó la Secretaría de Desarrollo Industrial, Comercial y Minero en sustitución de la Secretaría de Desarrollo Económico, encargándose de la planeación, desarrollo y fomento de la industria y la minería. Esta dependencia tendrá como objetivo fundamental desarrollar de manera integral y diversificada la economía del estado, resultante del proceso de transformación de nuestras riquezas en materias primas y el máximo aprovechamiento de la mano de obra abundante y calificada de los duranguenses, además de ser el factor importante en el proceso de modernización del estado.
- Como elemento estratégico en el desarrollo de la entidad, se está considerando el aspecto de la obra pública y su vinculación con la infraestructura básica que está permitiendo a los duranguenses utilizar de manera más racional sus amplios recursos naturales y humanos. Por esta razón se apoyan ampliamente todas las políticas de crecimiento y estabilidad

económica, de promoción de empleo e impulso al comercio, que resultan de un mejor aprovechamiento de los recursos federales y se traduzcan en obras para los duranguenses; por lo tanto, se creó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, de esta manera se precisaron más correctamente las funciones de vivienda, desarrollo urbano, infraestructura, caminos, comunicaciones, transportes, obra pública y ecología.

- Por otro lado, se ha realizado una amplia y minuciosa readequación en los textos de la Constitución Política local y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, para precisar facultades y atribuciones que le dan a todas las dependencias del ejecutivo estatal mayor agilidad y eficacia en las respuestas que la ciudadanía reclama sean rápidas y oportunas.
- Se están expidiendo reglamentos interiores y manuales de organización que permitan un mejor funcionamiento de las áreas que conforman la administración pública, logrando una mejor organización administrativa del gobierno estatal, la que se está fortaleciendo con programas permanentes de capacitación y actualización de los servidores públicos de diferentes niveles de gobierno. Ejemplo de ello es el reglamento del Registro Civil publicado en el Periódico Oficial número 19 con fecha del 5 de septiembre de 1996.
- Por último, se está buscando la modernización del ejercicio de la autoridad, dirigido a fomentar la participación organizada del pueblo en tareas públicas. Esto se está cumpliendo y se logrará gradualmente durante todo el sexenio.

Se enumeran sólo las medidas adoptadas y las acciones administrativas emprendidas que se consideran de mayor impacto social, y que han sido realizaciones inmediatas de la presente gestión, consideradas logros a corto plazo en el esfuerzo constante que se vigoriza con el espíritu y la mística de servicio, el cual deberá abundarse con las realizaciones cotidianas, en el presente y a largo plazo, conduciendo la administración pública hacia una verdadera modernización.

Bibliografía

CAPITULO I

Consejo Nacional de Población, **Durango demográfico**, Breviario 1985.

Consejo Nacional de Población, **La Población de los Municipios de México 1950-1990**, México 1994.

Gobierno del Estado de Durango, **Periódico Oficial** Núm. 50 Bis. (20-XII-92).

Gobierno del Estado de Durango, **Periódico Oficial** Núm. 50 (21-XII-95).

Gobierno del Estado de Durango, **Periódico Oficial** Núm. 51 (24-XII-95).

Gobierno del Estado de Durango, **Periódico Oficial núm. 19 durango, Dgo. (5/IX/96).

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, **Anuario Estadístico del Estado de Durango**, 1993.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, **Anuario Estadístico del Estado de Durango**, 1995. 356 pp.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, **Durango. Perfil Sociodemográfico**. 1990. México 1992.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, **Estados Unidos Mexicanos. Perfil Sociodemográfico 1990**. XI CGP y V 1990.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, **La Población de México en 1990**. Estado de Durango. Palabras del Dr. Carlos M. Jarque en la entrega de resultados definitivos del XI CGP y V '90.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, **México hoy**. 1994.

CAPITULO II

Congreso de la Unión, **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**. México, D.F. Editorial Pac, 143 pp.

Gobierno del Estado, **Informe sobre las acciones y resultados de la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998**. Durango, 1995 69 pp.

LIX Legislatura del Estado, **Ley de Planeación del Estado de Durango**. Durango.

LIX Legislatura del Estado, **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango**, Durango.

CAPITULO IV

LXI Legislatura 1992-1995, **Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango**. Gobierno del Estado de Durango.

Silerio Esparza, Maximiliano, **Cuarto Informe de Gobierno 1996**, Durango, Dgo., 239 pp.

***Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998.**

CAPITULO V

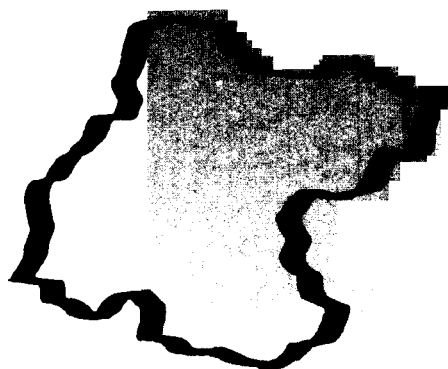
Gobierno del Estado, **Informe sobre las acciones y resultados de la ejecución del plan estatal de desarrollo**. Gobierno del Estado. Durango, Dgo. 1995. pp. 69.

Gobierno del Estado de Durango. **Periódico Oficial** Núm. 23. Durango, Dgo. (19-IX-96).

Gobierno del Estado de Durango. **VII Asamblea Ordinaria de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario A.C.**. Chetumal Quintana Roo. 23, 24 y 25 de noviembre de 1996, pp. 36.

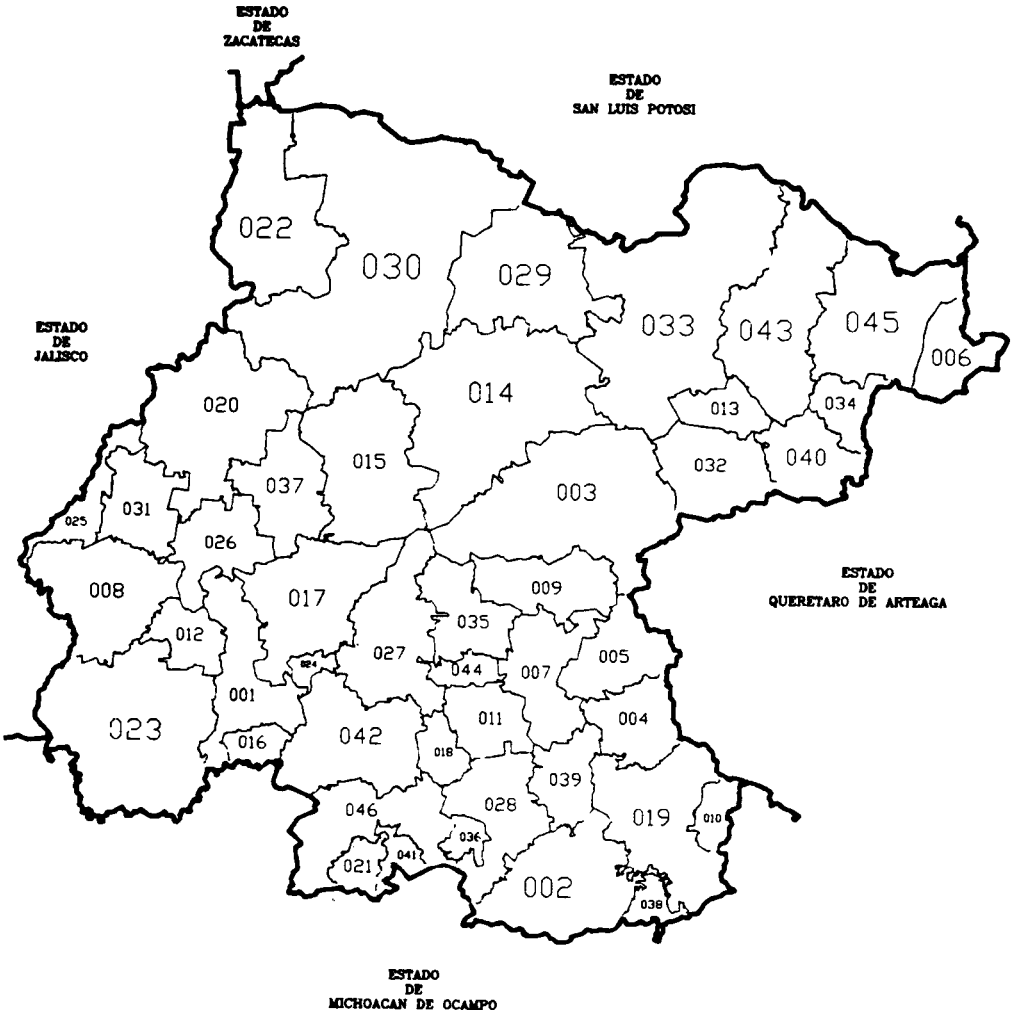
CAPITULO VI

Gobierno del Estado de Durango, **Periódico Oficial núm. 19** durango, Dgo. (5/IX/96).



Guanajuato

Características socioeconómicas	699
Organización de la administración pública	709
Sistemas administrativos para la gestión pública	713
Profesionalización de los servidores públicos	727
Relaciones intergubernamentales	733
Experiencias de modernización administrativa	745



Preliminar

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

Este estudio inició gracias al interés del Instituto Nacional de Administración Pública por contar con un documento correspondiente a las administraciones públicas de las entidades federativas, hasta ahora poco estudiadas; por ello, en una reunión nacional de institutos de administración pública se propuso llevar a cabo una investigación sobre las propias administraciones públicas estatales. Todos los institutos avalaron la propuesta y se sumaron a un proyecto que significó reuniones, trabajo, redacción, discusión, etc., pero cuyos frutos dan cuenta de los esfuerzos realizados.

El Instituto de Administración Pública del Estado de Guanajuato puso gran entusiasmo y dedicación al estudio y ello facilitó contar con un documento que permite conocer los principales aspectos de la administración pública del estado.

El Lic. José Luis Romero Hicks, Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública del Estado de Guanajuato, agradece a las siguientes instituciones y personas la colaboración y apoyo que tuvieron a bien ofrecer para concluir el capítulo estatal correspondiente al proyecto de investigación "La Administración Local en México".

En primer lugar al C. Gobernador del Estado, Vicente Fox Quesada, a quien le distingue su vocación de servicio y su interés por impulsar estudios sobre la administración pública estatal y municipal.

De forma muy especial a Juan Carlos Romero Hicks, Rector de la Universidad de Guanajuato, quien atendiendo al encargo del Gobernador del Estado, no escatimó tiempo, esfuerzo y empeño para coordinar las actividades y tareas que permitieron concluir con oportunidad y conforme a la metodología propuesta esta investigación.

A los titulares de las Secretarías de Finanzas y Planeación, a la Coordinación de Asesores en Desarrollo Gubernamental, Coordinación General para el Desarrollo Regional y al Instituto Estatal de Información de Guanajuato, por facilitar la información

actual y pertinente para concluir los trabajos, y en particular a Carlos Eduardo Hernández Pérez, Profesor-Investigador de la Universidad de Guanajuato a Noé Martínez García, por su trabajo recopilación y ordenación de datos útiles e información valiosa para este proyecto.

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

Instituto de Administración Pública del Estado de Guanajuato

CAPITULO I

CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS

ESTRUCTURA Y DINAMICA POBLACIONAL

De acuerdo al conteo de población y vivienda del año 1995, llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el estado de Guanajuato cuenta con una población total de 4 393 160 habitantes.

Del total anterior, 2,131,953 son hombres (48.53 %) y 2,261,207 son mujeres (51.47 %). El municipio de León es el que concentra el mayor número de habitantes con 1 036 758, en tanto que Santa Catarina concentra el menor número con 4,268 y la media se concentra en el municipio de Irapuato con 412,429.

Para 1995 la población total del estado registró un incremento de aproximadamente el 9.35% respecto a la existente en 1990.

POBLACION POR SEXO EN 1990

POBLACION TOTAL	VALOR ABSOLUTO	VALOR RELATIVO
Total	3 982 593	100.00%
Hombres	1 926 735	48.38%
Mujere	2 055 858	51.62%

Fuente: Perfil socio-demográfico del Estado de Guanajuato, INEGI

¿Cuántos nacen? ¿Cuántos mueren?

El nivel de natalidad en la entidad tradicionalmente ha sido alto; en 1930 por cada 1,000 individuos nacían 59.5, mientras que para el mismo año el promedio nacional era 49.5. Para 1990 el número bajó a 34.1, superior al respectivo nacional de 28.2

La mortalidad experimentó un descenso sostenido durante las últimas décadas. En 1930 de cada 1,000 habitantes morían 34 cada año, en 1990 bajó a sólo 5.6, ambos índices siempre por encima del nacional.

NACIMIENTOS Y DEFUNCIONES

PERIODO	NACIMIENTOS	DEFUNCIONES
1990	135 978	22 288
1991	133 770	21 750
1992	142 965	20 864
1993	142 052	20 789
1994	146 412	ND

¿CUANTOS HABLAN ALGUNA LENGUA INDIGENA?

Guanajuato prácticamente no tiene una población de habla indígena representativa, dado que es el 5° estado con menor número de ésta. El municipio de León concentra el mayor número de población indígena con 1,735 habitantes, la media se concentra en Irapuato con 781, en tanto que Santiago Maravatío y Xichú concentran el menor número con 7.

GRADO DE SATISFACCION DE NECESIDADES SOCIALES BASICAS

¿Cuántos saben leer y escribir?

En Guanajuato ocho de cada diez habitantes de 15 años y más saben leer y escribir, hecho que implica reducciones en el analfabetismo: de 37.5% en 1970 a 24.1% en 1980 y a 16.5% en 1990.

La población entre los 6 y los 14 años de edad que saben leer y escribir representa en 1990 el 85.8%, y corresponde a las niñas una mayor proporción frente a los niños.

¿Cuántos asisten a la escuela?

En Guanajuato, el 78.8% del total de hombres y mujeres entre los 5 y los 14 años de edad asiste a la escuela.

La asistencia escolar aumenta conforme a la edad y llega a su nivel más alto a los 9 años para ambos sexos: 92.8%, y corresponde a las niñas un mayor porcentaje que a los niños.

Xichú, Tierra Blanca y Jerécuaro son los municipios cuya población de 5 a 14 años de edad presenta los porcentajes más bajos de asistencia escolar, hecho que contrasta con Celaya, Salamanca, Guanajuato y León en el otro extremo.

¿QUE GRADO DE INSTRUCCION TENEMOS?

En Guanajuato en 1990, de cada 100 personas de 15 años y más, 19 carecen de instrucción, 26 cursaron pero no terminaron la primaria y 30 superaron dicha escolaridad. En 1994 hubo una incorporación de 52,246 adultos al sistema de alfabetización de los cuales fueron alfabetizados 33,453, contando con la ayuda de 5,568 alfabetizadores.

En infraestructura educativa, Guanajuato tiene una posición privilegiada; atendiendo al número de habitantes por escuela es el estado que se encuentra en una de la mejores posiciones del promedio nacional, teniendo un índice de analfabetismo de los más bajos de México (3.4% de la población total del país).

Para el ciclo escolar 1991-1992 se contabilizó un total de 1,156,624 estudiantes en todas las áreas desde la preescolar hasta postgrado, en un total de 7,817 escuelas, con 46,914 maestros.

Cabe destacar que en el estado se encuentran universidades reconocidas a nivel nacional e internacional, entre las que destacan la Universidad de Guanajuato, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (Campus León e Irapuato), la Universidad del Bajío, el Instituto Tecnológico de Celaya y León y la Universidad de Celaya, sobresaliendo su estabilidad política estudiantil, que en todo su historial no registra ningún disturbio huelguista.

Sus 44 centros de investigación hacen al estado de Guanajuato la entidad con el mayor número de instituciones que realizan investigación científica y tecnológica.

Destacando en maestrías: Administración de Empresas y Fiscalización. Licenciaturas: Comercio Internacional, Derecho, Contaduría Pública y Relaciones Industriales; en Ingeniería: Química, Metalúrgica, Eléctrica, Mecánica y Agronomía y en Medicina: Pediatría y Ginecología.

¿CUANTOS PARTICIPAMOS EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA?

En Guanajuato, la población económicamente activa está integrada por el 40% de las personas de 12 años y más. Por sexo, el censo registra que dos terceras partes (66%) de los hombres son activos y menos de una quinta parte (17%) de las mujeres son económicamente activas. En lo que se refiere a tasas de ocupación, tanto para hombres como para mujeres, son elevadas, 96.5% y 98.3% respectivamente, con las consiguientes poco significativas tasas de desocupación.

Esta población es fundamentalmente joven, pues más de dos terceras partes se integran por personas entre los 15 y los 39 años de edad. El 57% restante de la población de 12 años y más lo constituyen principalmente amas de casa, estudiantes y jubilados que forman parte de la población económicamente activa.

¿A qué nos dedicamos?

Para el caso de Guanajuato, la población ocupada se desempeña como trabajador agropecuario (21.7%), obrero o artesano (18.5%), comerciante o dependiente (9.9%), operador de maquinaria fija (8.9%) y oficinista (6.3%).

En la mayoría de las ocupaciones se observa como a nivel nacional, un predominio de la población masculina con excepción de los renglones tradicionalmente femeninos: oficinistas (56%), trabajadores de la educación (60.6%) y trabajadores en servicios domésticos (97.5%). En el estado es relevante el desempeño de la mujer como técnico, ocupación en la que su participación representa el 47.8%.

¿En qué trabajamos?

En Guanajuato, de cada 100 personas ocupadas 23 trabajan en el sector primario de la economía estatal y 35 en el sector industrial. El sector terciario o de servicios concentra el 38.7% de la población ocupada.

Los sectores primario y secundario emplean fundamentalmente trabajadores del sexo masculino, mientras que casi dos terceras partes (62.6%) de quienes trabajan en el sector terciario son mujeres.

ENFOQUE REGIONAL

Guanajuato se encuentra dividido en seis regiones que denotan la siguiente visión:

Nor-oeste

Se espera contar con una infraestructura adecuada de servicios básicos, capaz de disminuir los índices de marginación e injusticia social, con mejores niveles educativos para la población y de aprovechamiento de los recursos naturales de la región, provocar mayores oportunidades de empleo, así como programas permanentes de apoyo por parte de los gobiernos federal y estatal, para sustentar el desarrollo integral de la misma por medio de inversiones productivas, fomentando en los habitantes una conciencia social, participativa y autogestiva, capaz de fortalecer una actividad microindustrial, sin desatender el equilibrio ecológico, sobre todo en el buen cuidado del agua, procurando un desarrollo agrícola de alto nivel.

Norte

El desarrollo de esta región debe tener un aprovechamiento pleno de los recursos naturales. En cuanto a su crecimiento económico se visualiza la creación de fuentes de empleo, mejorando la comercialización de los productos internos, así como la creación de plantas industriales, propiciando programas permanentes de capacitación y organización de los sectores ejidal y de la pequeña propiedad.

Centro-oeste

Es vital contar con buenas vías de comunicación e infraestructura total de servicios básicos, creación de espacios educativos suficientes, participación de la sociedad en la toma de decisiones que promuevan el desarrollo de la región.

Suro-este

Esta contará con una infraestructura física y de recursos humanos que permita proporcionar servicios adecuados de salud, educación y seguridad pública; de manera significativa se espera superar el rezago educativo a nivel básico, medio básico, y superior.

Sur

Esta deberá ser autogeneradora de empleos para que la población económicamente activa permanezca en su lugar de origen y se aprovechen los recursos naturales con que cuenta, para que mediante la participación en conjunto con las autoridades de los tres niveles de gobierno, lleguen a establecer la infraestructura que presente un verdadero atractivo para los inversionistas nacionales y extranjeros de la rama industrial.

Centro-este

Se desea tener en la región un desarrollo integral autosostenible, capaz de atraer inversiones nacionales y extranjeras. además de una educación bien planeada, acorde a las necesidades

de la región, con una amplia cobertura de servicios de salud, capaz de abatir los índices de desnutrición. Se pretende promover programas de autoempleo, con un desarrollo económico acorde con las características de la región.

Carreteras y red ferroviaria

El estado de Guanajuato es uno de los que cuenta con mayor grado de consolidación y cobertura para atender las necesidades de comunicaciones para el sector comercial e industrial. Hasta 1994 contaba con 6,418.7 kilómetros de carreteras y 1,050 kilómetros de red ferroviaria.

Teléfonos y telecomunicaciones

El estado de Guanajuato se encuentra en una posición intermedia dentro del ámbito nacional en lo que respecta a líneas instaladas, creciendo además a un ritmo superior al 5% anual. Hasta 1995 contaba con 96 estaciones de microondas terminales, 23 repetidoras y 3 estaciones terrenas receptoras.

Energía eléctrica

El estado de Guanajuato es autosuficiente en cuanto al suministro de electricidad, contando hasta 1994 con 2 plantas termoeléctricas y una turbogás con una capacidad conjunta de 1,042 MW generando 5,465.8 gigawatts por hora.

Un indicador de la eficiencia en el abastecimiento de energía eléctrica es el tiempo de interrupción por usuario. La División Bajío, que es la que surte al estado, presenta el segundo índice más bajo de todo el país: 0.66 minutos por usuario.

Salud

Dentro de la infraestructura en materia de salud, en 1994, se contaba con una amplia cobertura en todo el estado por parte de la Secretaría de Salud, DIF, IMSS, ISSSTE, PEMEX, SDN e IMSS-Solidaridad, así como algunas otras instituciones de carácter privado. En cuanto a los principales recursos materiales en las instituciones de seguridad social existían 2,430 camas censables, 2,372 camas no censables, 147 incubadoras, 1,342 consultorios, 96 ambulancias, 30 áreas de urgencias, 13 áreas de terapia intensiva, 39 laboratorios, 66 gabinetes de radiología, 80 quirófanos, 351 salas de expulsión, 10 bancos de sangre, 137 farmacias y 6 unidades móviles.

Fecundidad

Este promedio es aún signo de fecundidad alta y su nivel es de los más significativos del país, comparable al que se presenta en Guerrero, Tlaxcala, Hidalgo, Oaxaca o San Luis Potosí, y a los 2.5 hijos observados en el nivel nacional.

Cabe destacar que la fecundidad es uno de los aspectos demográficos que más impacto tienen sobre el crecimiento de la población, ya que uno de los factores que más repercuten nominalmente en el crecimiento es el número de personas que nacen.

Las diferencias en el nivel de fecundidad acumulada según los grupos de edad deben observarse al nivel municipal pues el comportamiento reproductivo puede estar relacionado directamente con el grado de desarrollo alcanzado por la comunidad.

Puede apreciarse que los niveles más altos de bienestar social se ubican en las ciudades más grandes del Estado, mientras que los más bajos corresponden a las regiones con mayores deficiencias en infraestructura básica.

Cobertura de servicios de salud y seguridad social

La cobertura de los organismos de seguridad social en el estado sigue siendo sumamente limitada (ligeramente superior al 50% de la población total del estado). Una de las razones principales es que alrededor del 80% de las 6617 localidades del estado tienen menos de 500 habitantes, lo cual dificulta el alcance de los recursos de seguridad social.

Problemática ecológica

En materia de agua

Curtiduría

- Esta industria es la causante principal de los problemas ecológicos de la región en donde operan.
- El efecto mayor se tiene en el agua, si bien también contamina aire y tierra. Tanto la estructura de la industria (altamente dispersa), como problemas de tipo económico han limitado severamente la eliminación de los efectos nocivos.

Química y petroquímica

- Problema muy regionalizado (Salamanca).
- Efecto principal sobre el aire y el agua.
- Se han intentado distintos tipos de filtros para limitar el daño de la naturaleza, pero con resultados limitados.

Drenaje

- No se cuenta con la capacidad suficiente para manejar los requerimientos de ciertas regiones del estado (principalmente grandes ciudades).
- Mientras no exista la infraestructura de drenaje apropiada, la problemática existente en la instalación de plantas de tratamiento continuará vigente.

Tratamiento de agua

- Problemas de tipo económico han evitado la instalación de este tipo de plantas.
- No se cuenta con la infraestructura de drenaje apropiada.

Mantos freáticos

- Se están agotando (prolifera los pozos) con daño irreversible por colapsamiento.
- La reforestación escasa evita que llueva más y que recargue los mantos.
- La contaminación, por falta de rellenos sanitarios apropiados, es muy común.

En materia del aire*Automóviles*

- Las emisiones contaminantes del parque vehicular en las ciudades más grandes del Estado se han venido agravando en los últimos años (Sobre todo a raíz del terremoto de 1985). No existe reglamentación entorno a este problema (no hay programas de verificación vehicular).
- Los vehículos que ya emplean convertidores catalíticos tienen problemas de suministro de combustible apropiado (magna-sin).

Petroquímica

- La refinería de Salamanca emite contaminantes a la atmósfera (principalmente bióxido de azufre) que afecta no sólo la región en donde se ubica, sino también zonas aledañas y aun lejanas gracias al movimiento originado por los vientos.
- La instalación de equipo anticontaminante se ha diferido sin razón alguna.

Curtiduría

- Aunque el efecto en el aire es menor respecto del ocasionado en el agua, la industria curtidora emite ciertos gases a la atmósfera, además que sus desechos de cuero son quemados ocasionalmente por otras industrias.
- No se han establecido programas para la instalación de equipo anticontaminante.

Ladrilleras

- En el proceso de cocinamiento de la arcilla se emiten una serie de gases contaminantes que no se filtran. Aunque no es problema grave para el estado de Guanajuato, debería considerarse como frente de lucha contra la contaminación.

En materia de tierra*Curtiduría*

El principal problema se tiene cuando se depositan los restos de piel y carne derivados del proceso de curtiduría, ya que al descomponerse afectan tanto a la fertilidad de la tierra como a la pureza del agua.

Basura

- Hacen falta depósitos sanitarios apropiados en todo el estado. Sistemas de preclasificación de basura reducirían el problema de contaminación. La filtración ha dado lugar a la contaminación de mantos freáticos. Las enfermedades infecciosas han venido manteniendo tasas de crecimiento incrementales. Se requiere apoyo técnico y económico para la detección de terrenos idóneos para el desarrollo de depósitos sanitarios.

Bosques

- Hay una carencia evidente de bosques en el estado.
- La tala inmoderada (microtala) ha contribuido a que tal problema se agrave.

- Si bien la lluvia ácida no parece ser problema grave para Guanajuato, sí es digno de considerar sus efectos y tratar de evitarlo.

Especies animales

- La falta de bosques afecta el equilibrio del ecosistema.
- Las campañas gubernamentales para la veda han evitado, hasta cierto punto, que el peligro de extinción de ciertas especies llegue hasta límites lamentables.

Peces

- Se carece de un programa de pesca “racional” en presas. La contaminación del agua (por filtración) ha afectado sensiblemente el desarrollo de la fauna marina.

Entorno económico

La posición relativa de Guanajuato en PIB-1988 fue la sexta sólo por debajo del D.F., estado de México, Jalisco, Veracruz y Nuevo León. Los empleos directos en la industria del calzado respecto del país representan 45%. En cuanto a la infraestructura turística en 1994, el estado cuenta con 321 hoteles con capacidad de 12,229 habitaciones con un promedio anual de ocupación del 55%. Cabe mencionar que en el mismo año 2,898,568 turistas visitaron el estado, de los cuales, 2,666,682 fueron nacionales y el resto extranjeros.

Seguridad y orden público

El estado de Guanajuato cuenta con 141 agencias del ministerio público del fuero común según municipio que comprenden agencias de turno, investigadora adscritas, mixtas y delegación mixta, existiendo el mayor número de éstas en León con 29, Celaya con 17 e Irapuato con 16. Además cuenta con 9 agencias del ministerio público del fuero común según jurisdicción delegacional localizadas 3 en León, 2 en Guanajuato e Irapuato y 1 en Celaya y Salamanca.

En 1994 los internos en los centros de readaptación social y cárceles municipales estaban distribuidos de la siguiente manera: 1,351 hombres y 59 mujeres del fuero común y 446 hombres y 35 mujeres del fuero federal.

CAPITULO II

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

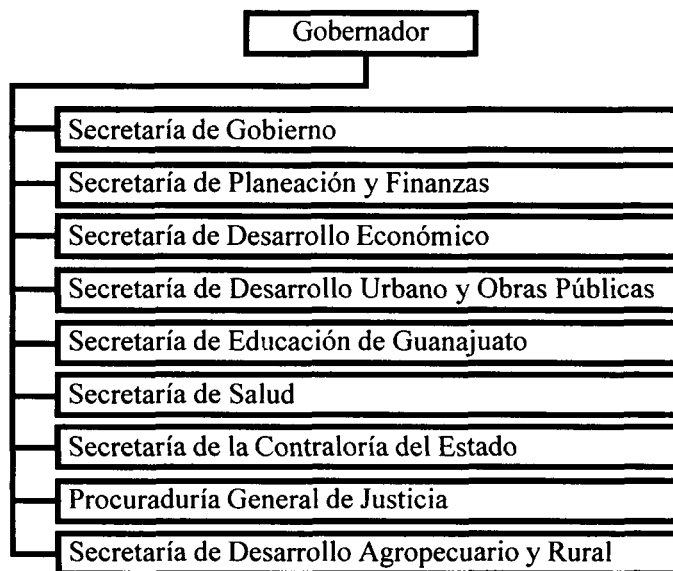
La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato establece en su artículo primero tener por objeto regular la estructura orgánica y funcionamiento del poder ejecutivo y la administración pública paraestatal del estado libre y soberano de Guanajuato.

En el artículo 6 establece que forman parte de la administración pública todos los tribunales administrativos a los cuales se les ha otorgado, por ley o decreto, autonomía jurisdiccional. Su relación al ejecutivo está sujeta a lo señalado en las leyes, reglamentos o decretos de la materia.

En el artículo 7 se puede leer que para auxiliarse en el desempeño de sus funciones, el titular del poder ejecutivo podrá acordar la creación de las unidades de difusión, asesoría, apoyo técnico y administrativo y de coordinación que estime necesarias y permita el presupuesto. En los acuerdos relativos se señalarán las obligaciones y atribuciones de las unidades que se creen y la dependencia a la que deban estar sectorizadas. Asimismo, el ejecutivo del estado contará con la representación en el Distrito Federal que él mismo determine.

Dependencias del poder ejecutivo

El capítulo II de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado indica en el artículo 10 las dependencias de las que podrá auxiliarse el titular del ejecutivo para la planeación despacho y control de los diversos ramos de la administración pública, dichas dependencias son:



Administración pública paraestatal

Se encuentra establecido en el capítulo IV (artículos 27, 28 y 29) que los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, comisiones, comités, patronatos o juntas que funcionen en el estado y demás, son órganos auxiliares del ejecutivo y deberán coordinar sus acciones con la dependencia que corresponda, y de conformidad con la distribución sectorial que el propio ejecutivo determine del acuerdo respectivo.

Además, se lee que el gobernador del estado podrá crear, por decreto, organismos descentralizados y constituir empresas de participación estatal, fideicomisos, comisiones, patronatos y comités, asignándoles las funciones que estime convenientes.

Finalmente dice, serán considerados como organismos descentralizados las entidades creadas por disposición del Congreso del estado, o por el gobernador, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopte.

Los organismos paraestatales en el estado de Guanajuato se enumeran en el siguiente cuadro indicando su fecha de creación

ORGANISMOS PARAESTATALES

Nº	ORGANISMO	FECHA DE CREACION
1	Carreteras y Puentes Estatales de Cuota	28-jul.-89
2	Coordinación de Fomento al Comercio Exterior	9-abril.-92
3	Centro de Información Guanajuato	8-feb.-96
4	Consejo de Ciencia y Tecnología	23-feb.-96
5	Instituto de Vivienda	8-ene.-96
6	Consejo Estatal de Población	18-sep.-85
7	Consejo Guanajuatense de la Juventud y el Deporte	9-nov.-93
8	Centro Interuniversitario del Conocimiento	23-ab.-96
9	Instituto Estatal de Cultura	2-feb.-94
10	Coordinación de Asesores en Desarrollo Gubernamental	2-oct.-92
11	Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato	19-jul.-62
12	Radio Televisión de Guanajuato	24-ab.-91
13	Comisión Estatal de Agua y Saneamiento	4-oct.-91
14	Universidad Tecnológica del Norte del Estado	N.D.
15	Colegio de estudios Científicos y Tecnológicos de Guanajuato	N.D.
16	Instituto de Capacitación para el Trabajo	N.D.
17	Perforaciones de Guanajuato	N.D.

Organismos desconcentrados

En la actualidad, el estado de Guanajuato cuenta con muy pocos organismos desconcentrados, los existentes se muestran en el siguiente cuadro:

ORGANISMOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO

Nº	ORGANISMO	FECHA DE CREACION
1	Coordinación de Planeación Económica	15-julio-95
2	Sistema Estatal de Financiamiento al Desarrollo	22-marzo-96
3	Instituto de Ecología	20-febrero-96
4	Procuraduría de Protección al Ambiente	20-febrero-96
5	Desarrollo Integral de la Familia	10-enero-77
6	Museo Iconográfico	6-nov.-87
7	Universidad de Guanajuato	25-marzo-45
8	Coordinación para el desarrollo Regional	18-julio-95

COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

De acuerdo al Plan Básico de Gobierno 1995-2000 para el estado de Guanajuato, los núcleos sectorizados de la administración pública son instrumentos internos de administración colegiada que definen y evalúan las políticas y acciones de los órganos del poder ejecutivo estatal, en materias que sean de competencia coincidente entre varias dependencias, organos adscritos y entidades de la administración pública estatal. Estos gabinetes son presididos por el titular del poder ejecutivo.

El cuadro siguiente muestra los núcleos sectorizados existentes, su composición, las cabezas de sector y sus objetivos.

SECTORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

CABEZA DE SECTOR	OBJETIVOS
SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO	<p>GENERAL Crear las condiciones para un desarrollo económico sustentable y competitivo a nivel mundial, que impulse el progreso de todos los guanajuatenses sin comprometer el equilibrio ecológico.</p> <p>ESPECIFICOS Establecer una gran alianza con los sectores productivos de Guanajuato, que sirva de base para el diseño y la instrumentación de programas sectoriales, a través de los cuales se impulse la productividad de las empresas, se promueva la integración de cadenas productivas, se incorpore mayor valor agregado a los productos y se fomente la sustitución de importaciones.</p> <p>Apoyar de manera decidida, la generación de empleos productivos y permanentes en los ámbitos rural y urbano, con especial énfasis en las áreas marginadas, a través de nuevas fuentes de empleo y alternativas de autoempleo.</p>

<p>COORDINACION PARA EL DESARROLLO REGIONAL</p>	<p>GENERAL Lograr un desarrollo equilibrado, equitativo y participativo, donde sea prioritaria la calidad de vida y en particular la salud de los guanajuatenses</p> <p>ESPECIFICOS Mejorar la calidad de vida de las comunidades rurales, a fin de que cuenten con agua potable, drenaje o su equivalente, electricidad y comunicación terrestre, mediante la aportación y participación democrática comunitaria y las aportaciones municipales y estatal, en congruencia con un desarrollo rural integral.</p> <p>Incrementar la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, mediante la consolidación de los organismos operadores y el fomento de la cultura y el uso eficiente del agua en el estado.</p>
<p>SECRETARIA DE EDUCACION</p>	<p>GENERAL Lograr una transformación educativa radical en la cual los valores humanos, los conocimientos y habilidades, sean el fundamento para el desarrollo integral de todos los guanajuatenses.</p> <p>ESPECIFICOS Reducir el porcentaje de analfabetismo en el estado. Incrementar el total de alumnos atendidos en todos los niveles educativos.</p> <p>Incrementar la eficiencia terminal.</p> <p>Disminuir el índice de deserción en todos los niveles escolares</p>
<p>SECRETARIA DE GOBIERNO</p>	<p>GENERAL Lograr que se viva permanentemente en un estado de derecho que garantice seguridad, justicia, convivencia, participación y paz social.</p> <p>ESPECIFICOS Rediseñar los procedimientos operativos de la procuración de justicia, con la modernización de los medios de coordinación con los poderes ejecutivo y judicial.</p> <p>Generar los modelos de profesionalismo y modernización de los servidores públicos y de las instituciones de impartición y procuración de justicia.</p>
<p>SECRETARIA DE LA CONTRALORIA</p>	<p>GENERAL Forjar un buen gobierno, competitivo, transparente, honesto, participativo y proactivo, que trabaje mejor, cueste menos y genere mayores beneficios a la sociedad.</p> <p>ESPECIFICOS Lograr la participación de los servidores públicos en el mejoramiento del gobierno estatal y en el cumplimiento de los retos.</p> <p>Someter a reingeniería a los procesos estratégicos con el gobierno, para incrementar el valor agregado a la sociedad en términos de tiempo, calidad, costo y servicio.</p>

PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION PUBLICA

Se ha integrado el Plan Básico de Gobierno 1995-2000, basado en un análisis profundo de la situación actual, la problemática del estado y las propuestas recogidas a través de diversos foros de consulta, en donde participaron representantes de distintos sectores de la sociedad. Este plan, producto de la participación de los ciudadanos, señala los objetivos y marca las estrategias generales para las dependencias del ejecutivo.

En el establecimiento de los compromisos con Guanajuato, en 1996, se buscó identificar acciones que tuvieran un impacto real en el bienestar de la población; así, se tomó como base el trabajo de los 44 foros de consulta popular; la visión de los municipios, sus propuestas de inversión y diversos estudios. De esta manera, se han definido los proyectos estratégicos por cada dependencia y se señalan los indicadores de gestión para dar seguimiento a cada proyecto.

El plan se elaboró bajo el principio rector de la participación democrática. Para ello se realizaron 42 foros de consulta popular: 18 foros sectoriales económicos (Granos, Hortícola-Frutícula, Ganadería Porcícola, Ganadería Bovina, Avícola, Minería, Agroindustria, Piscicultura, Silvicultura, Confección y Tejido de Punta, Química y Petroquímica, Construcción, Comercio, Turismo, Artesanías, Automotriz, Metalmecánica, Servicios Profesionales y Servicios Financieros), 12 foros sobre factores críticos (Salud, Vivienda, Educación Básica, Educación Media, Educación Superior, Agua, Recursos Naturales y Ecología, Desarrollo Urbano, Estado de Derecho, Desarrollo Rural, Demografía), 6 foros de subcomités especiales (Comercio Exterior, Ciencia y Tecnología, Calidad y Productividad, Expresiones Artísticas, Juventud y Deporte) y 6 foros regionales (Corredor Industrial, Corredor Agroindustrial, Agropecuario 3a, Agropecuario 3b, Zona Norte y Sierra Gorda).

En cada foro se trabajó en dos aspectos: la visión que los participantes tienen del desarrollo en el área en cuestión hacia el año 2010, y sus propuestas de acción para hacer realidad dicha visión.

Por otro lado, se promovió la consolidación y representación democrática de los Consejos de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), como un impulso a la participación de la sociedad en la planeación del desarrollo de sus municipios, apoyados por las representaciones técnica y política en el seno de esos organismos.

CAPITULO III

SISTEMAS
ADMINISTRATIVOS
PARA LA GESTION
PUBLICA

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS GLOBALES DE GESTION

En el núcleo de desarrollo económico los órganos responsables son: Coordinación de Planeación Económica, Secretaría de Desarrollo Económico, Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior, Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Rural y los nuevos organismos gubernamentales: Sistema Estatal de Información, Centro de Información Guanajuato, Consejo de Ciencia y Tecnología, Instituto Estatal de Ecología y Procuraduría del Medio Ambiente.

En el núcleo de desarrollo social los órganos responsables son: Secretaría de Salud, Coordinación General para el Desarrollo Regional, Comisión Estatal del Agua y Saneamiento, Desarrollo Integral de la Familia, Consejo Guanajuatense de la Juventud y el Deporte, Consejo Estatal de Población, Instituto de la Vivienda del Estado de Guanajuato, Subsecretaría de Desarrollo Rural.

En el núcleo de transformación educativa los órganos responsables son: Secretaría de Educación, Instituto de la Cultura, Universidad Tecnológica del Norte de Guanajuato, Universidad Tecnológica de León, ICATEG, CECYTEG y el nuevo organismo gubernamental Centro Interuniversitario del Conocimiento.

En el núcleo de estado de derecho los órganos responsables son: Secretaría de Gobierno, Procuraduría General de Justicia.

En el núcleo de buen gobierno los órganos responsables son: Coordinación de Asesores en Desarrollo Gubernamental, Coordinación de Comunicación Social, Secretaría de la Contraloría, Secretaría Particular, Secretaría de Planeación y Finanzas.

PLANEACION-PROGRAMACION-PRESUPUESTACION

La principal relación que existe entre la planeación-programación-presupuestación se da en función de la ejecución del gasto público. Para ello se distinguen dos formas de clasificación del gasto: la administrativa, conforme a la organización estructural de la Ley Orgánica del Estado de Guanajuato y los respectivos reglamentos de las dependencias y entidades de la administración pública del estado; la económica, de acuerdo con las actividades económicas y con el papel que juegan las organizaciones públicas en los procesos de la economía estatal.

La clasificación administrativa, en un principio, se conformó con base en criterios estrictamente orgánicos; sin embargo en la actualidad se ha evolucionando hasta una concepción que facilita el proceso de planeación-programación-presupuestación; esto es, la elaboración del presupuesto mediante una clasificación funcional, programática y operativa, que analiza los costos que significan las distintas funciones del estado.

Planeación

El Sistema de Planeación en el Estado de Guanajuato se encuentra regulado por la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato, publicada en el periódico oficial No. 35 de 2 de mayo de 1986. Dicha ley, en sus artículos 4o., 5o., y 6o., señala que es responsabilidad del poder ejecutivo del estado conducir la planeación del desarrollo de la entidad; las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación estatal del desarrollo; y la planeación del desarrollo de los municipios es responsabilidad de los ayuntamientos.

Sistema Estatal de Planeación Democrática

Los artículos 8, 9 y 10 señalan que la planeación del desarrollo de la entidad se llevará a cabo por las dependencias y entidades de la administración pública estatal y por los municipios en congruencia con el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Las dependencias y entidades de la administración pública del estado y los municipios formarán parte del Sistema Estatal de Planeación Democrática, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.

Las disposiciones de esta ley establecen las normas de organización y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas a que se refiere esta ley.

El ejecutivo estatal, a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato, Promoverá la participación activa de las autoridades y la ciudadanía en los procesos de planeación democrática de la jerarquización de las demandas de la comunidad.

Participación social en la planeación

En los artículos 12 y 13 se lee que en el ámbito del Sistema Estatal de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución de los planes municipales y de los programas.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órgano de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convoquen.

Programación

Queda establecido en los artículos 14 al 23 que el Plan Básico de Gobierno determina los objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del Estado; establece los

lineamientos de política de carácter global, sectorial y municipal y rige el contenido de los programas que se generen en el Sistema Estatal de Planeación Democrática.

Los programas sectoriales se sujetarán a los lineamientos contenidos en el Plan Básico de Gobierno y en los planes municipales; especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector de que se trate. Asimismo, contendrán determinaciones sobre instrumentos y serán responsables de su ejecución.

Los programas institucionales que deberán elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a los lineamientos contenidos en los planes y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se sujetarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.

Los programas regionales se referirán a las zonas o regiones que se consideren prioritarias o estratégicas para el desarrollo socioeconómico del estado, en función de los objetivos generales fijados en el Plan Básico de Gobierno y en los planes municipales que correspondan.

Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del estado fijadas por el ejecutivo, coordinándose su formulación y ejecución en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato.

Las dependencias, entidades y municipios encargados del cumplimiento de los objetivos del Plan Básico de Gobierno, de los planes municipales y de los programas sectoriales, institucionales, regionales, municipales y especiales, elaborarán programas operativos anuales que deberán ser congruentes entre sí, regirán durante todo el año respectivo las actividades de la administración pública estatal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias, municipios y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

Los planes y programas a que se refieren los artículos anteriores, especificarán las acciones que serán objeto de coordinación entre los gobiernos de los municipios del estado y de la federación, así como de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

Los programas institucionales, sectoriales, regionales y especiales deberán ser presentados para su aprobación en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato, por la dependencia coordinadora del sector correspondiente, previa validación de la Secretaría de Planeación.

Los programas institucionales deberán ser sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal respectiva a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector y, en su caso, al ayuntamiento correspondiente.

El Plan Básico de Gobierno y los Programas que de él deriven, serán obligatorios para las dependencias de la administración pública de Guanajuato y las entidades paraestatales que coordinen en el ámbito de sus respectivas competencias.

Presupuestación

La ley que regula lo relacionado con la presupuestación en el estado de Guanajuato es la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico oficial No. 71, segunda parte, del 4 de septiembre de 1987. Los artículos 9 y 10 expresan como disposiciones generales lo siguiente:

El presupuesto, la contabilidad y el gasto público estatal serán aplicados por el ejecutivo estatal a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas por la Secretaría de la Contraloría del estado y la Coordinación General de Administración, en las distintas áreas de su competencia. Los poderes legislativo y judicial los aplicarán en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

La Secretaría de Planeación y Finanzas estará obligada a proporcionar, a solicitud del Congreso del Estado, todos los datos estadísticos e información general que contribuyan a una mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el proyecto de presupuesto de egresos del estado.

Presupuesto de egresos

Se lee en los artículos 12 al 22 lo siguiente: el gasto público estatal se basará en el presupuesto anual de gastos que se formulará con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

Para la formulación del proyecto del presupuesto de egresos del estado, las entidades elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos y los remitirán antes del 30 de septiembre de cada año a la Secretaría de Planeación y Finanzas, de acuerdo con las normas y montos que el ejecutivo establezca por medio de esta Secretaría.

Los poderes legislativo y judicial formularán sus respectivos proyectos de presupuesto y lo enviarán oportunamente al ejecutivo estatal, para que ordene su incorporación al proyecto de presupuesto de egresos del estado, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público estatal.

La Secretaría de Planeación y Finanzas, al examinar los anteproyectos de presupuestos, cuidará que simultáneamente se defina el tipo y fuente de recursos para su financiamiento.

La Secretaría de Planeación y Finanzas, al examinar los anteproyectos de presupuestos, cuidará que simultáneamente se defina el tipo y fuente de recursos para su financiamiento. El proyecto de presupuesto de egresos se integrará con los documentos que se refieran a:

I.- Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que señalen objetivos, metas y unidades responsables de ejecución, así como su evaluación estimada por programa;

II.- Explicación y comentarios de los programas y en especial de aquéllos que abarquen dos o más ejercicios fiscales;

III.- Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye;

IV.- Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal;

V.-Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso;

VI.-Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;

VII.-Situación financiera del gobierno del estado al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;

VIII.-Comentario sobre las condiciones económica, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro; y

IX.-En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.

Todas las proposiciones de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto de egresos, deberán ser autorizadas por el ejecutivo del estado a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas, de conformidad a lo que establezcan las disposiciones generales del presupuesto de egresos del año fiscal de que se trate.

El proyecto de presupuesto de egresos deberá ser presentado oportunamente al gobernador constitucional del estado por la Secretaría de Planeación y Finanzas, para ser enviado al H. Congreso del estado a más tardar el día 5 de diciembre del año anterior al que corresponda.

El ejecutivo del estado remitirá al H. Congreso local conjuntamente las iniciativas de la Ley de Ingresos y el proyecto del presupuesto general de egresos para el mismo ejercicio fiscal.

La Legislatura del estado dará atención preferente a la iniciativa de Ley de Ingresos a fin de que, una vez aprobada, se ocupe del presupuesto de egresos, verificando que exista un equilibrio entre ellos.

El presupuesto anual de egresos del estado será el que contenga el decreto que aprueba el H. Congreso, a iniciativa del ejecutivo, para expresar durante su término las actividades, las obras y los servicios públicos precisos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señale.

El presupuesto de egresos del estado comprenderá las previsiones de gasto público de las entidades a que se refiere el artículo 2 en sus fracciones de la I a la V de esta ley, y en capítulo especial las de las entidades mencionadas en la fracción VI del propio artículo.

SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE RECURSOS

En el Reglamento Interior de la Secretaría de Planeación y Finanzas se definen las unidades administrativas de recursos humanos, materiales y técnicos, los cuales son fundamentalmente la Dirección General de Personal, la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales y la Dirección General de Informática.

CONTROL Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA

Dependencia responsable y sus funciones

De acuerdo al artículo 24 de la Ley del Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, corresponde a la Secretaría de la Contraloría del Estado el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Establecer, coordinar y operar el sistema de control de la eficiencia en la aplicación del gasto público y de evaluación respecto del presupuesto de egresos, y las políticas en los programas gubernamentales, así como de los ingresos y del uso de los recursos patrimoniales de la propiedad o al cuidado del gobierno del estado;

II.- Fijar las normas de control, fiscalización y evaluación que deban observar las dependencias del ejecutivo y las entidades del sector paraestatal, así como establecer los procedimientos para la práctica de auditorías a las dependencias y entidades de la administración pública estatal;

III.- Vigilar el cumplimiento de las políticas y de los programas establecidos por el ejecutivo, así como de las mencionadas en la fracción anterior;

IV.- Practicar por sí misma o por profesionales externos, auditorías a las diversas dependencias del poder ejecutivo y las entidades del sector paraestatal;

V.- Vigilar y controlar la eficiencia de la aplicación del gasto público, así como la utilización de los recursos patrimoniales del estado;

VI.- Vigilar la aplicación de las normas políticas y procedimientos, expedidas por la Secretaría de Planeación y Finanzas;

VII.- Vigilar que las obras que en forma directa o en participación con otros organismos realice el gobierno del estado, se ajusten a las disposiciones de la Ley de Obras Públicas para el Estado y los Municipios de Guanajuato y a las especificaciones previamente fijadas;

VIII.- Coordinarse con las dependencias del ejecutivo, con la Contaduría Mayor de Hacienda en el ámbito estatal y con las dependencias de la federación que correspondan , atendiendo a

la naturaleza de sus funciones para el establecimiento de programas, sistema y procedimientos que permitan el cumplimiento eficaz de sus respectivas responsabilidades.

IX.- Conocer e investigar los actos y omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas, debiendo oír y recibir la documentación de pruebas del servidor público que se investiga y determinar el daño causado al estado, mediante el pliego de responsabilidades, para proceder al saneamiento por medio de la sanción administrativa o denuncia respectiva;

X.- Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de los acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la administración pública estatal;

XI.- Designar a los auditores externos y proponer al titular del ejecutivo del estado la designación de comisarios o de sus equivalentes en los órganos de vigilancia, en los consejos o juntas de gobierno y en la administración pública paraestatal;

XII.- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos que señale la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y, en su caso, requerir información adicional, así como realizar las investigaciones y denuncias correspondientes;

XIII.- Informar periódica y anualmente, al titular del ejecutivo del resultado de las evaluaciones de los programas, de acuerdo a sus objetivos o metas realizadas, proponiendo las medidas correctivas que procedan;

XIV.- Requerir a las dependencias y entidades de la administración pública estatal, con la finalidad de que observen e instrumenten las normas complementarias para el ejercicio de atribuciones que aseguren la operatividad, control y evaluación del sistema a que se refiere la fracción de este artículo;

XV.- Vigilar la correcta elaboración de los programas, estudios, proyectos y presupuestos de obra pública estatal;

XVI.- Verificar y evaluar, en coordinación con los municipios, la aplicación de los fondos federales y estatales de conformidad con la legislación relativa, los convenios y acuerdos que al respecto se celebren; y

XVII.- Los demás que se señalen las leyes y reglamentos vigentes en la entidad o que le asigne el gobernador.

Los principales órganos de la Contraloría son: Dirección General de Participación Social para el Control; Dirección de Evaluación y Control de la Gestión Gubernamental; Dirección General de Asuntos Jurídicos; Dirección General de Evaluación y Control de Obras.

**EGRESOS TOTALES DEL ESTADO Y DE LOS
MUNICIPIOS SEGUN CONCEPTO**

1993

(Miles de pesos)

CONCEPTO	EGRESOS TOTALES DEL ESTADO	EGRESOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS	
		VALOR	
TOTAL	1,520,963		
GASTOS ADMINISTRATIVOS	755,138	391,386	
OFICINAS SUPERIORES ADVAS.	616,251	122,200	
SEGURIDAD PUBLICA	0	92,210	
SALUBRIDAD PUBLICA	0	5,852	
EDUCACION PUBLICA	0	5,548	
ACTIVIDADES CULTURALES	0	51,587	
PREVISION SOCIAL	0	8,138	
REGISTROS PUBLICOS	0	600	
DIVERSOS	138,887	105,249	
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	415,538	187,960	
OBRAS PUBLICAS	394,883	175,197	
FOMENTO	20,655	12,763	
TRANSFERENCIAS	346,523	49,296	
SUBSIDIOS	53,198	39,823	
AYUDAS	0	6,384	
PARTICIPACIONES Y DEVOL.	293,325	2,711	
BIENES INMUEBLES	n.d.	n.d.	
APORTACIONES AL SECT PUB	0	376	
DEUDA PUBLICA	3,761	8,659	
DISPONIBILIDAD	0	7,363	
POR CUENTA DE TERCEROS	n.d.		

CAPITULO IV

PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

REGIMEN JURIDICO DEL PERSONAL

La Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios, publicada en el Periódico Oficial No. 97 tercera parte, del 4 de diciembre de 1992, rige las relaciones de trabajo entre el estado y sus trabajadores y entre los municipios y sus trabajadores.

Derechos y obligaciones de los trabajadores

Los artículos 42, 43 y 46 señalan que son derechos de los trabajadores del estado y de los ayuntamientos:

- I.- Percibir su salario por períodos no mayores de quince días;
- II.- Disfrutar de asistencia médica para el propio trabajador y para sus familiares, por los motivos, condiciones y términos establecidos en la ley o en los seguros que se contraten para el efecto, de acuerdo a las posibilidades presupuestales;
- III.- Percibir las pensiones que para el trabajador y sus familiares se establezcan;
- IV.- Disfrutar de licencias en los términos de ley;
- V.- Asociarse para la defensa de sus intereses, y los demás derivados de la presente ley.

Son obligaciones de los trabajadores del estado y de los ayuntamientos:

- I.- Rendir la protesta de ley al tomar posesión de su cargo, en los casos que así se determine;
- II.- Desempeñar sus labores con la eficiencia, cuidado y aptitudes compatibles con su condición, edad y salud, sujetándose a la dirección de sus superiores y a las leyes y reglamentos respectivos;
- III.- Observar buena conducta durante el servicio;
- IV.- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento, con motivo de su trabajo;
- V.- Mantener en buen estado los instrumentos y útiles que se les proporcionen para el desempeño del trabajo encomendado, no siendo responsables por el deterioro causado por el uso normal o mala calidad de los mismos;
- VI.- Presentarse con puntualidad de sus labores;
- VII.- Atender con prontitud, cortesía y amabilidad al público, así como dar atención diligente en los asuntos que éste requiera.
- VIII.- Abstenerse de hacer propaganda de cualquier clase en los lugares de trabajo;

- IX.- Abstenerse de hacer colectas de cualquier índole en los establecimientos de trabajo;
- X.- Evitar hacer actos de comercio en los lugares de trabajo en forma habitual o eventual;
- XI.- Trabajar tiempo extraordinario cuando se requiera, en los términos de ley; y
- XII.- Asistir a los cursos de capacitación que fijen las dependencias para mejorar su preparación y eficiencia.

Son obligaciones de los titulares de las dependencias a que se refiere el artículo 2 de esta ley:

I.- Cumplir con todas las normas de seguridad e higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general.

II.- Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales hubieren sido separados y ordenar el pago de los salarios caídos a que fueren condenados en laudo ejecutoriado. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente de categoría y sueldo, y de no ser posible, a que se les cubra la indemnización que corresponda.

III.- Cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, prima de antigüedad y aguinaldo en los términos del laudo definitivo;

IV.- Proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido;

V.- Cubrir las aportaciones que fijen las leyes de seguridad social, para que los trabajadores reciban los beneficios comprendidos en ellas o en los convenios que para el efecto se celebren;

VI.- Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y en los términos de las condiciones generales de trabajo, en los siguientes casos:

- Para el desempeño de comisiones sindicales;
- Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción;
- Para desempeñar cargos de elección popular;
- A los trabajadores que sufran enfermedades o accidentes no profesionales, en los términos del artículo 75 de la presente ley; y
- Por razones de carácter personal del trabajador.

VII.- Hacer las deducciones en los salarios, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 34 de esta ley;

VIII.- Integrar los expedientes de los trabajadores y remitir los informes que le soliciten para el trámite de las prestaciones en materia de seguridad social, en los términos que señalen los ordenamientos respectivos; y

IX.- Proporcionar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento.

Según el artículo 4o. de la citada ley, los trabajadores al servicio del estado y de los municipios se clasifican en: trabajadores de base; trabajadores de confianza; trabajadores temporales; trabajadores interinos.

Es trabajador de base aquél que presta sus servicios en actividades o puestos cuya materia de trabajo sea permanente. Es trabajador temporal el que desempeña su trabajo a tiempo fijo u obra determinada. Es trabajador interino el que hace suplencias.

Son trabajadores de confianza los que realizan trabajos de dirección, inspección, vigilancia o fiscalización, cuando tengan carácter general, siendo, entre otros:

I.- En el Congreso del estado: el oficial mayor, el contador mayor de Hacienda y los auditores;

II.- En el poder ejecutivo: los titulares de las dependencias que señale la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y sus secretarios particulares, los subsecretarios del gobierno del estado, los secretarios particular y privado del gobernador del estado y sus correspondientes auxiliares, los ayudantes, operadores y todos aquellos que laboren bajo las ordenes inmediatas del gobernador.

Los directores de departamentos estatales, los subdirectores y, en su caso, los secretarios particulares de ambos, los subprocuradores generales de justicia, los presidentes y secretarios de las juntas de conciliación y arbitraje, el presidente y secretarios del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, los registradores públicos de la propiedad, los procuradores e inspectores de trabajo, los defensores de oficio, los secretarios y vocales de la Comisión Agraria Mixta, los directores de los hospitales oficiales, el director y subdirector de la Policía Judicial del Estado, los jefes de grupo de la Policía Judicial, los Subdirectores de tránsito del estado y los que sean delegados o subdelegados de la misma dependencia, los integrantes militarizados de las fuerzas públicas del estado, los jefes y subjefes de las oficinas de Rentas y sus secretarios particulares, los auditores de la Secretaría de Planeación y Finanzas, los agentes y delegados del ministerio público y sus secretarios, el procurador y subprocuradores de la Procuraduría de los Derechos Humanos y los directores de escuelas normales primarias, escuelas normales superiores y de primarias anexas.

Los directores, gerentes o asesores técnicos y jefes de departamento de las empresas descentralizadas, estatales o paraestatales, encargados de la prestación de un servicio público;

III.- En el poder judicial: el secretario general de acuerdos, los secretarios, visitadores, contador, oficial mayor, secretario particular de la presidencia, secretarios de sala y de juzgado y los proyectistas;

IV.- En los Municipios: los secretarios de ayuntamiento y sus secretarios particulares, el secretario particular de los presidentes, el tesorero y el oficial mayor, los directores y subdirectores de departamento, los inspectores de Policía y directores de Tránsito, los asesores técnicos, los directores, gerentes o jefes de departamento de los organismos descentralizados y empresas paramunicipales encargados de un servicios público o social.

DATOS CUANTITATIVOS.- SERVIDORES PUBLICOS, TOTAL Y POR AREAS

Para el año de 1996 el poder ejecutivo del estado de Guanajuato autorizó un total de 26 541 plazas.

La evolución en cuanto a número de plazas autorizadas por el poder ejecutivo del estado es la siguiente: en 1992 se autorizaron 22 212 plazas, en 1993 se autorizaron 23 342, en 1994 se autorizaron 24 523, en 1995 se autorizaron 25 186 y para 1996 se autorizaron 26 541.

PLAZAS AUTORIZADAS POR EL EJECUTIVO EN EL AÑO 1996

DEPENDENCIA	NUMERO DE PLAZAS	PORCENTAJE
Gubernatura	239	0.90
Secretaría de Gobierno	3 395	12.79
Procuraduría General de Justicia	1 219	4.59
Secretaría de Educación	16 767	63.17
Secretaría de Planeación y Finanzas	1 477	5.56
Secretaría de Desarrollo Económico	155	0.58
Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Rural	77	0.29
Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	799	3.01
Secretaría de la Contraloría	167	0.63
Secretaría de Salud	1 002	3.78
Radio y Televisión de Guanajuato	53	0.20
Comité Estatal de Reservas Territoriales	5	0.02
Consejo Estatal de Población	12	0.05
DIF	707	2.66
Instituto de Vivienda	40	0.15
Tribunal de lo Contencioso Administrativo	20	0.08
Museo Iconográfico	23	0.09
Comisión Estatal de Agua y Saneamiento	115	0.43
Consejo Guanajuatense de la Juventud y el Deporte	27	0.10
Procuraduría de los Derechos Humanos	50	0.19
Instituto Estatal de la Cultura	192	0.72
TOTAL	26 541	100

PERFILES PROFESIONALES

Según su profesión, los mandos medios y directivos del gobierno del estado de Guanajuato predominantes son: licenciados en derecho, contadores públicos, arquitectos, licenciados en administración de empresas, licenciados en relaciones industriales, licenciados en ciencias de la comunicación, ingenieros civiles, ingenieros, ingenieros agrónomos e ingenieros en sistemas computacionales, entre otros.

CAPITULO V

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

MECANISMOS DE COORDINACION Y COLABORACION INTERGUBERNAMENTAL

Convenio de Desarrollo Social

Para la instrumentación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el ejecutivo federal se encuentra facultado por la Ley de Planeación, para establecer los procedimientos de participación y consulta popular, así como para coordinar mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones a realizar para la elaboración y ejecución de los programas de desarrollo derivados del mismo Sistema; en cumplimiento de esto, desde 1977 el ejecutivo federal ha celebrado con el gobierno del estado diversos convenios.

Así, en 1977 se celebró el Convenio Unico de Coordinación, en 1983 se cambió la denominación de éste por la de Convenio Unico de Desarrollo y en 1992 por Convenio de Desarrollo Social, que tiene por característica la de ser un instrumento integral por el que se regulan las acciones derivadas de las vertientes de coordinación y concertación de la planeación nacional, entre los órdenes de gobierno federal y estatal.

El objeto general de este convenio es el de coordinar la ejecución de acciones y la aplicación de recursos para llevar a cabo la política para la superación de la pobreza en la entidad e impulsar el desarrollo regional y social, con el propósito de alcanzar la igualdad de oportunidades, elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de la población y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza así como fortalecer la participación social en las acciones de gobierno y otorgar un mayor dinamismo al sistema federal.

Los ejecutivos federal y estatal se comprometen a realizar acciones para el mejor funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática, con el objeto de hacer más participativa y dinámica la relación federación-estado-municipio, en la búsqueda y aplicación de soluciones eficaces a los problemas que enfrenta la entidad; para ello, se fortalecerá la integración y operación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, como único mecanismo de coordinación interinstitucional, fortaleciendo la operación de los COPLADEM, como única instancia de planeación municipal.

Mediante el Fondo de Desarrollo Social Municipal se atienden las demandas de infraestructura y servicios básicos, se apoyan pequeños proyectos para el cultivo de las áreas agrícolas de alta siniestralidad y/o baja productividad, y se continúa el programa para disminuir la deserción escolar. Complementan las acciones y recursos de este Fondo, el Fondo de Prioridades Estatales y el Fondo para la Promoción de Empleo y la Educación.

Para la ejecución descentralizada de los programas del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza", el ejecutivo federal se comprometió a transferir al ejecutivo estatal recursos presupuestales por un monto de \$ 300,673,364.00. El ejecutivo estatal, por su parte, destinó a los municipios, provenientes de la Ley del Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 1996 del Ramo 0026 "Desarrollo Municipal y Desarrollo Regional", recursos por un monto de \$ 383,633,333.00.

Para impulsar la participación comunitaria en la ejecución de las obras y acciones de la política del desarrollo social, los ejecutivos federal y estatal promovieron ante las autoridades municipales que los programas incluidos en el Fondo de Desarrollo Social Municipal fueran ejecutados preferentemente con la participación de la sociedad organizada, con la aprobación, apoyo y asesoría del municipio o de otras dependencias, o bien de colegios de profesionistas y universidades.

Proceso de los Subcomités Regionales del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato (COPLADEG)

A) Activación de los subcomités regionales de COPLADEG.

- Aprobación de la nueva regionalización por presidentes municipales.

B) Integración de los subcomités regionales.

- Nombramiento del coordinador (presidente municipal)
- Revisión de funciones, atribuciones y objetivos de los subcomités, entre los que destacaron:

1. Generación de proyectos regionales como estrategia de desarrollo (generados entre los tres niveles de gobierno).
2. Representación ante el COPLADEG
3. Elaboración de planes de desarrollo regional
4. Interacción con dependencias para asuntos varios
5. Impulso a la cultura del desarrollo regional para el uso eficiente de recursos

C) Definición de proyectos regionales.

- Se determinaron los proyectos de mayor impacto para la región, tomando en cuenta sus características propias:

1. Definición de la “visión” de las regiones.
2. Definición de acciones para alcanzar la visión; estas acciones se decidieron en temas o sectores

D) Integración de comités técnicos por proyectos

- Definición y validación técnica de proyectos
- Nombramiento de líderes por proyecto
- Apoyos técnicos de las dependencias estatales y federales

E) Presentación de avances de los proyectos por parte de los comités técnicos.

- Se contó con la participación de la sociedad organizada, con la aprobación, apoyo y asesoría del municipio o de otras dependencias, o bien de colegios de profesionistas y universidades.

Convenio de Coordinación General

Este convenio lo celebran por una parte el ejecutivo federal, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Comunicaciones y Transportes, Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, como fiduciario del gobierno federal en el fideicomiso CONACAL, denominado Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas, y por la otra el ejecutivo del estado de Guanajuato.

El ejecutivo federal, y el ejecutivo del estado de Guanajuato ratifican sus compromisos de promover un nuevo federalismo, para lo cual el ejecutivo federal transfiere bienes, recursos y responsabilidades, así como las funciones de conservación y, en su caso, construcción de caminos rurales y alimentadores al ejecutivo estatal, procurando con ello el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, así como la consolidación de un desarrollo regional y nacional más equilibrado.

El ejecutivo federal por conducto de la SCT, transfiere al ejecutivo estatal los recursos financieros aprobados en el Ramo 00009 "Comunicaciones y Transportes" del presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1996, no devengados en el año para la ejecución del Programa.

Convenio de Coordinación en Finanzas Públicas

Este convenio se celebró por una parte por el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por otra por el gobierno del estado de Guanajuato.

La SHCP y el estado de Guanajuato, con la finalidad de fortalecer las finanzas estatales y facilitar los procesos de federalización y descentralización de los programas federales y con ello que exista una mejor coordinación en materia de finanzas públicas para darle mayor transparencia a la información de los ingresos, egresos y deuda pública estatal, conjuntamente deciden continuar aplicando las acciones que contribuyan a homologar el registro, manejo e información de las finanzas públicas del estado.

La Secretaría otorga al estado un apoyo financiero extraordinario por \$96,100,998.00 mediante un depósito a favor de la Secretaría de Planeación y Finanzas el cual éste aplicará de la siguiente manera: \$26,507,000.00 a la amortización de la deuda pública, \$37,000,000.00 a la modernización de 100 kilómetros de carretera \$2,000,000.00 a la indemnización de terrenos de Irapuato, Gto., \$21,717,345.00 al programa de Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas, \$5,000,000.00 a la adquisición de equipo de cómputo para la Secretaría de Educación de Guanajuato y \$3'876,653.00 a la obra inconclusa de agua potable.

Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal

Este convenio se celebró entre el gobierno federal, por conducto de la SHCP, y el gobierno del estado de Guanajuato, por conducto del gobernador del estado, la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Planeación y Finanzas.

El objetivo de este convenio es que las funciones de administración de los siguientes ingresos federales: I) Impuesto al valor agregado, respecto de las facultades que se establecen en el convenio; II) Impuesto sobre la renta e impuesto al activo; III) Impuesto especial sobre producción y servicios; IV) Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves; V) Multas impuestas por autoridades administrativas federales no fiscales, a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del estado, excepto las destinadas a un fin específico y las participables con terceros así como las impuestas por la Secretaría y sus organismos desconcentrados; VI) El ejercicio de las facultades relacionadas con las actividades referidas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, en relación con las contribuciones, la comprobación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 29 y 42 fracción V del mismo Código y las de verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de vehículos de procedencia extranjera, se asuman por parte del estado, a fin de ejecutar acciones en materia hacendaria dentro del marco de la planeación nacional del desarrollo.

Convenio de Colaboración para Modernizar los Sistemas Contables y Presentación de la Cuenta Pública Estatal

Este convenio lo celebran una parte por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la otra el gobierno del estado de Guanajuato, a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

El objeto del convenio es avanzar en la modernización del esquema administrativo del gobierno de Guanajuato en materia de contabilidad gubernamental, integración de informes oficiales sobre finanzas públicas y elaboración de la cuenta pública.

Convenio para la Realización de Acciones en torno al Programa “Alianza para el Campo”

Este convenio lo celebraron una parte por el ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y por otra parte el ejecutivo del Estado de Guanajuato.

El Convenio adiciona y está en congruencia con lo estipulado en el Convenio de Desarrollo Social, en el cual las partes acuerdan coordinar acciones para la instrumentación de los programas contenidos en la Alianza para el Campo y en general las demás que contribuyan al desarrollo agropecuario de Guanajuato.

Los programas que comprende este convenio son, entre otros, los siguientes: I) Procampo, II) Produce capitaliza, III) Fomento a la Producción Lechera, IV) Ganado Mejor, V) Sanidad Animal, VI) Sanidad Vegetal, VII) Capacitación y Extensionismo, VIII) Transferencia de Tecnología y IX) Sistema de Información Agropecuaria.

Convenio en Materia de Salud

Este Convenio lo suscriben el ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Salud, y el gobierno del Estado de Guanajuato, con objeto de avanzar hacia la descentralización operativa

y la ampliación de cobertura de los servicios de salud para la población no asegurada en el estado de Guanajuato.

A través de este, la Secretaría de Salud y el gobierno del estado convienen en desarrollar y profundizar las acciones necesarias tendientes a la suscripción de un acuerdo nacional para la descentralización operativa y la ampliación de cobertura de los servicios de salud para la población no asegurada, además de promover y adoptar las medidas de carácter jurídico, administrativo técnico y en especial adecuar leyes y reglamentos que, en su caso, requieran para el debido cumplimiento de lo previsto con el acuerdo.

Acuerdo de Coordinación en Materia de Comunicaciones y Transportes

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el gobierno del estado de Guanajuato convienen en conjuntar esfuerzos y recursos con el objeto de articular acciones que permitan impulsar un nuevo federalismo, mediante la participación del estado y sus municipios en el programa de la descentralización federal, y así contribuir a un sostenido desarrollo regional, formalizando un acuerdo general entre el gobierno federal y el gobierno del estado, en conjunto con el resto de los gobiernos de las entidades federativas de la República, que habrá de contener aspectos esenciales y conceptuales en relación con el Programa de Descentralización del Sector Comunicaciones y Transportes, y celebrando un convenio específico entre la federación y el estado, que con base en los principios del acuerdo general establezca responsabilidades y compromisos definidos a cargo de cada una de las partes.

Convenio Especial de Coordinación para la Realización del Programa Piloto para la Federalización de la Construcción de Escuelas de Nivel Medio Superior, Superior y Extraescolar

Celebrado por el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas y el gobierno del estado de Guanajuato.

El objeto de éste es la operación y la adquisición equipo de cómputo construcción del taller de dibujo, del taller de programación, operación y equipo de cómputo, de la bodega de material didáctico, de la intendencia y del pórtico para el CBTIS número 255 de Tarimoro (Guanajuato), mediante el procedimiento de licitación pública a través de la responsabilidad administrativa del gobierno del estado, con la asesoría técnica de la jefatura de la zona de el CAPFCE en la entidad, con sujeción a la normatividad establecida en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Convenio por el que se Instrumenta la Creación y Administración de un Fondo Derivado de lo Dispuesto en el Artículo 9o-A de la Ley de Coordinación Fiscal

Celebrado entre el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, y el gobierno del estado de Guanajuato y el ayuntamiento del municipio de Pénjamo, Gto.

El objetivo de este convenio es establecer las bases para la creación y administración de un fondo cuyos recursos y, si los hubiere, sus rendimientos, tendrán como destino específico la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad o, en su caso, la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, dentro de la circunscripción territorial del municipio en el que se encuentra ubicado el puente federal de peaje denominado La Piedad.

Convenio para la Distribución de la Parte que Corresponde al Estado de la Aportación Federal Establecida Conforme a lo Dispuesto en el Artículo 9o-A de la Ley de Coordinación Fiscal

Convenio celebrado entre el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, y el gobierno del estado de Guanajuato.

El objetivo de este convenio es establecer las bases para la distribución de la parte que le corresponde al estado de la aportación federal establecida conforme al artículo 9o-A de la Ley de Coordinación Fiscal y a los convenios derivados de éste.

Los recursos a que se refiere este convenio tendrán como destino específico la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad y, en su caso, la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, dentro de la circunscripción territorial de los municipios del estado.

Convenio de Coordinación para la Realización del Programa de Construcción de Escuelas

Celebrado por el gobierno del estado de Guanajuato y por el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, en el cual se definen las aportaciones que se destinarán a la construcción, reparación, mantenimiento, habilitación y/o equipamiento de los espacios educativos que definirán las partes mediante un procedimiento de validación conjunta

Acuerdo de Coordinación

Acuerdo celebrado por el ejecutivo federal, a través de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, por conducto de la Comisión Nacional del Agua (CNA), y el ejecutivo del estado de Guanajuato, con el objeto de realizar un programa de coordinación especial que permita impulsar un nuevo federalismo para fortalecer al estado y los municipios, y fomentar el desarrollo regional.

Para el cumplimiento del objeto de este acuerdo la CNA aportará los recursos federales correspondientes, los cuales serán aplicados por el estado a los siguientes programas: 1) Uso eficiente del agua en ciudades, 2) Uso eficiente del agua para riego, 3) Consolidación de organismos operadores, 4) Modernización y rehabilitación de distritos y unidades de riego, 5)

Estudios, proyectos y construcción de obras hidráulicas, 6) Estudios, proyectos y construcción de obras hidráulicas rurales y de protección rural, 7) Agua limpia y 8) Control de malezas acuáticas en cuerpos de agua.

Convenio de Coordinación en Materia de Construcción y Conservación de Caminos Rurales y Alimentadores

Convenio que celebra por una parte el ejecutivo federal, por conducto de la Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Comunicaciones y Transportes y de la Contraloría el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., institución de banca de desarrollo, como fiduciario del gobierno federal en el fideicomiso denominado Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas; y por la otra, el ejecutivo del estado de Guanajuato, por conducto del gobernador del estado, el secretario de Gobierno y el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, para la descentralización de funciones, responsabilidades y recursos de la S.C.T. hacia el gobierno estatal y sus municipios, en materia de construcción y conservación de caminos rurales y alimentadores.

El ejecutivo federal y el ejecutivo estatal ratifican sus compromisos de promover un nuevo federalismo, para lo cual el gobierno federal transferirá bienes, recursos, responsabilidades y funciones de conservación y, en su caso, construcción de caminos rurales y alimentadores al gobierno estatal, procurando con ello el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, así como la consolidación de un desarrollo regional y nacional más equilibrado.

El ejecutivo federal se compromete a transferir recursos para que el gobierno estatal se encuentre en condiciones de realizar el mantenimiento y conservación de los caminos rurales y alimentadores que recibe, mediante la aplicación de los recursos destinados para el programa, así como de cumplir los compromisos adquiridos por el convenio.

AVANCE DEL PROCESO DE MUNICIPALIZACION

En la dependencia de Educación de Guanajuato existen los convenios y/o servicios de Planeación Educativa y Construcción y Mantenimiento de Escuelas, los cuales no han sido firmados, observándose que los municipios que están ultimando detalles para la firma del Convenio son: Apaseo el Alto, Atarjea, Cd. Manuel Doblado, Cuerámara, Doctor Mora, Huanímaro, Jaral del Progreso, León, Moroleón, Purísima del Rincón, Romita, San Francisco del Rincón, San José Iturbide, Santa Catarina, Santa Cruz de Juventino Rosas, Santiago Maravatío, Tarimoro, Tierra Blanca y Yuriria.

En la dependencia de la Salud de Guanajuato existen los convenios y/o servicios de Prevención de la Rabia y Salubridad Local, los cuales no han sido firmados, observándose que San José Iturbide está por firmar el primero, y que cinco son los municipios que están revisando el segundo: Doctor Mora, León, San José Iturbide, San Luis de la Paz y Tarimoro.

En la dependencia del Consejo Guanajuatense de la Juventud y el Deporte existe el convenio y/o servicio del Deporte Popular, el cual ha sido firmado por los municipios de Atarjea, Apaseo el Alto, Cortazar, León, Purísima del Rincón, San Felipe, San Luis de la Paz y Uriangato.

En la dependencia de Desarrollo Urbano y Obras Públicas existen los convenios y/o servicios de Fraccionamientos y Condominios y Mantenimiento a Caminos Rurales, los cuales no han sido firmados, observándose que se ha realizado una reunión general de información a los presidentes municipales y 5 regionales para capacitar a los directores de Desarrollo Urbano, cubriendo el 100% de los municipios. Se realizará una presentación a cada uno de los ayuntamientos cuando así lo soliciten. La Dirección de Infraestructura Vial y la SCT realizan un programa de visitas a los caminos rurales federales por transferir, para determinar sus condiciones físicas y la capacidad de mantenimiento de cada uno de los municipios.

En la dependencia de Gobierno (Servicios Jurídicos) existe el convenio y/o servicio de Regularización de Asentamientos Humanos, el cual no ha sido firmado, observándose que se transferirán los servicios que se realicen vía acuerdos gubernativos, sólo se dará capacitación a los municipios.

En la dependencia de Tránsito y Transporte existen los convenios y/o servicios de Vialidad de Guanajuato Capital, firmado el 17 de Julio de 1996, y Transporte Urbano y Suburbano, el cual ha sido firmado por Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Cuerámara, León, Pueblo Nuevo, Purísima del Rincón, Santa Cruz de Juventino Rosas, San Francisco del Rincón y San José Iturbide, observándose que San Luis de la Paz, Silao, Tarimoro, Valle de Santiago y Villagrán aprobaron la firma del convenio.

En la dependencia de la Comisión Estatal del Agua y Saneamiento existen los convenios y/o servicios de Ejecución de Obra (Plantas de Tratamiento), existen 3 plantas operando: Abasolo, Irapuato y Pénjamo (Santa Ana Pacueco), observándose que no se firmarán convenios y asesoría a los organismos operadores de agua, pues sólo se brinda asesoría a los organismos operadores de los 46 municipios.

En la dependencia del Instituto Estatal de Ecología existe el convenio y/o servicio de Autorización de Explotación de Bancos de Materiales, el cual no ha sido firmado, observándose que el Instituto revisa el convenio específico.

En la dependencia de la Contraloría existe el convenio y/o servicio de la Creación y/o Fortalecimiento de la Contraloría Municipal, el cual ha sido firmado por Abasolo, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Atarjea, Celaya, Cd. Manuel Doblado, Coroneo, Comonfort, Cortazar, Cuerámara, Dolores Hidalgo, Guanajuato, Huanímara, Irapuato, Jaral del Progreso, León, Pénjamo, Pueblo Nuevo, Purísima del Rincón, Romita, Salamanca, Salvatierra, San Felipe, San Francisco del Rincón, San José Iturbide, San Luis de la Paz, Santa Cruz de Juventino Rosas, Santiago Maravatío, Silao, Tarimoro, Tierra Blanca, Uriangato, Valle de Santiago y Yuriria, observándose que son los municipios que han creado el Organo de Control Interno.

En el DIF Estatal existen los convenios y/o servicios del Museo de las Momias de Guanajuato, el cual ha sido firmado, del Centro de Convivencia Familiar de Guanajuato, que ya firmó el municipio, faltando el Estado; el municipio ya ejerce la función de los recursos, sólo falta formalizar la entrega; hay dificultades en la transferencia del personal, y del Centro de Convivencia Familiar de Irapuato, el cual no ha sido firmado, observándose que el municipio analiza el convenio.

En la dependencia de Planeación de Finanzas existen los convenios y/o servicios de Alcoholes (Inspección y Clausura), el cual ha sido firmado por León, Valle de Santiago San Luis de Paz, Purísima del Rincón, Silao, Salamanca, San Francisco del Rincón, Ciudad Manuel Doblado, Celaya, Allende, San Felipe, Acámbaro, Guanajuato, San José Iturbide, Jaral del Progreso, Romita, Irapuato, Salvatierra, Uriangato, Santa Cruz de Juventino Rosas, San Diego de la Unión, Pueblo Nuevo, Pénjamo, Apaseo el Alto, Dolores Hidalgo, Villagrán, Cuerámbaro, Huanímaro y Apaseo de Grande, observándose la posible firma de Abasolo, y el del Impuesto Predial, el cual ha sido firmado por León, Guanajuato, Celaya, Salamanca, Irapuato, San Francisco del Rincón, Salvatierra, Jaral del Progreso, Cortazar, Valle de Santiago, Acámbaro, Allende, Santa Cruz de Juventino Rosas, Tierra Blanca, Ciudad Manuel Doblado, Pueblo Nuevo, Purísima del Rincón, San Diego de la Unión, Abasolo, Comonfort, San Felipe, Apaseo el Alto y Pénjamo.

Convenios de Colaboración Administrativa para la Municipalización del Servicio Público del Transporte (Valle de Santiago, San Luis de la Paz, Silao)

Convenio celebrado por una parte por el gobierno del estado de Guanajuato, representado por el titular del poder ejecutivo y las Secretarías de Gobierno y de Planeación y Finanzas, y por la otra parte por los municipios de Valle de Santiago, San Luis de la Paz y Silao.

Estos convenios específicos tienen por objetivo determinar las acciones y mecanismos de coordinación entre el estado y el municipio, para eficientar y regular la presentación del Servicio Público de Transporte del Transporte Particular en la circunscripción territorial de cada uno de los municipios.

El estado otorga concesiones en materia de transporte de personas en ruta fija, alquiler sin ruta fija (taxis), mixto de personal y cosas y algunos servicios de transporte especial como son ambulancias y bomberos, habiendo el municipio realizado los estudios necesarios para detectar de manera permanente las necesidades del transporte público que se vayan presentando, además de solicitar el apoyo de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado.

CAPITULO VI

EXPERIENCIAS
DE MODERNIZACION
ADMINISTRATIVA

Servicio público de carrera

De acuerdo a los compromisos contraídos se ha terminado satisfactoriamente el estudio de competitividad de las compensaciones a los servidores públicos de los tres poderes, como parte del proyecto de servicio público de carrera. Así mismo está terminada la propuesta del sistema de personal del propio servicio público de carrera, que incluye: reclutamiento y selección, capacitación, ascensos y promociones, evaluación del departamento y planes de carrera.

Medición de la calidad de los servicios públicos

En cuanto a la mejora en la calidad de los servidores públicos, se ha instrumentado un sistema de medición, a través del cual los usuarios de los servicios del gobierno, tanto internos como externos, han calificado la calidad y el desempeño de los mismos. Esta calificación ha sido incluida en el Sistema de Evaluación y Compensación por Resultados.

Calidad en la administración pública

Dentro de la Institución Guanajuato para la Calidad se creó un área especial para el gobierno creándose el Modelo de Evaluación de la Calidad de las dependencias públicas, para que de esta manera puedan concursar en el Premio Guanajuato a la Calidad. Así mismo, se organizó la Primera Semana y Foro de la Calidad, donde participaron expertos nacionales e internacionales en calidad del servicio en el sector gobierno.

Reingeniería de procesos

Actualmente hay un 85% de avance en cinco procesos de reingeniería, estos procesos son adquisiciones, contabilidad, presupuesto, nómina e ingresos. Este rediseño de procesos impactará directa e indirectamente en la mejora de los servicios que el gobierno presta a la sociedad. Por ejemplo: a) Agilización sustancial en los tiempos de recepción de los materiales y equipos que requieren las dependencias para prestar diferentes servicios a la sociedad, esto no sólo ahorra tiempo, sino también dinero de los contribuyentes. b) Mejora sustancial en los sistemas de compras, haciéndolos más transparentes y permitiendo que nuestros proveedores se enlacen incluso electrónicamente con sus clientes. c) En contabilidad, se reduce determinantemente el tiempo de registro de operaciones contables y se faculta al personal operativo para que tome decisiones con mayor autonomía, evitando molestos trámites burocráticos. d) En nóminas se automatiza la operación, lo que permitirá una auditoría más acuciosa de la cantidad y costos del personal, así como de los resultados que están generando.

e) En ingresos se facilita enormemente el acceso rápido de los contribuyentes a información sobre sus obligaciones fiscales con el gobierno del estado; además, se podrá tener información en tiempo real de los ingresos del gobierno.

En la Secretaría de Educación se está desarrollando reingeniería en 21 procesos de alto impacto, que mejorarán sustancialmente la eficiencia en el gasto de esta dependencia, la calidad de la educación y servicio a maestros y usuarios en general.

Sistema de Evaluación y Compensación por Resultados

La aplicación del Sistema de Evaluación y Compensación por Resultados es una realidad. Ahora los titulares de las dependencias negocian metas anuales con el gobernador, permitiendo mejorar en gran medida la eficiencia y rendimiento del gobierno. Así mismo este sistema permite ya enfocar los esfuerzos de la administración a los resultados -no sólo a las actividades- y evitar la discrecionalidad y subjetividad en la entrega de los incentivos. Vale la pena mencionar que este sistema se financió a través de los ahorros que se generaron en el gasto por la aplicación de las políticas de austeridad, por lo que no representa un gasto adicional.

Red Estatal de Informática

Una meta muy importante para mejorar los servicios del gobierno es la de aprovechar las nuevas tecnologías informáticas automatizando muchos de sus procesos, generando importantes ahorros y facilitando a los usuarios sus trámites dentro de la estructura del gobierno. En este sentido el Proyecto de la Red estatal de Informática tiene un avance en su diseño del 100%. Adicionalmente la implementación está muy avanzada y para el final del año estará implementada en su primera fase en un 100%.

MODELO ESTRATEGICO DE REINGENIERIA DEL GOBIERNO DEL ESTADO

El modelo que se propone es esencialmente un modelo de innovación social hacia el interior de la administración pública estatal. Comprende tres etapas para 1996:

- Diseño del modelo
- Difusión y consenso
- Diseño del plan maestro 1997-2000

Su visión se centra en superar el reto de forjar un buen gobierno para convertirlo en una ventaja competitiva sostenible que contribuya al desarrollo económico, educativo, jurídico y social de Guanajuato. Pretende servirnos, a manera de mapa, en nuestra conducción del proceso de cambio. No es la palabra final, pero sí es una guía sólida y estructurada. El mejor modelo es la realidad misma.

Reingeniería del gobierno

Elementos claves:

- Un movimiento cultural y estructural que vertebra alrededor de un propósito a los servidores públicos, quienes usando estrategias para el cambio rediseñan los macroprocesos claves para mejorar el rendimiento del gobierno.

- Todo orientado a generar resultados que añadan valor a los gobiernos municipales y a la sociedad guanajuatense.
- Toma muy en cuenta el entorno del cual la administración pública estatal participa, le afecta y le impacta.
- El concepto que se ha “acuñado” tiene un significado muy amplio y propio para los guanajuatenses, no lo encontrará en ningún libro de literatura que circule en el medio.

Mística de trabajo

Los valores centrales son necesarios para ayudar a las personas en sus decisiones cotidianas.

Los valores describen cómo será la vida cotidiana en la administración pública, en lo que se persigue la visión.

Competitividad, honestidad, transparencia, participación, efectividad, valor agregado, servicio de calidad, no partidismos políticos, buen gobierno.

Las reglas de buen gobierno y autogobierno se determinan hoy por la cultura primero, después por la estructura organizacional.

Los valores son los principios a partir de los cuales edificamos todos nuestros proyectos.

Un gobierno que no se fundamente en valores de orden superior y universales, compartidos por la mayoría de los servidores públicos, está destinado a no trascender.

Filosofía en acción

Los valores deben ser ejemplificados por todos lados y no pueden ser delegados.

La política es, esencialmente, filosofía en acción.

No hay nada que trascienda en el tiempo y la historia si no se fundamenta en principios de orden superior.

Lo que hace falta en cuanto a innovaciones en las prácticas de gestión gubernamental es un examen del espíritu del gobierno y de la administración.

Es en los valores puestos en práctica, donde está la base sobre la cual descansa el derecho de gobernar y administrar.

Estructuras planas

Para poner al gobierno a toda marcha se hacen necesarias estructuras más planas, con menos niveles, con menos plazas, más sencillas.

Se trata de eliminar y conservar la gente.

Reducir el tamaño del aparato burocrático es ganar en capacidad y velocidad de respuesta estratégica además de ganar en credibilidad, en recursos para inversiones sociales y sueldos más importantes.

Estructuras flexibles

Los organigramas que se tienen son esquemas del pasado, de la revolución industrial. Ya no funcionan. Fueron diseñados para un entorno y una época que ya no existen.

Frente a un entorno tan vertiginoso, tan complejo, tan rápido, tan exigente, no hay cabida para la burocracia.

La reorganización de las estructuras del gobierno debe ser permanente.

Propósito

La reingeniería del Gobierno debe tener como propósito superior el contribuir para hacer de Guanajuato una tierra de oportunidades.

Los elementos que conforman el propósito son:

- Visión compartida.
- Demandas y prioridades.
- Definición de objetivos.
- Políticas de relación.
- Reposicionamiento.
- Contribución a la nación.

Servidores públicos

El activo más valioso de la administración pública debe ser su gente. Si se desea que las cosas funcionen fuera, primero se debe conseguir que funcionen dentro. Los servidores públicos son los que hacen que las cosas sucedan.

Los elementos más importantes son:

- Liderazgos de calidad.
- Nuevos paradigmas.
- Movilización y participación.
- Facultadión.
- Clima motivador y creativo.
- Desarrollo personal.
- Seguridad e higiene.

Estrategias para el cambio

Para realizar los cambios que se necesitan, para dar en el blanco de los objetivos planteados, se requiere de estrategias globales, innovadoras de ruptura, futuristas. Algunas de las estrategias más importantes son:

- Federalismo-municipalismo.
- Continuidad y abandono.
- Gobierno abierto.
- Reformas jurídicas y normativas.
- Eliminar las restricciones.
- Unir la retaguardia con la vanguardia.
- Mercadotecnia social.
- Benchmarking.
- Financiamiento emprendedor.
- Informática y telecomunicaciones.
- Subcontratación de servicios.

Macroprocesos claves

Los macroprocesos claves son aquellos que más impactan en el funcionamiento y en el rendimiento del gobierno, así como en la satisfacción de los gobierno municipales, sociedad y servidores públicos.

Los macroprocesos son la base del rediseño organizacional.

A manera de ilustración se presentan algunos ejemplos de macroprocesos enfocados a los servidores públicos:

- Información y medición.
- Educación y capacitación continua.
- Comunicación efectiva.
- Presupuestos y finanzas.
- Servicio público de carrera.
- Organización de equipos de trabajo.
- Evaluación y compensación por resultados.
- Gestión de proyectos estratégicos.
- Reubicación de talentos (RETA).

Resultados

Tanto a los gobiernos unicipales como a la sociedad guanajuatense, lo que les importa del quehacer del gobierno del estado son los resultados, resultados que generen valor significativo.

Los resultados (hechos) son, en última instancia, los que nos justifican o nos descalifican. La cultura de trabajo del gobierno se centra en actividades y en insumos, no en resultados.

La percepción, siendo importante, no puede sostenerse en el tiempo si no se soporta con resultados.

Los resultados deben ser medidos y evaluados por los ciudadanos, no por los jefes.

Valor agregado

Si no puede dar un valor añadido con lo que hace, abandone. “El trabajo se expande para llenar el tiempo disponible”.

La burocracia es el arte de complicar todo lo sencillo.

La prueba del ácido: todo lo que no contribuya a superar los retos deberá desecharse.

Expectativas vs percepciones

Es importante conocer el nivel de expectativas de los gobiernos municipales y los diversos segmentos sociales y comparar contra el nivel de desempeño percibido.

Haga menos de lo que ellos esperan y su servicio será malo.

Haga exactamente lo que esperan y su servicio será bueno.

Haga más de lo que esperan y su servicio será percibido como superior.

La mejora de la calidad y el servicio se pueden obtener actuando no sólo sobre el desempeño y las percepciones, sino también sobre las expectativas.

Clave: las personas no tienden a comparar de manera natural el antes con el ahora, sino la expectativa inicial con la percepción final. Lo no percibido no existe.

Técnicas para conocer las expectativas y requerimientos de los ciudadanos: estudios de mercado, encuestas, ciudadanos misteriosos, grupos de enfoque, sistemas de quejas y garantías.

Todos los servidores públicos deben ser entrenados en el ABC de la calidad del servicio. Un punto crucial en el tema calidad de servicios es que el gobierno debe hacerse responsable de sus propias fallas, de sus costos de no calidad y no pasarles la factura a los usuarios.

Gobiernos municipales

Son la autoridad más cercana y más próxima que tiene la sociedad.

No se puede servir bien a la sociedad si no se fortalece y se sirve a los 46 gobiernos municipales.

Se tendrá éxito en la medida en que sirvan con eficacia, honestidad y transparencia a la sociedad, en la medida en que logren que Guanajuato sea una tierra de oportunidades para todos.

Sociedad guanajuatense

No es un ente masificado, sino un conjunto de segmentos diversificados.

Asume diferentes roles: ciudadanos, usuarios, contribuyentes y electores.

Dependiendo del tipo de rol que se asuma, varían las necesidades, las demandas y las expectativas en relación al gobierno estatal.

Conocer lo anterior es fundamental para servir bien.

Entorno

Ni como gobierno ni como estado se es el único que va tras los talentos, las inversiones económicas, los recursos financieros; la competencia está por todos los lados.

Se vive una crisis que no sólo es económica, sino que nos presenta enormes desafíos en lo educativo, lo social, lo ecológico y lo político.

El mundo parece convertirse en una gran aldea global. La información y las tecnologías de punta nos acercan los tiempos y las distancias.

Los males evitables de nuestra sociedad no pueden empesar a ser resueltos para el próximo milenio: el reto de hacer un buen gobierno para mañana es hoy.

Impacto social

La reforma de gobierno tiene como alcance y objetivo básico dotar los procesos de gestión de más y mejores elementos que permitan impulsar al renglón de lo óptimo los resultados finales que la ciudadanía demanda, mediante el impulso a la descentralización política, el establecimiento de la carrera del mérito administrativo, la simplificación administrativa y la adopción del sistema de redes para operar y evaluar a las instancias de decisión y operación.

Esto significa que lo estatal y lo gubernamental responden a los cambios internacionales y nacionales y por eso las clases gobernantes, así como los cuadros burocráticos de decisión superior, emprenden tareas relativas a responder con creces al nuevo vigor de la vida ciudadana. reforma de estado y reforma de gobierno son respuestas que se inscriben en la complejidad de realidades ineluctables y son salidas funcionales para remover inercias, ineficiencias, retrasos y excesos que provocan que los ciudadanos pierdan confianza en lo que el estado y gobierno realizan. Reforma de estado y reforma de gobierno son respuestas para dotar de sabia modernizadora a los procesos de decisión y gestión pública.

En este contexto, la calidad total tiene su principal referente en el rubro de la reforma de gobierno. en efecto, los gobiernos se encuentran inmersos en la revisión de sus estructuras de operación con un objetivo claro: no costar mucho a los ciudadanos y operar con desempeños satisfactorios. no más burocratización, no más ritualismo administartivo, no más dilaciones,

no más deshumanización gubernamental con los ciudadanos, no más centralización deteriorada, son proclamas universales. En cambio, conjugar democracia con eficiencia, libertad con bienestar, descentralización con democratización y participación con coresponsabilidad son puntos a incluir en la agenda de los gobiernos para que sean la base axiológica y de moral pública, a fin de que los procesos de gestión pública sean abiertos, equitativos y eficaces

Bibliografía

CAPITULO I

Anuario estadístico del estado de Guanajuato. INEGI y Gobierno del Estado de Guanajuato. 1995.

Banco de datos del estado de Guanajuato. Centro de Información Guanajuato, 1996

Durán G., José (Secretaría del Desarrollo Económico), **Guanajuato industrial.** Talleres Gráficos del Estado de Guanajuato, 1995.

Anuario estadístico del estado de Guanajuato. INEGI y Gobierno del Estado de Guanajuato. 1995.

ITESM Campus León y Centro de Estudios Estratégicos Mckilsey and Company, Ins. México. **Monografía integral del estado de Guanajuato.** ITESM Campus León, 1993.

Rionda Ramírez, Jorge Isauro. **Guanajuato demográfico.** Talleres Gráficos del Estado de Guanajuato. 1995.

CAPITULO II

Informe de gobierno 1995, Guanajuato, Gto., Gobierno del Estado de Guanajuato, 1996, 120 pp.

Gobierno del Estado de Guanajuato, **Plan Básico de Gobierno 1995-2000,** Guanajuato, Gto., Gobierno del Estado de Guanajuato, 1995, 83 pp.

H. Quincuagésimo Tercer Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano, **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuat.** Guanajuato, Gto., Gobierno del Estado de Guanajuato, 1985, 25 pp.

CAPITULO VI

Modelo Estratégico de la Reingeniería del Gobierno Estatal del Estado de Guanajuato 1999-2000. Coordinación de Asesores en Desarrollo Gubernamental, Gobierno del Estado de Guanajuato, 1995, 40 pp.

La Administración Local en México, obra dividida en tres tomos, fue procesada en equipo IBM, utilizando los programas Page Maker 6.0 y Corel Draw. En su composición tipográfica se utilizaron tipos de la familia Times, de 11/12 puntos para el texto en general del trabajo, y sus distintas jerarquizaciones de 13 a 7 puntos para títulos, subtítulos, notas a pie y texto para algunos cuadros. El diseño de la portada así como el de interiores, incluidos los mapas de las portadillas propias de cada estado correspondió a Alejandro Reyes y Oscar Victorica. Los mapas que indican la división municipal se basaron en la hecha por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. La elaboración de originales mecánicos estuvo a cargo de Area Gráfica--comunicación--. A fin de conferir unidad de estilo a los distintos textos remitidos por los Institutos Estatales de Administración Pública, se aprobó llevar a cabo una corrección general a cargo del Dr. Benjamín Flores, quien aplicó un criterio de sencillez a la puntuación, respetando el sentido del contenido pero evitando en lo posible el exceso de puntos, comas, puntos y comas; asimismo y dado el tratamiento disímulo utilizado en el manuscrito o versión original se decidió la utilización de letras mayúsculas para los nombres propios, de personas, geográficos, de disposiciones jurídicas; en el caso de palabras como ley, estado, municipio, ejecutivo, legislativo, de los cargos públicos, como secretario, diputado, y de las profesiones como licenciado, magistrado, entre otros ejemplos se optó por el uso de las minúsculas. En los casos de los nombres de las dependencias y entidades se optó por mayúscula inicial, no así en el caso de los titulares de las mismas que van en minúscula. Las palabras escritas en mayúsculas y que en general son títulos y subtítulos de capítulos, cuadros, gráficas no se acentuaron. Respecto a las notas a pie de página se adoptó un doble manejo que facilite la lectura del trabajo, colocando aquellas caracterizadas por su brevedad en la misma página en que se refieren y en el caso de ser extensas se colocaron al final del capítulo respectivo. En la corrección inicial del tomo III participó Juan Antonio Juárez. La revisión final de la investigación y la coordinación del proceso editorial estuvo a cargo de Roberto Rives. La obra fue impresa en papel Kimberly ahuesado de 75 gramos para interiores, a una por una tintas, y couché cubiertas de 250 gramos para la portada que se imprimió a cuatro por cero tintas y terminada en laminado plástico. La edición, que fue encuadernada en costura con hilo y pegado en hot melt, tuvo un tiraje de mil ejemplares para cada uno de los tres tomos y fue llevada a cabo en los talleres de Offset y Diseño, durante el mes de julio de 1997, ubicados en la calle de mirador #90, colonia Ex-Hacienda de Coapa, México, Distrito Federal.

Para ello fue necesario conjuntar una serie de esfuerzos a fin de materializar la edición de la obra que, en tres tomos, tienen ahora los interesados en "La Administración Local en México". En ellos se conjuntan diversos elementos sociales, económicos, jurídicos y políticos para enmarcar el análisis administrativo, relativo al acontecer y organización del gobierno estatal.

Los participantes de este trabajo conjunto, pusieron todo su empeño a fin de elaborar un trabajo no solo necesario, sino también y hasta ahora prácticamente inexistente, que sirva de guía y consulta para aquellos interesados en el estudio y análisis de la administración pública de los estados, así como devenir en materia de discusión crítica y reflexión constructiva para la modernización de nuestros gobiernos locales.

• AGUASCALIENTES • BAJA CALIFORNIA • BAJA CALIFORNIA SUR • CAMPECHE
• CHIAPAS • COAHUILA • COLIMA • CHIHUAHUA • DURANGO • GUANAJUATO

INAP